

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

*Betänkande av
Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd
för vissa samhällsnyttiga funktioner och några
andra straffrättsliga frågor*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:2

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0311-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0312-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att göra en fortsatt analys av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och av hur ett sådant skydd kan uppnås. Utredaren gavs också i uppdrag att analysera behovet och lämpligheten av att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps samt att ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet. I uppdraget ingick också att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas samt om straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas (dir. 2020:54). Hovrättsrådet Anne Rapp förordnades samma dag att vara särskild utredare.

Regeringen beslutade den 17 juni 2021 om tilläggsdirektiv genom vilka utredningstiden förlängdes till den 17 januari 2022 (dir. 2021:45).

Från och med den 4 juni 2020 förordnades Anders Alexandersson (Socialstyrelsen), Daniel Godman (Polismyndigheten), Viveca Lång (Svea hovrätt), Mikael Ruotsi (Uppsala universitet), Torkel Schlegel (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), Solveig Sörlien (Advokatfirman Två Lejon), Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten) och Jonas Öberg (Brottsförebyggande rådet) som experter samt Ani Arevian Sjöstedt (Justitiedepartementet) och Johanna Granfors (Kulturdepartementet) som sakkunniga i utredningen. Från och med den 6 juli 2020 förordnades Ewa Thorslund (TU Medier i Sverige) som expert. Från och med den 2 oktober 2020 entledigades Mikael Ruotsi från uppdraget. Från och med samma dag förordnades Helen Ziobro (Coronakommissionen) som expert. Från och med den

19 november 2020 entledigades Ewa Thorslund från uppdraget. Från och med samma dag förordnades Tobias Lindberg (TU Medier i Sverige) som expert. Från och med den 7 april 2021 entledigades Johanna Granfors från uppdraget. Från och med samma dag förordnades Filipa Arvas Olsson (Kulturdepartementet) som sakkunnig. Från och med den 15 april 2021 entledigades Tobias Lindberg från uppdraget. Från och med samma dag förordnades Per Hultengård (TU Medier i Sverige) som expert. Från och med den 7 juni 2021 entledigades Ani Arevian Sjöstedt från uppdraget. Från och med samma dag förordnades Sanna Ordenius (Justitiedepartementet) som sakkunnig.

Hovrättsassessorn Emil Lundgren har varit sekreterare från och med den 15 juni 2020.

Vi överlämnar härmed betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i januari 2022

Anne Rapp

/Emil Lundgren

Innehåll

Vissa förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	27
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	45
2 Uppdraget och dess genomförande.....	47
2.1 Vårt uppdrag.....	47
2.2 Vårt arbete	47
3 Nuvarande ordning	49
3.1 Inledning.....	49
3.2 Misshandel.....	49
3.3 Brott mot frihet och frid	52
3.3.1 Olaga tvång	52
3.3.2 Olaga förföljelse	53
3.3.3 Olaga hot.....	55
3.3.4 Olovlig identitetsanvändning	56
3.3.5 Olaga integritetsintrång	57
3.3.6 Ofredande	58
3.3.7 Dataintrång	60

3.4	Ärekränkning.....	62
3.4.1	Inledning och förutsättningarna för att väcka åtal.....	62
3.4.2	Förtal.....	65
3.4.3	Förolämpning.....	67
3.5	Uppvigling	68
3.6	Brott mot allmän verksamhet m.m.....	70
3.6.1	Inledning.....	70
3.6.2	Om begreppet myndighetsutövning.....	70
3.6.3	Våld eller hot mot tjänsteman	75
3.6.4	Förgripelse mot tjänsteman.....	79
3.6.5	Våldsamt motstånd	83
3.6.6	Det utvidgade skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.....	84
3.6.7	Övergrepp i rättsak.....	88
3.6.8	Konkurrensfrågor	89
3.7	Sabotage mot blåljusverksamhet.....	90
3.8	Brott mot medborgerlig frihet.....	93
3.9	Tjänstefel m.m.	96
3.9.1	Tjänstefel	96
3.9.2	Brott mot tystnadsplikt	99
3.10	BBS-lagen	103
4	Några straffrättsliga utgångspunkter	105
4.1	Allmänna utgångspunkter för beslut om kriminalisering ..	105
4.1.1	Principer för när kriminalisering bör ske	105
4.1.2	Hur bör kriminalisering ske?	108
4.2	Straffteoretiska principer	109
4.3	Påföljdsbestämning	111
4.4	Straffmätning	117
4.4.1	Allmänt om straffvärde.....	117
4.4.2	Särskilt om försvärande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet	119

4.5	Konkurrensfrågor	124
5	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.....	127
5.1	Inledning.....	127
5.2	Blåljusutredningens arbete och underlag samt den efterföljande behandlingen av utredningens förslag	128
5.2.1	Inledning	128
5.2.2	Direktiven	129
5.2.3	Underlaget	130
5.2.4	Överväganden och slutsatser	133
5.2.5	Remissbehandlingen.....	136
5.2.6	Regeringens bedömning.....	139
5.3	Ytterligare underlag avseende olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier	140
5.3.1	Inledning	140
5.3.2	Kriminalstatistik	141
5.3.3	Periodiska undersökningar av självdeklarerad utsatthet	143
5.3.4	Andra undersökningar av utsatthet	147
5.3.5	Rapporter om arbetsskador	151
5.3.6	Övrigt underlag	156
5.4	Något om regleringen i vissa andra nordiska länder	161
5.5	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner	165
5.5.1	Allmänna utgångspunkter.....	165
5.5.2	Behovet av straffrättsliga åtgärder	169
5.5.3	Två nya gradindelade brott införs	182
5.6	Behovet av förändringar i övrigt	196
5.6.1	Sabotage mot blåljusverksamhet.....	197
5.6.2	Lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning	202
6	Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.	205
6.1	Inledning.....	205

6.2	Bakgrund till dagens utformning av bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman	206
6.2.1	Inledning.....	206
6.2.2	Strafflagen.....	206
6.2.3	Strafflagens bestämmelser flyttades över till brottsbalken	207
6.2.4	Avskaffandet av ämbetsmannansansvaret	208
6.2.5	Senare tids reformer.....	208
6.3	Tillämpningen av 17 kap. 1 § brottsbalken.....	214
6.3.1	Kriminalstatistik.....	214
6.3.2	Exempel på hovrättsdomar om våld mot tjänsteman.....	223
6.3.3	Exempel på hovrättsdomar om hot mot tjänsteman.....	225
6.3.4	Kompletterande underlag	226
6.4	Våra överväganden.....	227
7	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik	237
7.1	Inledning	237
7.2	Skyddet för den fria åsiktsbildningen.....	239
7.2.1	Inledning.....	239
7.2.2	Skyddet enligt grundlagarna.....	240
7.2.3	Skyddet enligt Europarätten.....	247
7.2.4	Det allmänna straffrättsliga skyddet.....	248
7.3	Något om regleringen i vissa andra nordiska länder	253
7.4	Vissa åtgärder som har vidtagits de senaste åren	255
7.4.1	Inledning.....	255
7.4.2	Lagstiftningsåtgärder	255
7.4.3	Regeringens strategiska arbete	266
7.4.4	Arbetet på europeisk nivå.....	267
7.4.5	Övriga insatser	269
7.5	Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd	270
7.5.1	Inledning.....	270

7.5.2	Mätningar av utsatthet	271
7.5.3	Behovet av straffrättsliga åtgärder	282
7.5.4	En ny straffskärpningsgrund införs	285
8	Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt	293
8.1	Inledning och vissa utgångspunkter	293
8.2	Det arbetsrättsliga ansvaret	295
8.2.1	Det disciplinära ansvaret	295
8.2.2	Avskedande och uppsägning.....	302
8.3	Det skadeståndsrättsliga ansvaret	304
8.3.1	Inledning	304
8.3.2	Skadeståndsansvaret för det allmänna	304
8.3.3	Skadeståndsansvaret för arbetstagaren.....	309
8.4	Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn	310
8.4.1	Justitieombudsmannens tillsyn.....	310
8.4.2	Justitiekanslerns tillsyn	313
8.5	Något om genomförandet av visselblåsardirektivet	315
8.6	Det straffrättsliga tjänstefelsansvaret	316
8.6.1	Inledning	316
8.6.2	Ämbetsansvarsreformen	317
8.6.3	Tjänsteansvarskommittén	320
8.6.4	1989 års reform	321
8.6.5	Utredningsarbetet efter 1989 års reform	325
8.6.6	Statistik.....	334
8.6.7	Tjänstefelsansvaret i praxis 2007–2020.....	338
8.6.8	Synpunkter på det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.....	346
8.7	Brott mot tystnadsplikt	349
8.7.1	Inledning	349
8.7.2	Statistik.....	350
8.7.3	Behov av ändringar i dagens reglering	351
8.8	Något om regleringen i vissa andra länder	354
8.9	Förtroendet för statsförvaltningen	360

8.9.1	Inriktningen och synen på den statliga förvaltningen	360
8.9.2	Förslaget om en gemensam utbildning för statsanställda för att stärka statsförvaltningen och dess anställda, m.m.....	362
8.10	Överväganden och förslag.....	364
8.10.1	Det föreslås inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret	364
8.10.2	Straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ett grovt brott införs	372
9	Förslagets konsekvenser.....	379
9.1	Inledning och utgångspunkter.....	379
9.2	Ekonomiska konsekvenser.....	379
9.2.1	Brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner	380
9.2.2	En särskild straffskärpningsgrund för brott mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik	381
9.2.3	Brott mot tystnadsplikt och grovt brott mot tystnadsplikt	383
9.2.4	Långsiktig finansiering.....	383
9.3	Andra konsekvenser	384
9.3.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	384
9.3.2	Konsekvenser för jämställdheten	385
9.3.3	Övriga konsekvenser	386
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	387
10.1	Ikraftträdande	387
10.2	Övergångsbestämmelser	387

11	Författningskommentar	389
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	389
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	405
	Särskilt yttrande	407
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:54	409
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:45	423
Bilaga 3	Utkast till nytt brott.....	425
Bilaga 4	Tjänstefelsdomar mellan 2007 och 2020/2021	427

Vissa förkortningar

BBS-lagen	Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
BrP	Lagen (1964:163) om införande av brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
Ds	Promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen/Riksdagens ombudsmän
JO-instruktionen	Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
Ju	Justitiedepartementet
LAS	Lagen (1982:80) om anställningskydd
Legicoop	Network for Legislative Cooperation between the Ministries of Justice of the European Union
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSU	Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition
PSL	Patientsäkerhetslagen (2010:659)
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
SFS	Svensk författningssamling
SiS	Statens institutionsstyrelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SU	Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
Visselblåsardirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har i huvudsak varit att

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd bör utformas,
- analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps,
- ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet, och överväga hur ett sådant skydd bör utformas, och
- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och om straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

För tillämpningen av de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken om exempelvis misshandel, olaga hot och ofredande saknar det betydelse vilken yrkestillhörighet den angripna har. Genom straffbestämmelser om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ges dock ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper med myndighetsutövande funktioner. Skyddet gäller emellertid inte i alla situationer utan är

begränsat till situationer då den angripna utövar myndighet. Detta innebär att angrepp mot exempelvis ambulans- och räddningstjänstpersonal som utgångspunkt inte träffas av bestämmelserna. Genom 17 kap. 5 § brottsbalken ges ett motsvarande skydd – som det som gäller för myndighetsutövande funktioner – för vissa funktioner som inte utövar myndighet, bl.a. väktare.

Sedan några år tillbaka finns ett förstärkt straffrättsligt skydd för polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Genom brottet *sabotage mot blåljusverksamhet* skyddas emellertid bara själva verksamheten och inte de enskilda utövarna.

Frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd behandlades av den s.k. Blåljusutredningen. Utredningen föreslog införandet av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. Enligt förslaget skulle det vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas *om den tilltalade med våld eller hot om våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning*. Förslaget mötte kritik och genomfördes inte. Vårt uppdrag i denna del har varit att på nytt ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd bör utformas.

I vårt utredningsarbete utgångspunkten varit den kartläggning som Blåljusutredningen gjorde. Vi har tagit del av remissinstansernas synpunkter på det förslag som beskrivits ovan och den bedömning som regeringen gjorde av förslaget. Vi har också samlat in ett relativt omfattande ytterligare underlag avseende olika yrkesgruppers utsatthet för bl.a. hot, våld och trakasserier.

I vår kartläggning har vi identifierat yrkesgrupper med samhällsnyttiga funktioner som framstår som särskilt utsatta för bl.a. hot och våld i sitt arbete och som i huvudsak inte utövar myndighet (och därmed som utgångspunkt inte omfattas av 17 kap. brottsbalken). De aktuella grupperna är hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet.

Gemensamt för de utpekade yrkesgrupperna, utöver att de har funktioner som innebär att de hjälper och skyddar andra, är att de har arbetsuppgifter som innefattar stora kontaktytor mot samhället och många möten med människor. Kontakterna kan inte väljas bort utan är istället en central del i arbetet. Samhället har ett starkt intresse av att detta arbete kan utföras utan otillbörlig påverkan så

att de samhällsnyttiga funktionerna kan upprätthållas. Det är därför ett problem för samhället när de föreslagna utövarna av samhällsnyttiga funktioner utsätts för angrepp i sin tjänsteutövning.

Vi föreslår mot den bakgrunden att det i 17 kap. brottsbalken införs nya straffbestämmelser om:

- våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion,
- grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion,
- förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, och
- grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion.

De föreslagna straffbestämmelserna innebär inte att några nya typer av gärningar kriminaliseras utan är avsedda att ge ett motsvarande skydd som 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, med den skillnaden att de gäller utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Straffbestämmelserna föreslås också ha samma straffskalor som i nämnda paragrafer.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses i de föreslagna straffbestämmelserna:

- hälso- och sjukvårdspersonal,
- personal inom socialtjänsten,
- räddningstjänstpersonal, och
- utbildningspersonal inom skolväsendet.

Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.

Vårt uppdrag i denna del har varit att analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet *våld eller hot mot tjänsteman* i 17 kap. 1 § brottsbalken delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps. I våra direktiv hänvisas till att riksdagen har tillkännagett för regeringen att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.

Utifrån kriminalstatistiken har vi kunnat se att antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman i dag uppgår till samma nivåer som i slutet på 1980-talet. Sett över de senaste tio åren har antalet anmäl-

ningar om våld mot tjänsteman sjunkit avseende såväl polismän, ordningsvakter som övriga tjänstemän. Mellan 2019 och 2020 skedde dock en relativt stor ökning i antalet anmälningar om våld mot polismän. Kriminalstatistiken ger också bilden av att våldet mot polismän blivit grövre det senaste året. Vi har bedömt att det krävs ytterligare underlag för att dra några säkra slutsatser utifrån det senaste årets utveckling och att brottslighetens utveckling inte medför något tydligt allmänpreventivt behov som motiverar en straffskärpning för våld mot tjänsteman.

Straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ändrades nyligen. Genom den senaste ändringen skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Sedan lagändringen kan de allvarigare fallen av våld och hot mot tjänsteman ge mellan ett och sex års fängelse. Denna lagändring har ökat spännvidden i straffskalan för de allvarigaste brotten mot tjänstemän men har också medfört att domstolarna kan straffmäta högre upp i straffskalorna för brott av normalgraden.

När det kommer till de fall av våld mot tjänsteman som med dagens straffskala bedöms ha ett straffvärde på upp till en månads fängelse – vilket i dagsläget gäller knappt hälften av alla domslut – skulle ett straffminimum på sex månaders fängelse medföra åtminstone ett sex gånger så högt straffvärde som i dag. Vår bedömning är att den allmänna repressionsnivån för våldsbrott inte ligger på denna nivå. Att bedöma en knuff, ett slag eller en spark med bara smärta som följd till ett straffvärde på sex månader framstår som främmande.

Även med beaktande av intresset av att skydda det allmännas verksamhet är ett straffminimum på sex månaders fängelse enligt vår bedömning inte proportionerligt. En straffskala med ett sådant insteg för ett brott av normalgraden – när det som för våld mot tjänsteman saknas ett ringa brott – skulle stå ut i förhållande till nästan samtliga brottsarter i brottsbalken. En sådan straffskärpning skulle därigenom riskera att rubba proportionaliteten i systemet.

Vi har vidare bedömt att det inte kategoriskt går att säga att våld alltid är allvarigare än hot. Hot kan på ett annat sätt än våld många gånger vara instrumentellt till sin karaktär och uttalas eller på annat sätt framföras i syfte att försöka påverka en myndighetsperson till att agera eller sluta agera på ett visst sätt. Intresset från samhällets sida av att beivra sådana gärningar är starkt.

Inte heller systematiska skäl talar enligt vår bedömning med någon styrka för att bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ska delas upp. Vår sammantagna bedömning är därför att 17 kap. 1 § brottsbalken inte bör ändras. Däremot finns det skäl att noga följa utvecklingen efter det senaste årets ökning av antalet anmälningar om våld mot polismän.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik

En fri åsiktsbildning är avgörande för en fungerande demokrati. Det är grundläggande att var och en har möjlighet att yttra sig i den offentliga debatten. Tillgången till information om aktuella händelser i samhället är också av central betydelse för att var och en ska få en bild av samhället och själva kunna bilda sig en egen uppfattning i viktiga frågor. Nyhetsförmedlingen bör därför vara korrekt och obegränsad. Det kräver i sin tur att personer yrkesverksamma med att producera och förmedla nyheter, analyser och annan information till medborgarna kan göra det utan att bli utsatta för hot, ofredanden eller andra brottsliga gärningar som påverkar arbetet.

Vår kartläggning har visat på ett generellt sett uppskruvat och hårdnande offentligt samtalsklimat framför allt i digitala miljöer och inte minst i sociala medier. Det finns en stor upplevd utsatthet bland journalister och andra personer verksamma inom nyhetsförmedling. Undersökningar bland Svenska Journalistförbundets medlemmar ger bilden av en förhållandevis hårt utsatt yrkeskår. Detta stöds också av övrigt underlag som vi tagit del av och i de kontakter vi haft med berörda aktörer under utredningens gång. Den bild som framträtt har varit entydig.

En oroväckande stor andel journalister uppger att de under senare år dessutom anpassat sin rapportering, avstått från att rapportera om ett ämne eller till och med övervägt att helt lämna yrket för att undvika hot eller hat. Den form av självcensur som på så sätt uppstår riskerar tillgången till korrekt och obegränsad information om viktiga samhälls skeenden och utgör därmed ett hot mot den fria åsiktsbildningen och mot demokratin.

Det är därför ett problem för samhället att journalister och andra personer som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling utsätts för

våld, hot och trakasserier. Vår bedömning är att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Vi har övervägt olika lagtekniska lösningar för att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd, där huvudalternativen varit en särskild straffskärpningsgrund eller ett nytt brott. Ett nytt brott skulle sannolikt – i vart fall inledningsvis – ha starkast symbolvärde och genomslagskraft. Samtidigt har vår kartläggning visat att de brottsliga angreppen mot journalister och andra mediearbetare till stor del utgörs av gärningar som normalt sett endast leder till bötesstraff, inte minst genom ärekränkingsbrott. Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör dock enligt vår mening omfatta också allvarigare brottslighet. Det ställer särskilda lagtekniska krav.

Vi har bedömt att det vore mindre lämpligt att samla brottsliga gärningar med vitt skilda straffskalor under en straffbestämmelse. En sådan bestämmelse skulle dessutom komma att omfatta brott som i annat fall lyder under olika sorters åtsalsregler.

En fördel med införandet av en särskild straffskärpningsgrund vore att en sådan lösning skulle omfatta alla typer av brottsliga gärningar, däribland misshandel, olaga hot och ofredande men också ärekränkingsbrotten. Det skulle skapa möjligheter för att det utmätta straffet svarar mot brottslighetens allvar. Det finns också systematiska skäl för en sådan lösning. Vår slutsats har blivit att föreslå införandet av en särskild straffskärpningsgrund.

Vi har övervägt olika avgränsningsmöjligheter av kretsen som bör omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden. En utgångspunkt i dessa överväganden har varit att ett alltför brett tillämpningsområde riskerar att i praktiken göra bestämmelsen verkningslös. Vi har också eftersträvat en tydlig koppling till nyhetsförmedling och har därför gjort bedömningen att det förstärkta straffrättsliga skyddet bör avgränsas till den som *yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik*. För att den föreslagna straffskärpningsgrunden ska få avsedd effekt har vi bedömt att skyddet även bör gälla närstående.

Genom skrivningen den som *yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik* åstadkoms en avgränsning till verksamhet vid de traditionella massmedieföretagen men också verksamhet vid andra massmedieföretag omfattas liksom arbete som utförs av journalister på uppdrag av sådana organ som nu nämnts. Även journalistisk verk-

samhet som bedrivs genom eller på uppdrag av massmedieföretagen, men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling, omfattas av straffskärpningsgrunden.

För att markera att straffskärpningsgrunden tar sikte på att skydda framtagandet och förmedlingen av nyheter eller annan journalistik, och inte enbart den enskilda individen, har vi gjort bedömningen att bestämmelsen bör omfatta brott som begåtts mot en person *på grund av* att han eller hon yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Det kan handla om situationer där gärningsmannen försökt påverka en journalist att upphöra med viss bevakning av ett ämne eller en gruppering eller att hämnas mot honom eller henne för en tidigare publikation. Gärningar som helt saknar koppling till den angripnas yrkesverksamhet omfattas dock inte av bestämmelsen, men kan naturligtvis ändå omfattas av de allmänna brotten i brottsbalken såsom olaga hot, ofredande, misshandel, förtal eller förolämpning.

Vårt förslag i denna del är att det i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en ny straffskärpningsgrund enligt vilken det vid bedömningen av straffvärdet för en gärning ska ses som försvårande att den brottsliga gärningen *begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik*.

Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

Tjänstefel

Vårt uppdrag i denna del har varit att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas.

Utformningen av den straffrättsliga regleringen kring tjänstefel har varit föremål för omfattande diskussioner och genomgått stora förändringar över tid. Detta har skett samtidigt som det formellt unika med en statsanställning försvagats och anställningarna i stora delar kommit att likna dem på den privata arbetsmarknaden. Syftet med att ändå ha ett straffrättsligt ansvar för offentligt anställda har i huvudsak ansetts vara kopplat till de krav som ställs på den offentliga verksamheten, bl.a. eftersom den är skattefinansierad. Straffansvaret utgör också en tydlig markering från lagstiftarens sida kring nödvändigheten av att den offentliga verksamheten sköts korrekt när den

riktar sig mot enskilda medborgare som är skyldiga att underkasta sig den offentliga maktutövningen.

Före den s.k. ämbetsansvarsreformen i mitten av 1970-talet omfattade tjänstefelsansvaret i stort sett varje fel och försummelse i tjänsten. I och med den reformen genomfördes en omfattande avkriminalisering och ansvaret för tjänstefel begränsades till den del av den offentliga verksamheten som ägde rum i *myndighetsutövning*. Den senaste reformen genomfördes 1989. Då skedde en viss utvidgning av ansvaret som sedan dess omfattar åtgärder som vidtagits *vid myndighetsutövning*. Straffansvaret begränsas också genom att sådana gärningar som vid en helhetsbedömning är att anse som ringa, inte ska föranleda ansvar. Det kan noteras att den svenska utformningen av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret har tjänat som förebild i samband med att den norska regleringen reformerades i slutet på 2000-talet.

Det är nödvändigt att det finns ett effektivt system för individuellt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Ett sådant system stärker medborgarnas rättssäkerhet och krävs för att allmänheten ska ha ett högt förtroende för förvaltningen. Mot denna bakgrund är det viktigt att straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat. Det individuella ansvarsutkrävandet för offentligt anställda vilar emellertid inte bara på straffrätten. Det finns också ett skadeståndsrättsligt ansvar samt ett disciplinärt ansvar. Därutöver fyller Justitieombudsmannen och Justitiekanslern viktiga funktioner genom möjligheterna att bl.a. rikta kritik mot felaktigheter i tjänsteutövningen och på så sätt bidra till bl.a. normbildningen och den praktiska hanteringen av olika frågor. De skilda delarna av ansvarssystemet fyller delvis olika funktioner men hänger ändå tydligt samman. Förändringar i någon eller några delar av systemet kan förväntas påverka en eller flera av de andra delarna. Vi har därför ansett att det funnits skäl till viss försiktighet med att föreslå förändringar i en del av systemet när övriga delar inte har varit föremål för bedömning.

Det har inte framkommit några starka skäl att avgränsa tjänstefelsansvaret på annat sätt än till myndighetsutövning. Myndighetsutövning är ett över tid noga utmejslat begrepp som enligt vår bedömning inte vållar några större tillämpningssvårigheter i detta sammanhang. Vidare bör det även fortsättningsvis finnas möjlighet att bedöma en gärning som ringa. Åklagare och domstolar ges därigenom möjlighet

att göra en nyanserad bedömning av vilka ageranden som är straffvärda. Det framstår inte som en lämplig ordning att alla gånger straffa den som begår ett fel inom ramen för sin tjänst men som exempelvis arbetar under hård arbetsbelastning. Däremot skulle en större tydlighet i den underliggande lagstiftningen inom vissa områden möjligen kunna underlätta bedömningen av om en tjänsteman åsidosatt vad som gäller för uppgiften och därmed ha inverkan på förutsättningarna att föra talan om tjänstefel.

Ett mer principiellt skäl för att utvidga det straffrättsliga tjänstefelsansvaret skulle kunna vara att i större utsträckning binda tjänstemännens arbete vid olika styrande regler. Det skulle rimligtvis medföra behov av en större detaljstyrning av förvaltningen eftersom ett utvidgat ansvar för tjänstemännen sannolikt skulle leda till en större efterfrågan från tjänstemännen på tydlighet i styrningen av verksamheten. Det kan dock ifrågasättas om detta skulle vara i linje med regeringens arbete med en mer tillitsbaserad styrning och kan också diskuteras i relation till kriterier som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) identifierat som viktiga för medborgarnas förtroende för förvaltningen. Dessutom skulle en ökad detaljstyrning kunna leda till minskad effektivitet och sänkt kvalitet i många verksamheter.

Ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle kunna hävdas ge tjänstemännen större integritet. Genom att (i fler situationer än i dag) kunna hänvisa till straffansvaret skulle – enligt ett sådant resonemang – den enskilda tjänstemannen bättre kunna stå emot påtryckningar från chefer, ledning eller från politiskt håll att agera i strid med vad som åligger honom eller henne i tjänsten. Å andra sidan är det tänkbart att ett utvidgat ansvar också skulle kunna komma att göras gällande mot enskilda tjänstemän som väljer att inte följa arbetsledningen i alla lägen. Det framstår enligt vår mening därför inte som troligt att ett utvidgat straffansvar skulle ge tjänstemännen större integritet i arbetet.

Ett alltför strängt och onyanserat straffansvar riskerar enligt vår bedömning att skapa en osäkerhetskultur med tjänstemän som är rädda för att fatta beslut. Det skulle vara negativt för många verksamheter och inte minst där det ställs krav på den enskilda personen att kunna fatta snabba beslut; exempelvis inom polisen. Dessa risker skulle kunna förstärkas av att många tjänstemän upplever att de i allt större utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier från all-

mänheten. I förlängningen skulle ett utvidgat tjänstefelsansvar – av angivna skäl – kunna medföra problem att rekrytera och upprätthålla kompetens inom viktiga funktioner i samhället där det redan ställs höga krav på den enskilda tjänstemannen.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter. De principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar väger enligt vår mening inte upp riskerna med en sådan utvidgning. Vi föreslår därför inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Brott mot tystnadsplikt

När det gäller straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt har vårt uppdrag varit att göra en översyn av straffskalan för brottet. Vi har också haft möjlighet att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med den frågan.

Det är viktigt att medborgarna ska kunna känna förtroende för att uppgifter som är av sådan karaktär att de enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda inte avslöjas eller utnyttjas på ett olovligt sätt. Vi har funnit att den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt – som varit densamma de senaste 50 åren – inte speglar allvaret i den brottslighet som träffas av straffbestämmelsen. Vi har därför bedömt att straffskalan för brott mot tystnadsplikt behöver skärpas.

I vissa fall kan röjandet av hemliga uppgifter ha stor skadeverkan för den enskilda eller dennas anhöriga, för offentlig verksamhet eller för allmänhetens förtroende för verksamheten. Det kan handla om röjandet av hemliga uppgifter om brottsbekämpande verksamhet inom polisen. Om sådan information t.ex. röjs till någon med koppling till organiserad brottslighet påverkar det arbetet med att bl.a. förhindra eller upptäcka misstänkt brottslig verksamhet. Ett sådant röjande kan också innebära risker för enskilda personers liv och säkerhet. Det kan vidare handla om röjande av känsliga personuppgifter. För den enskilda kan det medföra allvarlig skada om skyddade personuppgifter kommer ut, t.ex. om informationen gäller en person som lever under en hotbild från en tidigare närstående. Att sådan information röjs kan också allvarligt skada allmänhetens förtroende för verksamheten. Vi har bedömt att det bl.a. för dessa fall bör

konstrueras ett särskilt brott – *grovt brott mot tystnadsplikt* – som tydliggör och signalerar allvaret i gärningen och som har en straffskala som motsvarar gärningens allvar. Vi föreslår att det ska krävas uppsåt för tillämpning av det grova brottet.

Med den straffskala vi föreslår ges dessutom förutsättningar att under en förundersökning använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och i särskilt allvarliga fall även hemlig avlyssning av sådan kommunikation.

Våra förslag i denna del av uppdraget är därför:

- att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i två år, och
- att det införs ett särskilt brott – *grovt brott mot tystnadsplikt* – med en straffskala på fängelse i sex månader upp till fyra år.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt vår bedömning kan förslagen börja gälla den 1 juli 2023.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Summary

Remit

Our remit has principally been to:

- express an opinion on which vital functions in society are in need of an enhanced criminal law protection and how such protection should be designed;
- analyse the need for and appropriateness of an amendment in the law which would mean that the offence of *violence or threat against a public official* is divided up and the range of punishment for violence against a public official would be enhanced;
- express an opinion on whether there is a need for an enhanced criminal law protection against offences targeting a person exercising their freedom of expression, in particular in the context of operating professional news services or other journalism services, and consider how such protection should be designed; and
- consider and express an opinion on whether criminal accountability for *official misconduct* should be expanded, and whether the range of punishment for breach of duty of confidentiality should be enhanced.

Enhanced criminal law protection for those performing certain vital functions in society

In the application of the general penalty provisions of the Swedish Criminal Code governing assault, unlawful threats and molestation for example, the occupational group of the person assailed is not relevant. However, the penalty provisions for the offences of *violence or threat against a public official* and *abuse of a public official* in

Chapter 17 Sections 1 and 2 of the Swedish Criminal Code give an enhanced criminal law protection for occupational groups with regulatory functions. The protection does not apply in all situations however; it is limited to situations in which the person assailed is exercising public authority. This means that attacks on, for example, ambulance and rescue services personnel as a starting point are not covered by these provisions. An equivalent protection – to what applies for regulatory functions – is provided in Chapter 17 Section 5 of the Swedish Criminal Code for certain functions that do not exercise public authority, such as security guards.

For some years now, there has been an enhanced criminal law protection for the police, rescue services and ambulance care. However, the offence *sabotage of emergency service activities* only protects the activities themselves and not the individuals who are performing these activities.

The question of which vital functions in society should be covered by an enhanced criminal law protection was dealt with in the Emergency Services Inquiry (*Blåljusutredningen*). This Inquiry proposed the introduction of a special ground for tougher penalties in Chapter 29 Section 2 of the Swedish Criminal Code. According to the proposal, when assessing the penalty value, *whether the accused through violence or threat of violence has assailed a person exercising their occupation or on account of their occupation* should be given particular consideration. The proposal was met with criticism and was not implemented. Our remit in this part has been to express an opinion anew on which vital functions in society need an enhanced criminal law protection and how such protection should be designed.

In our work with the Inquiry, our starting point has been the survey that the Emergency Services Inquiry carried out. We have read the comments from the referral bodies on the proposal described above and the Swedish Government's assessment of the proposal. We have also put together a relatively comprehensive additional briefing material regarding the exposure of different professional groups to threats, violence and harassment.

In our survey, we have identified occupational groups with vital functions in society that appear to be particularly exposed to threats and violence in their work, and who in the main do not exercise public authority (and thus are not covered by Chapter 17 of the Swedish Criminal Code). The groups concerned are health professionals,

social services personnel, rescue services personnel and teaching personnel in the school system.

In addition to having functions that assist and protect others, the identified occupational groups have in common that they have duties which involve interfacing with large sections of society and encounter many people. They cannot abstain from these encounters, which are instead a central part of their work. Society has a keen interest in this work being carried out without undue influence so that the vital functions in society can be maintained. It is therefore a problem for society when those performing the vital functions in society proposed here are assailed in the performance of their duties.

In light of this, we propose that new penalty provisions be introduced into Chapter 17 of the Swedish Criminal Code for:

- violence or threat against those performing certain vital functions in society
- gross violence or threat against those performing certain vital functions in society
- abuse of those performing certain vital functions in society
- gross abuse of those performing certain vital functions in society.

The proposed penalty provisions do not criminalise any new types of acts, but are intended to provide equivalent protection to Chapter 17 Sections 1 and 2 of the Swedish Criminal Code, the difference being that this protection applies to those performing certain vital functions in society. It is also proposed that the penalty provisions have the same range of punishments as in the Sections named above.

In the proposed penalty provisions, ‘those performing a vital function in society’ refers to:

- health professionals
- social services personnel
- rescue service personnel, and
- teaching personnel in the school system.

Range of punishment for violence against a public official, etc.

Our remit in this part has been to analyse the need for and appropriateness of an amendment in the law which would mean that the offence of *violence or threat against a public official* is divided up and the range of punishment for violence against a public official would be enhanced. The terms of reference for our Inquiry refer to the fact that the Riksdag has made it known to the Swedish Government that violence against a public official should be designated a separate offence where the penalty is to be at least six months' imprisonment.

From the crime statistics, we have been able to see that the number of reported crimes of violence against a public official is now at the same level as at the end of the 1980s. Seen over the past ten years, the number of reports of violence against a public official has fallen with respect to police officers, public security guards and other officials. However, between 2019 and 2020 there was a relatively large increase in the number of reports of violence against a police officer. The crime statistics also give a picture of violence against police officers having become more serious ('gross') in the last year. We have assessed that further evidence is needed to draw any firm conclusions on the basis of last year's trend, and that the trend in this crime does not imply any unequivocal, general need for prevention that would justify tougher penalties for violence against a public official.

The penalty provision on violence or threat against a public official was recently amended. The latest amendment enhanced the range of punishment for gross violence or threat against a public official. Since the amendment in the law, more serious cases of violence and threat against a public official can lead to between one and six years' imprisonment. This amendment in the law has increased the extent of the range of punishment for the most serious offences against public officials, but has also enabled the courts to impose tougher penalties for offences that are of a less serious nature.

When it comes to cases of violence against a public official which are judged to have a penalty value of up to one month's imprisonment with the current range of punishment – which currently applies to almost half of all judgments – a minimum penalty of six months' imprisonment would result in a penalty value at least six times higher than it is today. Our assessment is that the overall violent crime

repression level does not lie at this level. To judge a push, a blow or a kick resulting only in pain as having a penalty value of six months would be unusual.

Even in view of the interest in protecting the activities of the community, a minimum penalty of six months' imprisonment is, in our view, disproportionate. A range of punishment with such an entry-level for a common grade offence – when a minor offence against a public official is lacking – would stand out in relation to almost all the types of offences in the Swedish Criminal Code. This kind of enhancement of penalties would thus risk upsetting the proportionality in the system.

We have also assessed that it is not possible to say categorically that violence is always more serious than threats. In a different manner than violence, threats can often be instrumental in nature, and be expressed or otherwise conveyed with the purpose of trying to influence a public official to act or stop acting in a certain way. The interest of society in taking measures against such acts is substantial.

In our assessment, systematic reasons do not either suggest with any force that the provision on violence or threat against a public official should be divided up. Our overall assessment is therefore that Chapter 17 Section 1 of the Swedish Criminal Code should not be amended. On the other hand, there is reason to follow the trend closely given last year's increase in the number of reports of violence against police officers.

Enhanced criminal law protection for those professionally engaged in news services or other journalism

The freedom to form opinions is decisive for a functioning democracy. It is fundamental that everyone has the opportunity to express their opinion in public debate. Access to information on current affairs in our society is also of central importance so that everyone will get a picture of our society and be able to form their own opinions on important issues. News services should therefore be accurate and unrestricted. This in turn requires that people working in the production and relaying of news, analysis and other information to the citizens of Sweden can do so without being subject to threats, molestation or other criminal acts that impact this work.

Our survey has shown overall an exaggerated and increasingly polarised climate in the public conversation, especially in digital environments, and particularly on social media. Journalists and other people engaged in news services experience a high level of exposure. Surveys among the members of the Swedish Union of Journalists give a picture of a relatively hard-hit professional corps. This is also supported by other briefing material that we have read and in the contacts we have had with relevant stakeholders in the course of our Inquiry. The picture that has emerged has been unambiguous.

In addition, an alarming percentage of journalists report that in recent years they have adapted their reporting, refrained from reporting on a topic, or even considered leaving the occupation altogether to avoid threats or hatred. This form of self-censorship arising in this way jeopardises access to accurate and unrestricted information about important social developments and thus constitutes a threat to freedom to form opinions and to democracy.

It is therefore a problem for society that journalists and others who are professionally engaged in a news service are subjected to violence, threats and harassment. Our assessment is that there is a need for an enhanced criminal law protection for those who are professionally engaged in a news services or other journalism.

We have contemplated various legislative solutions to achieve an enhanced criminal law protection, where the main options have been a special ground for tougher penalties or a new offence. A new offence would probably – at least initially – have the strongest symbolic value and impact. At the same time, our survey has shown that criminal attacks on journalists and other media employees are largely acts that normally only lead to fines, in particular through defamation offences. In our opinion, however, an enhanced criminal law protection should also cover more serious crime. This imposes special legislative requirements.

We have assessed that it would be less appropriate to gather criminal acts with very different ranges of punishment under one penalty provision. Furthermore, such a provision would then cover offences that would otherwise be subject to different types of prosecution rules.

One advantage of the introduction of a special ground for tougher penalties would be that such a solution would cover all types of criminal acts including assault, unlawful threats and molestation, but also

defamation offences. This would create opportunities for the sentence imposed to match the seriousness of the crime. There are also systematic reasons for adopting such a solution. Our conclusion has been to propose the introduction of a special ground for tougher penalties.

We have contemplated various ways of limiting the circle that ought to be covered by the special ground for tougher penalties. One of the starting points of these considerations was that an excessively broad scope of application would risk making the provision ineffective in practice. We have also sought a clear link to news services and have therefore made the assessment that the enhanced criminal law protection should be limited to *a person professionally engaged in a news service or other journalism*. In order for the proposed ground for tougher penalties to have the intended effect, in our view the protection should also apply to related parties.

The formulation *a person professionally engaged in a news service or other journalism* achieves a limitation to the activity of traditional mass media companies. The activity of other mass media companies as well as work carried out by journalists on assignment by such companies as mentioned, are also covered. Journalism activities carried out by or on behalf of mass media companies, but which cannot be attributed to news services, is also covered by the ground for tougher penalties.

In order to highlight that the ground for tougher penalties aims to protect the production and relaying of news or other journalism activities, and not only the individual as such, in our view the provision should cover offences committed against a person *because* they are professionally engaged in a news service or other journalism. These may be situations where the perpetrator has attempted to influence a journalist to cease providing certain coverage of a topic or grouping, or to take revenge against the journalist for a previous publication. However, acts which are completely unconnected with the professional activities of the person assailed are not covered by the provision, but can of course still be covered by the general offences in the Swedish Criminal Code such as unlawful threats, molestation, assault, defamation or insult.

Our proposal in this part is that a new ground for tougher penalties be introduced into Chapter 29 Section 2 of the Swedish Criminal Code according to which, when assessing the penalty value of a criminal act, the act being *committed against a person because that*

person, or a person closely related to them, was professionally engaged in a news service or other journalism is to be regarded as an aggravating circumstance.

Review of the penalty provisions on official misconduct and breach of duty of confidentiality

Official misconduct

Our task in this part was to express an opinion on whether criminal liability for official misconduct should be expanded.

How criminal liability is designed in relation to *official misconduct* has been the subject of extensive discussions and has undergone major changes over time. This has occurred concurrently with the uniqueness in formal terms of a civil servant position having grown weaker, and these positions having come to be largely similar to those in the private sector labour market. The purpose of retaining a criminal liability for public sector employees has been seen as primarily linked to the requirements imposed on public sector activities, in part because they are taxpayer funded. Criminal liability also sends a clear message from the legislator about the necessity of running public sector activities impeccably, since they address individual citizens who are obliged to submit to the exercise of public power.

Prior to the Official Responsibility Reform (*Ämbetsansvarsreformen*) in the mid-1970s, liability for official misconduct covered virtually every error or omission *ex officio*. This reform brought about a comprehensive decriminalisation, and limited liability for official misconduct to that part of public sector activities that occurred *in the exercise of public authority*. The most recent reform was implemented in 1989. At that time, some expansion of the liability occurred, and since then it includes measures taken *as part of exercising public authority*. Criminal liability is also limited in that those acts which are deemed to be minor in an overall assessment would not occasion liability. It may also be noted that the Swedish design of criminal liability for official misconduct served as a model in connection with the reform of Norway's regulation in this area in the late 2000s.

Having an effective system of individual accountability when it comes to errors or omissions in public sector activities is essential. Such a system enhances legal certainty for citizens and is necessary for the public to have a high level of trust in the administration. In light of this, it is important that the criminal liability for official misconduct is appropriately designed. However, individual accountability for public servants does not rest solely on criminal law. There is also a tortious liability and a disciplinary liability. In addition, the Parliamentary Ombudsman (JO) and the Office of the Chancellor of Justice fulfil important functions in that they allow people to criticise errors and omissions in the performance of official duties and thus contribute to the development of norms and standards and to the practical handling of various issues. The different parts of the liability system fulfil somewhat different functions but are nevertheless clearly interconnected. Amendments in one or more parts of this system may be anticipated to affect one or more of its other parts. We have therefore concluded that there is reason for some caution in proposing amendments to part of the system when the other parts have not been the object of assessment.

No compelling reasons have emerged to limit official misconduct liability in any other way than to the exercise of public authority. The exercise of public authority is a concept that has been well and truly chiselled out over time and that, in our assessment, does not give rise to any major difficulties in application in this context. Furthermore, the possibility of deeming an act to be minor should also continue. Prosecutors and courts are thereby afforded the opportunity to make a nuanced assessment of what actions are worth penalising. It does not seem to be an appropriate arrangement to penalise those who make an error or omission in the context of their position but who, for example, work under a heavy workload. On the other hand, greater clarity in the legislation underlying certain areas could potentially facilitate the assessment of whether or not an official has been negligent in their duties, thereby having an impact on the possibilities of bringing an action for official misconduct.

A more fundamental reason for expanding the criminal liability for official misconduct could be to tie the work of officials more closely to various rules that govern their work. This might very well result in the need for more micromanagement by the administration, since the expanded liability for officials would most likely lead to

officials calling for greater clarity in the governance of activities. However, it is questionable whether this would be in line with the Swedish Government's work to establish a more trust-based governance, and is also debatable in relation to criteria identified by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) as important for citizens' trust in the administration. Furthermore, more micromanagement could lead to reduced efficiency and lower quality in many activities.

It could be claimed that an expanded liability for official misconduct gives officials greater integrity. By being able (in more situations than currently) to make reference to this liability – according to this argument – the individual official would be better able to withstand pressure from managers, managements or political leaders to act in contravention of their duties. On the other hand, it is conceivable that an expanded liability might also come to be asserted against individual officials who choose not to comply with management under all circumstances. Therefore, in our opinion, it appears improbable that an expanded criminal liability would give officials greater integrity in their work.

In our opinion, a liability that is too strict and simplified risks creating a culture of uncertainty, with officials who are afraid to make decisions. This would be negative for many activities, in particular where individuals are required to be able to make quick decisions, such as within the police force. These risks could be augmented by the fact that many civil servants experience that they are being exposed to violence, threats and harassment by the public to an ever-greater extent. In the long run, an expanded liability for official misconduct – for the reasons stated – could lead to problems in recruiting and retaining skills in key functions in society where high demands are already placed on the individual official.

In conclusion, it is our assessment that the current design of the penalty provision on official misconduct does not result in any major difficulties in its application. In our opinion, the fundamental reasons that can be cited for an expanded liability for official misconduct do not outweigh the risks of such an expansion. We therefore do not propose any changes to the criminal liability for official misconduct.

Breach of duty of confidentiality

With regard to the penalty provision governing breach of duty of confidentiality, our remit was to review the range of punishment for the offence. We have also had the opportunity to raise and submit legislative proposals on matters relating to this issue.

It is important for citizens to be able to have confidence that data of a nature that the law sees as particularly worthy of protection should not be disclosed or exploited in an unlawful way. We have found that the current range of punishment for breach of duty of confidentiality – which has been the same for the last 50 years – does not reflect the seriousness of the crimes covered by this penalty provision. We have therefore assessed that the range of punishment for breach of duty of confidentiality needs enhancing.

In some cases, the disclosure of confidential information may have a significant adverse effect on the individual's family or relations, on public service activities, or on public confidence in the activities. Such cases might concern the disclosure of confidential information on law enforcement activities in the police force. If such information is disclosed to a person linked to organised crime for example, it will affect efforts to prevent or detect suspected criminal activity for example. Such a disclosure may also pose risks to the lives and safety of individuals. Furthermore, it could involve the disclosure of sensitive personal data. For the individual, the disclosure of protected personal data may lead to serious injury, for example if the information concerns a person living under a threat scenario from a person with whom they have previously had a close relationship or a family member. The disclosure of such information can also seriously damage public confidence in the activities. We have assessed that, for these cases, among others, a separate offence – *gross breach of duty of confidentiality* – should be constructed which clarifies and signals the seriousness of the act and which has a range of punishment that is proportionate to the seriousness of the act. We propose that the application of the gross offence should require intent.

In addition, the range of punishment we are proposing permits the use of undercover surveillance of electronic communications during a preliminary investigation and, in particularly serious cases, the covert interception of such communications.

Our proposals in this part of the remit are therefore:

- that the range of punishment for breach of duty of confidentiality is enhanced and shall be a fine or imprisonment for two years, and
- the introduction of a separate offence – *gross breach of duty of confidentiality* – with the range of punishment being imprisonment for six months up to four years.

Entry into force and transitional provisions

In our opinion, these proposals can come into effect on 1 July 2023. No special transitional provisions are needed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 17 kap. 4, 5 och 16 §§, 20 kap. 3 § och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 17 kap. 7 och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

4 §¹

Den som, *utan att fall är för handen som förut i detta kapitel är sagt*, genom att sätta sig till motvärn eller *eljest* med våld söker hindra någon i hans myndighetsutövning, *dömes* för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som, *på annat sätt än som tidigare sagts i kapitlet*, genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld söker hindra någon i hans *eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 §²

Vad i 1, 2 och 4 §§ *stadgas skall* ock gälla, om någon på sätt som i nämnda paragrafer *sägs* förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift *skall åtnjuta* samma skydd som är för-

Vad *som anges* i 1, 2 och 4 §§ *ska också* gälla, om någon på sätt som *framgår* i nämnda paragrafer förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift *ska ha* samma skydd som är för-

¹ Senaste lydelse 1975:667.

² Senaste lydelse 1975:667.

enat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

enat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

7 §³

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning, eller för att tvinga honom eller henne till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i tjänsteutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms för våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion för vad han eller hon tidigare har gjort eller underlåtit att göra i tjänsteutövningen.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

- 1. hälso- och sjukvårdspersonal,*
- 2. personal inom socialtjänsten,*
- 3. räddningstjänstpersonal,*
- 4. utbildningspersonal inom skolväsendet.*

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

³ Tidigare 7 § upphävd genom 2012:301.

1. har innefattat våld av allvarligt slag,

2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller

3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

7 a §

Den som, på något annat sätt än som anges i 7 §, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning eller att hämnas för en åtgärd i tjänsteutövningen och som för honom eller henne medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till fängelse i högst fyra år.

16 §⁴

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak eller

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig*

⁴ Senaste lydelse 2016:508.

främjande av flykt döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak eller grovt övergrepp i rättssak*.

funktion, grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, övergrepp i rättssak eller grovt övergrepp i rättssak döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *försök eller förberedelse till främjande av flykt*.

20 kap.

3 §⁵

Röjer någon uppgift, som han är *pliktig* att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, *dömes*, om *ej* gärningen *eljest* är särskilt belagd med straff, för *brott mot tystnadsplik* till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, *dömes* till böter. I ringa fall *skall* dock *ej* dömas till ansvar.

Röjer någon uppgift, som han *eller hon* är *skyldig* att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han *eller hon* olovligen sådan hemlighet, *döms*, om *inte* gärningen *annars* är särskilt belagd med straff, för *brott mot tystnadsplik* till böter eller fängelse i högst *två* år.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, *döms* till böter. I ringa fall *ska* dock *inte* dömas till ansvar.

Är brottet *grovt och har begåtts uppsåtligen*, *döms* för *grovt brott mot tystnadsplik* till fängelse i *lägst sex månader och högst fyra år*. Vid bedömningen av om brottet är *grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art*.

⁵ Senaste lydelse 1980:102.

29 kap.

2 §⁶

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, *eller*

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet,

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, *eller*

11. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller

⁶ Senaste lydelse 2020:349.

hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

- a) tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,
 - b) grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,
 - c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § samt
 - d) brott mot tystnadsplikt
- enligt 20 kap. 3 § första stycket, enligt 20 kap. 3 § första stycket
eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket,

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse 2012:302.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 14 maj 2020 (dir. 2020:54) och om tilläggsdirektiv den 17 juni 2020 (dir. 2021:45). Direktiven bifogas som *bilaga 1* och *2*.

Uppdraget har omfattat huvudsakligen fyra delar. Den första delen har koppling till Blåljusutredningens delbetänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2) och har gällt frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd kan uppnås. Den andra delen har gällt frågan om behovet och lämpligheten av en skärpt straffskala för våld mot tjänsteman. Den tredje delen av uppdraget har gällt frågan om behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet. Den fjärde delen har varit att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas samt att överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas. I samtliga delar har det ingått i uppdraget att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar, dock inte i grundlag.

2.2 Vårt arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden där sakkunniga och experter deltagit. Det första sammanträdet hölls i augusti 2020. Därefter har elva sammanträden hållits, varav de flesta digitalt, till följd av coronapandemin. Därutöver har utredaren och

sekreteraren haft löpande kontakter med experterna och de sakkunniga. Samråd har också skett med berörda enheter inom Regeringskansliet som inte varit representerade i utredningens expertgrupp.

Utredaren och sekreteraren har haft kontakter med företrädare för ett flertal olika myndigheter och organisationer. Dessa kontakter har såvitt gäller Polismyndigheten omfattat Demokrati- och hatbrottsgruppen i polisregion Väst, Avdelningen för brottsoffer- och personsäkerhet (BOPS), Avdelningen för särskilda utredningar (SU) och Säkerhetsavdelningen. I övrigt har möten eller andra kontakter ägt rum med åklagare verksamma vid flera olika åklagarkammare samt vid Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum (UC) och Särskilda åklagarkammare. Vidare har utredaren och sekreteraren haft möten eller andra kontakter med företrädare för Tullverket, Kustbevakningen, Arbetsgivarverket, Fackförbundet ST, Fackförbundet Vision, Akademikerförbundet SSR, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges Skolledarförbund, Svenska Journalistförbundet, Utgivarna, Näthatsgranskaren, Säkerhetsföretagen, Svenska Transportarbetareförbundet, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Medieinstitutet Fojo, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer samt med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och flera av de organisationer som under 2020 tilldelades bidrag från MUCF. Sekreteraren har dessutom haft möte med forskare verksamma vid Lunds universitet och Högskolan i Halmstad samt med företrädare för Arbetsmiljöverket. Från sistnämnda myndighet har också visst statistiskt underlag tagits emot.

Vi har studerat norsk, dansk, finsk och i viss mån även tysk lagstiftning gällande skyddet för samhällsnyttiga funktioner e.d., journalister m.fl. samt avseende dessa länders reglering kring tjänstefel eller motsvarigheten till det. Med hänsyn till coronapandemin har några besök i andra länder inte kunnat göras. Det bör framhållas att det har varit svårt att inom ramen för kartläggningsarbetet jämföra olika länders lagstiftning. Vi har tagit del av viss information direkt från respektive justitiedepartement i Danmark, Finland och Norge. Kompletterande information har inhämtats från databaser och webbplatser på internet. Informationen om motsvarigheten till den svenska tjänstefelregleringen i Tyskland har inhämtats genom Legicoop (Network for Legislative Cooperation between the Ministries of Justice of the European Union). Det ska anmärkas att någon garanti för aktualiteten i redovisningen inte kan lämnas.

3 Nuvarande ordning

3.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för de delar av gällande rätt som bedöms ha störst betydelse för uppdraget.

3.2 Misshandel

Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms enligt 3 kap. 5 § brottsbalken för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Misshandel kan förövas på flera olika sätt, med eller utan vapen eller tillhyggen eller angrepp genom andra slag av yttre våld, men också genom förgiftning. Med kroppsskada avses inte bara sådana typiska skador som sår, svullnader, benbrott eller ledsador utan också funktionsrubbnings av skilda slag, som förslamningar eller skador på syn eller hörsel. Sjukdom inbegriper också psykisk sjukdom som medför en medicinskt påvisbar effekt, till exempel en psykisk chock. Kroppsskada eller sjukdom kan ha tillfogats offret och misshandel föreligga utan att handlingen behöver ha inneburit tillfogande av smärta. Med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Tillfogande av ett mindre kroppsligt obehag, till exempel genom störande ljud, faller därför inte under misshandelsbegreppet.

Angrepp som inte innefattar en kroppsskada, sjukdom eller smärta, till exempel att knuffa eller hålla vatten över någon, är typiskt sett inte att betrakta som misshandel, men kan föranleda straff för ofredande

(se nedan).¹ Exempel på vanmakt är medvetslöshet, sömn, hypnotiskt tillstånd och total berusning av alkohol eller narkotika. Med vanmakt jämförbara tillstånd är fullständig eller partiell förlamning eller bedövning av kroppen och ”bländning” med tårgas, peppar eller dylikt (se rättsfallet ”Tejpnigen” NJA 2013 s. 397 med hänvisningar).

Att exempelvis spotta mot någon kan i vissa fall utgöra misshandelsbrott, eller försök till sådant brott. Enligt vad som framgått ovan förutsätter detta dock att gärningen medfört att målsäganden drabbats av sjukdom, eller att en konkret risk funnits för att målsäganden skulle drabbas av sjukdom. En sådan gärning kan, även utan att gärningsmannen burit på en smittosam sjukdom, medföra ansvar för ofredande eller förgripelse mot tjänsteman (se nedan).

Lagtexten ger ingen ledning för bedömningen av om misshandel ska anses som ringa. Enligt Högsta domstolen är en utgångspunkt för denna bedömning den skada eller smärta som misshandeln lett till (se rättsfallet ”Skärpet” NJA 2017 s. 1129). Exempel på vad som ofta bedöms som ringa misshandel, i vart fall om våldet utdelas mot en vuxen person, är slag med öppen hand.

Av 3 kap. 6 § första stycket brottsbalken följer att om brott som avses i 5 § är att anse som grovt, döms för grov misshandel till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anses som synnerligen grovt, döms enligt 6 § andra stycket för synnerligen grov misshandel till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

Straffskalan för misshandel av normalgraden har lämnats oförändrad sedan brottsbalken infördes, medan straffskalan för övriga svårhetsgrader av brottet har skärpts. Maximistraffet för ringa misshandel höjdes i början av 1990-talet, från att tidigare enbart ha kunnat föranleda böter till att som mest kunna medföra fängelse i sex månader. Den 1 juli 2010 delades straffskalan för grov misshandel

¹ Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 3 kap. 5 §.

upp och den 1 juli 2017 infördes synnerligen grov misshandel som en egen brottsbeteckning. Samtidigt höjdes det lägsta straffet för grov misshandel från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader samt för synnerligen grov misshandel från fängelse i fyra år till fängelse i fem år.

Höjningen av minimistraffet för synnerligen grov misshandel var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och grov misshandel, utan syftade till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som synnerligen grov misshandel. Enligt regeringen var syftet detsamma i fråga om höjningen av minimistraffet för grov misshandel och den brottstypens förhållande till misshandel av normalgraden. En följd av höjningarna ansågs däremot vara att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den närmast lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från fyra till fem år av minimistraffet för synnerligen grov misshandel ökar alltså den praktiskt tillämpliga straffskalan för grov misshandel. Och höjningen av minimistraffet för grov misshandel från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader ökar på motsvarande sätt straffmätningens utrymme för normalgradsbrottet.²

Regeringen uttalade att nämnda förändringar också torde få följder för straffmätningen i fråga om sådana andra brottstyper där våld eller hot om våld ingår som ett moment i gärningen. Så torde ett fall av misshandel som utgör ett led i övergrepp i rättssak eller våld eller hot mot tjänsteman inte kunna bedömas mildare i det sammanhanget än om det hade bedömts som ett självständigt brott. En strängare syn på våld och hot bedömdes därför få genomslag också vid straffmätningen av andra allvarliga våldsbrott, såvida det inte döms för våld mot tjänsteman i brottskonkurrens med misshandelsbrottet.³

Försök och förberedelse är straffbart i förhållande till alla grader av misshandel utom sådan som är ringa. Stämpling till grov misshandel och synnerligen grov misshandel eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott är också straffbelagt.

² Prop. 2016/17:108 s. 51.

³ A. prop. s. 46.

3.3 Brott mot frihet och frid

3.3.1 Olaga tvång

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms enligt 4 kap. 4 § brottsbalken för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Genom att det anges ”misshandel eller annars med våld” omfattas även att försätta någon i vanmakt eller annat sådan tillstånd. Det är endast våld mot person som avses.

Hot om brottslig gärning torde i praktiken i första hand avse hot om våld mot person men någon inskränkning till några särskilda brottsliga gärningar har inte gjorts. Även hot om våld mot egendom kan leda till ansvar för olaga tvång. Också förtäckta hot, dvs. en antydning om att något obehagligt kan hända, kan anses som hot om brottslig gärning. Även själva våldsanvändningen mot annans egendom torde kunna leda till ansvar för olaga tvång. Våldet verkar då tvingande genom att det innefattar ett hot om fortsatt skadegörelse.⁴

I fråga om tvång genom hot av annat slag än hot om brottslig gärning omnämns i straffbestämmelsen hot att åtala eller ange någon annan för brott samt hot att om någon annan lämna ett menligt meddelande. Här uppställs såsom ytterligare brottsförutsättning att tvånget ska vara otillbörligt. Bedömningen av om ett tvång ska anses otillbörligt i det enskilda fallet får prövas med hänsyn främst till syftet för tvånget. Det kan röra sig om tvång med uppsåt att skada eller i syfte att få oskäligen ekonomisk fördel samt tvång som sker genom att hota med åtgärder mot en annan person, t.ex. den tvungnes anhöriga.⁵

En förutsättning för att fullbordat brott ska anses föreligga är att tvånget har lett till att offret har förmåtts att göra, tåla eller underlåta något. Om tvånget inte har lett till sådant resultat kan gärningsmannen inte dömas för fullbordat brott. Förberedelse, försök och stämpling är straffbart i förhållande till grovt olaga tvång men inte i förhållande till olaga tvång av normalgraden.

⁴ Jfr NJA II 1962 s. 125.

⁵ Ibid.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen 1) har innefattat våld av allvarligt slag, 2) har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller 3) annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Minimistrafvet för grovt olaga tvång höjdes den 1 juli 2017 från sex till nio månaders fängelse. Höjningen av minimistrafvet för grovt olaga tvång var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga tvång av normalgraden, utan syftade till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga tvång. Däremot var det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökade för den lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen av minimistrafvet för grovt olaga tvång ökade alltså den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.⁶

3.3.2 Olaga förföljelse

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel av normalgraden eller försök till sådant brott,
2. olaga tvång av normalgraden,
3. olaga hot av normalgraden,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång,
5. kränkande fotografering,
6. olovlig identitetsanvändning,
7. olaga integritetsintrång,
8. ofredande,
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord,
10. sexuellt ofredande,
11. skadegörelse eller försök till sådant brott,

⁶ Prop. 2016/17:108 s. 52.

12. ringa skadegörelse, eller
13. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Bestämmelsen om olaga förföljelse (stalkning) infördes i brottsbalken 2011 som ett led i strävandena att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas för eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier, ofta vid upprepade tillfällen. Brottet olaga förföljelse infördes i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse.⁷

De i straffbestämmelsen uppräknade brotten bedöms vara sådana att de typiskt sett ingår i ett förföljelsebeteende. För straffansvar krävs att det varit fråga om flera av de uppräknade brottsliga gärningarna. Därtill krävs att var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av offrets integritet. Hur många kränkande gärningar som krävs föra att kränkningen ska anses som upprepad bör bedömas med utgångspunkt i gärningarnas karaktär. Ju allvarligare gärningen är, desto färre gärningar bör det krävas för att kränkningen ska anses som upprepad. Med förföljelse avses i denna bestämmelse att någon upprepat angriper, terroriserar eller utsätter en annan person för obehag genom att begå brott eller överträdelser mot honom eller henne. Det krävs inte något särskilt syfte för förföljelsen.⁸

Hederbrottsutredningen överlämnade i oktober 2020 sitt betänkande *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57). I betänkandet föreslog utredningen bl.a. att olaga förföljelse även ska omfatta ärekränkningens brotten. Regeringen gjorde bedömningen att förtal och grovt förtal, men inte förolämpning, ska ingå i bestämmelsen om olaga förföljelse. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2022.⁹

⁷ Prop. 2010/11:45.

⁸ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 b §.

⁹ Prop. 2020/21:217.

3.3.3 Olaga hot

Den som hotar 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, döms enligt 4 kap. 5 § första stycket brottsbalken för olaga hot till böter eller fängelse i högst ett år.

Med hot om brottslig gärning förstås en gärning som av en annan person uppfattas som ett påstående om att brott kommer att utföras. Hotet behöver inte vara öppet, utan kan vara förtäckt. Det måste däremot ha kommit till den hotades kännedom. Hotet behöver inte vara objektivt farligt. Att gärningsmannen faktiskt inte avser att eller inte kan fullfölja sitt hot påverkar straffvärdet, men för ansvar krävs endast att hotet är ägnat att framkalla allvarlig rädsla för att en viss gärning ska utföras. Hotet ska vara sådant att det normalt duger för ("är ägnat") att just hos den hotade inge sådan rädsla som avses.

Om brottet är grovt döms enligt paragrafens andra stycke för grovt olaga hot till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farligt art.

Den 1 juli 2016 infördes grovt olaga hot som en särskild brottsbeteckning och vissa kvalifikationsgrunder infördes. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2017 höjdes minimistraflet för grovt olaga hot till fängelse i nio månader. Höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga hot av normalgraden utan syftade till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga hot. Som en följd av höjningen ökade emellertid det tillgängliga utrymmet för straffmätning inom den lägre graden av brottet. Genom höjningen från sex till nio månader av minimistraflet för grovt olaga hot ökade alltså den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.¹⁰

Bestämmelsen om olaga hot fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2019. I och med lagändringen ersattes det tidigare rekvisitet "allvarlig fruktan" med "allvarlig rädsla". Avsikten med denna ändring var att

¹⁰ Prop. 2016/17:108 s. 52 f.

anpassa bestämmelsen till hur tillämpningen utvecklats i praxis. Vidare lyftes skrivningen ”Den som lyfter vapen mot någon annan” bort från bestämmelsen. Enligt regeringen var det onödigt att ha kvar den tidigare skrivningen bland annat mot bakgrund av att användande av vapen endast är ett sätt som ett hot om brottslig gärning kan framföras på. I och med den nya lydelsen blev det också straffbart att hota med brottslig gärning som innebär angrepp på någons frihet eller frid. Vad som enligt regeringen främst kan bli aktuellt är hot att utsätta någon för vissa mer allvarliga och integritetskränkande brott enligt 4 kap. brottsbalken (se mer om detta i avsnitt 7.4.2). Exempelvis hot om olaga frihetsberövande, grovt hemfridsbrott eller allvarligare fall av olaga integritetsintrång.¹¹

För grovt olaga hot är det föreskrivet straffansvar för försök, förberedelse och stämpling. Olaga hot av normalgraden är inte kriminaliserat i någon form av osjälvständigt brott.

Gängbrottsutredningen har i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) föreslagit att straffskalan för olaga hot av normalgraden ska sträcka sig upp till två års fängelse och att minimistraffet för grovt olaga hot ska höjas till ett års fängelse. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

3.3.4 Olovlig identitetsanvändning

Den som genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter utger sig för att vara honom eller henne och därigenom ger upphov till skada eller olägenhet för honom eller henne döms enligt 4 kap. 6 b § för olovlig identitetsanvändning till böter eller fängelse i högst två år.

Det krävs att gärningsmannen ger sken av att vara den vars identitetsuppgifter används. Det har alltså förutsatts att det måste finnas en risk för att gärningsmannen vilseleder tredje man att det är den person som uppgifterna avser som också använder dem eller att de härrör från honom eller henne. Brottet kan förövas på olika sätt. Ett exempel som nämns i förarbetena är att i annans namn upprätta eller använda ett konto på sociala medier eller skriva en kommentar i ett kommentarsfält på en hemsida. Om kommentarsfältet förekommer på en hemsida som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarnas skydd

¹¹ Prop. 2016/17:222 s. 53 ff. och 93.

kan ansvar enligt nu aktuell bestämmelse dock inte komma ifråga om kommentarerna granskas i förväg av den som ansvarar för sidan före publicering (s.k. modererade kommentarsfält). Detta eftersom olovlig identitetsanvändning inte är ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott (se närmare om detta i avsnitt 7.2.2). Då gäller i stället den särskilda regleringen för grundlagsskyddade medier.¹²

Med skada avses ekonomisk skada, vilket också omfattar beaktansvärd fara för slutlig förlust. Med olägenhet menas obehag eller nackdel även när det inte är fråga om ekonomisk skada. Det har förutsatts att obehaget objektivt sett måste vara påtagligt. Som exempel har i förarbetena nämnts fall då identitetsuppgifterna används för att skapa ett konto i annans namn på sociala medier, när någon tillskriver en annan person extrema åsikter i kommentarsfält eller tillskriver annan relativt harmlösa men återkommande kommentarer. Det förutsätts inte att användningen av identitetsuppgifterna inneburit skada eller olägenhet utan det räcker att den medfört detta.

Straffbestämmelsen om olovlig identitetsanvändning infördes den 1 juli 2016 i syfte att motverka missbruk av identitetsuppgifter och ge skydd mot den integritetskränkning det innebär.

Olovlig identitetsanvändning får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Brottet kan dock ingå i andra brott, däribland olaga förföljelse.

3.3.5 Olaga integritetsintrång

Den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida vissa slag av integritetskänsliga bilder eller andra uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör, döms enligt 4 kap. 6 c § brottsbalken för olaga integritetsintrång till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen innehåller en specificerad förteckning av de bilder eller andra uppgifter som omfattas. Det ska dock inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig.

Med spridning avses att bilden eller uppgiften görs tillgänglig för fler än ett fåtal personer. Det krävs dock inte att dessa faktiskt tagit del av bilden eller uppgiften (se rättsfallet ”Instagrambilden” NJA 2020

¹² Se prop. 2015/16:150 s. 29 f.

s. 273 med hänvisningar). Med skada avses skada på privatlivet och den personliga integriteten. Vid vidare spridning av uppgifter får varje spridning bedömas för sig. Att en uppgift redan har gjorts tillgänglig för fler än ett fåtal personer utesluter alltså inte ansvar för en senare spridning. Det innebär t.ex. att spridning av en känslig uppgift kan vara straffbar även om den person som uppgiften avser själv tidigare har delat med sig av uppgiften.

Om brottet är grovt döms enligt 4 kap. 6 d § för grovt olaga integritetsintrång till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.

Straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång infördes den 1 januari 2018 i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot spridning av integritetskänsliga uppgifter.

Olaga integritetsintrång (som inte är grovt brott) får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

3.3.6 Ofredande

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, enligt 4 kap. 7 § brottsbalken för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen fick dess nuvarande utformning genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2018. Tidigare beskrevs det straffbara handlandet som ”Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan”. Lagändringen genomfördes för att modernisera bestämmelsen och för att anpassa den ”så att den tydligt täcker de skyddsbehov som uppkommer med nya sätt att kommunicera”.¹³

Det straffbara handlandet består i att utsätta någon annan för ett hänsynslöst agerande. Lagtexten innehåller en exemplifierande uppräkningslista av handlingssätt som kan utgöra ett sådant agerande. Det

¹³ Prop. 2016/17:222 s. 58.

första exemplet – fysiskt antastar någon annan – kan vara att lägga krokben för någon, knuffa någon, rycka eller slita i en persons kläder eller att tillfälligt hålla fast personen. Det andra exemplet avser ofredande genom störande kontakter. Formen för kontakterna saknar betydelse. Det kan alltså vara fråga om såväl direkta kontakter vid fysiska sammanträffanden som kontakter via internet eller något annat sätt att kommunicera. Kontakterna kan vara störande på grund av sitt antal eller på grund av när och hur de sker. Av betydelse är också vad kontakterna inneburit. Om det är fråga om nedsättande eller kränkande budskap kan ett mindre antal kontakter eller meddelanden utgöra ofredande, jämfört med till innehållet harmlösa eller innehållslösa kontakter.

Slutligen kan ofredande begås genom annat hänsynslöst agerande. Exempel på sådana hänsynslösa ageranden kan vara att allvarligt skrämja eller störa någon genom till exempel höga ljud eller pyroteknik, att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att personen märker det. Även mer subtila kontakter som till exempel att någon följer efter någon annan under viss tid eller återkommande står utanför någons bostad omfattas, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens. Den praxis som utbildats kring ofredande genom hänsynslöst beteende bör i stor utsträckning kunna vara vägledande för vad som utgör ett hänsynslöst agerande.

I förarbetena till moderniseringen av straffbestämmelsen behandlades frågan om också enstaka yttranden kan vara straffbara som ofredande enbart utifrån sitt innehåll. Viss kritik riktades mot att straffbestämmelsen i sådana fall skulle gå från att straffbelägga *hur* någon betar sig eller yttrar sig till att straffbelägga *vad* personen yttrar. Regeringen ansåg emellertid i likhet med Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (SOU 2016:7) att innehållet i enstaka yttranden i begränsad utsträckning bör kunna ge uttryck för ett sådant hänsynslöst agerande som omfattas av bestämmelsen. Detta förutsätter dock att gärningen också är ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt. De exempel som lyftes fram var att lämna falska dödsbud eller att framföra yttranden som – utan att utgöra hot om brottslig gärning – ifrågasätter någons människovärde, rätt till liv och till sin trygghet eller på annat sätt ger uttryck för hat mot någon. Exempel på sådana yttranden kunde enligt regeringen vara att med enfaset uppmana någon

att ta livet av sig eller att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsam natur. Regeringen påpekade dock särskilt att för att ett *hänsynslöst yttrande* ska vara straffbart krävs att gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Enligt regeringen kan det vara fallet om yttrandet riktar sig mot en särskilt sårbar person t.ex. en person som är utsatt för trakasserier och mobbning. Även sammanhanget där yttrandet sker är av betydelse. Yttranden som uttalas inom ramen för en hetsig ordväxling bör normalt inte omfattas av straffansvar medan uttalanden som sker opåkallat och överraskande i större utsträckning kan vara ägnade att vara fridskränkande. Regeringen lyfte också fram att det bör kunna vara av betydelse om yttrande sker på ett forum som många människor har tillgång till.

För att utgöra ett straffbart ofredande krävs alltså att gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Med det avses att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett är sådan att någons frid kränks. Det förutsätts inte för straffansvar att någon fridskränkning uppkommit i det enskilda fallet. Genom en sådan avgränsning till typiska effekter, undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilda personen rimligen ska kunna tåla. Angrepp på den fysiska sfären är straffbara även om den angripne inte uppfattar angreppet på grund av exempelvis sömn eller medvetlöshet. För andra ageranden krävs dock att den utsatte uppfattar angreppet men angreppet behöver inte uppfattas när det företas, utan det kan ske vid en senare tidpunkt. För dessa fall krävs för straffansvar att gärningsmannens uppsåt täcker att den utsatte uppfattar angreppet.¹⁴

3.3.7 Dataintrång

Den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift döms, enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken, för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år. Det samma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Med uttrycket *uppgift som är avsedd för automatiserad behandling* avses alla

¹⁴ A. prop. s. 98 ff.

uppgifter som uttrycks i en för en dator anpassad och läsbar form, dvs. fakta, information och begrepp såväl som program av olika slag.

Att bereda sig tillgång till en uppgift kan ske genom utskrift, nedladdning eller på annat sätt. Det ställs inte upp något krav på att den som berett sig till gång till uppgiften faktiskt tagit del av innehållet. Det krävs inte heller att gärningen skett i något särskilt syfte eller att den medfört någon särskild effekt. Inte heller behöver någon säkerhetsåtgärd ha kringgåts. Typexempel på att bereda sig tillgång till uppgift är att söka efter uppgifter i register eller liknande som gärningsmannen haft tillgång till.

Kravet på att gärningen skett olovligen innebär att samtycke från den som har rätt att förfoga över uppgiften medför att gärningen inte är olovlig. Det är dock inte detsamma som ett samtycke enbart från den som uppgiften avser. Ett sådant samtycke gör inte sökningen på uppgiften lovlig. Vid sökningar i register är det av betydelse i vilken utsträckning gärningsmannens behörighet omfattat de aktuella sökningarna. I rättsfallet RH 2000:90 hade en civilanställd vid polisens utlänningssektion behörighet att söka i polisens brotts- och belastningsregister m.m. Den anställda gjorde dock upprepade sökningar i registren trots att det inte behövdes för fullgörandet arbetsuppgifterna. För det dömdes gärningsmannen till ansvar för dataintrång. Ett annat exempel är Hovrätten för Västra Sveriges dom den 10 november 2021 i mål B 2756-21. I målet hade en polisman åtalats för att ha gjort slagningar i Polismyndighetens it-system. Enligt hovrätten hade polismannen gjort samtliga slagningar trots att han måste ha förstått att det fanns en mycket hög risk för att han inte skulle ha rätt att företa några som helst åtgärder i den brottsbekämpande verksamheten som berörde någon av de tre personer som slagningarna i it-systemet rört. Han dömdes för tre fall av dataintrång till totalt 30 dagsböter. Vid straffmätningen beaktades att han vid en fällande dom skulle avskedas från sin anställning.

Om brottet är grovt döms, enligt 4 kap. 9 c § andra stycket, för grovt dataintrång till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art. Med allvarlig skada avses främst betydande ekonomisk skada men även andra skador kan beaktas, t.ex. sådana allvarliga skadeverkningar som ett rubbat förtroende kan medföra eller skada till följd av intrång som innebär

åtkomst till synnerligen känsliga personuppgifter. Som exempel på sistnämnda uppgifter anges i förarbetena uppgifter som kan röja identiteten på den som har fingerade personuppgifter och adressuppgifter för den som medgetts kvarskrivning. Med att gärningen varit av särskilt farlig art avses bl.a. fall där själva förfarandet i sig eller det mål som gärningen riktat sig mot är att se som en försvårande omständighet. Så kan vara fallet om tillvägagångssättet varit förslaget och gjort brottsligheten svårupptäckt. Uppräkningen är inte uttömmande utan även andra försvårande omständigheter ska beaktas.¹⁵

I förarbetena uttalas att konkurrensfrågor får avgöras enligt sedvanliga konkurrensregler. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan dataintrångsbrottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, ska domstolen enbart döma för det brott som har den strängare straffskalan. Enligt förarbetena får domstolen i andra konkurrenssituationer som kan uppkomma göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.¹⁶

Försök och förberedelse till grovt dataintrång är straffbart. Det samma gäller försök och förberedelse till dataintrång som inte är grovt, dock endast om brottet inte hade varit ringa om det hade fullbordats.

3.4 Ärekränkning

3.4.1 Inledning och förutsättningarna för att väcka åtal

Ärekränkningen i 5 kap. brottsbalken skyddar en persons ära. Begreppet innefattar dels det anseende som en person har bland sina medmänniskor, hans eller hennes ”goda namn och rykte”, dels en persons egen känsla av att vara aktad och ansedd. Kränkningar av äran av det första slaget brukar kallas förtal och kränkningar av det sistnämnda slaget är förolämpning.¹⁷

Målsäganden har ett starkt inflytande över frågan om åtal överhuvudtaget ska få väckas. Åklagarens åtalsrätt för förtal och grovt förtal är inskränkt till fall när brottet riktat sig mot någon som är

¹⁵ Prop. 2013/14:92 s. 21 f.

¹⁶ A. prop. s. 22.

¹⁷ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), under inledningen till kommentaren till 5 kap. brottsbalken.

under 18 år, eller i annat fall målsäganden angett brottet till åtal, och åtal *anses påkallat* från allmän synpunkt.

Åklagarens åtalsrätt för förolämpning är begränsad på samma sätt som för förtal och grovt förtal. Det krävs också att det är fråga om förolämpning mot någon

- i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, eller
- med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
- med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Bestämmelsen om förutsättningar för åklagaren att väcka allmänt åtal gäller också när brott begås i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Justitiekanslern måste alltså iaktta bestämmelsen i egenskap av ensam åklagare på dessa områden (9 kap. 7 § TF och 7 kap. 1 § YGL).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2014 togs det tidigare kravet på att åtal *av särskilda skäl* skulle anses påkallat från allmän synpunkt bort. Av uttalanden i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen framgår att avsikten var att allmän åklagare i fråga om förtalsbrott bara skulle ingripa i särskilt kvalificerade fall och att åklagarna genom denna bestämmelse skulle ha möjlighet att avvisa obefogade anmälningar utan mer ingående undersökningar. I förarbetena angavs bara ett exempel på när det skulle kunna finnas skäl att väcka allmänt åtal. Det handlade om när en innehavare av en allmän befattning hade utsatts för förtal som avsåg hans åtgärder i befattningen.¹⁸ Regeringen konstaterade att åtalsprövningsregeln och den restriktiva syn på allmänt åtal för ärekränkingsbrott som lagstiftaren förordade fått genomslag i praxis.¹⁹

I och med lagändringen 2014 har åklagarna alltså fått något större möjlighet att driva förtalsmål och utgångspunkten är nu att allmänt åtal inte längre ska begränsas till de mest kvalificerade fallen. I förarbetena redogjordes för att det finns flera omständigheter som kan avhålla en person som anser sig ha blivit förtalad eller förolämpad från att söka upprättelse genom att driva en straffrättslig process. Rent generellt är en rättegång en påfrestning för de inblandade parterna. När det rör sig om ärekränkingsbrott kan en rättegång,

¹⁸ Prop. 1962:10 del C s. 184 f.

¹⁹ Prop. 2013/14:47 s. 23.

pekade regeringen på, dessutom vara extra betungande eftersom de förhållanden som ärekränkningen avser måste tas upp vid förhandlingen, vilket kan upplevas som besvärande och t.o.m. som en ny kränkning. En rättegång kan också, anförde regeringen, medföra ytterligare uppmärksamhet kring – och spridning av – information om förhållanden som är känsliga för målsäganden. Regeringen lyfte också fram att de processuella reglerna kan bidra till att personer avstår från att hävda befogade anspråk inför domstol. De innebär bl.a. att målsäganden som huvudregel är hänvisad till att väcka enskilt åtal och då själv svara för brottsutredningen och åtalets utförande, vilket kan upplevas som ett betydande hinder. En ytterligare avhållande faktor är risken att behöva betala sina egna och motpartens rättegångskostnader. Regeringen uttalade att när det rör sig om förtal i medierna innebär de processuella reglerna att det kan råda en stor obalans mellan målsäganden och motparten.²⁰

Regeringen noterade att frågan om att göra förändringar i de processuella reglerna kring ärekränkningens brotten hade varit föremål för utredning av Tystnadspliktskommittén och Yttrandefrihetsutredningen. I dessa utredningar föreslogs att allmänt åtal skulle gälla som huvudregel även för förtal och förolämpning (SOU 1975:102), respektive att kravet på särskilda skäl i åtalsprövningsregeln skulle slopas (SOU 1983:70). Dessa förändringar genomfördes inte. Regeringen kom dock till slutsatsen att samhället därefter hade förändrats och uttalade:

Framför allt internet har möjliggjort en mycket stor och snabb spridning av information. Informationen är lätt sökbar och blir ofta kvar på internet en lång tid. Detta är givetvis i allmänhet positivt ur ett yttrandefrihets- och demokratiperspektiv, men inte när det rör sig om brottsliga meddelanden, t.ex. förtal. Det kan antas att den stora och snabba spridningen, tillsammans med det förhållandet att uppgifterna finns kvar på internet och är sökbara under lång tid, medför andra och svårare konsekvenser för den som anser sig förtalad än andra mer traditionella publiceringar. Det har också på senare tid uppmärksamrats att klimatet i olika diskussionsfora är hårt och att många, inte minst unga personer, ”hängs ut” på nätet på ett sätt som kan drabba dem avsevärt.²¹

Enligt regeringen skulle en utvidgning av möjligheten för allmänt åtal möjliggöra bl.a. något fler ingripanden från det allmännas sida mot förtal och förolämpningar på internet eller på andra sätt som får stor spridning bland allmänheten. Regeringen såg framför sig att allmänt

²⁰ A. prop. s. 24.

²¹ A. prop. s. 25.

åtal borde kunna väckas när en fällande dom kan förväntas och det antingen finns ett klart samhällsintresse av att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar.²²

Ett sådant samhällsintresse kunde enligt regeringen föreligga om en brottstyp tar sig särskilt grova uttryck eller får en stor utbredning i samhället. Det kan t.ex. röra sig om ärekränkingsbrott som begås via internet eller på andra sätt som får en stor spridning bland allmänheten. En förutsättning bör dock vara, uttalade regeringen, att det inte handlar om brott av endast mindre allvarlig karaktär. Några exempel lämnades inte.²³

I fråga om skäl för allmänt åtal kopplade till den enskilda målsäganden uttalade regeringen att det kan handla om situationer när en enskild drabbas mycket hårt av att bli förtalad eller förolämpad. Det gällde, uttalade regeringen, åtminstone om det framstår som en naturlig insats från samhällets sida att beivra brottet. Vid bedömningen av hur hårt en enskild kan anses ha drabbats är det, anförde regeringen, naturligt att beakta den ärekränkande uppgiftens karaktär och den spridning som uppgiften har fått. Även det förhållandet att brottet har riktat sig mot en ung person kan ha betydelse.²⁴

3.4.2 Förtal

Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning döms, enligt 5 kap. 1 § brottsbalken för förtal till böter.

För ansvar krävs för det första att det handlar om en *uppgift* och att den lämnats till annan. I kravet på att det rört sig om en uppgift anses ligga att det rört sig om ett uttalande med viss bestämdhet. I rättsfallet RH 2009:40 ansågs tillmälet ”snuthora” avseende en polisman i en text som gjorts tillgänglig för andra över internet inte utgöra någon uppgift som kunde leda till förtalsansvar (eftersom texten inte ansågs vara riktad direkt mot polismannen förelåg enligt hovrätten inte heller grund för att döma till ansvar för förolämpning). En uppgift kan lämnas både muntligen och skriftligen, med ord eller i bild eller på annat sätt. I kravet på att uppgiften lämnats till annan

²² Ibid.

²³ A. prop. s. 25 och 38.

²⁴ A. prop. s. 25 f. och 38.

krävs inte någon större spridning utan brottet är fullbordat så snart uppgiften kommit till åtminstone en tredje mans kännedom.

För det andra krävs att uppgiften är ägnad att utsätta någon för andra missaktning. Vid bedömningen av detta rekvisit saknar det betydelse om uppgiften var sann eller inte. I bestämmelsen anges exempel på sådant som typiskt sett är ägnat att utsätta någon för missaktning – att utpeka någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt. Utgångspunkten för bedömningen av om en uppgift i det konkreta fallet uppfyller detta krav ska göras utifrån den utpekades utgångspunkt och inte utifrån allmänt rådande värderingar.²⁵

För det tredje krävs att något undantag från straffansvar inte är tillämpligt. Undantagsbestämmelsen i paragrafens andra stycke förutsätter att den som lämnat uppgiften var skyldig att uttala sig eller det annars var försvarligt att lämna uppgift i saken och den som lämnat uppgiften visar att 1) uppgiften var sann eller 2) han eller hon hade skälig grund för den.

En juridisk skyldighet att uttala sig innebär i sig att det är försvarligt att lämna uppgiften och utgör således ett särskilt fall av försvarlighet. Det kan följa av lag eller åligga någon i tjänsten.

Bedömningen av om det annars varit försvarligt att lämna uppgiften måste göras med hänsyn till alla omständigheter när uppgiften lämnades. Det bör t.ex. beaktas hur allvarliga påståendena är, till vem och i vilken situation eller med vilket syfte uppgiften lämnades, vem som avsågs med uppgiften och vem som lämnade den. Vid försvarlighetsbedömningen måste beaktas att den vidsträckta yttrandefriheten är grundvalen för ett demokratiskt samhällsskick. Det måste finnas utrymme för den politiska debatten. Också andra samhällsrelaterade, kulturella och vetenskapliga frågor måste få ventileras, även om enskilda personer i viss mån skulle angripas i denna diskussion. Ett annat viktigt område, där yttrandefriheten bör beaktas särskilt, är den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen. Det är ett allmänt samhällsintresse att nyhetsförmedlingen är fullständig och vederhäftig och detta intresse kan därför ofta få väga över den enskildas anspråk på skydd mot kränkande uttalanden. Vad som ibland kallas sensations- eller skandaljournalistik och som inte står i samband med den egentliga nyhetsförmedlingen har inte motsvarande skydd.²⁶

²⁵ Se rättsfallet ”Studenternas förtalsbrott” NJA 2014 s. 808.

²⁶ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 § brottsbalken.

Vid bedömning av de s.k. försvarlighetsfallen ligger bevisbördan på gärningsmannen. Han eller hon ska då visa att uppgiften som lämnats till annan var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den. Kravet på bevisningen varierar beroende på omständigheterna. Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 1987 s. 285 II att ett mindre starkt allmänintresse, liksom en allvarigare beskyllning och ett tydligare utpekande, bör leda till strängare krav när det gäller underlaget för uttalandena.

Om brott som avses i 1 § är grovt döms, enligt 5 kap. 2 § brottsbalken för grovt förtal till böter eller fängelse i högst två år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada.

3.4.3 Förolämpning

Den som, i annat fall än som avses i förtalsbestämmelserna i 5 kap. 1 eller 2 §§ brottsbalken, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms enligt 5 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen är ägnad att kränka den andras självkänsla eller värdighet, för förolämpning till böter, eller om brottet är grovt, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen ändrades den 1 januari 2019 i syfte att förtydliga och modernisera utan att någon ändring i sak var avsedd.

En straffbar handling kan uttryckas både genom ord och genom andra handlingar, till exempel tecken, gester eller imitationer. Utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandena riktar sig till den berörda personen själv. Inte alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon omfattas av straffansvar utan det bör i stället krävas att uttalandet på ett mer personligt plan kan träffa den angripna. Så kan t.ex. vara fallet om uttalandet anspelar på en persons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något särpräglat drag i utseendet.²⁷

Kravet på att gärningen ska vara ägnad att kränka den andras självkänsla eller värdighet infördes den 1 januari 2019.²⁸ Genom det kravet tydliggjordes att någon kränkning inte behöver ha uppkommit

²⁷ Prop. 2016/17:222 s. 72.

²⁸ A. prop. s. 101.

i det enskilda fallet utan att det avgörande i stället är om gärningen typiskt sett var sådan att den kunde orsaka en kränkning av sådant slag. Bedömningen ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Bestämelsen ändrades i syfte att förtydliga och modernisera utan att någon ändring i sak var avsedd.

I rättsfallet NJA 2004 s. 331 ansågs skällsord som en person yttrat till polismän i en ingripandesituation inte utgöra förolämpning. Enligt Högsta domstolen var det tydligt att ord som ”grisar” och ”svin” kan användas för att smäda och att de då kan föranleda straffansvar för förolämpning. Gärningsmannen hade emellertid uttalat orden mera för att ge uttryck för egen ilska och fysisk smärta än i syfte att skymfa.²⁹ Polismännens ärekänsla ansågs därför inte ha blivit sårad på det sätt som förutsätts för straffansvar. I rättsfallet NJA 1994 s. 557 konstaterade Högsta domstolen att det hos polismän i tjänsteutövning bör finnas en viss tolerans mot att personer som blir föremål för ingripande ger uttryck för sina känslor i mindre väl valda ordalag. Gärningsmannen hade dock i det fallet överskridit vad som kunde godtas och dömdes för förolämpning.

3.5 Uppvigling

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, döms enligt 16 kap. 5 § för uppvigling till böter eller fängelse i högst sex månader.

Formen för hur meddelandet lämnas till allmänheten är inte avgörande utan i stället om det ges offentlighet. Det kan ske genom t.ex. spridning över internet. För att meddelandet ska vara riktat till allmänheten bör krävas att kretsen det riktas till inte på en gång varit en både liten och sluten krets.³⁰ Svea hovrätt har i dom den 21 november 2001 i mål B 162-00 angående uppvigling uttalat sig om spridning

²⁹ Jfr också Svea hovrätts dom den 23 februari 2021 i mål B 10415-20 i vilket Högsta domstolens avgörande refereras. Den tilltalade kallade åklagaren för horunge och mammaknullare under en huvudförhandling. Detta ansågs vara klart över gränsen för hur någon bör uttala sig i en rättssal men den tilltalade friades från ansvar.

³⁰ Jfr prop. 2009/10:78 s. 59.

över internet. I målet hade gärningsmannen genom flera artiklar i en tidning uppmanat till skadegörelse mot maskiner och övrigt teknisk materiel som användes vid byggandet av trafikleder i Stockholm. Artiklarna lades sedan ut på internet och blev då, enligt domstolen, i princip tillgängliga för envar. Utöver att offentlighetsrekvisitet i straffbestämmelsen om uppvigling därmed ansågs uppfyllt, påverkade spridningssättet också rubriceringen av brottet genom att brottet ansågs grovt.

Straffbestämmelsen kräver även att gärningsmannen uppmanar eller med ett avsiktsuppsåt försöker förleda till bl.a. brottslig gärning.³¹ Med brott avses en i lag straffbar handling. Förledande kan ske i form av framställningar som innehåller noggranna och fungerande beskrivningar av hur brottsliga gärningar kan genomföras, t.ex. hur sprängmedel tillverkas och apteras. Detsamma kan, beroende på omständigheterna, gälla den som uttrycker stark antipati mot en person och samtidigt anger var vederbörande kan anträffas. En uppvigling behöver alltså inte vara bokstavlig utan kan ske ”mellan raderna”. Även prisande av brottsliga handlingar kan bedömas som ett sätt att förleda till brott.³² Det bör dock enligt regeringen iakttas betydande försiktighet vid bedömning av om ett uttryck för gillande och sympati kan anses innefatta en uppmaning till efterföljd.³³ Brottet förutsätter inte att uppmaningen följts och något brott eller annan handling verkligen kommit till stånd.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av om det är fråga om ett ringa fall ska särskilt beaktas om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Är brottet med hänsyn till att gärningsmannen sökt förleda till allvarligt brott eller annars att anse som grovt, ska dömas till fängelse i högst fyra år.

³¹ Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, Svensk straffrätt IV, (version 2, JUNO), s. 68.

³² Axberger, Nätkränkningar som rättsligt och demokratiskt problem, 2018, s. 48.

³³ Prop. 2009/10:78 s. 59.

3.6 Brotts mot allmän verksamhet m.m.

3.6.1 Inledning

Brotten i 17 kap. brottsbalken har det gemensamt att de ska utgöra ett skydd inte bara mot angrepp på eller hot mot en enskild person, utan också mot allmän verksamhet. Många av bestämmelserna är dessutom kvalificerade varianter av brottstyper som regleras i andra delar av brottsbalken. Brotten mot allmän verksamhet i kapitlet anses därför vara mer straffvärda än motsvarande gärningar i andra kapitel. Som framgår nedan stadgas för de i 1 § straffbelagda gärningarna alltså en strängare straffskala än den som skulle tillämpas för samma gärning om den riktades mot någon som inte har skydd enligt lagrummet (eller som har motsvarande skydd genom tillämpning av 5 §).

Kapitlet motsvarar i huvudsak 10 kap. strafflagen i dess lydelse efter 1948 års strafflagsrevision, även om flera lagstiftningsåtgärder har vidtagits sedan dess. Före 1975 års genomgripande reform av bl.a. 20 kap. brottsbalken (se närmare om det i kapitel 8) var kretsen av dem som skyddades vid flera av brotten bestämd på så sätt att det skulle vara fråga om brott mot innehavare av ämbete eller annan befattning med vilket var förenat ämbetsansvar. När det i 20 kap. brottsbalken stadgade ämbetsansvaret avskaffades skedde följdändringar även i 17 kap. brottsbalken och kretsen som skyddades vid dessa brott bestämdes i stället genom att den brottsliga gärningen beskrevs som en gärning riktad mot myndighetsutövning.³⁴

3.6.2 Om begreppet myndighetsutövning

Utöver den ovan berörda ändringen av 20 kap. brottsbalken genomfördes under samma årtionde en rad ytterligare omfattande lagändringar. Inom ramen för dessa lagstiftningsärenden kom begreppet myndighetsutövning att behandlas relativt utförligt. Det ansågs vara en fördel om begreppet fick samma innebörd inom olika områden av lagstiftningen, samtidigt som det skulle beaktas att lagarna hade

³⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap., med hänvisningar.

stora skillnader i fråga om tillämpningsområde och syfte.³⁵ Det uttalades att ett grundläggande syfte med lagändringarna var samhällets intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Samma intresse ansågs göra sig gällande när myndighetsutövningen utsätts för angrepp utifrån i form av våld, hot eller liknande.³⁶

I rättsfallet NJA 2016 s. 880 uttalade Högsta domstolen att med myndighetsutövning brukar avses åtgärder som gäller utövandet av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande, eller ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Myndighetsutövning grundas ytterst på samhällets maktbefogenheter gentemot den enskilde. Den kommer till stånd och får, i förekommande fall, rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlighetsregler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. I målet ansågs angrepp på en parkeringsvakt som utfärdat kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering inte utgöra förgripelse mot tjänsteman. Högsta domstolen hänvisade till lagens förarbeten där det uttalats att utfärdande av parkeringsanmärkning på tomtmark inte utgör myndighetsutövning och att förhållandet mellan markägaren och bilisten är rent privaträttsligt. Högsta domstolen konstaterade vidare att parkeringsvaktens befattning eller arbete inte heller omfattades av 17 kap. 5 § brottsbalken och ogillade åtalet för förgripelse mot tjänsteman.³⁷

Rättsfallen NJA 1980 s. 421 I–III gällde frågorna om trafikpersonal (förare respektive biljettkontrollant på buss respektive spårvagn) utövade myndighet i den mening som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken.³⁸ Högsta domstolen tog fasta på att det enligt föreskrift i en då gällande lokal ordningsstadga var en plikt för trafikpersonalen att sörja för ordning och säkerhet på buss och spårvagn och i övrigt tillse att föreskrifterna i stadgan eller annars meddelade bestämmelser iakttoogs. Resenärerna hade dessutom en straffsanktionerad skyldighet att lyda föreskrifterna och anvisningar som lämnades av trafikpersonalen. Enligt Högsta domstolen var trafikpersonalen i

³⁵ Se ang. regeringsformen prop. 1973:90 s. 397, ang. brottsbalken prop. 1975:78 s. 110, 141 ff. och 180 f., ang. skadeståndslagen prop. 1972:5 s. 311 f., samt ang. förvaltningslagen prop. 1971:30 s. 330 ff.

³⁶ Prop. 1975:78 s. 176 ff.

³⁷ Se även rättsfallet NJA 1988 s. 26.

³⁸ Se även Hovrätten för Västra Sveriges dom den 21 september 2011 i mål B 3708-10, där angrepp mot en biljettkontrollant i kollektivtrafiken bedömdes som våld mot tjänsteman.

myndighetsutövning när de meddelade anvisningar i kraft av ordningsstadgan. Det våld och hot som de utsattes för med anledning av dessa anvisningar omfattades därför av skyddet enligt 1 §. Högsta domstolen dömde därför till ansvar för våld respektive hot mot tjänsteman. Den här typen av lokalt beslutade ordningsföreskrifter återfinns numera i 4 kap. ordningslagen (1993:1617). Se avsnitt 3.6.6 nedan.

Att personal inom sjukvården faller utanför skyddet i 17 kap. brottsbalken har lyfts fram i lagstiftningsarbete.³⁹ Även i underrettspraxis har sjukvården som regel ansetts inte utgöra myndighetsutövning. Det finns dock exempel på hovrättsavgöranden där bedömningen varit att målsägandena, samtliga verksamma inom sjukvården och utsatta i tjänsten, utövat myndighet och därför omfattats av 17 kap. brottsbalken. I ett äldre avgörande från Svea hovrätt från den 27 oktober 1981 i mål B 2507/80 blev en patient, som attackerat en läkare efter att läkaren avslagit en remiss, dömd till ansvar för våld mot tjänsteman. Även Hovrätten över Skåne och Blekinge dömde, i ett avgörande från den 8 juni 1982 i mål B 744/81, till ansvar för våld mot tjänsteman vid angrepp mot sjukvårdspersonal. Målsäganden var en sjuksköterska som var anställd vid en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. På avdelningen där hon arbetade vistades sedan en tid två av gärningsmannens barn. Det var inför ett beslut om att placera barnen i fosterhem som pappan till barnen besökte kliniken och angrep sjuksköterskan med våld. Även i två mer aktuella avgöranden har domstolarna placerat sjukvårdspersonal under skyddet i 17 kap. brottsbalken. I Svea hovrätts dom den 3 april 2012 i mål B 8736-11 ansågs en underläkare, som skulle fatta beslut om intagning av patient på psykiatrisk akutmottagning, utöva myndighet. De hot som därvid uttalades mot honom träffades därför av straffbestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken. Vidare uttalade Göta hovrätt i en dom den 16 augusti 2013 i mål B 1932-13 att förskrivningsrätt avseende läkemedel som följer av författning utgör myndighetsutövning. Hot som uttalades mot en läkare, i samband med att läkaren vägrade skriva ut recept på viss medicin, ansågs därför utgöra hot mot tjänsteman.⁴⁰

Det finns många exempel på fall då ambulanssjukvårdare på olika sätt angripits eller hindrats i samband med vårdinsatser. Dessa

³⁹ Prop. 2018/19:155 s. 35.

⁴⁰ Se även Hovrätten för Övre Norrlands dom den 7 september 1979 i mål B 124/79 i vilket läkare som under en operation av en patient hotades av patienten, ansågs utöva myndighet.

personer har av tingsrätt och hovrätt som regel ansetts inte falla under bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken utan istället under de straffstadganden som gäller för var och en. Ett exempel är Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 1 mars 2010 i mål B 2353-09. Hovrätten ansåg att en ambulanssjukvårdare, som utsattes för våld i samband med att sjukvårdaren (på uppmaning av polis) skulle undersöka skadorna på en gripen person, inte omfattades av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.⁴¹ Samma hovrätt prövade i dom den 28 september 2021 i mål B 2009-21 om ett hot mot en ambulanssköterska som i samband med en trafikolycka ombett en person att inte närma sig olycksplatsen utgjorde hot mot tjänsteman. Hovrätten uttalade att ambulanssköterskan var i tjänst men att hennes instruktioner till den tilltalade inte utgjorde myndighetsutövning. I ett äldre avgörande från Svea hovrätt, från den 24 november 1977 i mål B 516/77 gjordes en annan bedömning av en liknande situation. En ambulansförare blev angripen med våld i samband med att föraren anlät till en fastighet för att transportera en sjuk till sjukhus. Den tilltalade dömdes för våld mot tjänsteman.

I doktrinen har uttalats att vägran att vårda eller beslut om begränsningar i en rätt till vård kan betraktas som myndighetsutövning, om det är fråga om en monopolställning för det allmänna.⁴² Beslut om att neka en vårdsökande magnetkameraundersökning har däremot i mål om rätt till skadestånd ansetts inte utgöra myndighetsutövning.⁴³

Brottmål där personal inom socialtjänsten blivit utsatta för hot och våld är enligt vår erfarenhet vanligt förekommande. Inte sällan handlar det om socialekreterare, eller personer med motsvarande arbetsuppgifter, som handlagt och beslutat i fråga om en sökandes möjlighet att få ekonomiskt eller annan form av bistånd från kommunen. Som exempel kan nämnas Svea hovrätts dom den 15 februari 2019 i mål B 8704-17 där gärningsmannen hade angripit en socialekreterare

⁴¹ Se även Hovrätten för Västra Sveriges dom den 24 september 2014 i mål B 3967-14, Göta hovrätts dom den 16 augusti 2013 i mål B 1932-13 och Svea hovrätts dom den 7 juni 2012 i mål B 8283-11. Undantag finns, se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 11 november 2015 i mål B 2606-15 där ambulansförare utsattes för våld i samband med en ambulanstransport. Tingsrätten, vars bedömning hovrätten anslöt sig till, anförde att transporten i vart fall delvis genomfördes i syfte att ta blodprov på den tilltalade. Domstolarna dömde därför till ansvar för våld mot tjänsteman. Någon hänvisning till 17 kap. 5 § gjordes inte.

⁴² Jfr Bengtsson, *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, andra upplagan, 1996, s. 43–44.

⁴³ Se rättsfallet RH 2016:85 i vilket hänvisningar också görs till mer generella uttalanden om vad som utgör myndighetsutövning inom hälso- och sjukvården i prop. 1992/93:43 *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet*.

med hot om våld efter att socialsekreteraren avslagit en begäran om ekonomiskt bistånd. I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 28 januari 2021 i mål B 3682-20 dömdes den tilltalade för att vid upprepade tillfällen ha angripit socialsekreterare som handlagt ärenden rörande gärningspersonens barn. I båda målen rubricerades gärningarna som hot mot tjänsteman.

Även personal som utför annat socialt arbete kan falla under 17 kap. brottsbalken även om det erfarenhetsmässigt är mindre vanligt förekommande. Ett exempel är Svea hovrätts dom den 16 juni 2021 i mål B 6285-21 där gärningsmannen dömdes för två fall av hot mot tjänsteman som var riktade mot två olika behandlingspedagoger som arbetade på det SiS-hem där gärningspersonen var placerad.

Som huvudregel omfattas inte heller räddningstjänstpersonal av det förstärkta skyddet i 17 kap. brottsbalken. Två undantag är Svea hovrätts domar den 10 december 2008 i mål B 460-08 och den 15 november 2011 i mål B 1362-11. I det första målet var bl.a. räddningstjänsten tillkallad för att släcka en balkongbrand som utbrutit i samband med nyårsfirande. Gärningsmannen smällde av en nyårsraket strax intill en brandman vilket orsakade brandmannen smärta i öronen och hörselproblem. Tingsrätten uttalade sig inte särskilt om hur domstolen såg på brandmannens ställning eller om han utövande myndighet vid tillfället. Tingsrätten dömde dock till ansvar för våld mot tjänsteman. Hovrätten ändrade inte på rubriceringen. I det andra målet angreps bland andra en brandman som höll på att släcka en brand. Gärningsmannen höjde en motorsåg och gjorde utfall mot brandmannen. Tingsrätten uttalade att brandmannen agerade som tjänsteman i myndighetsutövning och dömde till ansvar för hot mot tjänsteman. Hovrätten ändrade inte på rubriceringen.

Ordningstvakter utövar i regel myndighet. En ordningstvakt kan förordnas vid bl.a. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, i lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten, vid säkerhetskontroll i domstolar samt i vissa fall också inom kollektivtrafiken och på akutmottagningar på sjukhus. Ordningstvakter har enligt polislagen (1984:387) givits vissa befogenheter som normalt sett endast tillkommer polismän. En ordningstvakt har t.ex. enligt 13 § och 29 § tredje stycket polislagen rätt att utöva myndighet för att bl.a. upprätthålla den allmänna ordningen. De befogenheter som i och med förordnandet tillkommer en ordningstvakt gäller emellertid endast inom ramen för förordnandet. En ordningstvakt kan

därför inte medverka vid upprätthållandet av allmän ordning utanför det i förordnandet preciserade området, t.ex. när han eller hon förflyttar sig från ett tjänstgöringsområde till ett annat.⁴⁴

Även lärares arbetsuppgifter kan innefatta myndighetsutövning. Betygsättning anses utgöra en form av myndighetsutövning.⁴⁵ Så har t.ex. Svea hovrätt i en dom den 14 oktober 2020 i mål B 2804-19 dömt för våld mot tjänsteman sedan en anhörig till en elev i årskurs 9 angripit läraren med våld efter att eleven fått ett ofördelaktigt betyg av läraren. Även rektorers arbetsuppgifter har i praxis ansetts innebära myndighetsutövning som t.ex. i Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 18 november 2020 i mål B 3121-20.⁴⁶

När det gäller polismän torde denna kategori kunna utöva myndighet även om den angripna inte direkt är i tjänst. En förutsättning för ansvar är dock att det står helt klart för förövaren att personen som angrips är polisman och utövar myndighet. Ett exempel är en polisman som är på väg hem efter att ha avslutat sin tjänstgöring, men som i rådande situation ändå har befogenhet att upprätthålla allmän ordning.⁴⁷

3.6.3 Våld eller hot mot tjänsteman

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § brottsbalken för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit att göra i myndighetsutövningen. Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Begreppet våld på person innefattar dels misshandel, dels sådana former av betvingande som innebär att den utsatte praktiskt taget fullständigt berövas sin kroppsliga rörelsefrihet. Med sådant våld avses

⁴⁴ Se Ds 2003:50 *Ordningvakter och väktare*.

⁴⁵ Se prop. 2007/08:66 s. 11 och prop. 2016/17:46 s. 21.

⁴⁶ Det framstår dock inte som självklart utifrån vad som redovisats i domen att rektorn utövade myndighet i den situation som var föremål för prövning.

⁴⁷ Se Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, Svensk straffrätt IV (version 2, JUNO), s. 230.

samma sak som i bestämmelsen om rån i 8 kap. 5 § brottsbalken, nämligen misshandel eller ett allvarligt betvingande. För ansvar för våld mot tjänsteman krävs alltså att en person tillfogas kroppskada, sjukdom eller smärta eller försätts i vanmakt eller något annat sådant tillstånd.⁴⁸ Vad gäller sådant våld som innefattar betvingande omfattar 1 § inte alla gärningar som enligt 4 kap. är frihetsbrott. Våld som faller under 4 kap. 4 § och inte är våld på person kan bestraffas som våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 §. Att fängsla eller föra bort en tjänsteman faller dock regelmässigt in under 1 §.

Med hot om våld avses att någon genom tal eller handling framför hot om sådant våld som nyss angetts. Hotet om våld måste vara sådant att det framstår som allvarligt menat. Det krävs alltså att hotet framställs på ett sådant sätt att det normalt är tillräckligt för att hos den hotade inge farhågor om att hotet skulle kunna förverkligas. Farhågorna behöver dock inte avse att hotet skulle kunna förverkligas exakt på det sätt som angetts och även mera förtäckta hotelser om våld kan leda till straffansvar.⁴⁹ Hotet måste ha kommit till den hotades kännedom och så snart det gör det har hotet fullbordats. Om det hot som framförs inte avser våld på tjänstemannen utan till exempel på hans eller hennes anhöriga eller på egendom som tillhör tjänstemannen kan inte dömas till ansvar för hot mot tjänsteman. Däremot kan i sådant läge dömas till ansvar för förgripelse mot tjänsteman (se nedan).

För att ansvar för våld eller hot mot tjänsteman ska kunna dömas ut förutsätts att det våld som utövas eller det hot om våld som framförs har ett visst samband med den myndighetsutövning som tjänstemannen utför, står i begrepp att utföra eller har utfört.

För det första är det alltså straffbart att på angivet sätt förgripa sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning. Vad detta innebär har berörts i förarbetena till 17 kap. brottsbalken. Departementschefen uttalade att den skyddade personkretsen omfattar framför allt tjänstemän som är anställda i stat eller kommun och som har befattningar där det ingår att utöva myndighet. Skyddet omfattar enligt departementschefen all verksamhet i befattningen, såsom förrättning och utredningsarbete etc. och förgripelse mot sådan tjänsteman blir straffri endast där den riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen.

⁴⁸ Jfr rättsfallet NJA 2015 s. 668.

⁴⁹ Se rättsfallet ”Raplåten” NJA 2021 s. 215, punkt 12–13.

Som exempel angavs att vad som sker under resa mellan bostad och tjänstgöringsplats ligger alltså i allmänhet utanför det straffbara området (jämför dock vad som anförts om polismän ovan).⁵⁰ I rättsfallet NJA 1952 s. 512 – med tillämpning av äldre lag enligt vilken det krävdes att gärningen skedde mot någon då han var i tjänsteutövning – ansåg Högsta domstolen att misshandel på en tulltjänsteman hade ägt rum i tjänstemannens tjänsteutövning trots att misshandeln skedde under en måltidsrast. Detta eftersom tulltjänstemannen hade viss bevakningsskyldighet även under sin rast.

Uttalandena i förarbetena att straffskyddet omfattar all verksamhet av tjänstemän i vilkas verksamhet ingår att utöva myndighet, såsom förrättning, utredningsarbete m.m. har i Brottsbalkskommentaren ansetts möjligen något svåra att förena med de uttalanden som gjordes när tjänstefelsbestämmelsen utvidgades.⁵¹ Det har pekats på att vid den reformen utvidgades ansvaret för offentligt anställda till att omfatta inte endast gärningar innefattande oriktig myndighetsutövning utan också vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. Detta skedde genom att i lagtexten uttrycket ”i myndighetsutövning” byttes ut mot ”vid myndighetsutövning”. I förarbetena till reformen av tjänstefelsbestämmelsen uttalades att ansvaret, genom denna ändring, därmed skulle komma att omfatta ”förutom myndighetsutövning – åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna”.⁵²

Svårigheten att avgöra om en tjänsteman utövar myndighet i en specifik situation medför inte nödvändigtvis problem i rättstillämpningen. Som framgår av paragrafens lydelse är det nämligen också straffbart att tvinga en tjänsteman till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen. Dessutom är det straffbart att hämnas en åtgärd som tjänstemannen redan vidtagit eller som han eller hon underlåtit att vidta.

Det kan tilläggas att även om myndighetsutövningen skulle vara oriktig, till exempel om den saknar författningsstöd eller går utöver vad som gäller för uppgiften, anses det normalt ändå vara fråga om myndig-

⁵⁰ Prop. 1975:78 s. 177 f.

⁵¹ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §.

⁵² Prop. 1988/89:113 s. 23.

hetsutövning. Om någon däremot helt saknar behörighet att utöva myndighet kan tjänstemannen vara att betrakta som en enskild person.⁵³

Den 1 juli 2016 delades bestämmelsen upp i dels brott av normalgraden med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år, dels grovt brott med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Samtidigt togs brottstypen ringa brott bort. Dessutom kriminaliserades stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman. Vidare ändrades 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken redaktionellt då begreppet tjänsteman infördes i brottsbeskrivningen av den straffbara gärningen för att beteckna den person som gärningen riktas mot.⁵⁴

Den 1 januari 2020 ändrades straffskalan för det grova brottet. Numera stadgas att om brottet är grovt döms enligt paragrafens andra stycket för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett och högst sex år. Regeringen uttalade att höjningen av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman inte var avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden, utan syftade till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt våld eller hot mot tjänsteman. Däremot var en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för normalgraden av brottet. Genom höjningen från sex månader till ett år av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ökar, enligt regeringen, den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.⁵⁵

I bestämmelsen anges tre kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om ett brott är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Den *första punkten* behandlar fallet att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag. För att våldet ska anses vara av allvarligt slag krävs att det rör sig om misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer. Den *andra punkten* avser fall där gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag. Genom denna kvalifikationsgrund framhålls hotets allvar som en central omständighet att beakta vid gradindelningen. Hotet ska vara ägnat att inge brottsoffret upp-

⁵³ Se prop. 1975:78 s. 180 f. och Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, Svensk straffrätt IV (version 2, JUNO) s. 229 not 279.

⁵⁴ Se prop. 2015/16:113 s. 91.

⁵⁵ Prop. 2018/19:155 s. 45.

fattningen att det finns stark anledning att räkna med att hotet kommer att verkställas. Den *tredje punkten* avser fall där gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Till gärningar av särskilt hänsynslös art hör främst sådana där det försvärande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet på honom eller henne. Att gärningen är av särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvärande omständigheter som exempelvis är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen utförs, till exempel omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller annars kan påverka samhällets funktionssätt.⁵⁶

Såväl våld eller hot mot tjänsteman som grovt våld eller hot mot tjänsteman är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Som nämnts är stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman numera straffbelagt.

3.6.4 Förgripelse mot tjänsteman

Den som på något annat sätt än som anges i 17 kap. 1 § brottsbalken otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms enligt 17 kap. 2 § brottsbalken för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. Skillnaden mellan bestämmelserna ligger i beskrivningen av den brottsliga handlingen. Nu aktuell bestämmelse avser andra handlingsformer än vad som avses i 1 §. Under bestämmelsen faller våld på person, som inte riktar sig mot den skyddade utan till exempel mot hans eller hennes anhöriga. Vidare hör hit skadegörelse och andra liknande gärningar samt hot om annat än våld på person, till exempel förtal eller skadegörelse.

Den brottsliga gärningen måste enligt bestämmelsen ske med visst syfte. Straffbarheten har vidare genom uttrycklig föreskrift i lagtexten gjorts beroende av att gärningen företas ”otillbörligen”. Rekviritet ”otillbörligen” medger att hänsyn tas till omständigheter som låter handlingen framstå som i viss mån ursäktlig eller förklarlig, även om någon intressekollision i egentlig mening inte kan antas. Att

⁵⁶ Prop. 2015/16:113 s. 83 ff.

det som tvång eller hämnd mot en tjänsteman begås en gärning som innefattar brott eller hot om brott är alltid, utom i nödsituationer och liknande, otillbörligt.

I Göta hovrätts dom den 11 juni 2020 i mål B 1599-20 dömdes en person bland annat för förgripelse mot tjänsteman efter att han spottat en polisman i ansiktet samtidigt som han uttalat ”Corona”. I rättsfallet RH 2005:53 rubricerades spottloskor mot polismän på samma sätt. I Göteborgs tingsrätts dom den 6 juli 2020 i mål B 9510-20 dömdes en tilltalad som hade hostat och harklat sig mot en polisman samtidigt som den tilltalade bl.a. hade uttalat att han hade Corona. Tingsrätten rubricerade gärningen som förgripelse mot tjänsteman.

Däremot har i rättsfallet RH 2013:61 förolämpningar mot en polisman i myndighetsutövning ansetts inte vara ett sådant handlande som är kriminaliserat som förgripelse mot tjänsteman, utan enbart som förolämpning. I rättsfallet motiverade hovrätten, som ansåg att bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman språkligt sett i och för sig kunde anses omfatta förolämpningar, utförligt sitt ställningstagande. Domstolen anförde:

Före den s.k. ämbetsansvarsreformen 1976 var angrepp på den som utövade allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken kriminaliserat som våld eller hot mot tjänsteman (1 §), förgripelse mot tjänsteman (2 §) och missfirmelse mot tjänsteman (5 §). Uppdelningen i de tre brottskategorierna togs vid brottsbalkens tillkomst över från strafflagens 10 kap. År 1948 hade strafflagen reformerats (se NJA II 1948 s. 300–314). Vid brottsbalkens införande förändrades beskrivningen av den brottsliga gärningen vid missfirmelse mot tjänsteman så att den kom att avse att gärningsmannen förolämpar den skyddade personen (se NJA II 1962 s. 260–261). Reformen år 1976 tog främst sikte på att ändra definitionen av den genom bestämmelserna skyddade personkretsen. Vidare togs den särskilda kriminaliseringen av missfirmelse mot tjänsteman bort. Behovet av straffskydd mot missfirmelse av någon i dennes myndighetsutövning ansågs nämligen tillgodosett genom den allmänna straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Eftersom förolämpning vid denna tid endast fick åtalas av målsäganden infördes samtidigt en rätt för åklagare att under vissa förutsättningar väcka åtal för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning (se NJA II 1975 s. 644–645). Förutom i beskrivningen av skyddsobjektet gjordes ingen ändring i bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman. Avsikten var att frågor som rör den brottsliga handlingens olika beståndsdelar skulle bli att bedöma på samma sätt som tidigare (a.a. s. 646).

Enligt hovrätten var lagstiftarens avsikt alltså inte att förolämpning skulle falla in under den beskrivning av den straffbara gärningen som finns i bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman. Åtalet för förgripelse mot tjänsteman ogillades därför.

I rättsfallet RH 1990:82 prövade hovrätten om det kunde anses utgöra förgripelse mot tjänsteman att hota med att ta sitt liv, om inte den tilltalade fick ut sitt resedokument från (dåvarande) Invandrarverket. Den tilltalade hade under ett besök på myndigheten, i samband med att han uttalade nämnda hot, hållit upp en flaska med brandfarlig vätska och en cigarettändare. Majoriteten i hovrätten uttalade:

Av motiven till 17 kap 2 § framgår att fråga skall vara om åstadkommande eller hot om åstadkommande av någon för tjänstemannen menlig effekt. Som exempel nämns skadegörelse eller annat brott som riktas mot tjänstemannen; att hota med att ange tjänstemannen för brott eller att starta en presskampanj sägs också kunna med hänsyn till omständigheterna vara att straffa enligt paragrafen (NJA II 1948 s. 308 f). Vad som åsyftas synes vara gärningar eller hot om gärningar som kan sägas typiskt sett innebära ett angrepp på tjänstemannens skyddssfär. Dit kan inte anses höra att någon hotar att ta livet av sig, om tjänstemannen inte beslutar på visst sätt. Det obehag det innebär för en tjänsteman att en rättssökande sätter detta sitt hot i verket utgör således enligt hovrättens mening inte sådan olägenhet för tjänstemannen som åsyftas i straffstadgandet.

Hovrätten frikände därför den tilltalade från ansvar. Det har enligt vår kännedom inte meddelats någon dom som i fråga om självmordshot gått i annan riktning än detta avgörande. Däremot finns det exempel på tingsrättsavgöranden där motsvarande bedömning gjorts.⁵⁷

De praktiskt viktigaste fallen av förgripelse mot tjänsteman är sådana där den förgripliga gärningen inte företas utan där endast hot om en sådan gärning används som påtryckningsmedel. Dessa fall är ofta att jämföra med utpressning. Liksom det är straffbart att förskaffa sig ekonomisk vinning av någon enskild genom utpressning är det enligt nuvarande bestämmelse straffbart att på liknande sätt pressa sig till eller hindra en tjänsteåtgärd. De tvångsmedel som avses i paragrafen om utpressning, nämligen hot om brottslig gärning, hot att åtala eller ange någon för brott och hot att om någon lämna menligt meddelande, kan även föranleda ansvar för förgripelse mot

⁵⁷ Se t.ex. Uppsala tingsrätts dom den 21 februari 2017 i mål B 5764-16 och Gällivare tingsrätts dom den 19 september 2019 i mål B 296-19

tjänsteman. Detta brott kan bestå t.ex. i att hota en tjänsteman med att framdeles "behandla honom efter förtjänst", om han inte vidtar en viss tjänsteåtgärd.⁵⁸ I rättsfallet NJA 1969 s. 17 ansågs ett hot för att förmå en ledamot av byggnadsnämnden att avsäga sig sitt uppdrag som ett otillbörligt förfarande. Hotet bestod i att lämna för ledamoten ofördelaktiga uppgifter i pressen om ledamotens medverkan i visst köp som inte hade samband med hans befattning. Högsta domstolen dömde för förgripelse mot tjänsteman.

En annan inte ovanlig situation är gärningar genom vilka någon gått över gränsen för möjligheten att kritisera tjänstemän för vad de gjort i sin myndighetsutövning. Ett sådant exempel är Hovrätten för Västra Sveriges dom den 25 november 2021 i mål B 4408-21. Gärningsmannen hade nattetid ringt en åklagare och skickat ett meddelande till åklagaren. Meddelandet var oklart till sin ordalydelse men hovrätten bedömde att budskapet var klart obehagligt och att det gick utöver vad som kan anses utgöra ren missnöjesyttring eller legitim kritik av en tjänstemans agerande. Agerandet ansågs utgöra en hämnd för åtgärder åklagaren vidtagit och gärningsmannen dömdes för förgripelse mot tjänsteman till dagsböter.

Den 1 juli 2016 moderniserades bestämmelsen språkligt samtidigt som det infördes en särskild brottsbeteckning för den grova graden av brottet. Den särskilda brottsbeteckningen infördes samtidigt som det infördes flera andra liknande brottsbeteckningar för grova brott. Skälet bakom detta var huvudsakligen att tydliggöra vad den tilltalade döms för och att underlätta kommunikationen kring brotten.⁵⁹ I doktrin har som exempel på grovt brott angetts att någon genom hot att sprida förtal eller att utöva repressalier mot anhöriga eller annat utpressningshot försöker skaffa sig en orätt dom eller en utnämning. Det har vidare ansetts att det är givet att allvaret i hotet eller tvånget samt hur det framställts och hur allvarligt menat det framstått måste beaktas. Detsamma anses gälla tjänstemannens tjänsteställning.⁶⁰

Praxis på fall av grov förgripelse mot tjänsteman är sällsynt. Ett exempel är Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 3 november 2021 i mål B 32-21. Gärningsmannen hade krossat en ruta till en bil som tillhörde en polismans sambo. I bilen hade gärningsmannen lämnat en lapp med innebörden att gärningsmannen skulle döda

⁵⁸ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap. 2 §.

⁵⁹ Se prop. 2015/16:113 s. 80.

⁶⁰ Roos, Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 2 §, Lexino 2017-09-01 (JUNO) med hänvisning.

polismannens två minderåriga barn. Lappen hade undertecknats med namnet på ett välkänt kriminellt nätverk. Hovrätten konstaterade att gärningen begåtts utanför målsägandenas bostad, där de har rätt att känna sig trygga. Det var vidare fråga om mycket allvarliga hot mot polismannens barn och gärningen var i viss mån planerad. Gärningen bedömdes som grov förgripelse mot tjänsteman. Gärningsmannen dömdes även för skadegörelse och olaga hot riktade mot polismannens sambo. Det samlade straffvärdet uppgick enligt hovrätten till tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och samhällstjänst.⁶¹

Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år. Förberedelse, försök och stämpling till grov förgripelse mot tjänsteman är straffbart.

3.6.5 Våldsamt motstånd

Den som, på något annat sätt än som tidigare sagts i 17 kap. brottsbalken, genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld söker hindra någon i hans myndighetsutövning, döms enligt 17 kap. 4 § brottsbalken för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till de föregående paragraferna i kapitlet.

För straffbarhet krävs motstånd genom fysisk kraftutveckling, men det krävs inte att denna har karaktären av våld på person (jämför ovan). Om det rör sig om sådant våld är paragrafen alltså inte tillämplig, utan istället 1 §. Vad som omfattas är däremot att till exempel tränga undan en tjänsteman eller rycka något från honom eller henne i syfte att hindra eller framtvinga en tjänsteåtgärd. Det samma gäller situationer då någon stänger in en tjänsteman eller rycker och sliter i hans eller hennes kläder – om inte en sådan åtgärd undantagsvis nästan helt berövar honom handlingsförmågan (och 1 § därmed blir tillämplig). Det är klart att ansvar för våldsamt motstånd kan drabba den som ingriper med våld även om den myndighetsutövning han eller hon försöker hindra inte angår honom eller henne. En utomstående som försöker hindra ett ingripande kan exempelvis, om han hugger tag i den som ska omhändertas, straffas

⁶¹ Se också Gällivare tingsrätts dom den 16 juni 2021 i mål B 213-20, Östersunds tingsrätts dom den 23 december 2020 i mål B 3187-20 och Helsingborgs tingsrätts dom den 18 maj 2021 i mål B 1289-20.

för våldsamt motstånd. Det är också klart att våldsamt motstånd kan bestå i våld mot någon som, utan att som sägs i 5 § vara kallad att biträda en förrättningsman, frivilligt hjälper honom eller henne i hans eller hennes myndighetsutövning. Våldet behöver alltså inte riktas direkt mot förrättningsmannen. Även handgripliga åtgärder för att hindra en framtida myndighetsutövning är straffbara enligt 4 §. Våld på fortskaffningsmedel, i vilket en tjänsteman ska färdas till en förrättning, anses kunna bestraffas som våldsamt motstånd även om det inte är fråga om en pågående eller omedelbart förestående förrättning.⁶²

I rättsfallet RH 2019:1 dömdes den tilltalade för våldsamt motstånd sedan han satt sig till motvärn mot en väktare i samband med att hon grep honom efter en ringa stöld. Hovrätten ansåg till skillnad från tingsrätten att väktaren agerade inom ramen för sin bevakningstjänst när hon genomförde det s.k. envarsgrilandet enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Hovrätten dömde därför gärningsmannen för våldsamt motstånd.

3.6.6 Det utvidgade skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken

Inledning

I paragrafen föreskrivs ett utvidgat tillämpningsområde för det förstärkta straffskyddet för tjänstemäns myndighetsutövning enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§. Det är personkretsen som genom bestämmelserna vidgas medan de objektiva och subjektiva rekvisiten i övrigt är desamma. Paragrafen berör två grupper av fall; dels de som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning, dels de som är eller har varit kallade att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

⁶² Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap. 4 §.

Skydd enligt särskilda föreskrifter

Lagen om skydd för viss tjänsteutövning

I lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning ges bestämmelser om vissa personkategorier som ges sådant skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken, nämligen

- befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats,
- den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och därvid bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift,
- trafiktjänsteman för vilken bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen (1993:1617) gäller enligt vad som sägs i 2 § nämnda kapitel.

När det gäller de två första strecksatserna har sådana befattningshavare som nämns där haft motsvarande straffrättsliga skydd sedan lång tid tillbaka. I den första strecksatsen har det bl.a. handlat om att upprätthålla ordning och säkerhet inom järnvägsområden. Det har successivt fyllts på med befattningshavare verksamma inom andra angivna anläggningar.⁶³

Med *trafiktjänsteman* enligt den tredje strecksatsen avses enligt 4 kap. 2 § ordningslagen förare samt den som annars, på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag som driver sådan trafik som avses i 1 § [samma lag], har uppgifter som avser ordningen och säkerheten i trafiken. Exempel på trafiktjänstemän är utöver förare, konduktörer, spärrvakter, stations- och plattformsvakter och särskild kontrollpersonal, också annan personal som svarar för ordningen och säkerheten inom trafikföretagets område. Genom att i paragrafen särskilt ange förare har avsikten varit att tydliggöra att även förare, t.ex. av taxibil, som är egenföretagare och alltså inte har något anställnings- eller uppdragsförhållande omfattas av bestämmelsen.⁶⁴ Bestämmelserna gäller dock endast den som genom att bära uniform eller märke eller som på något annat sätt tydligt visar att han är trafiktjänsteman. I förarbetena till ordningslagen uttalades att det var oklart om de befogenheter som genom lagen tillkom trafiktjänste-

⁶³ Se bl.a. SFS 1914 N:r 77 och SFS 1948 Nr 794.

⁶⁴ Prop. 1992/93:210 s. 303.

männen innebar myndighetsutövning, men att deras arbetssituation var sådan att de generellt sett borde ha ett sådant straffskydd som är förenat med myndighetsutövning. Därför lades den tredje strecksatsen till i lagen om skydd för viss tjänsteutövning.⁶⁵ Bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen gäller enligt 4 kap. 1 § den lagen

- trafik med tunnelbana och spårväg,
- taxitrafik, och
- sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG (trafiktillståndsförordningen).

De som omfattas av trafiktillståndsförordningen är i huvudsak företag som bedriver persontrafik med buss för allmänheten eller särskilda användarkategorier, mot ersättning som betalas av den transporterade personerna eller en organisatör.⁶⁶

I rättsfallet NJA 2001 s. 859 utsattes en taxichaufför för våld i samband med att han försökte få den tilltalade att betala för resan. Enligt Högsta domstolen var chauffören en sådan trafiktjänsteman som avses i ordningslagen och han åtnjöt därför enligt lagen om skydd för viss tjänsteutövning och 17 kap. 5 § brottsbalken samma skydd som enligt 1 § samma kapitel är förenat med myndighetsutövning. I Göta hovrätts dom den 25 mars 2010 i mål B 3137-09 uttalades att skyddet för taxichaufförer, liksom beträffande övriga yrkeskategorier, är begränsat till vissa situationer och att det för taxichaufförer begränsas till vad som omfattas av tjänsteutövningen. I målet hade den tilltalade misshandlat en taxichaufför efter att chauffören reagerat på att den tilltalade gått ut i gatan framför bilen. Enligt hovrätten hade taxichauffören reagerat såsom bilförare och hans kontakt med den tilltalade hade inte något samband med taxichaufförens tjänsteutövning. Den tilltalade dömdes för misshandel och inte för våld mot tjänsteman. En liknande bedömning, men den gången beträffande en busschaufför, gjordes i Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 31 oktober 2012 i mål B 3517-11.

⁶⁵ A. prop. s. 212.

⁶⁶ Prop. 2011/12:80 s. 66 och artikel 2 i nämnda förordning.

Övriga lagar med särskild föreskrift

Av 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag framgår att den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, s.k. väktare, har det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken när han utför sådan tjänst. I förarbeten har pekats på att det kan uppstå gränsdragningsfall i fråga om väktaren ska ha det stärkta straffrättsliga skyddet eller inte. Om en väktares uppdrag att t.ex. bevaka en byggnad innefattar även andra uppgifter än bevakningsuppgifter kommer väktaren att ha det straffrättsliga skyddet när han fullgör sidouppdrag vid det bevakningsobjektet. Bevakningsuppdraget upphör nämligen i allmänhet inte när väktaren tillfälligt utför en annan uppgift. Avgörande för bedömningen i ett gränsfall måste därför bli hur det enskilda bevakningsavtalet är utformat.⁶⁷ Vad som omfattas av begreppet ”bevakning” är definierat i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag (RPSFS 2012:18). Där framgår att med bevakning ska bl.a. förstås en verksamhet som utövas genom personell kontroll, övervakning eller tillsyn, med eller utan tekniska hjälpmedel, av gods, objekt, områden eller verksamhet i avsikt att skapa ett extra skydd mot skada som orsakas genom brottsligt angrepp, brand eller liknande. I begreppet bevakning innefattas bevakning av enskild person för hans eller hennes skydd, värdetransport och visst annat åtagande som sker med stöd av förordnande eller särskilt godkännande som myndighet meddelat.

Ett exempel på när domstol ställts inför en gränsdragningsfråga är rättsfallet RH 1989:100 i vilket en väktare, vars arbetsuppgift var att bevaka ett avspärrat område på ett torg, ingrep i ett bråk utanför avspärningen. Det våld väktaren då utsattes för rubricerades därför inte som våld mot tjänsteman utan som (ringa) misshandel.⁶⁸ Ett närliggande exempel är rättsfallet RH 2004:90. I målet blev en civilklädd väktare på ett varuhus, i samband med att han skulle gripa en person som strax dessförinnan begått en stöld på varuhuset, misshandlad av personen. Då väktarens ingripande skedde under en rast då han inte var i tjänst ansågs väktaren inte ha något skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Ytterligare ett exempel är Hovrätten för Västra Sveriges dom den 1 april 2020 i mål 5892-19. Målet gällde två

⁶⁷ Prop. 1988/89:63 s. 22.

⁶⁸ Se också Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 29 oktober 2012 i mål B 443-12.

gränsdragningsfrågor. Den första frågan handlade om hot som hade uttalats mot två väktare som tjänstgjorde i en galleria. Hoten hade dock uttalats i samband med ett ingripande från väktarnas sida som ägde rum ”ett inte alldeles kort avstånd” från gallerian. Hovrätten ogillade åtalet i denna del med hänsyn till avståndet mellan väktarnas bevakningsobjekt och platsen för händelsen eftersom det därmed inte kunde vara fråga om ett sidouppdrag. Den andra frågan handlade om våld som hade utdelats mot en väktare som färdades i bil mellan två lokaler som skulle låsas för natten. Hovrätten hänvisade till att det inte kan ses som en del av bevakningsuppdraget att färdas mellan olika uppdrag och ogillade åtalet.

Med myndighetsutövning förstås endast utövning av svensk myndighet. En utvidgning av skyddet för tullpersonal har därför gjorts genom lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat så en tulltjänsteman från annan stat skyddas enligt 17 kap. 5 § brottsbalken under utövning här i riket av tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet.

Biträde vid förrättning

Det förstärkta straffskyddet utsträcks enligt paragrafen också till att omfatta den som varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd som är förenat med myndighetsutövning. Enligt förarbetena har en snäv tolkning av bestämmelsen varit avsedd och det saknas modern rättspraxis.⁶⁹

3.6.7 Övergrepp i rättssak

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms, enligt 17 kap. 10 § brottsbalken, för övergrepp i rättssak till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars

⁶⁹ NJA II 1948 s. 310 f. med hänvisning.

avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

För övergrepp i rättssak finns både ett grovt brott, som kan ge fängelse i lägst två och högst åtta år, samt ett ringa brott, som kan ge böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen utformades för att uppnå överensstämmelse med dåvarande bestämmelse om våld å och förgripelse mot ämbetsman.⁷⁰

3.6.8 Konkurrensfrågor

Utgångspunkten är att brott enligt 17 kap. brottsbalken konsumerar brott mot person så som t.ex. misshandel och olaga hot. Det gäller däremot inte om brottet mot person har en strängare straffskala än det tillämpliga brottet enligt 17 kap. Normalt sett blir det därför aktuellt att döma för våld eller hot mot tjänsteman, och inte för exempelvis den misshandel eller det olaga hot som begåtts. Detsamma gäller vid förgripelse mot tjänsteman.⁷¹

Om en våldshandling är så allvarlig att den ska bedömas som grov misshandel eller synnerligen grov misshandel bör dömas för det brottet. Det anses då att det bör dömas också för våld mot tjänsteman (i brottskonkurrens), samtidigt som det kanske inte alltid sker i praktiken. Detsamma anses gälla grovt olaga hot och hot mot tjänsteman.⁷²

En gärning som innebär att någon förgripit sig på annan i hans eller hennes myndighetsutövning genom att hota honom eller henne kan, utöver att falla under 17 kap. 1 §, rymmas under 4 kap. 4 § som olaga tvång. I sådant fall anses sistnämnda paragraf inte ens behöva åberopas – förutsatt att förgripelsen inte är svårare än som är normalt för brottet hot mot tjänsteman. Men den omständigheten att tjänstemannen verkligen har tvingats att göra eller underlåta något kan göra det motiverat att åberopa 4 kap. 4 §. Är hotet ett grovt fall av olaga tvång bör det lagrummet tillämpas i brottskonkurrens med 17 kap. 1 §.⁷³

⁷⁰ SOU 1944:69 s. 188.

⁷¹ Jfr SOU 2018:2 s. 48 med hänvisning.

⁷² Jfr a. SOU s. 48 och Roos, Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 1 §, Lexino 2020-10-01 (JUNO).

⁷³ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §.

3.7 Sabotage mot blåljusverksamhet

Den som på visst angivet sätt angriper eller på annat sätt stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård döms, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet, enligt 13 kap. 5 c § brottsbalken för sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse i högst fyra år.

Med polisverksamhet avses den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, se 1 § polislagen (1984:387). Med räddningstjänst avses den verksamhet som staten och kommunerna bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Med begreppet avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön (1 kap. 2 §). Dit hör också fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer i andra fall, dvs. om det inte inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en sådan, men det kan befaras att det föreligger fara för de försvunna personernas liv eller allvarlig risk för deras hälsa. Med ambulanssjukvård avses hälso- och sjukvårdsverksamhet som utförs i eller i anslutning till ambulans. Med ambulans avses i sin tur transportmedel avsett och utrustat för ambulanssjukvård och transport av sjuka och skadade. Begreppet räddningstjänst respektive ambulanssjukvård omfattar i detta sammanhang inte bara genomförandet av räddningsinsatser respektive utförandet av hälso- och sjukvård utan också verksamhet som går ut på att upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra sådana insatser.

I paragrafen anges att vad som är straffbart är för det första att använda våld eller hot mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten. Vad som avses med våld är inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld på person (jämför avsnittet om våld mot tjänsteman ovan). Det kan också vara fråga om lindrigare former av våld och även hot om våld omfattas. Begreppet ”verksamhetens personal och personer som bistår verksamheten” avser att täcka in alla personer som deltar i blåljusverksamheterna. Förutom personal från respektive organisation omfattas även person som hjälper verksamheten, t.ex. tulltjänstemän som bistår polisen vid en insats eller frivilligresurser som bistår räddningstjänsten vid en

insats. För att en gärning ska omfattas av bestämmelsen krävs dock att angreppet på personen också måste innebära ett angrepp på blåljusverksamheten. Utanför straffansvaret för sabotage mot blåljusverksamhet faller följaktligen t.ex. våld eller hot om våld mot någon som på eget initiativ och utan att det främjar verksamheten deltar i exempelvis en insats.

För det andra är det straffbart att tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten. Det är tillräckligt att egendomen används eller ska användas i blåljusverksamheten, den behöver inte vara ägd av respektive myndighet. Vad som innefattas i punkten är exempelvis att skära sönder däcken på en polisbil eller en ambulans. Med hjälpmedel avses exempelvis utrustning som personalen använder sig av eller som finns i fordonen. Även polishundar och polishästar omfattas av bestämmelsen, dock inte fast egendom och byggnader.

För det tredje kan det handla om att vidta annan otillbörlig åtgärd som inte faller in under första eller andra punkten i paragrafen. Såväl handlingar som är straffbelagda enligt andra lagrum som ordningsstörningar omfattas. Det kan röra sig om att enbart ställa sig i vägen för personal eller fordon (se dock nedan) eller mycket allvarliga angrepp såsom att detonera en sprängladdning i anslutning till en polisstation.

För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. Med förstnämnda verksamhet avses polisverksamhet på grund av en händelse eller ett brott som påkallar en omedelbar insats. Dit hör också räddningsinsatser enligt lagen om skydd mot olyckor samt insatser som går ut på att utföra hälso- och sjukvårdsverksamhet i eller i anslutning till ambulans. Med brottsbekämpande verksamhet avses polisverksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller till att utreda eller beivra brott. Utanför begreppet faller polisens hjälpande verksamhet och allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillstånds- och tillsynsärenden av olika slag, passärenden och ärenden om delgivning och handräckning. Däremot omfattas som regel polisens allmänna övervakningsverksamhet samt annan brottsbekämpande verksamhet såsom patrullering och övervakning vid stora evenemang eller demonstrationer.

För straffansvar är det tillräckligt att gärningen som sådan är ägnad att leda till att uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verk-

samhet allvarligt försvåras eller hindras. Det krävs inte att det verkligen blivit resultatet.

Med rekvisitet allvarligt försvåra eller hindra menas att gärningen måste vara sådan att den typiskt sett innebär en viss grad av menlig inverkan på verksamheten. Hur stor påverkan som kan accepteras ska sättas i relation till dels angreppets karaktär, dels vilken verksamhet – uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet – som gärningen är ägnad att påverka. Att kasta sten på blåljuspersonal eller deras fordon är exempel på angrepp som regelmässigt omfattas av straffbestämmelsen. När det gäller uttryckningsverksamhet är redan en väldigt liten påverkan typiskt sett ägnad att allvarligt försvåra eller hindra verksamheten. I dessa fall kan det t.ex. handla om att under en uttryckning ställa sig i vägen för ett uttryckningsfordon. Om någon däremot ställer sig i vägen för patrullerande poliser bör det endast i undantagsfall anses vara ägnat att allvarligt försvåra eller hindra brottsbekämpande verksamhet.⁷⁴

I rättsfallen ”Poliskontrollen på Hässleholmen” (I) och ”Polisjakten i Älvdalen” (II) NJA 2021 s. 457 prövade Högsta domstolen bl.a. rekvisitet *allvarligt försvåra eller hindra*. I ”Poliskontrollen på Hässleholmen” gjorde polisen under patrullering i ett särskilt utsatt område en kontroll av fem personer i en bil. Personerna var kända av polisen sedan tidigare. Den tilltalade och övriga personer blev tillsagda att sitta stilla, vara tysta och hålla händerna synliga. Trots detta steg bl.a. den tilltalade ur bilen. Han rörde sig aggressivt och högljutt mot de två poliser som deltog i ingripandet. Högsta domstolen hänvisade till att straffansvaret är begränsat genom rekvisitet *allvarligt försvåra eller hindra*. När det gäller gärningar som har mindre påverkan kan det finnas skäl att vid värderingen av allvaret fästa vikt vid, utöver angreppets eller störningens karaktär, vilken typ av verksamhet som det är fråga om och under vilka omständigheter som den har angripits eller störts. I samband med akuta ingripanden, uttalade Högsta domstolen, innebär redan en mycket liten yttre påverkan många gånger att verksamheten allvarligt försvåras eller hindras medan det typiskt sett krävs en större påverkan för att allvarligt försvåra eller hindra mindre brådskande åtgärder. Uttryckningsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet inrymmer emellertid åtgärder av vitt skilda slag. Kategoriseringen bör därför inte i sig vara avgörande för bedömningen av straffbarheten. I målet ansågs den

⁷⁴ Jfr Lagrådets yttrande i prop. 2018/19:155 s. 65 f.

tilltalades agerande – att röra sig aggressivt och högljutt mot polis­männen – ha utgjort otillbörliga åtgärder som störde polisen i den brottsbekämpande verksamheten och att det var fråga om ett sådant agerande som typiskt sett innebär att polisens arbete försvåras eller hindras. Även om polis­männen befann sig i ett numerärt underläge och insatsen ägde rum i ett område där den kriminella närvaron be­dömdes innebära särskilda svårigheter för polisen att fullgöra sitt uppdrag, konstaterades att det rörde sig om en tillfällig och i sam­manhanget relativt begränsad störning av insatsen. Gärningen ansågs sammantaget inte ha inneburit en tillräcklig grad av menlig inverkan för att den ska anses ha varit ägnad att allvarligt försvåra eller hindra polisens brottsbekämpande verksamhet.

I ”Polisjakten i Älvdalen” mötte en patrullerande polisbil nattetid en personbil som framfördes i hög hastighet. Under efterföljandet, då polisbilen hade påslagna blåljus, försökte en mindre lastbil hindra polisbilens färd, men polisbilens förare lyckades väja undan och på så sätt undvika en kollision. Enligt Högsta domstolen utgjorde last­bilsförarens agerande uppenbart otillbörliga störningar av polisens verksamhet och den tilltalade åsidosatte medvetet skyldigheten att lämna fri väg för polisbilen och skapade istället farliga situationer. Sammantaget var det enligt Högsta domstolen tydligt att graden av menlig inverkan varit sådana att gärningarna var ägnade att allvarligt försvåra eller hindra polisens utryckningsverksamhet.

Om brottet är grovt döms för grovt sabotage mot blåljusverk­samhet till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen framkallat fara för människoliv eller egendom av sär­skild betydelse eller annars varit av särskilt farligt art.

Sabotage mot blåljusverksamhet och grovt sabotage mot blåljus­verksamhet är straffbart i alla former av osjälvständiga brott enligt 23 kap. brottsbalken.

3.8 Brott mot medborgerlig frihet

Den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten

i fara döms, enligt 18 kap. 5 § brottsbalken, för brott mot medborgerlig frihet till fängelse i högst sex år.

Som framgår är brottet konstruerat som ett särfall av olaga hot och olaga tvång. Kraven för straffansvar för något av de brotten ska alltså vara uppfyllda. Lydelsen har inte ändrats sedan den trädde i kraft 1965 och hade ingen motsvarighet i äldre rätt. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att den togs fram för att kriminalisera vissa angrepp på grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Med det avsågs gärningar som i själva verket har karaktären av förberedande åtgärder till uppror eller högförräderi. Det framhölls att paragrafen emellertid utformades utan någon direkt antydning om upprors- eller högförräderi-upsåt. Det var alltså inte nödvändigt för ansvar enligt paragrafen att det kunde påvisas att gärningen ingick som ett led i en rent statsfientlig verksamhet. Departementschefen uttalade följande.

Emellertid bör det betonas, att [...] det bland brottsförutsättningarna uppställda rekvisitet, att vissa medborgerliga fri- och rättigheter skall sättas i fara, icke avser viss eller vissa enskilda personer utan en vidare krets av medborgare.⁷⁵

Det tycks inte vara någon som slutligt har fällts till ansvar för brott mot medborgerlig frihet sedan tillkomsten av paragrafen. Det finns ett refererat hovrättsavgörande – RH 2015:46 – i vilket hovrätten hade att överpröva tingsrättens dom varigenom den tilltalade hade dömts till ansvar enligt paragrafen. Den tilltalade hade hotat ledande företrädare för GT/Expressen genom att ställa in ett paket innehållande en kniv och en koran i receptionen på GT:s/Expressens redaktion i Göteborg. Åklagaren påstod att hoten hade framförts med anledning av artiklar som publicerats i tidningarna och med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen och därigenom, påstod åklagaren, hade yttrandefriheten satts i fara för de utpekade personerna men även för tidningens övriga journalister.

Hovrätten kom fram till att den tilltalade begick gärningen med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen. När det kom till frågan om yttrandefriheten därigenom hade satts i fara antecknades särskilt i domen att åklagaren hade preciserat gärningsbeskrivningen så att vad som slutligen kom att påstås inte var att yttrandefriheten i allmänhet hade satts i fara, utan endast för en viss angiven krets personer på GT/Expressen. Hovrätten uttalade följande.

⁷⁵ Prop. 1962:10, del B, s. 272.

Såväl ordalydelsen som sammanhanget i förarbetena tyder starkt på att det för straffansvar enligt 18 kap. 5 § brottsbalken krävs att den yttrandefrihet, som gärningen sätter i fara, avser andra än endast journalisterna inom en viss tidningsorganisation – även om antalet journalister är så högt som 250. Detta intryck förstärks av att straffbestämmelsen är placerad i brottsbalkens kapitel om högmålsbrott, men även av att den straffbara handlingen så tydligt har förknippats med uppror och högförräderi; två brottstyper som berör statsskickets och samhällets bestånd.

En annan sak är att om yttrandefriheten för journalisterna i en stor tidningsorganisation faktiskt sätts i fara, är det en möjlig följd att yttrandefriheten sätts i fara även på en mer generell nivå (för ”en vidare krets av medborgare”) på det sätt som avses i straffbestämmelsen. Men det är inte den effekten som har påståtts i målet.

Eftersom den effekt som åklagaren hade påstått – att yttrandefriheten för journalisterna på den aktuella tidningsorganisationen satts i fara – inte kunde leda till ansvar enligt bestämmelsen, prövade hovrätten inte om den effekten hade bevisats av åklagaren. Den tilltalade dömdes för olaga hot.

I doktrinen har uttalats att antydningen i domen om att den hade kunnat bli fällande om åtalet utformats på annat sätt skapar viss osäkerhet, men att gällande rätt tills vidare dock får tolkas utifrån hovrättsprejudikatet. Detta har ansetts betyda att det bara är angrepp som på ett generellt plan hotar medborgerliga friheter som omfattas av det särskilda straffansvaret.⁷⁶

I Göta hovrätts dom den 24 oktober 2000 i mål B 623-00 hade tre personer åtalats för brott mot medborgerlig frihet, alternativt grovt olaga hot, efter att de hade ringt hem till lokalpolitikerna respektive bostäder och uttalat allvarliga hot. Politikerna hade det gemensamt att de flera gånger offentligt tagit ställning mot nazister och deras verksamhet – något som föranlett hoten från de tre gärningsmännen. Hovrätten såg allvarligt på samtalen och de uttalanden som gärningsmännen gjort. Men enligt domstolen var det ”knappast fråga om metoder för att genomföra uppror eller högförräderi”. Åklagaren hade inte heller bevisat att angreppen riktats mot centrala funktioner för åsiktsbildning och yttrandefrihet eller att det var gärningsmännens motiv. Hovrätten bedömde gärningarna som grovt olaga hot.

⁷⁶ Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna (version 4, JUNO), avsnitt 10.7.3.

3.9 Tjänstefel m.m.

3.9.1 Tjänstefel

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms, enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, ska dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena ska inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Som vi närmare berör i avsnitt 8.6 gäller att den åtgärd som kan aktualisera ansvar för tjänstefel ska ha skett *vid myndighetsutövning*. Det omfattar inte enbart handlingar som självständigt utgjort myndighetsutövning utan också vissa andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning. Det kan t.ex. röra sig om förberedande handlingar av olika slag.⁷⁷ Också underlåtenhet att handla när en korrekt myndighetsutövning skulle innebära en skyldighet att vara verksam omfattas av uttrycket *vid myndighetsutövning*.

En förutsättning för att döma för tjänstefel är att den åtalade har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Uttrycket *vad som gäller för uppgiften* tar sikte på vad som i den aktuella situationen skulle ha varit ett godtagbart handlande. Huruvida ett handlande i den enskilda situationen är godtagbart ska bedömas objektivt.⁷⁸ Detta bestäms i första hand av vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Det kan emellertid vara fråga om ett brottsligt åsido-

⁷⁷ Prop. 1988/89:113 s. 14.

⁷⁸ Jfr rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 p. 12.

sättande av vad som gäller för uppgiften även vid åsidosättande av normer som inte är uttryckligen föreskrivna. Det kan handla om förarbetsuttalanden, vägledande rättsfall eller handlingsmönster som följer av allmänna principer för hur den offentliga verksamheten ska bedrivas. För att sådana avvikelser ska kunna föranleda straffansvar krävs dock att de inte uttryckligen föreskrivna normerna framstår som självklara och naturliga och att det framstår som uppenbart oriktigt att inte följa dem.⁷⁹

Frågan om gärningsmannen åsidosatt vad som gällt för uppgiften kan ibland vara tämligen enkel att avgöra men kan andra gånger innebära komplicerade bedömningar av den underliggande lagstiftningen och föreskrifter. Att avgöra om en rådman eller åklagare missat en i lag föreskriven tidsfrist är förhållandevis enkelt. Huruvida en orosanmälan enligt socialtjänstlagen kan anses ha gjorts i rätt tid kan däremot vara svårare att bedöma (jfr kapitel 8).⁸⁰

Straffansvar för tjänstefel förutsätter uppsåt eller oaktsamhet från gärningsmannens sida. Alla grader av oaktsamhet omfattas av bestämmelsen. Det innebär emellertid inte att varje oaktsamhet, hur ringa den än är, föranleder straffansvar. Enligt allmänna straffrättsliga principer ska straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma.⁸¹ Avgörande för bedömningen om någon handlat brottsligt oaktsamt är i första hand vilka krav på noggrannhet och omsorg som kan ställas på utförandet av uppgiften. Detta får vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans eller hennes kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han eller hon handlat under tidspress.⁸² Det kan vara oaktsamt att inte skaffa sig kännedom om eller inte hålla reda på de regler som gäller för myndighetsutövningen. Ansvar kan följa om man inte varit tillräckligt noggrann när man sökt utreda vad som gäller eller om man slarvat vid läsningen av en författningsbestämmelse.⁸³

⁷⁹ A. prop. s. 15 och 24.

⁸⁰ Se t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 28 november 2012 i mål B 2156-11.

⁸¹ Se a. prop. s. 19.

⁸² Se a. prop. s. 20.

⁸³ Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, Svensk straffrätt IV (version 2, JUNO), s. 270. Se också Svea hovrätts dom den 6 mars 2009 i mål B 7950-08, där en poliskommissarie dömdes för tjänstefel efter en felaktig bedömning av en preskriptionsfråga som ledde till att en person satt i förvar utan laga grund.

Bedömningen av om en gärning är ringa och därmed straffri ska ske med beaktande av samtliga omständigheter. I förarbetena till lagändringen 1989 gjordes vissa uttalanden om vilka närmare omständigheter som ska beaktas.

[...] gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms ringa skall vara undantagna från straffansvar. Denna bedömning skall ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna.

Vilka närmare omständigheter som bör beaktas vid bedömningen får här som i andra liknande sammanhang bli beroende på förhållanden i det enskilda fallet. Såväl allmänna som enskilda intressen kan ha betydelse i sammanhanget. Allmänt sett är det självfallet en viktig faktor i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag. Det kan också annars förekomma situationer där ett felaktigt handlande vittnar om en sådan likgiltighet inför de krav som rimligen kan ställas att ett straffrättsligt ansvar är motiverat.

En annan viktig omständighet är vilket mått av självständiga befogenheter som gärningsmannen haft i förhållande till myndighetsutövningen.⁸⁴

Vidare uttalades:

Av stor vikt är också verksamhetens art. Inom områden där kraven på korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gäller t.ex. inom rättsväsendet. Å andra sidan bör varken inom det eller andra områden en överträdelse av formella regler som är av underordnad betydelse för myndighetsutövningens faktiska innehåll föranleda straffansvar.

[...] Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se mera allvarligt på gärningen. Gäller det däremot en person som vid myndighetsutövningen intagit en underordnad ställning eller som biträtt endast med en begränsad uppgift, bör ett fel ofta kunna bedömas som ringa. Vad som nu sagts innebär naturligtvis inte att varje felaktighet som begås av någon med självständiga befogenheter över myndighetsutövningen skall föranleda ansvar. Även i dessa fall måste en nyanserad bedömning göras.⁸⁵

Högsta domstolen har i flera fall bedömt frågan om en gärning varit att anse som ringa eller inte.⁸⁶ I rättsfallet ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842 (se också om detta fall under avsnitt 8.6.7) uttalade Högsta domstolen att utöver objektiva faktorer som uppgiftens art och

⁸⁴ Prop. 1988/89:113 s. 17 f.

⁸⁵ A. prop. s. 25.

⁸⁶ Se Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, Svensk straffrätt IV (version 2, JUNO), s. 272 och de hänvisningar som görs där.

gärningens effekter är det också av betydelsen vilken grad av oaktsamhet som gärningsmannen har visat. Vidare anförde Högsta domstolen att ”[v]ikten av att regelverket tillämpas korrekt när fråga är om en frihetsberövad person innebär att aktsamhetskravet får anses vara ytterligare förhöjt. Generellt sett är därför möjligheten att, i sådana situationer, bedöma ett tjänstefel som ringa mycket begränsad.”⁸⁷

Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, ska dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

3.9.2 Brott mot tystnadsplikt

Allmänt om brott mot tystnadsplikt

Den som röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet döms, enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, om inte gärningen annars är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller för uppsåtliga fall. I andra stycket anges att om gärningen begås av oaktsamhet döms till böter. I ringa fall ska ansvar inte dömas ut.

I samband med ämbetsansvarsreformen (se avsnitt 8.6.2) ändrades bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt väsentligt. Begränsningen av personkretsen togs bort så att straffbudet kom att rikta sig mot var och en som har skyldighet att hemlighålla en uppgift. Lagrummets räckvidd utvidgades genom att straffbestämmelser i författningar i vilka det stadgades tystnadsplikt i stor utsträckning upphävdes, och att straff i stället skulle utmätas enligt denna paragraf.⁸⁸ Den senaste ändringen av paragrafen gjordes i samband med tillkomsten av 1980 års sekretesslag. Paragrafen ändrades då för att anpassas till den lagen.

Tystnadsplikt förutsätter uttryckligt författningsstöd. Bestämmelser om tystnadsplikt som kan göra 20 kap. 3 § tillämplig finns i

⁸⁷ Jfr också NJA 2016 s. 453 p. 14.

⁸⁸ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 20 kap. 3 §.

ett flertal lagrum. Den utan jämförelse viktigaste lagen i detta sammanhang är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL). Huruvida ett röjande av innehållet i allmän handling får ske bedöms enligt OSL på samma sätt antingen röjandet sker genom att en handling lämnas ut eller det sker muntligen. Om tystnadsplikt har föreskrivits i annan lag eller författning omfattas emellertid överträdelser av tystnadsplikt av straffansvaret i 20 kap. 3 § brottsbalken, om det inte uttryckligen anges att överträdelserna inte ska föranleda straff. Det krävs alltså inte någon uttrycklig hänvisning till förevarande paragraf.⁸⁹

Kravet på att gärningsmannen ska vara skyldig att hemlighålla uppgiften enligt författning eller förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av författning innebär att ansvar aldrig kan grundas enbart på överordnads befallning eller på ”anställningens natur”. Det är inte heller möjligt att ingripa disciplinärt enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) när en ålagd tystnadsplikt saknar giltigt författningsstöd. Det har ansetts att regeringsformens reglering torde hindra att tystnadsplikt i offentliga anställningar åläggs genom avtal. I privat verksamhet kan naturligtvis avtal om tystnadsplikt ingås och sanktion mot att någon bryter mot den kan utgöras av skadestånd eller vite, men inte straff.⁹⁰

Straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt ska inte tillämpas om en överträdelse är straffbar enligt någon annan straffbestämmelse. Exempelvis ska enbart straffbestämmelsen i 9 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpas vid åsidosättande av yppandeförbud som domstolen meddelat med stöd av 5 kap. 4 § i samma balk. Det saknar då betydelse om straffet enligt förevarande paragraf är strängare än enligt den andra bestämmelsen. Brott mot tystnadsplikt anses ha företräde framför tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.⁹¹

I 8 kap. 1 § OSL anges att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte får röjas för enskilda i andra fall än som anges i lagen eller i lag eller förordning till vilken hänvisas i lagen, och i 8 kap. 2 § OSL anges att en uppgift för vilken sekretess gäller och som förekommer hos viss myndighet inte får röjas för annan myndighet i andra än sådana fall. Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja en uppgift för myndigheter och för personer som, genom

⁸⁹ Roos, Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 3 § brottsbalken, Lexino 2017-09-01 (JUNO).

⁹⁰ Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, Svensk straffrätt IV (version 2, JUNO), s. 275.

⁹¹ A.a. s. 277.

att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet, har fått kännedom om uppgiften på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Hit hör arbetstagare som är anställda hos en myndighet, både tjänstemän och arbetare. Även uppdragstagare omfattas och bland dem lekmannaedamöter i beslutande församlingar, i domstolar eller styrelser och nämnder inom förvaltningen.

Före ämbetsansvarsreformen omfattade straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt endast överträdelse av ämbetsman eller den som varit ämbetsman. Sedan nämnda reform träffar straffansvaret var och en som omfattas av tystnadsplikt enligt lag eller annan författning. Det finns alltså inte samma begränsning kring vilka som omfattas av brottstypen som den begränsning som gäller för tjänstefelsansvaret i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Som nämnts omfattar straffansvaret inte gärningar som begåtts av oaktsamhet och som är ringa. Undantaget motiveras bl.a. av att det kan uppkomma oförutsägbara situationer, vid vilka det ter sig mindre rimligt att utkräva ansvar för oaktsamma gärningar. Den som ska göra sekretessprövningen ställs ofta inför en svår uppgift där å ena sidan ska beaktas reglerna om rätt att få ut allmänna handlingar och å andra sidan de intressen som finns för sekretess. Till detta kan läggas att LOA innehåller undantag för ringa fall och att det vore inkonsekvent om straffansvar kunde utgå i fall där disciplinansvar inte bedöms vara rimligt.⁹²

Påföljden för brott mot tystnadsplikt bestämts nästan uteslutande till dagsböter (se avsnitt 8.7.2). Praxis i fråga om brott mot tystnadsplikt från Högsta domstolen och hovrätterna är sällsynt. Ett exempel är dock Hovrätten för Västra Sveriges dom den 16 april 2020 i mål B 4995-19 där en polisman dömdes för att uppsåtligt till en informatör ha röjt uppgift om att informatören var föremål för dold övervakning. Hovrätten delade tingsrättens bedömning att straffvärdet för gärningen uppgick till 60 dagsböter (men hovrätten satte ned bötesstraffet till 30 dagsböter med anledning av att rätten till rättegång inom skälig tid hade kränkts). I bedömningen av straffvärdet låg att motivet till att polismannen röjt uppgiften bedömdes vara att han ville ingjuta förtroende hos informatören.

⁹² A.a. s. 276. Se också bl.a. Svea hovrätts dom den 14 september 2016 i mål B 11106-15 där tingsrätten, vars bedömning delades av hovrätten, bl.a. vägrade in den åtalade polismannens långa erfarenhet av att hantera känsliga uppgifter och dömde för brott mot tystnadsplikt. Påföljden bestämdes till 60 dagsböter.

Brott mot tystnadsplikt i förhållande till tryck- och yttrandefriheten

Straffansvaret enligt 20 kap. 3 § brottsbalken är som framgått enligt paragrafens ordalydelse omfattande. I praktiken begränsas emellertid ansvaret väsentligt av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket när gärningarna begåtts genom yttrande i grundlagsskyddade medier eller meddelande för offentliggörande i sådana medier. Detta då var och en har rätt att bl.a. meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i tryckt skrift eller i något annat grundlagsskyddat medium (meddelarfrihet). Meddelarfriheten följer av 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § första stycket YGL. För meddelarfriheten gäller dock vissa begränsningar.

Av 7 kap. 22 § första stycket 2 TF (resp. 5 kap. 4 § första stycket 2 YGL) framgår att det är brottsligt (enligt 20 kap. 3 § brottsbalken) att obehörigen och uppsåtligen sprida allmän handling som inte är tillgänglig för var och en. Meddelaren måste själv omfattas av tystnadsplikt; att han eller hon sprider en handling som annan inte får lämna ut är inte tillräckligt.⁹³ Muntligt uppgiftslämnande omfattas inte av punkten men däremot av punkten 3 i samma bestämmelse.

Punkten 3 (som också den motsvarar brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken) tar sikte på muntligt uppgiftslämnande och andra former av vidarebefordrande av uppgifter, till skillnad mot utlämnande av hemlig handling. Endast uppsåtliga brott omfattas. Det som vidare skiljer denna punkt från andra punkten är att bara vissa tystnadsplikter omfattas, nämligen de som bryter s.k. kvalificerad sekretess. Vilka dessa tystnadsplikter är framgår av 13 kap. 5 § OSL med vidare hänvisningar. Även här krävs att meddelaren själv omfattas av kvalificerad tystnadsplikt. Att föra vidare information som annan inte får röja är inte brottsligt. Om meddelaren bryter annan sekretess (än sådan som är kvalificerad), utan att sekretessbelagd handling lämnas ut, omfattas det av meddelarfriheten och är straffritt.⁹⁴

Exempel på en kvalificerad sekretess finns i 18 kap. 19 § OSL. Där anges att bl.a. förundersökningssekretessen i 1 § samma kapitel inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om bl.a. vissa hemliga tvångsmedel. Sådana uppgifter får alltså vare sig spridas, muntligen lämnas vidare eller på annat sätt vidareförmedlas.

⁹³ Axberger, Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 22 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-10-01).

⁹⁴ Ibid. Motsvarande bestämmelse i YGL är 5 kap. 4 § första stycket 3.

3.10 BBS-lagen

Om en användare sänder in ett meddelande till en elektronisk anslagstavla ska den som tillhandahåller tjänsten ta bort meddelandet från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet om meddelandets innehåll uppenbart (uppenbarhetskravet) är sådant som avses i bestämmelserna om bl.a. olaga hot, olaga integritetsintrång, uppvigling, hets mot folkgrupp eller olaga våldsskildring. Den som tillhandahåller tjänsten och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten döms, enligt 5 och 7 §§ lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor brukar kallas för BBS-lagen, vilket kommer från den engelska beteckningen på elektroniska anslagstavlor, *bulletin board system*. Med elektronisk anslagstavla avses en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. I lagens förarbeten förklaras att det innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden, dvs. att tjänsten är interaktiv.⁹⁵ Det kan handla om sociala medier som Facebook, Instagram och Twitter liksom andra webbplatser med chattfunktioner, kommentarsfält eller andra typer av kommunikationstjänster där besökaren kan publicera information (inklusive bilder). Vidare har det anförts att lagen omfattar nyhetsgrupper och arkiv där användare kan ladda upp filer samt ”vanliga” webbplatser som har chattar, insändar- och diskussionsforum, gästböcker m.m.⁹⁶ Lagen gäller inte för tjänster som skyddas av TF eller YGL. Straffansvaret kopplat till skyldigheten att bl.a. avlägsna vissa typer av olagligt innehåll från tjänsten ska inte tillämpas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt bl.a. brottsbalken.

Med meddelande avses text, bild, ljud eller information i övrigt. Lagen riktar sig till den som tillhandahåller informationen, dvs. till den som driver en webbplats, applikation eller databas av något annat slag. Den gäller inte för nätoperatörer som bara tillhandahåller teknik eller för myndighets- eller företagsinterna tjänster och inte heller system för e-post. För att kunna fullgöra sin skyldighet ska tillhanda-

⁹⁵ Prop. 1997/98:15 s. 9.

⁹⁶ Se SOU 2017:72 s. 260 med hänvisningar.

hållaren av tjänsten ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

I rättsfallet ”Den elektroniska anslagstavlan” NJA 2007 s. 805 I prövade Högsta domstolen om vissa meddelanden som hade publicerats i en gästbok på en webbplats utgjorde hets mot folkgrupp och om tillhandahållaren av tjänsten skulle, i första hand, dömas till ansvar för hets mot folkgrupp eller, i andra hand, för brott mot BBS-lagen. Högsta domstolen förde ett längre resonemang bl.a. om gränserna för yttrandefriheten. I ansvarsfrågan kom domstolen fram till att inläggen var sådana att de utgjorde hets mot folkgrupp men att det uppenbarhetskrav som föreskrivs i BBS-lagen, och som är en förutsättning för straffansvar, inte var uppfyllt. Högsta domstolen hänvisade i denna del till lagens förarbeten där det uttalas att uppenbarhetskravet infördes bl.a. för att det inte ansetts realistiskt att begära att den som tillhandahåller tjänsten ska kunna ta ställning till svåra juridiska gränsdragningsproblem.⁹⁷ Två av fem ledamöter i Högsta domstolen ville döma tillhandahållaren av tjänsten för hets mot folkgrupp för hans underlåtenhet att ta bort meddelanden från tjänsten.

Lagens straffbestämmelser har en mycket begränsad praxis. Enligt kriminalstatistik uppgick antalet lagförda brott 2010–2019 till endast åtta (samtliga under 2019).⁹⁸ Lagen var föremål för prövning i Svea hovrätts dom den 4 december 2020 i mål B 8432-19. Hovrätten prövade då åtal mot en person som var tillhandahållare/administratör av en Facebookgrupp. Enligt åklagaren hade gärningsmannen i denna egenskap underlåtit att ta bort vissa meddelanden som uppenbart utgjorde hets mot folkgrupp, något som hovrätten instämde i. Samtliga meddelanden hade funnits i Facebookgruppen under mer än ett års tid. Hovrätten, som hänvisade till lagens förarbeten, kom fram till att gärningsmannen inte uppfyllt sin uppsiktsplikt över vilka meddelanden som publicerades i gruppen. Den möjlighet att anmäla meddelanden via Facebook som funnits var enligt hovrätten inte tillräcklig för att uppfylla uppsiktsplikten, och tillade ”en sådan möjlighet kan för övrigt bli helt verkningslös om användarna av ett forum delar varandras åsikter och andra med avvikande uppfattning stängs ute från forumet”.

⁹⁷ Prop. 1997/98:15 s. 17.

⁹⁸ Statistik från bra.se.

4 Några straffrättsliga utgångspunkter

4.1 Allmänna utgångspunkter för beslut om kriminalisering

4.1.1 Principer för när kriminalisering bör ske

Regeringen gav 2011 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Utredningen antog namnet Straffrättsanvändningsutredningen.

I direktiven anfördes att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta angavs vara att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Regeringen lyfte även fram att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott.¹

Regeringen hänvisade till den s.k. Åklagarutredningen som under 1990-talets första hälft behandlat vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad. Åklagarutredningen lyfte fram följande fem kriterier, vilka såväl regeringen som riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom:

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.

¹ Dir. 2011:31.

4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.²

I betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) kom Straffrättsanvändningsutredningen bl.a. fram till att de förhoppningar som Åklagarutredningen fört fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte hade infriats. I åtskilliga lagstiftningsärenden rörande nykriminalisering hade inte redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från kriterierna. Utredningen lyfte fram att en bidragande orsak till detta sannolikt var att Åklagarutredningens kriterier var tämligen vaga och tänjbara. Utredningen ansåg att kriterierna behövde konkretiseras.

Straffrättsanvändningsutredningen argumenterade för att det finns många metoder i samhället för att styra människors beteenden utan att använda repression, dvs. utan någon form av tvång från statens sida. Så kan ske t.ex. genom information och utbildning. Utredningen slog emellertid också fast att det inte råder någon tvekan om att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten. Detta rör sådana gärningar där kriminaliseringen är djupt förankrad och har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Detta område brukar betecknas som "kärnstraffrätten". Det handlar bl.a. om allvarliga angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott samt gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen.

Straffrättsanvändningsutredningen kom med utgångspunkt i kärnstraffrätten fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.

² SOU 1992:61.

4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Kraven under punkterna 1–3 kan sägas motsvara det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning. Straffrättsanvändningsutredningen framhöll att för att undvika att frågan om vad som är en sådan tillräckligt allvarlig gärning reduceras till en ren uppfattning hos den som förordar kriminalisering, konkretiserades begreppet. I kriterium nummer 5 ligger å andra sidan det som av Åklagarutredningen hade delats upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn. Det har från annat håll lyfts fram att även om det inte följer direkt av kravet under punkten 5 måste det anses förutsatt både att det inte finns någon annan effektiv metod att komma till rätta med det oönskade beteendet och att en kriminalisering i sig kan antas vara effektiv i åtminstone någon utsträckning.³

Straffrättsanvändningsutredningen anförde att kriterierna för kriminalisering är principer och inte några absoluta regler. Det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om avsteg från principerna.

För att möjliggöra en granskning av om en föreslagen kriminalisering är befogad måste förslaget, enligt Straffanvändningsutredningen, innehålla en redovisning av både skälen för och konsekvenserna – ekonomiska och andra – av att använda denna sanktionsmetod. Det kravet framgår redan i dag av kommittéförordningen (1998:1474) och regleringen som förordningen hänvisar till.

Såväl Åklagarutredningens som Straffrättsanvändningsutredningens kriterier kan sammantaget sägas betona såväl att det beteende som ska kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt (beteendet bör vara så allvarligt att kriminalisering med åtföljande bestraffning är en rimlig åtgärd) som att kriminalisering ytterst har ett preventivt syfte (det ska finnas skäl att anta att en kriminalisering har någon

³ Se SOU 2014:63 s. 78.

effekt). Den sistnämnda aspekten återspeglas i att det ofta anges att straffbud införs i preventivt syfte, dvs. för att de handlingar som straffbeläggs inte ska utföras.⁴

4.1.2 Hur bör kriminalisering ske?

När frågan kommer till hur kriminalisering bör ske sätter legalitetsprincipen en grundläggande ram. Principen innebär att straff inte bör dömas ut utan direkt stöd i skriven lag och följer av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Principen kommer också till uttryck i artikel 7 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Legalitetsprincipen ska säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att den ställer sådana krav på lagstiftningen att det därmed blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det. Ett brott är enligt definitionen i brottsbalken en gärning som det är föreskrivet ett straff för (se 1 kap. 1 § brottsbalken).

Såsom denna princip uttrycks i 1 kap. 1 § brottsbalken innebär den också ett förbud mot analogisk tolkning av straffbud. Skälet till det är att de ingripanden som görs av statsmakten måste vara förutsebara och att gränserna för vad som är straffbart måste vara klarlagda på förhand. En del i detta är att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara för allmänt hållen utan bör innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att den straffrättsliga lagstiftningen inte kan bli föremål för tolkning.

En annan viktig princip inom straffrätten är att endast den som har haft förmåga eller tillfälle att rätta sig efter lagen kan straffas för att inte ha följt den. Detta följer av principen om personligt ansvar, den s.k. konformitetsprincipen. För att ett brott ska föreligga måste alltid en otillåten gärning ha företagits. Vad som är en otillåten gärning beskrivs primärt i de enskilda straffbuden. Dessutom krävs att det inte föreligger några omständigheter som gör gärningen tillåten (t.ex. att den begåtts i nöd eller i nödvärn). Därutöver krävs att gärningsmannen har personligt ansvar (skuld) för gärningen, genom

⁴ Se angående diskussion om kriterierna, SOU 2014:63.

antingen uppsåt eller oaktsamhet. Något förenklat kan sägas att det krävs att gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet omfattar åtminstone huvuddragen av det händelseförlopp som utgör gärningen (täckningsprincipen).

När det väl beslutats att ett visst beteende ska beläggas med straff måste det även bestämmas hur straffhotet ska utformas. Varje gärning tilldelas ett abstrakt straffvärde som visar hur straffvärd lagstiftaren anser att gärningen är. Utgångspunkten för all kriminalisering är att vissa värden är angelägna att skydda och straffskalans omfattning visar statsmaktens syn på hur straffvärt det intresseintrång är som omfattas av ett visst lagrum. När straffskalan bestäms bör den vara väl avvägd och gärningstyper med ungefär samma straffvärde bör få ungefär samma straffskala.

Det är sedan upp till domstolen att inom det spann som anges i straffbudet, i det enskilda fallet bestämma vilket konkret straffvärde en gärning har. Eller annorlunda uttryckt, hur straffvärd just den gärning som är under domstolens bedömning är.

4.2 Straffteoretiska principer

Kriminaliseringens syfte är att förhindra vissa icke önskvärda gärningar och frammana vissa önskvärda. Existensen av lagens straffhot ska påverka människors handlande i önskvärd riktning. Den påverkan som kriminaliseringen har på allmänhetens benägenhet att begå brott sker på olika sätt. Den sker bl.a. genom avskräckning, moralförbättring och vanebildning. Dessutom kan kriminaliseringen ha en symbolfunktion – ett sätt för staten att peka ut en gärning som socialt förkastlig. Vad gäller avskräckning är tanken att risken att drabbas av straff ska verka som ett handlingsskäl och motverka de skäl den enskilda personen har att handla på ett för andra eller för samhället skadligt sätt. Detta fungerar endast i begränsad utsträckning beroende bl.a. på låg upptäcktsrisk vid många brottstyper och begränsade resurser för polisiära insatser och andra former av brottsprevention. För att kriminalisering ska avskräcka någon från ett visst slags handlande krävs också att han eller hon tänker efter och tar hänsyn till riskerna med olika handlingsalternativ.⁵

⁵ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder* (version 2, JUNO), s. 32 ff.

Det anses i doktrinen inte troligt att man kan räkna med några större allmänpreventiva resultat av höjda straffnivåer. För allmänpreventiva effekter torde sådant som uppfattningen om risken för upptäckt och risken för att råka ut för straff ha mycket större betydelse. Att de allmänpreventiva effekterna av straffsystemet är osäkra manar till försiktighet med återopandet av allmänpreventionens betydelse i olika sammanhang. Ett flitigt bruk av allmänpreventiva resonemang kan leda till höga fångtal, stora kostnader – både i mänskligt och ekonomiskt hänseende – och dåliga resultat när det gäller brottsutvecklingen.⁶

De individualpreventiva teorierna framhåller att de straffrättsliga reaktionernas främsta syfte är att avhålla den som har begått ett brott från att begå ytterligare brott. Här går det att tänka sig att det straffrättsliga ingripandet avskräcker den enskilda brottslingen från fortsatt kriminalitet (individuell avskräckning) eller att det straffrättsliga ingripandet är utformat på sådant sätt, att den som har begått brott förhindras att begå brott på nytt (oskadliggörande eller inkapacitering). Enligt doktrinen finns det inte heller några belägg för att ett hårt straff avskräcker den som har begått ett brott från att begå flera.⁷

Vi har ovan behandlat principer för när kriminalisering bör ske (se avsnitt 4.1.1). Principerna för kriminalisering har bäring även i fråga om straffnivåer. Den allmänna repressionsnivån ska inte vara högre än nödvändigt. Att straffsystemet bör orsaka så litet lidande som möjligt för enskilda kan också sägas följa av en princip om humanitet. Generella höjningar av straffnivån måste därmed kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att brottsligheten ska kunna motverkas. En höjning eller sänkning av straffnivån för en viss brottstyp eller för vissa brottstyper kräver emellertid inte samma typ av motivering som en höjning av den generella repressionsnivån, utan förutsätter i stället att en sådan förändring kan motiveras av rättviseskäl. Den grundläggande tanken bakom det moderna påföljdssystemet är att påföljden ska vara rättvis sett till vad gärningsmannen har gjort sig förtjänt av genom brottet eller brottsligheten. Den som döms för ett brott ska få en påföljd vars stränghet ska bestämmas utifrån hur svårt/allvarligt brottet är, dvs. samhällets syn på hur förkastlig gärningen är.⁸

⁶ Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 4, JUNO), s. 35 f.

⁷ Jfr *ibid.*

⁸ Se SOU 2020:57 s. 136 ff., där referenser också görs till forskning på området.

Förtjänsttanken bygger i sin tur på de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens (se avsnitt 4.4.1). Straffnivåutredningen sammanfattade detta på följande sätt i delbetänkandet *Straffskalan för mord* (SOU 2007:90).

Sammanfattningsvis kan sägas att proportionalitets- och ekvivalensprinciperna utgör utgångspunkten för straffbestämningen inom vårt nuvarande straffrättsliga system, såväl vid utformning av ny lagstiftning som vid straffmätning i domstol. Från dessa principer är det möjligt att avvika i mildrande riktning för att tillgodose intresset av humanitet och tolerans. Man kan uttrycka detta så att vårt straffrättsliga system även vilar på en humanitetsprincip som bl.a. kommer till uttryck i 30 kap. 4 § BrB, enligt vilken rätten vid valet av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Det förekommer även avvikelser från proportionalitets- och ekvivalensprinciperna i motsatt riktning, för att tillgodose brottspreventiva intressen. Ett tydligt exempel på en sådan avvikelse är den bedömning av risk för återfall i allvarlig brottslighet som läggs till grund för prövningen av en ansökan om omvandling av fängelse på livstid.⁹

Straffnivåutredningen anförde vidare att det knappast finns något objektivt sätt att mer exakt fastställa vilken straffnivå som utifrån proportionalitetsprincipen svarar mot en viss brottslig gärning. Principen lämnar därför utrymme för att i lagstiftningen genomföra straffskärpningar. Ett krav är dock att dessa kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet och att de sker enligt ett synsätt som är gemensamt för samtliga brottstyper så att proportionaliteten i systemet upprätthålls.¹⁰

4.3 Påföljdsbestämning

Vi har ovan behandlat utgångspunkterna för när kriminalisering är befogad. Vi har där också berört principerna om proportionalitet och ekvivalens och deras betydelse vid straffmätningen. Dessa principer kommer till uttryck i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

⁹ SOU 2007:90 s. 127.

¹⁰ A. SOU s. 130.

När det kommer till att bestämma påföljd står valet för domstolen mellan böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn. Därutöver kan domstolen under vissa omständigheter besluta om överlämnande till särskild vård och om särskilda påföljder för unga lagöverträdare.

Fängelse är enligt 30 kap. 1 § brottsbalken att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. När det gäller förhållandet mellan skyddstillsyn och villkorlig dom har Högsta domstolen uttalat att en skyddstillsyn för den dömde generellt sett är mer ingripande än en villkorlig dom. Skyddstillsyn kan dessutom förenas med olika slags föreskrifter vilket kan ge påföljden ytterligare skärpa (se nedan). Det finns alltså ett större utrymme att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse.¹¹

Presumtion mot fängelse

Påföljdsbestämningen bygger på en presumtion mot fängelse. Rätten ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd och det är endast de omständigheter som anges i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken – högt straffvärde, brottslighetens art och återfall i brott – som får beaktas som skäl för fängelse, dvs. som kan bryta presumtionen mot fängelse.

Att gärningen har ett högt straffvärde är ofta ett avgörande skäl för att döma till fängelse. Ett riktvärde är att om ett brott vid straffvärdebedömningen motsvarar ett års fängelse eller mer innebär det en presumtion för att fängelse ska ådömas (och att motstående presumtion mot fängelse alltså har brutits). Högsta domstolen har dock förklarat att det är det s.k. straffmättningsvärdet som i allmänhet ska användas som riktpunkt vid valet av påföljd och bedömningen av om det föreligger en presumtion för att döma till fängelse.¹²

Med att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott avses att den tilltalade tidigare lagförts för brott (genom dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse). Typiskt sett har ett återfall i brott större betydelse ju närmare i tiden den tidigare lagföringen ligger den nya brottsligheten. När en tid om tre till fyra år passerat sedan den senaste lagföringen, spelar den tidigare brottsligheten mindre eller

¹¹ Se rättsfallet ”Socialkontorsfallet” NJA 2000 s. 314.

¹² Jfr rättsfallet ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032, särskilt punkterna 6–9.

ingen roll. Allvarligheten i brottsligheten samt det förhållandet att brottsligheten varit likartad i de olika fallen har också betydelse.

Brottslighetens art har betydelse för valet av påföljd vid straffmättningsvärden som understiger ett år. Grunden för att vissa brott har särbehandlats med hänvisning till deras art utgörs av uttalanden i förarbeten och avgöranden i rättspraxis. Våld mot tjänsteman är brott av sådan art att det normalt utlöser en presumtion för fängelse (se rättsfallet NJA 2001 s. 859). Detta också på låga straffvärdenivåer, även om det finns undantag (se närmare nedan). Även hot mot tjänsteman medför många gånger en presumtion för fängelse (jfr rättsfallet RH 2002:56).

Högsta domstolen har i rättsfallet ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 uttalat att utrymmet för att, genom rättsutveckling i praxis, särbehandla ytterligare brott med hänsyn till deras art är begränsat. Om en sådan särbehandling övervägs, ska beaktas om det finns ett särskilt behov av normbildning som det aktuella brottet kan föranleda. Ett sådant behov kan enligt Högsta domstolen ha sin grund i att det typiskt sett rör sig om ett svårupptäckt brott eller att brottet innefattar en samhällsfara som inte reflekteras på annat sätt vid påföljdsbestämningen. Det är åtminstone delvis fråga om andra förhållanden än sådana som inverkar på straffvärdet. Det finns enligt domen anledning att iakttäta stor försiktighet med att utan uttryckligt stöd i lagförarbetena särbehandla brott med hänsyn till intresset av allmän laglydnad.¹³

I doktrinen har det gjorts försök att dela in olika typer av brott i grupper utifrån hur högt artvärdet anses vara för den aktuella brotts-typen. Som exempel kan nämnas att olaga hot, skadegörelse och bokföringsbrott där anses tillhöra grupp 1, med ett tämligen lågt artvärde. I grupp 2, med ett medelhögt artvärde, återfinns bl.a. miss-handel av normalgraden och våld mot tjänsteman. I grupp 3, med ett högt artvärde, finns bl.a. vapenbrott och narkotikabrott och i grupp 4, med mycket högt artvärde, återfinns bl.a. mened.¹⁴

Tabell 4.1 nedan återger en i doktrinen framtagen tabell för hur långt upp i en skala avseende straffmättningsvärdet man kan gå innan gränsen nås för när villkorlig dom och böter eller skyddstillsyn normalt inte längre är en tillräckligt ingripande påföljd och hur långt man normalt kan gå ytterligare i fråga om straffmättningsvärde innan

¹³ Se också Högsta domstolens dom den 8 oktober 2021 i mål B 6641-20 ”Kaféstölden”.

¹⁴ Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 4, JUNO), s. 463 ff.

man når gränsen för när inte heller villkorlig dom eller skyddstillsyn med samhällstjänst är tillräckligt ingripande.¹⁵

Tabell 4.1 Straffmättningsvärden och val av påföljd

	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4
Straffmättningsvärde som i allmänhet tillåter villkorlig dom med böter eller skyddstillsyn	14 dagar– 3 månader	14 dagar– 1–2 månader	14 och 21 dagar, ev. 1 månad	–
Straffmättningsvärde som i allmänhet inte tillåter villkorlig dom med böter eller skyddstillsyn, men som i regel medger att rätten dömer till sådan påföljd med samhällstjänst	4–6 månader	3–4 månader	1–3 månader	14 och 21 dagar

Källa: Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 4, JUNO), s. 467.

Med ledning av tabellen skulle – som utgångspunkt – kunna sägas att för våld mot tjänsteman kan villkorlig dom eller skyddstillsyn med samhällstjänst tillämpas upp till ett straffmättningsvärde motsvarande fyra månaders fängelse och villkorlig dom och böter eller ”vanlig” skyddstillsyn upp till ett straffmättningsvärde motsvarande fängelse två månader. Vår erfarenhet är att dessa riktlinjer är vägledande för domstolarna och att det får anses tillhöra ovanligheterna att påföljden bestäms till annat än fängelse om straffvärdet (straffmättningsvärdet) för våld mot tjänsteman är högre än omkring tre till fyra månader.

Att ett straffmättningsvärde på sex månader utgör något slags gräns för möjligheten att välja en icke frihetsberövande påföljd ifråga om artbrottslighet har uttalats av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2000 s. 195. I målet, som handlade om bokföringsbrott som bedömdes som grovt, angavs redan i ingressen att:

Vid bokföringsbrott med ett straffvärde om fängelse sex månader har ansetts att det krävs aldeles särskilda skäl för att gå ifrån presumptionen för fängelse och i stället döma till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst [...].

¹⁵ Ibid.

Liknande uttalande har därefter gjorts i rättsfallet ”Pistolen på Tellusgatan” NJA 2016 s. 553:

Brottslighetens art kan inskränka möjligheten att välja en annan påföljd än fängelse. Även i de fall brottslighetens art bara i mindre grad talar för fängelse krävs alldeles särskilda skäl för att välja en annan påföljd när brottslighetens straffmättningsvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer [...].

Skäl mot fängelse

Om straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå och presumtionen mot fängelse, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, inte har brutits, står valet (avseende vuxna lagöverträdare) huvudsakligen mellan påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Som *skäl* för att välja villkorlig dom anges i 30 kap. 7 § första stycket brottsbalken att det ”saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet”. Som *skäl* för att välja skyddstillsyn anges i 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken att ”det finns anledning att anta att skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet”.

Om presumtionen mot fängelse har brutits kan den dömda ändå undgå fängelse om det finns *särskilda skäl* för villkorlig dom eller för skyddstillsyn. Som *särskilda skäl* för villkorlig dom i stället för fängelse kan rätten, enligt 30 kap. 7 § andra stycket brottsbalken, beakta om den tilltalade samtycker till att domen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. I praktiken avgörs frågan om lämpligheten många gånger utifrån vad frivården angett i sitt yttrande till domstolen.

När det gäller skyddstillsyn anger lagstiftaren fler särskilda skäl än beträffande villkorlig dom. I 30 kap. 9 § andra stycket anges att rätten som *särskilda skäl* för skyddstillsyn i stället för fängelse kan beakta

1. om en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet,
2. om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet,

3. om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten eller
4. om den tilltalade samtycker till att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Tillämpningen av skyddstillsyn som påföljd påverkas också av möjligheterna att kombinera påföljden med böter, enligt 30 kap. 10 § brottsbalken, och fängelse enligt 30 kap. 11 § och 28 kap. 3 § brottsbalken – s.k. 28:3-fängelse. Enligt den senare bestämmelsen får skyddstillsyn förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. Det får enligt 30 kap. 11 § ske endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det kan sägas att 28:3-fängelse utgör ytterligare ett särskilt skäl för skyddstillsyn istället för fängelse.

I rättsfallet "Misshandeln i Delsbo" NJA 2013 s. 922 uppkom fråga om vad som gäller när straffvärdet inte är så högt att det i sig medför att det är oundgängligen påkallat att en skyddstillsyn förenas med fängelse, men där det tillkom att brottslighetens art var sådan att påföljden normalt skulle bestämmas till fängelse. I målet handlade det om en misshandel med ett straffvärde om tio månaders fängelse. Högsta domstolen uttalade att, även om det inte framgår av ordalydelsen i 30 kap. 11 §, kan avsikten (från lagstiftarens sida) inte ha varit att brottslighetens art inte får inverka på frågan om en skyddstillsyn ska förenas med fängelse. Enligt Högsta domstolen innebär uttrycket "oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde" att kombinationen (skyddstillsyn och 28:3-fängelse) får användas vid artbrott endast när straffvärdet är så högt att alternativet till skyddstillsyn är ett inte helt kort fängelsestraff.

4.4 Straffmätning

4.4.1 Allmänt om straffvärde

Straff ska, enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med straffvärde avses brottets svårhet – eller allvar – i förhållande till andra brott eller med andra ord hur allvarligt brottet är. Att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff.

Vid bedömningen av straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. De i andra stycket uppräknade omständigheterna är numera uttömmande efter en lagändring år 2010.¹⁶

Straffvärdebedömningen är alltså väsentligen en fråga om att bedöma en gärnings skadlighet eller farlighet (de objektiva omständigheterna) och den tilltalades skuld (de subjektiva omständigheterna), eller hur allvarlig eller klandervärd den är. När det gäller de objektiva omständigheterna vid brottet ska dessa uppfattas i vid mening och enligt förarbetena kan utgångspunkten normalt tas i brottets rekvisit. Ofta framgår i respektive brottsbeskrivning direkt vilka former av skada, fara och kränkning som i första hand är aktuella att beakta. Vem som drabbas av brottet är i princip utan betydelse för bedömningen av straffvärdet. Ett exempel på när det har betydelse är vid tillämpningen av den särskilda lagregleringen beträffande våld eller hot mot tjänsteman, eller vid tillämpning av exempelvis 29 kap. 2 § 3, varigenom det föreskrivs som en försvårande omständighet att en tilltalad utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Liknande situationer kan föreligga även utan särskild lagreglering.¹⁷

När det kommer till att bedöma de subjektiva omständigheterna har också dessa, som framgår av 29 kap. 1 § andra stycket första

¹⁶ Prop. 2009/10:147 s. 13 och 40.

¹⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 80–81 och Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 29 kap. 1 §.

meningen, betydelse för bedömningen av straffvärdet. En viktig utgångspunkt är i denna bedömning den s.k. täckningsprincipen vilken innebär att endast sådana omständigheter som är täckta av den tilltalades uppsåt eller oaktsamhet kan läggas honom eller henne till last. Det är vidare av stor betydelse för bedömningen av straffvärdet hur grov gärningsmannens oaktsamhet har varit liksom vilken form av uppsåt som har förelegat. Har uppsåtet sträckt sig längre än de faktiska verkningarna är detta, i den mån det inte påverkar rubriceringen av brottet, en försvårande omständighet. Av väsentlig betydelse är också bakgrunden till gärningsmannens handlande. En impuls handling har normalt inte samma straffvärde som ett handlande som är övervägt, och två likartade gärningar kan vara att bedöma helt olika med hänsyn till att olika motiv har legat bakom. På ett allmänt plan kan det sägas att det är en försvårande omständighet, om gärningsmannen genom sitt handlande har visat en uppenbar ligkiltighet inför rättsligt skyddade värden. Det är alltid omständigheterna vid brottet som ska vara avgörande för bedömningen av straffvärdet.¹⁸

Enligt sista meningen i andra stycket i 29 kap. 1 § brottsbalken ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Denna skrivning infördes genom 2010 års straffmättningsreform. Det huvudsakliga syftet med reformen var att åstadkomma höjningar av straffen för de allvarliga våldsbrotten generellt och även relativt i förhållande till andra brott. Regeringens uttalade avsikt var att åstadkomma höjningar med uppemot en tredjedel för brott med ett straffvärde på sex månader eller mer. Med ”allvarliga våldsbrott” menades brott där gärningen hade bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställt handlade, direkt riktat mot en annan person. Med ”jämställt handlande” avsågs därvid att ha försatt någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd eller att – utan våld eller hot – ha berövat någon friheten. Med att angreppet skulle vara ”allvarligt” avsågs att brottets straffvärde var minst sex månader. I förarbetena angavs bland annat följande brott som exempel: mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, olaga frihetsberövande, rån och grovt rån. Andra exempel på angrepp som omfattas ansågs vara grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Även t.ex. sjö- och luft-

¹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 79 ff.

farmssabotage och våldsamt upplopp kunde enligt regeringen omfattas. Domstolen ska i varje enskilt fall pröva om gärningen består i eller innefattat ett sådant angrepp som avses i bestämmelsen.¹⁹

Den 1 juli 2017 höjdes minimistraffen för flera brottstyper, bl.a. för grov misshandel (se avsnitt 3.2), grovt olaga tvång (se avsnitt 3.3.1) och grovt olaga hot (se avsnitt 3.3.3). I förarbetena diskuterades i samband därmed om 2010 års reform haft den tänkta generellt straffvärdehöjande effekt som eftersträvades genom införandet av andra meningen i andra stycket i 29 kap. 1 § brottsbalken. Regeringen anförde utifrån Brås utvärdering av reformen samt Högsta domstolens praxis, att 2010 års reform lett till i varierande grad höjda straffnivåer för allvarliga fall av misshandel och för mord och dråp. När det gäller allvarliga våldsbrott i övrigt var det emellertid svårt att dra några säkra slutsatser. Sammantaget ansågs reformen ha haft viss effekt, men att den inte visats ha lett till den generella höjningen av straffen för allvarliga våldsbrott som eftersträvades. Detta föranledde lagändringar varigenom minimistraffen för bland annat grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt rån, grov utpressning, grovt olaga tvång och grovt olaga hot höjdes.²⁰

4.4.2 Särskilt om försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet

Inledning

Regleringen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras med de i 29 kap. 2 och 3 §§ uppställda katalogerna över försvårande respektive för mildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Av 2 § framgår att som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

¹⁹ Prop. 2009/10:147 s. 41 f.

²⁰ Se prop. 2016/17:108.

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,
9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, eller
10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

De försvårande omständigheterna som anges i paragrafen är alla hänförliga till det konkreta brottet. Uppräkningen är inte uttömmande, vilket framgår av att det i inledningen till bestämmelsen angetts att det vid straffvärdebedömningen *särskilt* ska beaktas om någon av de uppräknade omständigheterna föreligger. Det kan alltså komma i fråga att beakta även andra försvårande omständigheter än de som räknas upp i paragrafen (så länge de påverkar värderingen av gärningens skada eller gärningsmannens skuld). Omständigheterna ska beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. Detta avser främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna men även exempelvis förarbeten och rättspraxis.²¹

²¹ Prop. 1987/88:120 s. 82, jfr också Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 2 §, Lexino 2020-10-27 (JUNO).

Ett utvidgat tillämpningsområde för paragrafen

Före 2010 års reform var avsikten med 29 kap. 2 § brottsbalken att:

någorlunda uttömmande ange de omständigheter som vid sidan av brottslighetens omfattning eller effekter brukar betraktas som särskilt försvårande. Även om uppräkningsen är exemplifierande, torde de vanligast förekommande omständigheterna av detta slag finnas med om kanske inte direkt angivna så dock på det sättet att de går att hänföra till någon av de uppräknade punkterna. Denna teknik har lett till att flera av punkterna är allmänt hållna. Det skall därför betonas att de bör tillämpas med försiktighet.²²

Genom 2010 års reform slopades eller ändrades vissa tidigare gällande kvalificerande rekvisit i några av punkterna i bestämmelsen och därigenom vidgades utrymmet att beakta sådana omständigheter som anges i paragrafen. Uppräkningsen av omständigheter att särskilt beakta vid bedömningen av straffvärdet har därtill nyligen utvidgats med två nya punkter.

Punkt 9

Den 1 januari 2020 infördes punkt 9 i bestämmelsen, som alltså omfattar förtroendevalda personer och deras närstående.²³

I förarbetena till införandet av punkten behandlades betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46) som överlämnades till regeringen 2006 av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Kommittén föreslog att en särskild straffskärpningsgrund skulle införas i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begås mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget. Förslaget ledde emellertid den gången inte till lagstiftning utan avskrevs.

I nämnda förarbeten behandlades vidare det uppdrag som en bokstavsutredare under år 2014 fick med att kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda. Mot bakgrund av att det inte ingick i uppdraget att lämna förslag till lagändringar, och då det ansågs finnas goda förutsättningar för att inom ramen för den gällande lagstiftningen bättre utreda och lagföra brott som begås mot förtroende-

²² A. prop. s. 84.

²³ Bestämmelsen ändrades den 2 januari 2020, varigenom ordet "landsting" byttes ut mot "region".

valda, lämnades inte några sådana förslag. Vid remissbehandlingen av redovisningen var det likväl vissa remissinstanser som ansåg att det fanns anledning att se över och skärpa den straffrättsliga lagstiftningen för brott mot förtroendevalda. Regeringen anförde:

Väljarna utser, direkt eller indirekt, de förtroendevalda som ska representera dem i regering, riksdag, kommun, landsting och Europaparlamentet. De som är upptagna i sameröstlängd kan även utse de förtroendevalda som ska representera dem i Sametinget. Det är därför allvarligt när aktörer som har en sådan central funktion i det demokratiska samhället utsätts för hot, våld eller andra brottsliga handlingar. Särskilt allvarligt är det när utsattheten leder till att personer lämnar förtroendeuppdrag i förtid, fattar andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt eller undviker att engagera sig eller uttala sig i en viss fråga. Sådana konsekvenser riskerar att både omedelbart och på sikt påverka det demokratiska systemet. Till detta kommer att förtroendevalda, till skillnad från andra grupper som är särskilt utsatta och betydelsefulla för det demokratiska samtalet, är folkvalda. Det finns mot denna bakgrund ett starkt intresse av att värna den representativa och parlamentariska demokratin och förutsättningarna att utöva förtroendeuppdraget obehindrat.²⁴

Enligt regeringen kan flera straffbestämmelser bli tillämpliga vid brott som begås mot förtroendevalda. Däribland straffbestämmelserna i brottsbalken om misshandel, olaga hot, olaga integritetsintrång, ofredande, förtal, förolämpning, skadegörelse samt olaga förföljelse. I vissa fall kan även bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman respektive förgripelse mot tjänsteman vara tillämpliga på brott som begås mot förtroendevald eller dennas närstående. Samtidigt redogjorde regeringen för den ovan nämnda bokstavsutredningens redovisning av sammanlagt 27 domar mellan åren 2000 och 2014. Av redovisningen framgick att en förtroendevald sällan kom i åtnjutande av det särskilda skydd som lagstiftaren avsett att ge dem som utövar myndighet genom brotten våld eller hot mot tjänsteman. Förutsättningarna för att kunna lagföra en gärningsman för brott mot medborgerlig frihet syntes än mer begränsade.

Enligt regeringen förekommer brott mot förtroendevalda i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot den representativa demokratin. Mot bland annat den bakgrunden ansåg regeringen att det behövdes ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. Efter att ha redovisat dess överväganden kring hur ett sådant förstärkt skydd kan åstadkommas landade regeringen i det förslag som

²⁴ Prop. 2018/19:154 s. 7.

lades fram i det ovan nämnda betänkandet *Jakten på makten*, nämligen att införa en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken.²⁵

Punkt 10

Den 1 juli 2020 infördes punkt 10 i bestämmelsen, vilken som noterats ovan tar sikte på brott som begåtts med ett motiv kopplat till att bevara eller återupprätta bland annat en familjs heder. Enligt regeringen kan motivet för ett brott, t.ex. heder, redan med tillämpning av 29 kap. 1 § brottsbalken – genom hänvisningen i den bestämmelsen till gärningsmannens avsikter eller motiv – beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde. Även punkterna 3 och 8 i 29 kap. 2 § brottsbalken kan aktualiseras. Enligt förarbetena fanns emellertid anledning att ytterligare tydliggöra och markera att brott med hedersmotiv ofta bör åsättas ett högre straffvärde än annan likartad brottslighet.

Regeringen ansåg att det i och för sig finns ett värde i att begränsa antalet punkter i den angivna bestämmelsen och undvika att ge dem alltför snäva tillämpningsområden, men uttalade att förekomsten av hedersmotiv är av så praktisk och principiell betydelse för straffvärdebedömningen att det bör framgå direkt av lagen. Invändningen som flera remissinstanser gjorde, att en utvidgning av antalet punkter i bestämmelsen skulle strida mot systematiken i bestämmelsen, ansågs inte utgöra tillräckliga skäl mot att införa den nya straffskärpningsgrunden i punkt 10. Det noteras att Lagrådet mot förslaget anförde att det egentliga behovet av straffskärpningsgrunden kunde sättas ifråga, eftersom hedersmotiv redan kunde beaktas vid straffvärdebedömningen, samt då det fanns en risk att den allmänna regeln i 29 kap. 1 § brottsbalken skyms och att sådana omständigheter som inte uttryckligen anges i 29 kap. 2 § brottsbalken inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Samtidigt påpekade Lagrådet att motsvarande diskussion fördes i samband med införandet av punkterna 7, 8 och 9 och att lagstiftaren i samtliga dessa fall ansåg att det fanns ett behov av att tydliggöra att omständigheterna ska anses som försvårande vid straffvärdebedömningen. Mot den bakgrunden fann Lagrådet att det saknades skäl att utifrån systematiska synpunkter motsätta sig förslaget.²⁶

²⁵ A. prop. s. 14 ff.

²⁶ Prop. 2019/20:131 s. 32 ff. och 146.

4.5 Konkurrensfrågor

Enligt straffrättsligt språkbruk föreligger konkurrens (eller sammanträffande av brott) när en domstol ställs inför frågan, om den ska döma över flera brott förövade av en viss gärningsman. Konkurrensfrågor kan gälla antingen brottslighetskonkurrens²⁷ eller påföljdskonkurrens. I detta avsnitt behandlas den förstnämnda frågan. Redogörelsen är begränsad till huvuddragen i den straffrättsliga konkurrensläran. Vi återkommer i avsnitt 5.5.3, 8.10.2 och kapitel 11 till behandlingen av vissa specifika konkurrensfrågor.

På lagstiftningsnivån rör konkurrensfrågorna regelkonkurrens, vilket handlar om den inbördes relationen mellan olika straffbestämmelser som helt eller delvis överlappar varandra. För domstolarna däremot handlar det alltid om att ta ställning till verkliga gärningar och händelseförlopp. Detta kallas gärningskonkurrens.

I det enklaste scenariot för en domstol motsvarar ett givet händelseförlopp endast rekvisiten i en tänkbar straffbestämmelse. Domstolen kan då tillämpa den aktuella straffskalan för brottet, bestämma det konkreta straffvärdet och döma ut en påföljd. Många gånger måste domstolen dock ta ställning till mer komplicerade förhållanden. En fråga som kan uppkomma är om en gärningsman, inom samma straffbestämmelse, ska dömas för ett eller flera brott, s.k. likartad konkurrens. Den som t.ex. utövar våld mot flera ingripande polismän ska dömas för flera fall av våld mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken). Om gärningsmannen däremot vid samma tillfälle slår flera slag mot samma polisman döms endast för ett fall av våld mot tjänsteman.

Om ett händelseförlopp gör att rekvisiten i flera straffbestämmelser är uppfyllda samtidigt föreligger i regel flera brott. Ska någon vid samma tillfälle dömas för t.ex. skadegörelse (12 kap. 1 § brottsbalken) och misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken), konkurrerar dessa båda brott. Här föreligger s.k. olikartad konkurrens.

I vissa fall är den inbördes relationen mellan straffbestämmelserna uttryckligt angiven i lag genom subsidiaritetsklausuler. Det framgår exempelvis av 17 kap. 4 § brottsbalken att ansvar för våldsamt motstånd endast aktualiseras om den aktuella gärningen inte bestraffas som våld mot tjänsteman eller som förgripelse mot tjänsteman. Ett annat exempel är straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken,

²⁷ Denna term används av Asp m.fl. i bl.a. *Kriminalrättens grunder* (version 2, JUNO). I *Straffansvar av Leijonhufvud m.fl.* (version 10, JUNO), förekommer inte termen. Avsnittet är baserat på dessa båda framställningar.

vars sista stycke anger att paragrafen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Även i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt finns en subsidiaritetsklausul. Även om det inte finns någon uttrycklig lagregel som anger förhållandet mellan olika straffbestämmelser, kan det finnas uttalanden i förarbeten om hur en straffbestämmelse förhåller sig till en annan. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2008 s. 1010 uttalat sig om situationer då det inte finns någon anvisning av nämnda slag:

I det fall att ett visst förfarande uppfyller rekvisiten för flera brott, utan att det föreligger något subsidiaritetsförhållande mellan dessa brott, får det anses föreligga en presumtion för att den tilltalade skall dömas i brottskonkurrens, dvs. för samtliga brott. I praktiken görs dock ofta avvikelser från denna presumtion. Skälen för sådana avvikelser kan vara av olika slag.

Av betydelse för om domstolen bör döma i brottskonkurrens (kumulation) eller endast enligt en av straffbestämmelserna (lagkonkurrens) är bl.a. vilken kriminalpolitisk grund respektive straffbestämmelse har. Högsta domstolen har i rättsfallet ”Tejpningen” NJA 2013 s. 397 uttalat att en princip som brukar upprätthållas är att det ena brottet konsumerar det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund. I sådana fall bör normalt det strängare straffbudet vara tillämpligt och det mindre allvarliga brottet konsumeras, men vägas in vid bedömningen av brottets allvar. En annan tumregel är att allvarigare brott konsumerar mindre allvarliga brott och att mer speciella brottsbeskrivningar har företräde framför en mer allmän (*lex specialis*). Om en brottstyp kan sägas vara en kvalificerad form av en annan framstår det också som självklart att tillämpa straffansvar endast för den kvalificerade brottstypen, annars vore ju det kvalificerade straffbudet meningslöst. Ett exempel på detta är gradindelade brott, där endast en straffbestämmelse tillämpas även om den konkreta gärningen samtidigt innebär en överträdelse av både en grövre (exempelvis grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken) och en mindre allvarlig form av brottet (exempelvis misshandel av normalgraden enligt 3 kap. 5 § brottsbalken). En brottstyp kan vara en kvalificerad form av en annan brottstyp, även på andra sätt än om de är grader av samma brott. Ett exempel är förhållandet mellan olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken) och utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken), där utpressning anses vara en kvalificerad form av olaga tvång. Ett annat exempel är våld och hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken) som utgör kvalificeringar av framför allt vissa brott i 3 och 4 kap. brottsbalken.

5 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

5.1 Inledning

Vårt uppdrag i denna del är att ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Vi har också i uppdrag att analysera och ta ställning till hur skyddet bör utformas och vid behov lämna författningsförslag.

Frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd behandlades av Blåljusutredningen. I delbetänkandet *Förstärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2) föreslog Blåljusutredningen att samtliga yrkesutövare skulle ges ett sådant skydd. Lagtekniskt skulle det uppnås genom införandet av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. Den innebar att rätten vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt skulle beakta om den tilltalade hade angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

Blåljusutredningens förslag möttes av kritik från flera remissinstanser och regeringen valde att inte gå vidare med förslaget. Regeringen ansåg i stället att fortsatt utredningsarbete krävdes för att avgöra vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt.

En naturlig utgångspunkt för detta fortsatta utredningsarbete är Blåljusutredningens delbetänkande och det underlag avseende utsattheten bland olika yrkesgrupper som presenterades i det.

Detta kapitel inleds med en kortfattad redogörelse för Blåljusutredningens delbetänkande, vad som framkom i remissbehandlingen

av delbetänkandet och slutligen regeringens bedömning. Därefter presenteras det ytterligare underlag som vi tagit fram inom ramen för vårt utredningsuppdrag. Slutligen redogör vi för våra bedömningar och förslag.

5.2 Blåljusutredningens arbete och underlag samt den efterföljande behandlingen av utredningens förslag

5.2.1 Inledning

Regeringen tillsatte den 22 december 2016 en särskild utredare att överväga och föreslå de ändringar som behövdes för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra.¹ Utredningen tog namnet Blåljusutredningen och överlämnade i januari 2018 delbetänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2).

I direktiven till Blåljusutredningen beskrev regeringen problem-bilden genom att bl.a. peka på att det på flera orter runt om i Sverige förekommer social oro och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner, som så kallad blåljuspersonal (polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal), i form av bl.a. stenkastning, anlagda bränder och våld vid uttryckning. Enligt regeringen var det oacceptabelt att samhällsnyttiga funktioner som har till uppgift att hjälpa och skydda andra angrips och hindras från att fullgöra sina uppgifter. En av åtgärderna från regeringens sida för att komma till rätta med problematiken var en översyn av de straffrättsliga bestämmelserna till skydd för bl.a. blåljuspersonal.

Nedan presenteras en sammanfattning av direktiven till Blåljusutredningen, huvuddragen i det underlag som utredningen använde sig av i sitt arbete och de överväganden och slutsatser som utredningen redovisade. De delar av Blåljusutredningens betänkande och den efterföljande propositionen som gäller förslaget om det numera införda brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken behandlas separat i avsnitt 5.6.1.

¹ Dir. 2016:115.

5.2.2 Direktiven

I direktiven till Blåljusutredningen anförde regeringen:

En översyn av det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner är även motiverad utifrån ett rättsvårdande och systematiskt perspektiv. Med samhällsnyttiga funktioner avses funktioner och verksamheter av central betydelse för att vårt samhälle ska fungera. Många av dessa funktioner fullgörs av myndigheter, men det kan även vara fråga om funktioner i privat regi. Personal som fullgör dessa funktioner har skydd som tjänstemän i den utsträckning de utövar myndighet. I andra funktioner har personalen samma straffrättsliga skydd som var och en trots att de kan befinna sig i utsatta positioner. Till detta kommer att vissa funktioner, som t.ex. fullgörs av taxichaufförer och väktare, har ett förstärkt skydd för i huvudsak privat verksamhet medan t.ex. ambulans- och räddningstjänstpersonal med en i regel tydligare koppling till ett offentligt uppdrag inte har det.

Regeringen redogjorde för att det befintliga skyddet i 17 kap. brottsbalken på ett eller annat sätt är motiverat av intresset av att det allmännas verksamhet ska fortgå ostörd. Begränsningen till olika typer av angrepp mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning innebär att angrepp mot vissa offentliga verksamheter faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. På så sätt faller t.ex. angrepp mot ambulans- och räddningstjänstpersonal under uttryckning utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte innefattar myndighetsutövning. Problemet aktualiserades enligt regeringen även i förhållande till andra funktioner.

I direktiven problematiserades det förhållandet att när det gäller vissa funktioner som t.ex. socialtjänst, sjukvård, skola och kollektivtrafik utgör vissa delar av verksamheten myndighetsutövning medan andra delar inte gör det. Enligt regeringen är det dock inte därmed givet att någon del av dessa verksamheter är att anse som mindre skyddsvärd än andra. Det är inte heller alltid uppenbart för den enskilda vilka delar av en verksamhet som omfattas av ett förstärkt skydd och vilka delar som inte gör det. Regeringen lyfte fram ytterligare några exempel på samhällsnyttiga funktioner; hemtjänst och renhållning (sophämtning), båda verksamheter av stor betydelse i samhället och vars utövande riskerar att allvarligt störas vid t.ex. social oro. Vidare lyfte regeringen fram Försvarsmaktens personal som i vissa fall fyller en samhällsnyttig funktion.

I direktiven angavs att det behöver finnas ett skydd såväl för den som utövar myndighet som för den som fullgör särskilt samhälls-

nyttiga funktioner utan att utöva myndighet. Utredaren fick i uppdrag att som ett första steg överväga vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Enligt regeringen behövde utredaren ta ställning till vilka olika skyddsintressen som ska värnas och om alla funktioner har samma behov av skydd. Det fanns enligt regeringen också anledning att överväga om det i straffrättsligt hänseende bör ses allvarligare på angrepp mot vissa samhällsnyttiga funktioner än mot andra, t.ex. om det finns skäl att se särskilt allvarligt på angrepp mot rättsväsendet och andra funktioner med sådana centrala uppgifter i samhället som att garantera säkerhet, liv och hälsa. Anställda i rättsväsendet och i dess stödmyndigheter, t.ex. domare, åklagare och kronofogdar, har till uppgift att upprätthålla rättssamhället men utsätts för olika typer av hot och våld i en omfattning som inte är ringa. Enligt regeringen var detta inte acceptabelt.

Mot den bakgrunden fick utredaren i uppdrag att

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

5.2.3 Underlaget

Blåljusutredningens beskrivning av problemen med våld och hot m.m. mot blåljusverksamheterna samt övriga samhällsaktörer baserades på möten, studiebesök samt inläsning av statistik och rapporter. Utredningen hade möten med bland andra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges Kommuner och Landsting, Brandmännens Riksförbund, Fackförbundet Alarm samt Vårdförbundet. Utredningen gjorde även studiebesök hos Malmö åklagarkammare, Polisens regionledningscentral i Stockholm samt flera lokalpolisområden och stationer. Vissa rapporter som utredningen redogjorde för har numera publicerats med mer aktuell statistik. De nya rapporterna behandlas i avsnitt 5.3. I det följande återges Blåljusutredningens beskrivning av problemen.

Allmänt om situationen för blåljuspersonal

Genom de möten och studiebesök som Blåljusutredningen genomförde framträdde enligt utredningen en relativt entydig bild såvitt avsåg förekomsten av angrepp mot blåljusverksamhet. Av statistiska underlag från Arbetsmiljöverket² framkom att 2014 var drygt 56 000 personer sysselsatta inom de fyra blåljusbranscherna definierade som ambulanstransporter och ambulanssjukvård, brand- och räddningsverksamhet, polisverksamhet och säkerhetsverksamhet. Fördelningen mellan män och kvinnor var 67 respektive 33 procent. Flest sysselsatta hade polisverksamheten med knappt 30 000 och näst störst var säkerhetsverksamheten med cirka 16 000 sysselsatta. Under perioden 2011–2015 inträffade totalt 3 745 arbetsolyckor med sjukfrånvaro som följd inom blåljusbranscherna. Knappt hälften av anmälningarna kom från polisverksamhet (68 procent avsåg män och 32 procent kvinnor) och en fjärdedel från säkerhetsverksamhet (71 procent avsåg män och 29 procent kvinnor). Våld eller hot ”från personer utanför företaget” var den vanligaste anledningen till arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro, där 16 procent av anmälningarna kom från män och 6 procent från kvinnor. Polisverksamheten och säkerhetsverksamheten stod för de flesta anmälningarna, 53 respektive 45 procent.

Situationen för räddningstjänstens personal

I situationer då oroligheter utbryter i s.k. utsatta områden drabbas räddningstjänsten för hot och våld, bl.a. i form av stenkastning. Problemet med kravaller är enligt Räddningstjänsten inte längre enbart ett storstadsfenomen utan något som sprider sig över hela landet. Förekomsten av hot och våld mot räddningstjänstpersonal har kommit att bli ett stort arbetsmiljöproblem. Det beskrivs att angreppen inte enbart sker vid större kravaller, utan att detta sker även genom hot och våld från enskilda individer.

Vid utryckning i utsatta områden krävs att räddningstjänsten är förberedd på att möta hot och våld och man har tagit fram speciell skyddsutrustning för personalen.

Brandmännens Riksförbund genomförde 2016 en enkätundersökning avseende förekomsten av hot och våld vid Storstockholms

² *Korta arbetsskadefakta* Nr 4/2016.

Brandförsvaret, Räddningstjänsten Syd samt Brandkåren Attunda. Enkäten, som var av enklare beskaffenhet, uppmanade medlemmarna att överväga alla externa incidenter som kunde anses utgöra hot och/eller våld i lagens mening. Totalt svarade hälften av de cirka 650 medlemmarna. Resultatet visade att 61 procent hade utsatts för hot och/eller våld under sin anställning och att 30 procent hade utsatts för hot och/eller våld under år 2015.

Situationen för ambulanspersonal

I betänkandet beskrivs att också ambulanspersonal utsätts för angrepp även om de inte sker lika frekvent som mot polis och räddningstjänst. Ambulanspersonalen har ingen särskild utrustning till skydd mot fysiska angrepp och är därför särskilt sårbar. Då oroligheter utbryter har ambulanspersonal som rutin att stanna vid en brytpunkt och invänta klartecken från polis innan de åker vidare. Det förekommer även att ambulanspersonal inte åker in i ett visst område trots att polis finns på plats eftersom det kan vara svårt för polisen att säkra vissa områden. Detta leder till att svårt skadade personer ibland körs till sjukhus i polisbil. Det har enligt fackförbundet Alarm framförts önskemål om att ambulanspersonal ska ha tillgång till skyddsvästar och hjälmar för det fall oroligheter utbryter. Så är fallet i vissa andra europeiska länder.

Situationen för sjukhuspersonal och annan vårdpersonal

Våld och hot mot personal förekommer också inom sjukvården generellt. Det gäller för såväl akutmottagningar och vårdavdelningar på sjukhus som på vårdcentraler och i hemsjukvården. Angreppen kan komma från patienter eller anhöriga. Angreppen kan vara koplade till psykisk sjukdom, missbruk, hedersproblematik i patientens familj eller bero på att vårdpersonalen ger besked eller gör prioriteringar som inte accepteras. I viss utsträckning förekommer också våld och hot som är relaterat till gängkriminalitet. Enligt Blåljusutredningen är våld och hot mot vårdpersonal ett generellt problem som förekommer inom alla delar av sjukvården och i alla delar av landet. Med en ökad andel vård i hemmet ökar också sjukvårdspersonalens utsatthet där.

Övriga yrkesgrupper

Enligt utredningen finns det ytterligare yrkeskategorier som möter hot och våld, främst med koppling till situationen i de utsatta områdena. Detta gäller för personer som arbetar inom renhållning samt för ordningsvakter, brevbärare och parkeringsvakter. Dessutom förekommer otillbörlig påverkan på bl.a. fastighetsägare.

5.2.4 Överväganden och slutsatser

Allmänna utgångspunkter

Enligt Blåljusutredningen finns det vid sidan av blåljusverksamheterna flera samhällsnyttiga funktioner som i varierande grad utsätts för våld, hot och trakasserier. Det förstärkta straffrättsliga skyddet enligt 17 kap. brottsbalken täcker in de funktioner som sysslar med myndighetsutövning och liknande uppgifter. Enligt utredningen finns det emellertid ett inte obetydligt antal andra funktioner som, liksom räddningstjänsten och ambulanssjukvården, faller utanför detta skydd. I betänkandet beskrivs de problem som kan uppstå i samband med vård av skottskadade personer med anknytning till gängkriminalitet. Men sjukvårdspersonalen får även i övrigt utstå våld och hot, inte minst när vård eller annan omsorg tillhandahålls i vårdtagarens eget hem.

Enligt Blåljusutredningen är sjukvården utan tvekan att hänföra till kretsen av mycket viktiga samhällsfunktioner och det är oacceptabelt att de personer som verkar inom vården ska behöva utsättas för våld, hot och trakasserier i sitt arbete trots att deras uppgift inte är någon annan än att hjälpa och stödja.

Utöver sjukvården pekade utredningen på att det finns ett stort antal funktioner i samhället som, i större eller mindre utsträckning, svarar mot samma kriterier som sjukvården. Utredningen kom fram till följande.

I ett modernt samhälle är det över huvud taget mycket svårt att definiera en begränsad krets av funktioner som kan betraktas som samhällsnyttiga. För att samhället ska fungera och medborgarna erbjudas såväl trygghet, vård och service som möjlighet till utbildning, utveckling och försörjning måste en rad olika funktioner tillhandahållas. Detta talar för att ett förstärkt skydd för samhällsnyttiga funktioner bör vara mycket vidsträckt. Inte minst ur rättvisesynpunkt skulle det framstå som otillfredsställande om ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle avgränsas till viss verksamhet samtidigt som annan verksamhet med samma behov av skydd lämnades utanför.³

Det var enligt utredningen inte en framkomlig väg att begränsa det utökade straffrättsliga skyddet för de samhällsnyttiga funktionerna till enbart offentlig verksamhet eller offentligt finansierad verksamhet. Blåljusutredningen pekade på att verksamhet som traditionellt sett helt bedrivs i privat regi och finansieras av kunderna många gånger kan anses vara samhällsnyttiga, t.ex. banker, budtjänster och livsmedelsaffärer. Om servicefunktioner av dessa slag upphör inom ett område på grund av att personalen riskerar att utsättas för våld eller hot kan detta bidra till ytterligare utsatthet inom området och till ökat inflytande för kriminella strukturer. Utredningens slutsats var därför att ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle omfatta samtliga yrkesutövare.

Förslag om införande av en ny straffskärpningsbestämmelse i 29 kap. 2 § brottsbalken

Den lagtekniska konstruktion som Blåljusutredningen föreslog var att det i 29 kap. 2 § brottsbalken skulle införas en ny punkt. Enligt förslaget skulle rätten vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt beakta *om den tilltalade med våld eller hot om våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning*. Enligt utredningen skulle en sådan bestämmelse innebära att straffet normalt sett skulle bli högre om ett brott som innefattar våld eller hot om våld har riktat sig mot en anställd i en verksamhet och det sker medan den anställde är i tjänst eller med anledning av en åtgärd som den anställde har vidtagit när han eller hon har varit i tjänst.

Med yrkesutövning avsågs förvärvsarbete, oavsett om det utförs såsom anställd eller i egen verksamhet. Utanför tillämpningsområdet skulle falla hobbyverksamhet, ideellt arbete och andra sådana

³ SOU 2018:2 s. 151.

uppdrag som visserligen kan ge inkomst men som saknar avgörande betydelse för den enskildas försörjning.

Med våld eller hot om våld avsågs samtliga brott som innefattar våld mot person eller hot. Förutom misshandel eller olaga hot gavs som exempel rån eller utpressning.

Med att angreppet måste ha skett i eller med anledning av någons yrkesutövning avsågs att det skulle ha en tydlig koppling till de uppgifter som den angripne har att utföra i yrket. Om angreppet ägde rum på arbetsplatsen eller på annan plats saknade betydelse. Även våld eller hot mot någon under hans eller hennes fritid skulle omfattas, om det fanns en tydlig koppling till yrkesutövningen. Om angreppet har sin bakgrund i andra förhållanden än yrkesutövningen, t.ex. personliga relationer, privata affärer etc. skulle bestämmelsen inte tillämpas.

Utredningen såg framför sig att omständigheterna i det enskilda fallet skulle avgöra hur stor straffskärpningen skulle bli vid tillämpningen av den nya bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken. Enligt utredningen fanns det anledning att se särskilt strängt på gärningar där våld eller hot använts i syfte att tvinga den angripne att i sin yrkesutövning handla på visst sätt eller att acceptera ett visst förhållande.

Förslag på ändringar i 17 kap. brottsbalken

Utöver vad som nämnts om den föreslagna ändringen i 29 kap. 2 § brottsbalken lämnade Blåljusutredningen bl.a. förslag på vissa förändringar i 17 kap. brottsbalken.

Enligt den gällande regleringen finns det angivet i olika författningar vilka som har det utökade skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. För att göra regleringen mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa föreslog utredningen att samtliga hänvisningar till bestämmelsen i brottsbalken skulle infogas i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Tanken var inte att den föreslagna ändringen skulle medföra några förändringar i fråga om tillämpningen. För att förtydliga vilka situationer det utökade skyddet tog sikte på ansåg utredningen att orden ”i tjänsteutövningen” skulle föras in i inledningen av lagen. På så sätt skulle tillämpningen av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken förenklas med avseende på de fall där det utökade skyddet inte är knutet till myndighetsutövning.

5.2.5 Remissbehandlingen

Remitteringen av Blåljusutredningens betänkande resulterade i drygt 70 svar. De för vårt uppdrag relevanta remissvaren återges i korthet nedan.

Kriminalvården anförde att det finns anledning att ytterligare överväga vilka myndigheters verksamhet som är i behov av ett mer övergripande och heltäckande straffrättsligt skydd. Kriminalvården bedriver verksamhet såväl inom myndighetens institutioner som ute i samhället, både i utsatta områden och i landet i övrigt. Inom frivårdsverksamheten förekommer t.ex. vid verkställande av fängelsepåföljder enligt lag (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll att myndighetens personal utför besök och kontroller i dömda personers bostäder och på deras arbetsplatser. Inom anstalts- och häktesverksamheten utför personalen bevaknings- och tillsynsuppdrag i samband med intagnas permissioner. Frivårdens arbete sker alltid i civila kläder medan personal inom anstalts- och häktesverksamheten vid bevakningsuppdrag normalt bär uniform. Kriminalvårdens personal och fordon utsätts för angrepp som får påverkan på såväl enskilda transportuppdrag som hur myndighetens transportverksamhet bedrivs. Under 2018 har det bl.a. förekommit händelser med inslag av hot mot personal och olika former av skadegörelse på myndighetens bilar då de stått parkerade. I slutet av 2017 sattes en av myndighetens bilar i brand.

Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm) pekade bl.a. på att det inom landstinget finns flera mobila vårdnivåer: ambulanser, transportambulanser, jourläkarbilar, akutläkarbilar, sjuktransporter, ASIH (avancerad sjukvård i hemmet) m.fl. Några av dessa har blåljus, andra inte. De är alla en viktig del av länets sjukvård och en samhällsviktig verksamhet. Vidare pekades på att tjänstemän som arbetar enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik har en utsatt arbetsuppgift. Detta gäller inte minst i s.k. utsatta områden, men även annars. Ibland går det till och med så långt att kontrollverksamheten över huvud taget inte kan bedrivas på grund av hot eller våld. Det vore därför ett stort stöd för personalen om även de omfattades av samma skydd som trafiktjänsteman enligt ordningslagen (1993:1617) åtnjuter. Landstinget påtalade även att säkerheten och tryggheten för personer som utför drift och underhåll inom kollektivtrafikens anläggningar är avgörande för att säkra försörjning

och skydd för samhällsviktiga funktioner såsom upprätthållande av transporter och kommunikationsmedel. I sitt yttrande lyfte landstinget också fram att många verksamheter, t.ex. kvinnojoursverksamhet, måste betecknas som samhällsnyttiga.

Regionstyrelsen för Skåne läns landsting (numera Region Skåne) anförde att de önskat förslag om att ytterligare förstärka det straffrättsliga skyddet för särskilt utsatta yrkeskategorier under yrkesutövning, på motsvarande vis som man gjort i Danmark och Norge. En yrkesgrupp som då borde ingå är bland andra hälso- och sjukvårdspersonal. Detta inte minst mot bakgrund av att framtidens sjukvård till en allt större del kommer att bedrivas utanför sjukhusen, vilket gör det svårare att skydda sig mot hot och våld.

Kommunal redogjorde i sitt remissvar för en medlemsundersökning som visade att var tolfte person inom räddningstjänsten utsatts för våld det senaste året och att var sjätte hotats i samband med sin yrkesutövning. Problemet med hot och våld riktat mot räddningspersonal är allvarligast i storstadsregionerna, där uppåt var fjärde tillfrågad hotats i tjänsten. Samma yrkesgrupp lyftes fram av *Brandmännens Riksförbund*, som beskrev att problemet med systematiska attacker mot brandmän är förhållandevis nytt. Förbundet hänvisade till att 30 procent av brandmännen i Storstockholm och Malmöområdet under 2015 utsatts för hot eller våld och att 45 procent uppgav att insatser försenats på grund av hot eller våld.

Vårdförbundet pekade på att det finns en utsatthet för förbundets medlemmar, inte bara inom ambulans- och akutsjukvården, utan även inom t.ex. psykiatri, förlossning, hemsjukvård, äldrevård och barnkliniker.

Säkerhetsföretagen beskrev medarbetare som möter individer med mer hotfulla beteenden än tidigare. Det gäller särskilt uppdrag i utsatta områden, på akutmottagningar samt i vissa delar av storstädernas stadskärnor.

SOS Alarm anförde att deras operatörer ofta utsätts för hot av den inringande i samtal till 112. Otillbörliga och allvarliga hot riktas mot operatörerna i syfte att påverka beslutsfattandet.

Avfall Sverige lyfte fram att risken för hot och våld mot renhållningspersonal har ökat. Hot och våld förekommer vid såväl borttransport av hushållsavfall som vid återvinningscentraler.

Akademikerförbundet SSR anförde att de under 2017 genomförde en undersökning med alla förbundets medlemmar om förekomsten

av hot och våld i arbetslivet. Nästan var fjärde medlem hade varit utsatt för hot och våld.

Jägarnas Riksförbund pekade bl.a. på att det kontinuerligt inträffar incidenter för så kallade eftersöksjägare innefattande bl.a. våld. Även kommunjägare och jägare som utför skydds jakt utsätts för bl.a. hot och skadegörelse.

Journalistförbundet framhöll att många av deras medlemmar upplever att kränkningar via nätet är ett stort problem. Enligt Journalisternas trygghetsundersökning, gjord av Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet (JMG) 2016, utsattes 26,5 procent av förbundets medlemmar för hot, våld eller trakasserier under 2016. Det finns ett tydligt mönster som visar att journalister som uttrycker åsikter, t.ex. ledarskribenter, är värst utsatta.

Lärarnas Riksförbund hänvisade till en arbetsmiljöundersökning av SCB. Den visade att var femte grundskolelärare uppger att de varje vecka riskerar att hamna i otrygga eller hotfulla situationer. Fyra av tio grundskolelärare uppger att de utsatts för våld eller hot det senaste året. Arbetsmiljöverkets statistik visar att antalet anmälningar om grova fall av hot eller våld i grundskolan nästan har fördubblats de senaste fem åren.

Naturvetarna pekade på att upprepade undersökningar visat att de medlemmar som arbetar som miljö- och hälsoskyddsinspektörer, djurskyddsinspektörer och livsmedelsinspektörer utsätts för hot- eller våldsproblematik och otillbörlig påverkan i hög utsträckning.

Röda Korset underströk att även annan sjukvårdsverksamhet än ambulanssjukvård har behov av förstärkt rättsligt skydd.

Seko anförde att deras medlemmar inom polisen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Kriminalvården, postverksamheten, kollektivtrafiken, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket upplever hot och våld. En medlemsundersökning från 2018 inom Kriminalvården visade att hälften av de tillfrågade blivit utsatta för hot och våld i arbetet under det senaste året. Inom SiS uppgav var tredje behandlingsassistent att de blivit utsatta för fysiskt våld under det senaste halvåret. För brevburare har det flertalet gånger rapporterats om så allvarliga hot- och våldincidenter att brevutdelningen stoppats i en del områden. Detsamma gäller för tågvärdar som i vissa fall inte kunnat utföra sina arbetsuppgifter på grund av risken för att utsättas för hot och våld i arbetet.

Svenska Transportarbetarförbundet påpekade att många av deras yrkesgrupper inom bevakningsbranschen dagligen får utstå hot och våld.

TULL-KUST (Förbundet för anställda i Tullverket och Kustbevakningen) uppgav att tull- och kustbevakningstjänstemän i sin tjänsteutövning är yrkesgrupper som tidvis är mycket utsatta och ofta råkar ut för hot. Under de senaste åren har arbetsmiljön för deras medlemmar blivit allt hårdare.

5.2.6 Regeringens bedömning

Förslaget om en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken

Enligt regeringen framgick det av Blåljusutredningens kartläggning att det vid sidan av blåljuspersonal finns flera samhällsnyttiga funktioner som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier. I den mån det handlar om funktioner som sysslar med myndighetsutövning omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Regeringen pekade på att det emellertid finns ett inte obetydligt antal andra funktioner som faller utanför detta skydd. Detta gäller bl.a. verksamheterna inom räddningstjänst och ambulanssjukvård samt personal inom sjukvården, som enligt regeringen samtliga är att hänföra till kretsen av viktiga samhällsfunktioner.

Trots att det under senare år har vidtagits flera lagstiftningsåtgärder som inneburit ett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier, finns det enligt regeringen behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma ett stärkt sådant skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner.

Det kan här noteras att i den del Blåljusutredningen föreslog införandet av brottet *sabotage mot blåljusverksamhet*, anförde regeringen att syftet med den kriminaliseringen inte var att stärka skyddet för enskilda personer utan för viss verksamhet.

Regeringen ansåg i likhet med flera remissinstanser att den föreslagna straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken var förenad med nackdelar. Enligt regeringen framstod det:

som tveksamt om den skulle få avsedd verkan samtidigt som det kan förutses att den skulle ge upphov till betydande tillämpningsproblem. Mot den bakgrunden anser regeringen att det sammantaget inte framstår som lämpligt att införa den.⁴

Regeringen fortsatte:

Frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt skydd och hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa samhällsnyttiga funktioner kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt kräver fortsatt utredningsarbete.⁵

Förslaget om ändringar i 17 kap. brottsbalken m.m.

Utredningen föreslog ändringar i 17 kap. brottsbalken och i lagen (1975:688) om viss tjänsteutövning för att göra regleringen mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa. Regeringen hänvisade här till bedömningen att frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd samt hur ett sådant skydd på bästa sätt kan uppnås, kräver fortsatt utredningsarbete. Eftersom en framtida utredning skulle kunna komma att föreslå ändringar i 17 kap. brottsbalken, bedömde regeringen att det saknades tillräcklig anledning att inom ramen för det lagstiftningsärendet ta ställning till Blåljusutredningens förslag i dessa delar.

5.3 Ytterligare underlag avseende olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier

5.3.1 Inledning

I våra direktiv beskrivs hur utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner utsätts för våld, hot och trakasserier i varierande utsträckning. Regeringen har också i sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 tagit upp frågan om hot och våld i arbetslivet. Där konstateras att vissa branscher på arbetsmarknaden är mer utsatta än andra bl.a. inom skolan, hälso- och sjukvården samt inom omsorgen.⁶

Det krävs tillförlitligt underlag för att kunna ge en rättvisande bild av hur omfattande angreppen är och mot vilka grupper angreppen

⁴ Prop. 2018/19:155 s. 38.

⁵ Ibid.

⁶ *En god arbetsmiljö för framtiden*, Skr. 2020/21:92.

främst riktas. Som vi redogjort för ovan genomförde Blåljusutredningen i detta syfte en rad studiebesök och möten. Därutöver granskade och redovisade utredningen vissa rapporter och studier på temat.

Inom ramen för vårt uppdrag har vi tagit del av Blåljusutredningens underlag samt uppdaterade versioner av delar av det underlaget. Vi har även granskat ytterligare rapporter, kunskapsöversikter samt statistiska rådata. Vi har träffat representanter för Arbetsgivarverket och Säkerhetsföretagen samt varit i kontakt med bl.a. flera fackförbund (se närmare om vilka i avsnitt 5.5.1). De relevanta delarna av vad som framkommit av detta underlag och genom dessa kontakter presenteras i sammanfattad form nedan.

Inledningsvis berörs kriminalstatistik och sedan periodiska undersökningar av självdeklarerad utsatthet, andra undersökningar av utsatthet och kunskaps-sammanställningar som gjorts de senaste åren. Därefter sammanfattas den statistik som finns beträffande arbetsolyckor kopplade till våld och hot. Slutligen berörs visst övrigt underlag.

5.3.2 Kriminalstatistik⁷

Som regel framgår det inte av kriminalstatistiken om brott som anmäls eller lagförs har något samband med brottsoffrets yrkesutövning. Det går inte att utläsa om brottsoffret utsatts för brott på sin arbetsplats eller om angreppet skett på fritiden och det är inte heller möjligt att utläsa vilket yrke (eller uppdrag) brottsoffret haft. Det sistnämnda gäller med undantag för anmälningar om våld och hot mot polismän och ordningsvakter då de redovisas efter separata brottskoder.

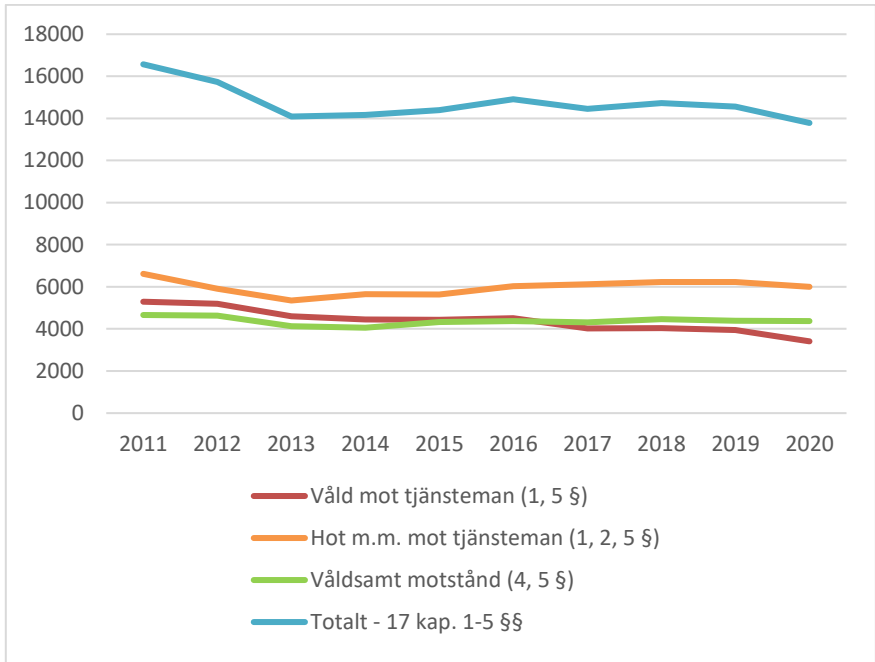
Med hänsyn till att brottstyperna i 17 kap. 1–5 §§ utgör ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som utövar myndighet (eller som har arbetsuppgifter som i straffrättsligt hänseende jämföras med det) går det också att få en bild av om antalet personer som lagförs för sådana brott ökar eller minskar över tid.

Av figur 5.1 framgår att antalet anmälda fall av våld, hot och förgripelse mot tjänsteman samt våldsamt motstånd (17 kap. 1–5 §§ brottsbalken) mellan åren 2011 och 2020 sjönk med cirka en femtedel, där nedgången i huvudsak skedde mellan 2011 och 2013. Detta inklu-

⁷ Se avsnitt 6.3.1 för en allmän beskrivning av kriminalstatistik.

derar såväl självständiga som osjälvständiga brottsformer.⁸ Nedgången var som framgår proportionerlig för samtliga brottstyper.

Figur 5.1 Anmälda brott enligt 17 kap. 1–5 §§ brottsbalken. Antal



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2021.

Den procentuella nedgången i antalet lagförda brott (huvudbrott och bibrott) var under perioden 2011–2020 större än när det gäller antalet anmälningar. Under perioden minskade antalet lagförda brott med drygt en fjärdedel.⁹

Som berörts i avsnitt 3.6.3 infördes den 1 juli 2016 grovt våld eller hot mot tjänsteman. När det gäller denna brottstyp har utvecklingen sett annorlunda ut. Mellan 2017 och 2020 ökade antalet lagförda grova brott från 31 till 45, dvs. i procent räknat en relativt stor ökning.

⁸ Vi redogör i avsnitt 6.3.1 för hur fördelningen i antalet anmälda brott fördelar sig mellan polismän, ordningsvakter respektive övriga.

⁹ Antalet lagförda brott: 6 816 (2011), 6 425 (2012), 5 801 (2013), 5 087 (2014), 5 077 (2015), 4 841 (2016), 4 924 (2017), 5 030 (2018), 4 883 (2019), 4 896 (2020).

5.3.3 Periodiska undersökningar av självdeklarerad utsatthet

Inledning

I olika frågeundersökningar kartläggs yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier m.m. Kartläggningarna presenteras i vissa fall i breda rapporter t.ex. över hur stor utsattheten är för våld eller annan brottslighet inom ramen för yrket. Det finns också rapporter som är smalare och inriktade på t.ex. endast en eller flera särskilda yrkesgrupper. Därtill genomför fackförbund och myndigheter egna enkätundersökningar bland sina medlemmar och arbetstagare. Vi återkommer till sistnämnda undersökningar under avsnitt 5.3.6 nedan.

I vissa fall redovisas utsattheten utifrån SNI 2007 – en statistisk standard för klassificering av produktionsenheter (företag, arbetsställen etc.) till näringsgrenar/branscher. I andra fall är rapporterna uppbyggda utifrån en indelning efter yrkesområde eller yrke – vanligast enligt SSYK 2012 – Standard för svensk yrkesklassificering.

I detta avsnitt behandlar vi de tre större undersökningarna; NTU från Brottsförebyggande rådet (Brå), ULF/SILC från Statistiska centralbyrån (SCB) och Arbetsmiljöundersökningen från Arbetsmiljöverket.

Yrkesrelaterad utsatthet för brott (Brå)

Utifrån data från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) har Brå publicerat en särskild studie om utsatthet i arbetslivet, *Yrkesrelaterad utsatthet för brott*. I studien beskrivs karaktären och utvecklingen av olika brott mot person (hot, misshandel, trakasserier, rån, sexualbrott) som sker med anledning av yrket, under perioden 2006–2017.

Av studien framgår att totalt drygt 3 procent av de förvärvsarbetande i åldern 20–64 uppgav att de ett givet år utsatts för något brott mot person som varit relaterat till yrket. Utsattheten varierade kraftigt mellan olika yrkesgrupper (utifrån SSYK 2012). Utsattheten för brott mot person undersöktes uppdelat efter sex grupper – fem yrkesgrupper som tidigare identifierats som högriskyrken samt gruppen övriga yrken (se tabell 5.1 nedan). Högriskyrkena stod för 35 procent av de förvärvsarbetande, men 55 procent av de utsatta.

Som framgår av tabell 5.1 nedan var utsattheten störst för anställda inom bevakning *och säkerhet*. Gruppen omfattar poliser och

andra bevaknings- och säkerhetsyrken. Näst högst utsatthet fanns inom gruppen *socialt arbete* följt av gruppen *hälso- och sjukvård*. Gruppen *socialt arbete* omfattar socialsekreterare, kuratorer, biståndsbedömare m.fl. och gruppen *hälso- och sjukvård* omfattar bl.a. läkare, sjuksköterskor, undersköterskor och psykologer samt skötare, vårdare och personliga assistenter. *Butiks- och kassapersonal* och gruppen *utbildning* hade också en större utsatthet än genomsnittet. Den sistnämnda gruppen omfattar lärare och chefer från förskola upp till högskola och universitet samt bl.a. barnskötare och elevassistenter.

Utsattheten var till antalet störst inom kvinnodominerade yrken. Att så var fallet, trots att den mansdominerade yrkesgruppen *bevakning och säkerhet* var till andelen mest utsatt, har enligt Brå att göra med att den senare gruppen är liten.

Yrkesrelaterade hot och misshandelsfall inträffade oftast på den egna arbetsplatsen. Utanför arbetsplatsen skedde misshandeln oftast på allmän plats medan hot oftast inträffade antingen på allmän plats eller i en bostad. De flesta brott mot person som skedde i yrkessammanhang polisanmälades inte, förutom rån, som anmälades i betydligt större utsträckning än de övriga brotten. Andelen brott som polisanmälades varierade mellan olika yrkesgrupper och var störst bland anställda inom *bevakning och säkerhet*, och minst inom *hälso- och sjukvård*.

Mellan 2008 och 2016 ökade andelen som enligt NTU totalt sett uppgett att de utsatts för något brott mot person som varit relaterat till yrket. Ökningen låg i andelen som uppgav att de utsatts för hot, som efter att tidigare ha minskat successivt ökade under perioden. Enligt Brå kan den ökade andelen bero på att fler hot synliggörs när problemet uppmärksammas, men det kan också handla om en faktisk ökning.

Utsattheten för misshandel tycks däremot, enligt Brå, ha legat på en relativt stabil nivå 2005–2015, medan andelen som uppgav att de utsatts för rån i yrket minskade något mellan 2005 och 2016. Enligt Brå stöddes denna minskning av anmälningsstatistiken, som också tydde på att det i första hand var rån mot bank, värdebefordran, värdetransport och taxi som minskat. En trolig förklaring till detta, enligt Brå, var ökad säkerhet, t.ex. genom att kontanthanteringens både minskat och blivit säkrare. För trakasserier syntes ingen tydlig förändring i någon riktning under perioden.

Tabell 5.1 Andelen utsatta för yrkesrelaterade brott mot person inom olika yrkesgrupper. Procent

Yrkesgrupp	Totalt	Män	Kvinnor
Bevakning och säkerhet (n=235)	21,3	22,4	18,3
Socialt arbete (n=228)	14,3	20,9	12,9
Hälso- och sjukvård (n=2 816)	6,2	8,6	5,7
Butiks- och kassapersonal (n=765)	5,1	3,5	6,1
Utbildning (n=2 031)	3,4	3,7	3,4
Övrigt (n=11 215)	2,6	2,2	3,3

Källa: Brås kortanalys 3/2018 *Yrkesrelaterad utsatthet för brott*, tabell 5 (med hänvisning till NTU 2014-2017).

Att utsattheten för yrkesrelaterade brott mot person var störst inom yrkesgrupperna *bevakning och säkerhet*, *socialt arbete* och *hälso- och sjukvård* stämde enligt Brå väl överens med tidigare studier. Den större utsattheten inom dessa yrkesgrupper har troligen att göra med de uppgifter som ingår i själva yrket, menar Brå. Faktorer som tycks öka risken att utsättas för hot och våld i arbetet är nämligen att ha direktkontakt med utomstående, särskilt potentiellt aggressiva personer, samt att utöva makt och kontroll över andra. Enligt Brå skiljer sig utsattheten även kraftigt mellan olika yrken inom yrkesgrupperna. Inom t.ex. hälso- och sjukvård tycks utsattheten bland annat vara särskilt stor bland anställda inom psykiatrisk slutenvård, demensvård och på akutmottagningar.

Hot, våld och oro (SCB)

SCB har sedan 1980 genomfört *Undersökningar av levnadsförhållanden* (ULF/SILC), vilket är en urvalsundersökning av Sveriges befolkning från 16 år och uppåt. Rapporten *Hot, våld och oro 1980–2017*, baseras på uppgifter från ULF/SILC åren 2016–2017, samt på jämförelser över tid. Åren 2016–2017 uppgick urvalet till 22 000 personer. Drygt hälften deltog i undersökningen.

Av rapporten framgår att fem procent av de förvärvsarbetande i åldern 16–64 år varit utsatta för hot eller våld i arbetet de senaste 12 månaderna.

Andelen som någon gång under de senaste 12 månaderna utsatts för hot var 3 procent (vilket motsvarade cirka 150 000 personer). Att utsättas för hot i arbetet var vanligare bland kvinnor än bland män – 4 jämfört med 3 procent. I rapporten redovisas utsattheten främst utifrån näringsgren/bransch (SNI 2007).¹⁰ Det var vanligast med hot inom näringsgrenen *vård och omsorg* och *transport*. Inom dessa näringsgrenar uppgav 6–7 procent av de tillfrågade att de under de senaste 12 månaderna varit utsatta för hot i arbetet. Motsvarande andel inom *personliga och kulturella tjänster* var 5–6 procent och inom *offentlig förvaltning* 4–5 procent. För branscherna *utbildning*, *handel*, *hotell och restaurang* samt för *finansiell verksamhet, företags-tjänster* var motsvarande siffra 4 procent.

Andelen av de förvärvsarbetande som någon gång under de senaste 12 månaderna utsatts för våld var 2 procent (vilket motsvarade cirka 100 000 personer). Att utsättas för våld i arbetet var också det vanligare bland kvinnor än bland män – 3 jämfört med 2 procent. Det var vanligast med våld inom *vård och omsorg*, där 7 procent hade utsatts. Inom *offentlig förvaltning* och *utbildning* utsattes 4 procent, inom *transport* 3 procent och inom *hotell och restaurang* 1–2 procent.

Arbetsmiljöundersökningen (Arbetsmiljöverket)

Arbetsmiljöverket har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen om att alla ska ha en bra och utvecklad arbetsmiljö. Den senaste Arbetsmiljöundersökningen publicerades i slutet av 2020 och avser 2019.¹¹ Undersökningen genomfördes av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Undersökningen innehåller bl.a. frågor om psykiska besvär som arbetet kan ha orsakat och bygger på en telefonintervju och en enkät. Resultatet från frågorna redovisas totalt och för kvinnor och män bl.a. efter sektor. Vissa frågor redovisas även efter yrkes- och näringsgrensindelning (SSYK 2012 respektive SNI 2007). I den senaste undersökningen ingick ett urval av cirka 9 000 personer. Antalet svarande var omkring 7 000 i telefonintervjun och 3 700 för enkäten.

¹⁰ Någon redogörelse för vilka s.k. huvudgrupper som ingår i respektive näringsgren görs inte här. Den uppgiften framgår av tabellbilaga till rapporten tillgänglig på www.scb.se/ulf.

¹¹ Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2, Arbetsmiljön 2019, tillgänglig på www.av.se, hämtad mars 2021.

På frågan ”Är du utsatt för våld eller hot om våld i ditt arbete?” svarade omkring en av tio män och närmare två av tio kvinnor att de varit det minst någon gång under den senaste 12-månadersperioden. Andelen män respektive kvinnor som varit utsatta för våld eller hot om våld har legat på samma nivå under perioden 2011–2019.

I tabellbilaga till rapporten redovisas bl.a. det sammanslagna materialet för de två undersökningsomgångarna 2017 och 2019 (2017/2019). För vissa yrkesgrupper finns inga siffror redovisade. Detta kan bl.a. bero på att antalet svarande varit för få (färre än 50 personer) för att en skattning ska ha kunnat göras. För vissa yrkesgrupper framgår hur stor andel män respektive hur stor andel kvinnor som utsatts. Detta kommenteras i förekommande fall särskilt nedan.

Bland de yrkesgrupper där det finns redovisade siffror framgår av bilagan till rapporten att *polis* har den högsta andelen utsatta där drygt två av tre utsatts för våld eller hot (69 procent). För *hälso- och sjukvårdssektorn* finns det flera yrkesgrupper där det redovisas en stor andel som utsatts för hot eller våld 2017/2019. Bland dessa kan nämnas att det bland *sjuksköterskor*, *undersköterskor* (såväl inom service och omsorg som inom sjukvården) och *skötare* är andelen utsatta omkring hälften av de svarande (40–56 procent). Bland *lärarna* är andelen utsatta högst bland grundskollärarna där cirka var tredje eller var fjärde lärare utsatts (25–28 procent). Andelen kvinnor som utsatts var högre än andelen män. Bland gymnasielärarna var utsattheten något lägre (11 procent) och för den yrkesgruppen saknas uppgift om fördelningen mellan män och kvinnor. Även bland gruppen *socialsekreterare* och bland personer verksamma i *bevaknings- och säkerhetsyrken* är andelen utsatta långt över genomsnittet och uppgår till hälften av de svarande (40–50 procent).

5.3.4 Andra undersökningar av utsatthet

Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå)

Under 2016 kom Brå med rapporten *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* (Rapport 2016:13). Rapporten är en uppföljning till en motsvarande rapport från 2005. Studien handlar om otillåten påverkan på tjänstemän från externa kunder och klienter. Den typ av påverkan som avses är trakasserier, hot, våld, skadegörelse och

korruption där den drabbade uppfattat att syftet varit att påverka tjänsteutövningen.

Studien baseras på en omfattande enkätundersökning riktad till samtliga tjänstemän (om inte annat anges nedan) på totalt 13 myndigheter, två arbetslöshetskassor och inom nämndemannakåren. I studien genomfördes dessutom 140 intervjuer. Sammantaget besvarade drygt 45 000 tjänstemän enkäten under 2015.

I tabell 5.2 nedan anges antal svarande och hur stor andel av de svarande som under de senaste 18 månaderna uppgett sig ha blivit utsatta för trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden eller relationer.

Tabell 5.2 Antal svarande och andel utsatta för trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden eller relationer, under de senaste 18 månaderna

Myndigheter	Antal svarande	Andel utsatta (procent)
Justitiekanslern	28	71
Kronofogden	1 448	61
Migrationsverket	3 051	49
Kriminalvården	5 016	44
Åklagarmyndigheten	1 016	43
Arbetsförmedlingen	7 465	42
Sveriges Domstolar	3 535	37
Polismyndigheten	9 813	36
Försäkringskassan	8 887	31
Skatteverket (till ett urval)	1 373	31
Kustbevakningen	239	29
Tullverket	1 272	24
Ekobrottsmyndigheten	431	17

Källa: Siffrorna är hämtade från Brå:s rapport 2016:3 *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*.

Kommentar: I studien medverkade även IF Metalls arbetslöshetskassa (97 svarande 64 procent utsatta), ST:s arbetslöshetskassa (25 svarande 36 procent utsatta), nämndemannakåren (1 832 svarande 4 procent utsatta).

I rapporten kom Brå fram till att otillåten påverkan generellt sett är ovanlig. Av de respondenter som utsatts för trakasserier angav fler än två av tre (69 procent) att det hänt vid något tillfälle eller någon gång per år. Påverkansförsöken riktades vanligtvis mot tjänstemannen själv.

Trakasserier utgjorde den vanligaste formen av otillåten påverkan inom samtliga organisationer. Enligt Brå ligger det i linje med en liknande studie som gjordes 2005. För flera organisationer har det dock blivit ännu tydligare att utsattheten främst utgörs av trakasserier.

Övriga påverkansformer var ovanliga i förhållande till trakasserier. Hur trakasserierna tog sig uttryck, skriver Brå, varierade mellan organisationerna, men obehagliga telefonsamtal, okvädningsord och självmordshot utgjorde några av de vanligaste formerna.

Hot utgjorde den näst vanligaste formen av otillåten påverkan. Tjänstemän inom den ingripande verksamheten på Polismyndigheten var den yrkesroll som i störst utsträckning uppgav att de utsatts för hot (57 procent).

Gemensamt för de organisationer som utsattes för våld var att en stor andel arbetsuppgifter bestod av ingripande och kontrollerande karaktär. Polismyndigheten var även beträffande våld den mest utsatta yrkesgruppen. Den vanligaste formen av våld var slag och sparkar. Knuffar och liknande former av lindrigt våld var de vanligaste formerna av våld inom organisationer med arbetsuppgifter av övervägande administrativ karaktär, som t.ex. vid Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Enligt Brå visar rapporten på en ökad upplevelse av otillåten påverkan, i synnerhet gällande trakasserier. Genom de intervjuer som genomfördes framkom vissa förklaringar till det, bl.a. en hårdare attityd från externa kunder och klienter, men även ett utökat säkerhetsarbete i flera organisationer under de senaste tio åren. Det senare, menar Brå, kan ha lett till lägre tolerans för och ökad medvetenhet om påverkansförsök.

Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (Brå)

Under 2015 kom Brå med rapporten *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället* (rapport 2015:12). Rapporten sammanställdes utifrån ett uppdrag från regeringen till Brå att göra en kunskapsöversikt om hot, våld, trakasserier och försök till korruption mot personer med uppdrag eller anställningar av särskild betydelse för det demokratiska samhället.¹² Det

¹² Ärendebeteckning hos Justitiedepartementet Ju2014/5640/D.

handlade om politiker, journalister, opinionsbildare, anställda i rättskedjan samt vissa anställda i övriga statliga myndigheter och landsting.

I rapporten utgick Brå från ett tjugotal större befintliga undersökningar och sammanställde en översikt om hot och våld mot de aktuella yrkesgrupperna. Enligt Brå fanns det stora skillnader mellan de granskade studierna, bl.a. i fråga om mätperiod och definition av hot och våld. Enligt Brå var det i rapporten endast möjligt att ge en övergripande bild av grova mönster och skillnader mellan yrkesgrupperna.

Utsattheten för hot och våld i den arbetande befolkningen som helhet varierade enligt Brå mellan 3 och 14 procent, beroende på vilken studie det handlat om och i vilken kontext den utförts. Det konstaterades att utsattheten för hot och våld i befolkningen har legat relativt stabilt de senaste åren. Kvinnor är mer utsatta än män, vilket enligt Brå troligen beror på att kvinnor återfinns inom många särskilt utsatta yrken, exempelvis inom *vården* och i *socialt arbete*. Det är också personer som arbetar med vård och med socialt arbete som allra oftast utsätts för hot och våld i arbetslivet.

Brå kom till slutsatsen att statligt anställda som grupp tycks vara mer utsatt för hot och våld än den arbetande befolkningen som helhet. Personer som arbetar med myndighetsutövning uppgavs vara särskilt utsatta. Brå listade de yrkesgrupper som i störst utsträckning angett att de utsätts för hot och våld. Listan avser andel som utsätts för hot, våld, trakasserier eller liknande under 1 eller 1,5 år (om inte annat anges).

- Riksdags- och landstingspolitiker (59 resp. 25 procent)
- Livsmedelsinspektörer (45 procent, hot och våld, utsatthet någonsin)
- Poliser (41 procent, hot och våld)
- Socialsekreterare (30 procent, hot och våld)
- Anställda inom kriminalvården (26 procent)
- Åklagare (25 procent)
- Anställda vid Kronofogden (20 procent).

Brå konstaterade i rapporten att det var betydligt vanligare att drabbas av hot och trakasserier än att drabbas av våld. Poliser var den yrkesgrupp där de anställda oftast angav att de utsätts för våld.

I vissa yrkesgrupper var det vanligast att utsättas för trakasserier medan andra grupper oftare utsatts för hot. Personer som arbetade ”nära” olika typer av riskklienter i utsatta situationer var överlag mycket utsatta, konstaterade Brå. Det handlade om poliser, anställda inom kriminalvården och socialsekreterare. Dessa grupper utsattes ofta för hot och ibland även för våld. Andra grupper var mer utsatta för trakasserier. Det gällde bl.a. åklagare och domare som inte kom i samma närkontakt med klienter, men som fattade avgörande beslut för individer.

En annan utsatt grupp var *livsmedelsinspektörer* och även *inspektörer på länsstyrelserna*. De har arbeten där inslag av inspektion och tillståndsgivning förekommer och har inte sällan i uppgift att fatta känsliga beslut. Brå lyfte också fram journalister som en mycket utsatt grupp (mer om utsattheten för journalister i kapitel 7).

5.3.5 Rapporter om arbetsskador

Inledning

Som beskrevs inledningsvis i detta kapitel är ett annat sätt att få en bild av vilka yrkesgrupper som är utsatta för olika typer av angrepp att studera den statistik som finns över anmälda arbetsolyckor. Hos AFA Försäkring och Arbetsmiljöverket finns omfattande information om detta.

AFA Försäkring presenterar löpande aktuell statistik bl.a. i rapporten *Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro*. AFA Försäkring har information om i stort sett alla anmälda arbetsskador i Sverige, med undantag för arbetsskador som drabbar personer som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden eller personer som arbetar där kollektivavtal saknas och där frivillig försäkring inte har tecknats hos AFA Försäkring. Grunden för statistiken om arbetsolycksfall är skador som gett ersättningar från Trygghetsförsäkring vid arbetsskada, TFA, TFA-KL och PSA.¹³

Arbetsgivare är skyldiga att enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) underrätta Arbetsmiljöverket då en svårare personskada inträffat i samband med arbetets utförande. Arbetsmiljöverket hämtar också in anmälningar om arbetsskador som rapporterats till Försäkrings-

¹³ Trygghetsförsäkring vid arbetsskada, TFA, omfattar samtliga anställda inom avtalsområdena Svenskt Näringsliv/LO/PTK och Kooperationen. TFA-KL omfattar samtliga anställda i kommuner, regioner, Svenska kyrkan och företag inom Sobona. AFA Försäkring har också uppdraget att administrera och reglera arbetsskador i enlighet med det statliga personskadeavtalet (PSA).

kassan. Som vi berört ovan låter Arbetsmiljöverket därutöver SCB utföra urvalsundersökningar. Verket publicerar bl.a. kortare faktablad. Vissa av dessa redogörs för nedan.

Statistik från AFA Försäkring

Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden

Statistik över godkända arbetsolycksfall 2014–2017 finns i AFA Försäkrings rapport *Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden* (publicerad i december 2018). Rapporten omfattar drygt 200 000 godkända arbetsolycksfall. Av dessa definieras drygt 44 000 arbetsolycksfall som allvarliga. Med allvarliga arbetsolyckor avses att olyckan har lett till minst 30 dagars sjukskrivning eller motsvarande läkningstid, eller medicinsk invaliditet.

I rapporten redovisas under begreppet *hot och våld* dels hot och våld, dels rån (rån, stöld, snatteri) samt dels påkörning av person (lok-, spårvagns- eller tunnelbaneförare som kör på en person som befinner sig på spåret). Den sistnämnda kategorin drabbar främst lokförare och påverkar inte övriga yrkesgrupper i nämnvärd utsträckning.

Drygt vart tionde arbetsolycksfall orsakades av hot och våld. Det motsvarar cirka 5 000 personer varje år. I genomsnitt kategoriserades knappt var femte (17 procent) arbetsolycksfall orsakade av hot och våld som allvarliga olycksfall. En stor andel av de allvarliga arbetsolycksfallen hade sin grund i rån.

Den totala risken (antalet olycksfall per 1 000 sysselsatta på arbetsmarknaden) låg på ungefär samma nivå under perioden, liksom antalet olycksfall. Den totala risken för hot och våld för alla yrken var 0,2 allvarliga arbetsolycksfall per 1 000 sysselsatta. Samma risk uppmättes för åren 2010–2014 (och som framgår nedan även för 2017–2018).¹⁴

Yrkesgruppen *väktare och ordningsvakter* löpte under perioden störst risk att bli utsatt för arbetsolycksfall på grund av hot och våld i arbetet. För denna grupp berodde 44 procent av arbetsolycksfallen på hot och våld. Därefter drabbades i större utsträckning yrkesgrupperna *socialt arbete* och *poliser*.

Det största antalet arbetsolycksfall orsakade av hot och våld inträffade bland yrkesgruppen *undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.* I denna grupp samt i gruppen *väktare, ordnings-*

¹⁴ Se för perioden 2010–2014 rapporten *Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden*, 2015.

vakter ökade antalet allvarliga arbetsolycksfall orsakade av hot och våld per 1 000 sysselsatta under perioden. Risken under perioden 2014–2017 minskade däremot för yrkesgrupperna *poliser*, *kriminalvårdare*, *socialt arbete*, *tågvårdar* och *lokförare*.

Uppdaterade siffror för åren 2017–2018

Viss statistik från AFA Försäkring finns även för 2017–2018. Av tabell 5.3 nedan framgår att störst risk, totalt sett, för allvarliga olyckor till följd av hot, våld och rån (ej påkörning av person) finns bland *poliser*, *väktare* och *ordningsvakter*.

Tabell 5.3 Antal allvarliga olyckor orsakade av hot, våld och rån per 1 000 sysselsatta. Urval av yrkesgrupper med högst risk. 2017–2018

Yrkesgrupp	Kvinnor	Män	Totalt
Poliser	2,2	2,7	2,5
Väktare, ordningsvakter	1,2	3,0	2,4
Kriminalvårdare	1,1	2,0	1,7
Tågvårdar	1,2	1,5	1,4
Socialt arbete	0,6	1,2	0,7
Undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.	0,5	0,6	0,6
Yrkesförare	0,7	0,5	0,5
Försäljare inom handel m.m.	0,4	0,4	0,4
Banktjänstemän			0,4
Barnskötare, fritidsledare m.fl.	0,3	0,3	0,3
Förskollärare och fritidspedagoger			0,3
Lärare och skolledare	0,3	0,1	0,2
Övrigt hälso-, sjukvårds-, vård- och omsorgsarbete	0,2	0,2	0,2
Sjuksköterskor och barnmorskor	0,1	0,3	0,1
Restaurang- och storköksarbete	0,1	0,1	0,1
Kontors- och kundserviceyrken			0,1
Genomsnitt totalt	0,2	0,1	0,2

Källa: AFA Försäkring, 2017–2018.

Som framgår av tabell 5.4 nedan inträffade flest allvarliga skador till följd av hot, våld och rån inom gruppen *Undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.* Detta gäller för såväl kvinnor som män.

Detta är en stor yrkesgrupp som ofta kommer i kontakt med andra människor. I yrkesgruppen återfinns bland andra ambulanssjukvårdare, undersköterskor inom vård- och specialavdelningar samt inom hemtjänst, äldreboenden och habilitering. I gruppen återfinns även yrkena *vårdare*, *boendestödjare* samt *skötare*. Dessa yrkesgrupper arbetar med rehabilitering och vård av patienter med funktionsnedsättning eller inom psykiatrisk vård och missbruksvård. Inom dessa patientgrupper uppstår hot- och våldssituationer ofta slumpartat och väldigt plötsligt.¹⁵

Även yrkesgrupperna *poliser* och *väktare*, *ordningsvakter* stod för en stor del av antalet arbetsolycksfall trots att dessa yrkesgrupper har betydligt färre sysselsatta. Andelen allvarliga olyckor till följd av hot, våld och rån inom gruppen *försäljare inom handel m.m.* torde bero på att andelen rån är stor inom denna yrkesgrupp. Mellan 2016 och 2017 berodde tre av fyra arbetsolycksfall orsakade av hot och våld, på rån.

Tabell 5.4 Antal allvarliga olyckor per kön och totalt. Urval av yrkesgrupper med högst risk. 2017–2018

Yrkesgrupp	Kvinnor	Män	Totalt
Undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.	377	101	478
Försäljare inom handel m.m.	135	79	214
Väktare, ordningsvakter	18	96	114
Socialt arbete	67	45	112
Yrkesförare	15	91	106
Barnskötare, fritidsledare m.fl.	74	18	92
Poliser	24	58	82
Lärare och skolledare	70	9	79
Förskollärare och fritidspedagoger			49
Sjuksköterskor och barnmorskor	27	8	35
Kriminalvårdare	7	20	27
Kontors- och kundserviceyrken			27
Restaurang- och storköksarbete	15	11	26
Banktjänstemän			21
Övrigt hälso-, sjukvårds-, vård- och omsorgsarbete	13		15
Tågvårdar	6	8	14
Totalsumma	998	631	1 629

Källa: AFA Försäkring, 2017–2018.

¹⁵ Se rapporten *Hot och våld i kommun- och landstingssektorn*, AFA Försäkring, januari 2018. Rapporten visar statistik från AFA Försäkring åren 2014–2016.

Statistik från Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets faktablad om Undersköterskor (nr 1/2017)

Under fjärde kvartalet 2015 var 133 000 personer sysselsatta inom yrket undersköterskor och sjukvårdsbiträden. Av dessa var 91 procent kvinnor och 9 procent män. Hot och våld var en av de främsta anledningarna till anmälningar om arbetsskador bland undersköterskor mellan åren 2011 och 2015. Mer än varannan undersköterska uppgav att han eller hon blivit utsatt för våld eller hot om våld i arbetet under de senaste 12 månaderna. Under perioden anmäldes sammanlagt 5 089 våldsrelaterade sjukskrivningar bland personal inom vård och omsorg. På fyra år hade antalet sjukskrivningar till följd av hot eller våld inom vård och omsorg ökat med över 40 procent. Mest utsatta var personer inom den slutna psykiatriska vården.

Faktablad om hot och våld (nr 3/2017)

Inom branschgruppen *vård och omsorg* anmäldes flest fall av arbetsolyckor med sjukfrånvaro på grund av hot och våld (52 procent), under perioden 2012–2016. Enligt Arbetsmiljöverket handlade det till stor del om anmälningar från undersköterskor, sjukvårdsbiträden och hemvårdsbiträden. Näst flest anmälningar kom under perioden från *utbildningsbranschen* (19 procent). Många anmälningar kom från förskollärare och gymnasielärare.

Flest arbetsolyckor med sjukfrånvaro (per 1 000 sysselsatta) orsakade av hot och våld anmäldes inom branscher med särskoleverksamhet samt inom branscher med vård eller omsorg om personer med särskilda behov. Dessa branscher hade mellan drygt fem och knappt åtta anmälningar per 1 000 sysselsatta. Med på listan över branscher med flest anmälningar per 1 000 sysselsatta fanns även *säkerhetsverksamhet* (drygt 4 anmälningar), *övrig kollektivtrafik* (drygt 3), *polisverksamhet* (knappt 3) och *linjebussverksamhet* (drygt 2).

Faktablad om hot och våld inom grund- och gymnasieskola (nr 4/2019)

Drygt åtta av tio anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld inom grund- och gymnasieskola mellan åren 2014 och 2018 gjordes inom grundskoleutbildning och förskoleklass. Lärar-

assistenter stod för cirka tre av tio anmälningar, följt av grundskollärare med två av tio anmälningar och förskollärare med bara något färre. Gymnasielärare stod för cirka fem procent av anmälningarna.

5.3.6 Övrigt underlag

Utsatthet inom räddningstjänsten

Under 2017 genomförde Kommunal en enkätundersökning för sina medlemmar inom räddningstjänsten i Sverige. Enkäten skickades ut till 1 511 personer, varav 470 besvarade enkäten. I rapporten *Hot och våld mot räddningstjänstpersonal – En lägesrapport* presenteras utfallet av enkätundersökningen. Den visar att cirka en tolfedel av personalen i räddningstjänsten uppgav att de utsatts för våld i sitt yrke de senaste 12 månaderna. I storstadsregionerna var siffran betydligt högre, där ungefär var femte person inom räddningstjänsten uppgav att de utsatts för våld i sitt yrke under samma period. Ungefär en sjättedel av personalen inom räddningstjänsten uppgav att de någon gång de senaste 12 månaderna blivit hotade i sin yrkesutövning. Motsvarande siffra för storstadsregionerna var något högre, där uppgav drygt en femtedel av personalen att de hotats de senaste 12 månaderna.

Över hälften av de som utsatts för våld respektive de som utsatts för hot hade utsatts mer än en gång de senaste 12 månaderna.

I Kommunals rapport anges att den vanligaste typen av våld bestod av stenkastning, raketskjutning samt genom användandet av flaskor och andra föremål. De hot som framfördes var till allra största del verbala hot (82 procent) som framfördes ansiktet mot ansikte.

Sedan 2018 har räddningstjänsten rapporterat till MSB när insatser blivit fördröjda till följd av hot eller våld. Inrapporteringen har gjorts på frivillig väg och bygger på räddningstjänstens bedömning av när en insats fördröjts på angiven grund. Av statistik som vi tagit del av framgår att det mellan 2018 och 2019 rapporterades in 100 sådana fall. Enligt MSB finns det ett visst bortfall i dessa siffror.¹⁶

¹⁶ Räddningstjänsten Storgöteborg har av administrativa skäl valt att inte rapportera in händelser till MSB. Vid kontakt med dem har uppgift lämnats om att två motsvarande händelser rapporterats internt inom Räddningstjänsten Storgöteborg åren 2018–2019.

Utsatthet inom skolväsendet

Vart tredje år sedan 1993/94 har Skolverket genomfört nationella attitydundersökningar som bl.a. omfattar lärare i hela grund- och gymnasieskolan. Den nionde omgången av Skolverkets undersökning presenterades i rapporten *Attityder till Skolan 2018 (Rapport 479 - 2019)* som publicerades i april 2019. Datainsamlingen genomfördes av SCB på uppdrag av Skolverket. Enkäten skickades ut till ett urval om drygt 2 800 lärare och besvarades av drygt hälften.

Nästan var fjärde lärare uppgav att de hade utsatts för våld eller hot på sin arbetsplats det senaste året, vilket enligt rapporten inte är någon signifikant förändring jämfört med tidigare undersökningar. I årskurs 1–3 uppgav drygt var femte lärare (22 procent) att de utsatts för våld eller hot av elever och var tjugonde (fem procent) att de utsatts av föräldrar till eleverna. I årskurs 4–6 var det något fler (24 procent resp. sex procent). I årskurs 7–9 var det ungefär var fjärde lärare (23 procent) som utsatts av elever och knappt var tionde (nio procent) som utsatts för våld eller hot av föräldrar. I gymnasieskolan svarade knappt var sjätte (16 procent) lärare att de utsatts av elever (noll procent av föräldrar). I tidigare undersökningar har grundskollärare i större utsträckning än gymnasielärare uppgett att de blivit utsatta, men skillnaderna är enligt rapporten inte längre signifikanta.

Dessa siffror ligger i linje med utfallet av en enkätundersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund 2020. Knappt var fjärde lärare i grundskolan uppgav att de under de senaste tolv månaderna utsatts för våld eller hot, enligt undersökningen. På gymnasiet uppgav knappt var tionde lärare att de utsatts.

Vid kontakter med Sveriges Skolledarförbund har vi fått del av ett utdrag ur en medlemsenkät som genomfördes under 2020. Av enkäten framkommer bl.a. att andelen rektorer som under de senaste tre åren blivit utsatta för hot eller våldshandlingar av elev, personal eller annan person där koppling funnits till arbetet är som störst inom grundskolan. Där svarade mer än var tredje (36 procent) att de utsatts. Inom förskolan var det knappt var femte (18 procent) och inom gymnasieskolan drygt var fjärde (27 procent) som utsatts. Totalt sett för samtliga skolformer svarade drygt var tredje kvinna (32 procent) att de utsatts och var fjärde man (25 procent). Andelen som utsatts för kränkning av elev, person eller annan person där det funnits koppling till arbetet var något högre. På frågan vilken form som

kränkningarna, hoten och våldshandlingarna haft uppgav en stor andel att det skett vid fysiska möten (84 procent) och en betydligt mindre andel (26 procent) att det skett via sociala medier. Här kan också noteras att knappt var sjätte (16 procent) svarade att de utsatts för otillbörlig påverkan vid t.ex. betygssättning. När det kommer till frågan om vem som utsatt de tillfrågade svarade knappt hälften (47 procent) att de utsatts av en eller flera elever, var fjärde (25 procent) att de utsatts av personal och nästa två av tre (63 procent) att de utsatts av ”annan person med anknytning till mitt yrkesliv”, bl.a. vårdnadshavare.

I underlaget från förbundet har angetts flertalet exempel på vad de svarande uppgett om hur kränkningar, hot eller våldshandlingar tagit sig uttryck. Av dessa framgår i huvudsak att det kan röra sig om allt mellan hot om ”att anmäla” en rektor om inte denne behandlar vårdnadshavarens barn på det ena eller andra sättet, till allvarliga våldshandlingar. Det kan också handla om kränkande mejl eller uttalanden från elever i affekt eller nedsättande kommentarer från vårdnadshavare. Från Sveriges Skolläraförbundet har lyfts fram att skillnaden mellan rektor och lärare nog i första hand är att lärare är mer utsatta av elever i undervisningssituationen medan rektorer är mer utsatta av vårdnadshavarna.

I en rapport från Läraförbundet från 2021 – *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7-9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen* – ges en tydligare bild av hur angreppen fördelar sig inom de olika årskurserna. I rapporten konstateras bl.a. att en majoritet av lärarna i årskurs 7–9 och var femte lärare inom gymnasieskolan hade utsatts för en hotfull situation av en elev någon gång under 2020. Andelen var något lägre inom vuxenutbildningen (14 procent). Med hotfull situation avses t.ex. att någon betar sig aggressivt, har sönder saker eller är allmänt hotfull. Nästan var sjunde lärare i årskurs 7–9 utsattes för en sådan situation av en elev varje månad. Ännu fler, cirka var sjätte lärare i de årskurserna, blev utsatta för fysiskt våld minst en gång under 2020.

Med hänsyn till coronapandemin och vad den innebar för skolans undervisningsverksamhet under 2020 ställdes också frågor om utsatthet de senaste två åren. Nästan varannan (45 procent) hade under den perioden utsatts för en hotfull situation av en elev minst en gång, drygt var fjärde (26 procent) hade utsatts för hot om våld av en elev, nästan två av tre (58 procent) hade utsatts för verbalt våld av en elev.

Med verbalt våld avses att någon t.ex. har skrikit/sagt hotfulla, kränkande, nedvärderande eller obehagliga saker. Knappt var sjunde lärare hade utsatts för fysiskt våld av en elev. Drygt var fjärde lärare (28 procent) inom årskurs 7–9 svarade att de blivit utsatta för en hotfull situation av elever flera gånger under den perioden. Nästan var sjunde lärare inom de årskurserna hade utsatts för hot om våld. Motsvarande nivåer inom gymnasieskolan var lägre och inom vuxenutbildning ännu lägre.

Vidare framgår av rapporten att vårdnadshavare i framför allt årskurs 7–9 utsatt lärare för verbalt våld (23 procent av lärarna) och hotfulla situationer (15 procent av lärarna) minst en gång de senaste två åren. Inom gymnasieskolan var motsvarande andelar ungefär hälften. Fysiskt våld från vårdnadshavare förekommer i princip inte alls.

I rapporten behandlas också konsekvenserna av angreppen. Var tredje lärare i årskurs 7–9 och var femte gymnasielärare uppgav att studieron störs av hot och våld. Många upplever också en stress av angreppen. Nästan var sjätte lärare i årskurs 7–9 och något färre lärare inom gymnasieskolan uppgav att de p.g.a. problem med hot och våld har funderat på att sluta som lärare. Knappt var femte (24 procent) ansåg att problemet med våld och hot i årskurserna 7–9 utgör ett ganska stort problem. I gymnasieskolan hade cirka var sjunde lärare (14 procent) samma uppfattning.

Utsatthet inom socialt arbete

Fackförbundet Vision företräder personer verksamma inom socialt arbete. Under våren 2021 genomförde Vision en enkätundersökning bland sina medlemmar bl.a. om utsattheten för hot, hat och våld. Resultaten av undersökningen publicerades i oktober 2021 i rapporten *”Har du familj...?” – En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete*. Enkätundersökningen besvarades av knappt 1 500 personer verksamma inom yrkesgrupperna socialsekreterare (inom myndighetsutövning), biståndshandläggare, kuratorer inom hälso- och sjukvård eller skola, behandlingspersonal inom hem för vård eller boende (HVB-hem), stödboende och öppenvård samt fältassistenter.

Knappt hälften (45 procent) angav att de någon gång under de senaste 12 månaderna med anledning av sin yrkesutövning blivit

utsatta för en eller flera former av hot, hat, våld och personangrepp. Muntliga eller skriftliga direkta, indirekta, förtäckta eller diffusa hot var vanligast. Det kan handla om hot att döda någon, att begå självmord på grund av ett fattat beslut inom socialtjänsten eller anspelningar på privatlivet som uppfattas som hotfulla. Utsattheten är ganska jämnt fördelad mellan män och kvinnor. Männen är dock i större omfattning utsatta för fysiskt våld och direkta hot. Kvinnorna är i högre grad utsatta för förtäckta eller diffusa hot.

I rapporten anges att samtliga yrkesgrupper är utsatta, både de som arbetar med myndighetsutövning och de som arbetar stödjande och behandlande. Högst är utsattheten bland behandlingspersonal inom HVB-hem och stödboende samt bland socialsekreterare. Utsattheten är större inom enskilt än inom kommunalt driven verksamhet.

Statens institutionsstyrelse (SiS) bedriver individuellt anpassad tvångsvård av barn och ungdomar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och av vuxna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). SiS verkställer även sluten ungdomsvård enligt lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Vid hemmen finns även ungdomar och klienter som är frivilligt intagna och vårdas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). SiS har särskilda ungdomshem samt LVM-hem. På institutionerna arbetar behandlingsassistenter, förestandare, behandlingssekreterare, lärare, psykologer, vårdpersonal och administrativ personal. I SiS årsredovisning för 2020 redovisas antalet inrapporterade händelser av hot och våld riktat mot personal. I årsredovisningen konstateras en fortsatt ökning av inrapporterade händelser, vilket anges kunna bero på ökad rapporteringsbenägenhet eller på att antalet händelser ökat. Antal händelser per helårsvårdad person inom ungdomsvården steg mellan åren 2018 och 2020 från 3,4 till 4,7. Inom missbruksvården steg motsvarande siffror från 1,2 till 1,7.¹⁷

¹⁷ SiS Årsredovisning 2020, tillgänglig på www.stat-inst.se.

5.4 Något om regleringen i vissa andra nordiska länder

Norge

I den norske strafflagen finns flera bestämmelser oppdelade i ulike kapitler som ger straffrättsligt skydd for offentlige tjenstemän m.fl. I kapitel 19 (Vern av offentlig myndighet och tilliten til den) finns bestämmelser som ger ett förstärkt straffrättsligt skydd for offentliga tjenstemän mot ulike former av angrepp. I kapitlet finns också ett särskilt skydd for rättsväsendets aktörer, bl.a. for anställda inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna (§ 157).

I kapitel 24 (Vern av den personlige frihet och fred) respektive kapitel 25 (Voldslovbrudd mv.) återfinns straffbestämmelser om skydd av vissa yrkesgrupper mot våld och hot samt vissa andra typer av angrepp.

Den norske strafflagen genomgick flere förändringar den 1 juli 2020. Till bestämmelsen om våld och hot mot offentliga tjenstemän tillades bl.a. skadegörelse (se § 155 nedan). Den norske regeringen hänvisade bl.a. till att det ansågs kunna vara väl så straffvärt med skadegörelse for att förmå en offentlig tjensteman att företa eller underlåta att företa en handling, som att hota med en straffbar handling for att oppnå samme mål.¹⁸

§ 155. Vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd mot offentlig tjensteperson

Den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd påvirker en offentlig tjensteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenstehandling eller hindrer en slik handling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

På samme måte straffes den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd overfor en offentlig tjensteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste, gjengjelder en tjenstehandling.

Med offentlig tjensteperson menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjensteperson anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjensteperson, eller sikrer dennes arbeidsplass.

Første ledd gjelder også for lovbrudd mot Den internasjonale straffedomstols tjenstepersoner.

¹⁸ Prop 66 L (2019-2020) s. 97 f.

Dersom det gjelder gjensidig, kan Kongen bestemme at første og annet ledd også skal anvendes på lovbrudd mot tjenestepersoner i et annet lands offentlige myndighet og i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller blir medlem av.

Den som genom grov oaktsamhet gör sig skyldig till ovan nämnda brott kan straffas med fängelse upp till ett år (§ 155 c). För grovt våld, hot eller skadegörelse är straffskalan fängelse upp till sex år (§ 155 a).

Det finns också ett särskilt straffstadgande med en högre straffskala än ovan för det fall någon bl.a. använder skjutvapen mot polismän.

§ 155 b. MinstestStraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet

Straffen er fengsel fra 1 inntil 10 år dersom handlingen som nevnt i § 155 består av å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, og den offentlige tjenestepersonen er polititjenesteperson eller annen offentlig tjenesteperson som utøver politimyndighet.

§ 156. Hindring av offentlig tjenestemann

Den som hindrer en offentlig tjenestemann i å utføre en tjenestehandling, for eksempel ved å nekte adgang til steder hvor han har berettiget tilgang, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Den som ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd forulemper en offentlig tjenestemann under eller på grunn av utføringen av tjenesten, straffes med bot.

Som nämnts ovan finns i kapitel 24 respektive kapitel 25 straffbestämmelser om skydd för vissa yrkesgrupper mot våld och hot samt vissa andra typer av angrepp. När bestämmelserna infördes uttalades i förarbetena:

Etter departementets syn må det ved utvelgelsen av hvilke grupper som skal vernes, legges avgjørende vekt på om yrkesgruppen utfører viktige samfunnsoppgaver som medfører en bred kontaktflate mot en ubestemt krets av personer. Hvorvidt yrkesgruppen består av offentlig eller privat ansatte, vil dermed ikke være et relevant kriterium. Det sentrale er om gruppen, under sin utføring av arbeid som samfunnet har et påtrengende behov for, ikke kan reservere seg mot kontakt med enkeltpersoner. Slike grupper kan vanskelig verge seg mot at det vil kunne oppstå ubehagelige situasjoner under utføringen av arbeidsoppgavene, samtidig som samfunnet har en klar interesse i å sørge for at det gripes inn mot hindringer av disse.¹⁹

¹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 146.

Utifrån dessa kriterier infördes ett förstärkt straffrättsligt skydd for (fritt oversatt) a) sjukvårdspersonal, b) vissa yrkesgrupper inom bl.a. kollektivtrafiken och c) lærare. Dessa yrkesgrupper kompletterades den 1 juli 2020 med brand- og reddningstjenstpersonale. Straffbestemmelserne har numera følgende utformning.

§ 265. Særskilt vern for enkelte yrkesgrupper

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved trusler søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe.

Som særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og
- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole.

Den som hindrer yrkesutøvelsen til en person som nevnt i annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Med bot straffes den som ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i annet ledd under dennes yrkesutøvelse.

§ 286. Vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper

Den som ved vold søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særskilt utsatt yrkesgruppe, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og
- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole.

Danmark

I 14 kap. (Forbrydelser mod den offentlige myndighed m.v.) i den danske strafflagen föreskrivs följande.

§ 119. Den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold mod nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpene omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som, uden at forholdet falder ind under stk. 1, fremsætter trusler om vold, om frihedsberøvelse eller om sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold mod nogen, der af det offentlige er tillagt domsmyndighed eller myndighed til at træffe afgørelse vedrørende retsforhold eller vedrørende håndhævelse af statens straffemyndighed, i anledning af udførelsen af tjenesten eller hvervet, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling.

Stk. 3. Ved fastsættelse af straffen for trussel om vold efter stk. 1 skal der lægges vægt på den betydning, som lovovertrædelsen kan have for den pågældendes udførelse af tjenesten eller hvervet.

Stk. 4. Lægger nogen ellers de nævnte personer hindringer i vejen for udførelsen af deres tjeneste eller hverv, straffes han med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpene omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

§ 119 a. Den, som krænker en af de i § 119 nævnte personers fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde chikanere den pågældende under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved fastsættelse af straffen skal der lægges vægt på den betydning, som lovovertrædelsen kan have for den pågældendes udførelse af tjenesten eller hvervet.

Vid bestämmande av påföljd ska det i allmänhet ingå som en skärpande omständighet att ”gerningen har baggrund i den forurettedes eller dennes närmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv” (§ 81 nr. 14). Det finns i övrigt inte föreskrivet något förstärkt straffrättsligt skydd för vissa yrkesgrupper.

Finland

I den finska strafflagens 16 kap. (Om brott mot myndigheter) finns straffbestämmelser om motstånd, våldsamt motstånd och hindrande av tjänsteman. Därtill finns en bestämmelse om tredska mot polis. Straffskalorna går från böter upp till (i fråga om våldsamt motstånd mot tjänsteman) fyra års fängelse. Objektet för motståndsgärningen är genomgående ”en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt”. Det är alltså inte nog med att man är tjänsteman utan det måste vara fråga om en dylik tjänsteåtgärd som man söker hindra eller hämnas etc. Med tjänstemän jämställs personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag, vissa utländska tjänstemän samt personer som enligt lagstiftning utanför strafflagen har ålagts tjänsteansvar.

I strafflagens 17 kap. (Om brott mot allmän ordning) ingår straffbestämmelsen motstånd mot person som upprätthåller ordningen. Detta brott kan ge böter upp till fängelse i högst sex månader. Med den kriminaliseringen skyddas förare av kollektivtrafik, biljettkontrollanter, vakter och ordningsvakter, som inte utövar offentlig makt men i sitt arbete upprätthåller ordning.

5.5 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

5.5.1 Allmänna utgångspunkter

Uppdraget enligt kommittédirektiven

I våra direktiv anges att det finns flera samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra, som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier. I den mån det handlar om myndighetsutövande funktioner omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 1, 2 och 4 §§ utgör till viss del kvalificerade former av straffbestämmelserna om misshandel och olaga hot. Genom 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de föregående paragraferna till vissa funktioner som inte utövar myndighet.

I direktiven anges också att det finns många funktioner som faller utanför skyddet i 17 kap. brottsbalken. Som exempel ges att vissa angrepp mot ambulans- och räddningstjänstpersonal under utryckning i regel faller utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte alltid innefattar myndighetsutövning. När det gäller hälso- och sjukvård anges att sådan verksamhet normalt inte utgör myndighetsutövning.

Vi har i uppdrag att ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd. Vi ska även analysera och ta ställning till hur ett sådant förstärkt skydd bör utformas och särskilt överväga om det finns anledning att införa nya brott eller om ett förstärkt straffrättsligt skydd lämpligen kan tillgodoses t.ex. genom en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, eller på något annat sätt. Vi ska lämna nödvändiga författningsförslag om vi kommer fram till att det finns behov för det.

Urvalet av samhällsnyttiga funktioner

Det finns inte någon legaldefinition av vad som utgör en *samhällsnyttig funktion* och vad vi känner till förekommer begreppet inte i lagstiftning eller föreskrifter. Begreppet var emellertid centralt i det lagstiftningsarbete som Blåljusutredningen var en del av. Regeringen uttalade t.ex. i direktiven till utredningen att blåljusverksamheterna utgör samhällsnyttiga funktioner då dessa måste anses vara en oumbärlig del av samhällets infrastruktur.

De språkligt sett närliggande begreppen *samhällsviktig funktion* och *samhällsviktig verksamhet* används av MSB. Myndigheten definierar samhällsviktig verksamhet som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I fokus ligger myndighetens arbete med att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera samhällsstörningar, dvs. olyckor, kriser och ytterst krig. För MSB handlar det om att identifiera sådana funktioner och verksamheter som är viktiga för samhället för att undvika en samhällsstörning eller för att minimera skadorna av en redan inträffad störning. Vilka dessa verksamheter och funktioner anses vara kan variera. Dels beror det på vilket samman-

hang det rör sig om, dels på hur omfattande exempelvis en samhällsstörning är eller hur den utvecklas över tid. En verksamhet eller funktion som i inledningen av t.ex. en kris inte anses som samhällsviktig kan i ett senare skede bedömas vara det.

Vår bedömning är att det för en straffrättslig reglering, med stora krav på precision och förutsebarhet, inte går att ta utgångspunkt i en närmare definition av vad som avses med samhällsnyttiga funktioner. För våra bedömningar av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd har vi i stället valt att ta utgångspunkt dels i vilka yrkesgrupper som är *särskilt utsatta* för angrepp i form av bl.a. våld och hot, dels i direktivens anvisning om vad som utgör samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att *hjälpa andra* (vår kursivering). Med *särskilt utsatta* avser vi de som har en påvisad faktisk hög utsatthet, men också utövare som har arbetsuppgifter som typiskt sett innebär risker för konflikter med utomstående personer och där sådana arbetsuppgifter inte kan väljas bort.

Underlaget avseende olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier

Det är förenat med svårigheter att få en fullständig bild av vilka yrkesgrupper i samhället som är särskilt utsatta (i bemärkelsen *faktisk utsatthet*) för bl.a. hot och våld. Detta beror på att det bl.a. inte finns brottskoder kopplade till kriminalstatistiken som gör att det t.ex. går att se hur många lärare, socialsekreterare eller personer verksamma inom sjukvården som ett givet år polisanmält att de utsatts för hot av någon utomstående inom ramen för sina respektive yrken. Det är inte heller möjligt att genom kriminalstatistiken följa hur många sådana anmälningar som lett till lagföringsbeslut. Angrepp mot någon i eller i samband med den angripnas yrkesutövning lämnar inte något spår i kriminalstatistiken i form av uppgift om målsägandens yrkestillhörighet. Det gäller med undantag för om angreppet skett mot någon som utövat myndighet eller som i sin tjänsteutövning omfattats av samma straffrättsliga skydd som den som utövat myndighet. Men inte heller för de myndighetsutövande funktionerna kan det som utgångspunkt utläsas *vilken* myndighetsutövande funktion, eller med andra ord vilket yrke, den utsatta haft.

Ett sätt att ändå ta reda på om exempelvis en misshandel eller ett olaga hot varit kopplat till målsägandens yrkesutövning, vore att granska enskilda domar. En sådan kartläggning skulle emellertid bli mycket omfattande.²⁰ Den skulle inte heller med säkerhet ge en fullt rättvisande bild eftersom det finns ett stort mörkertal beträffande vilka som anmäler att de blivit utsatta för hot eller våld m.m. inom ramen för sitt yrke (se avsnitt 5.3.3 ovan). Benägenheten att anmäla skiljer sig också åt mellan olika yrkesgrupper. Vi har därför valt att inte genomföra någon sådan studie av brottmålsdomar i vidare mån än vad som redogjorts för i kapitel 3.

Den återstående möjligheten för att skapa ett underlag för våra bedömningar av vilka yrkesgrupper som är särskilt utsatta och som av den anledningen kan vara i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd är att granska periodiska undersökningar av självdeklarerad utsatthet (eller liknande undersökningar), statistik och rapporter över arbetsskador samt information från bl.a. myndigheter och fackförbund. Det var också den typen av underlag som var basen i Blåljusutredningens arbete. Som vi redogjort för inledningsvis har vi därför tagit vår utgångspunkt i Blåljusutredningens betänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2). För att komplettera kartläggningen har vi som ytterligare underlag granskat uppdaterade samt tillkommande undersökningar, rapporter om arbetsskador samt statistiskt underlag från bl.a. Brå, Arbetsmiljöverket, AFA Försäkring och MSB. Vi har också haft möten med Arbetsgivarverket och Säkerhetsföretagen samt haft kontakt med Kustbevakningen, Tullverket, Akademikerförbundet SSR, Fackförbundet Vision, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Sveriges Skolledarförbund.

Det finns vissa betänkligheter med att dra alltför säkra och precisa slutsatser av underlaget. Ett skäl till det är att det i enkätundersökningar efterfrågas *upplevd* utsatthet av exempelvis hot i arbetet. Det är alltså inte någon utomstående som har bedömt om det faktiskt rört sig om exempelvis ett brottsligt olaga hot mot personen i fråga. Vad som hos den enskilda arbetstagaren upplevs som exempelvis ett hot varierar rimligtvis också; såväl mellan arbetstagare i olika yrkesgrupper som inom respektive yrkesgrupp. En polisman

²⁰ Som exempel kan nämnas att under enbart 2020 uppgick antalet lagförda brott för misshandel till 7 167 och för olaga hot till 4 026. För våld eller hot mot tjänsteman var motsvarande siffra 2 518. Kriminalstatistik hämtad från www.bra.se – maj 2021.

har t.ex. troligen en högre toleransnivå för vad som utgör ett hot, jämfört med någon inom en yrkesgrupp där hot inte är lika vanligt förekommande. Å andra sidan är polismannens uppfattning om vad som rättsligt sett utgör ett olaga hot troligtvis mer adekvat än bland vissa andra yrkesgrupper.

Vilka tillbud och skador som en arbetsgivare i sin tur väljer att rapportera och som därmed ger avtryck i rapporterna om arbets-skador, varierar säkerligen också i viss mån mellan olika yrken och yrkesgrupper. Det kan vidare finnas skäl att vara försiktig med att uttala sig kring trender utifrån enkätundersökningar. En ökad medvetenhet och fokus på frågor om utsatthet för våld och hot m.m. kan leda till högre siffror, utan att det nödvändigtvis innebär att utsattheten rent faktiskt har ökat. Ytterligare en osäkerhetsfaktor kan vara att benägenheten att svara på enkätundersökningar möjligen är större för den som faktiskt har utsatts för angrepp än för den som inte har det.

Även om försiktighet alltså bör gälla anser vi att underlaget sammantaget ger en god översikt över hur utsattheten bland olika yrkesgrupper ser ut och har sett ut den senaste tiden.

5.5.2 Behovet av straffrättsliga åtgärder

Bedömning: Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Det gäller för hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet.

Något om de övergripande trenderna

Kriminalstatistiken visar att antalet anmälningar om hot och våld mot personer med myndighetsutövande funktioner och mot personer med motsvarande skydd är lägre i dag än för tio år sedan. Som vi närmare behandlar i avsnitt 6.3.1 är nedgången särskilt tydlig vad gäller brottsanmälningar om våld mot tjänsteman. Samtidigt finns det vissa tecken på att allvaret i angreppen ökar. Men för att över huvud taget ge avtryck i statistiken krävs naturligtvis att brott anmäls. Mörkertalen är troligtvis stora och kriminalstatistiken ger inte nödvändigtvis en

rättvisande bild. Det är också möjligt att utsattheten hos en viss yrkesgrupp ökar samtidigt som den generella trenden pekar nedåt.²¹ Kriminalstatistiken är som vi varit inne på ett trubbigt verktyg för att få en bild av vilken utsatthet som finns bland yrkesutövare i stort. Den säger också mycket litet om huruvida utsattheten stiger eller sjunker eller hur allvarlig den är i fråga om angrepp mot yrkesgrupper som inte utövar myndighet.

Från de tre stora aktörerna som undersöker upplevd utsatthet för hot och våld m.m. inom yrket – Brå, SCB och Arbetsmiljöverket – kan noteras att utsattheten för brott bland förvärvsarbetare i stort ligger på 3–20 procent. Kvinnor är mer utsatta än män. I vissa undersökningar är kvinnor procentuellt sett endast marginellt mer utsatta, i andra fall dubbelt så utsatta. Tendenserna under 2000-talet tycks vara att hoten ökar men att våldet ligger relativt stabilt på samma nivå över tid.

Vissa yrkesgrupper som redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd eller som omfattas av andra åtgärder

Inledning

Vår kartläggning av utsattheten för våld och hot m.m. bland olika yrkesgrupper visar – vid en jämförelse av vår genomgång av gällande rätt – att många yrkesgrupper som har till uppgift att hjälpa andra och som därigenom fyller samhällsnyttiga funktioner redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd i 17 kap. brottsbalken. Det bör redan inledningsvis anmärkas att det finns en konstaterad utsatthet hos bl.a. riksdags- och regionpolitiker samt journalister. Utsattheten hos politiker har nyligen varit föremål för lagstiftningsarbete. Detta ledde fram till att det sedan den 1 juli 2020 utgör en straffvärdehöjande omständighet enligt 29 kap. 2 § 9 brottsbalken om ett brott begåtts mot bl.a. förtroendevalda i riksdagen eller i en region. Den utsatthet som finns bland journalister m.fl. kommer att behandlas i kapitel 7. Utsattheten bland de politiskt förtroendevalda och journalisterna lämnas av dessa skäl utanför den fortsatta framställningen i detta kapitel.

²¹ I avsnitt 6.3.1 framgår exempelvis att antalet anmälningar om våld mot tjänstemän sjönk åren 2019–2020 medan antalet anmälningar om våld mot polismän ökade med 30 procent.

Vi redogör nedan för yrkesgrupper som enligt vår kartläggning framstår som särskilt utsatta, men som vi bedömer inte bör bli föremål för straffrättsliga åtgärder; antingen för att brottsliga angrepp riktade mot dessa yrkesgrupper huvudsakligen redan träffas av 17 kap. brottsbalken eller av andra redovisade skäl.

Polismän

Polismän – framför allt de som arbetar med ingripandeverksamhet – är särskilt utsatta för både våld och hot. Polismän är också en av de yrkesgrupper med arbetsuppgifter som mest frekvent kan anses innebära myndighetsutövning. Vår erfarenhet är att angrepp mot polismän nästintill undantagslöst faller under 17 kap. brottsbalken. Dessutom omfattas verksamheten inom polisen – både den brottsbekämpande verksamheten (i viss utsträckning) och uttryckningsverksamheten – av det nyligen instiftade brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Den utsatthet som finns inom denna yrkesgrupp kommer därför inte närmare att beröras i den fortsatta framställningen i detta kapitel. Vi återkommer däremot i kapitel 6 till frågan om det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1 § brottsbalken är adekvat utformat.

Ordningsvakter och väktare

Enligt kriminalstatistiken sjunker anmälningarna om våld mot ordningsvakter. Vår kartläggning visar däremot att ordningsvakter och väktare är särskilt utsatta yrkesgrupper som löper stor risk att utsättas för bl.a. hot och våld. Som vi återkommer till i avsnitt 5.6.1 har det från säkerhetsbranschen framförts att det förekommer mer våld och hot i dag än tidigare. Angreppen påstås allt oftare ske i syfte att förmå bevakningspersonal att upphöra med att bevaka vissa fastigheter eller platser. Det bakomliggande motivet till detta har uppgetts vara att kriminella aktiviteter på dessa platser ska kunna fortgå ostörda. Den stora ökningen av angrepp har riktats mot ordningsvakter med s.k. § 3-förordnanden, dvs. ordningsvakter som är förordnade att upprätthålla ordning och säkerhet på vissa geografiska platser som gator, torg, tunnelbana m.m. Detsamma gäller de som arbetar mot vissa objekt.

En ordningsvakt ges enligt polislagen (1984:387) befogenhet att ingripa mot den som stör ordningen genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta honom eller henne och under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt beslagta alkoholhaltiga varor enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. Enligt vad som framgår av lagen (1980:578) om ordningsvakter kan en ordningsvakt ges befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med säkerhetskontroll i domstolar och vid offentliga sammanträden i bl.a. kommuner och regioner. I ordningslagen (1993:1617) finns också bestämmelser om att en ordningsvakt får avvisa och avlägsna en person i kollektivtrafiken.

Vi bedömer att de mest centrala arbetsuppgifter som det åligger en ordningsvakt att utföra innebär myndighetsutövning.²² Ordningstvakterna har därmed ett förstärkt straffrättsligt skydd direkt genom 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken.

Vår bedömning är vidare att de arbetsuppgifter som väktare typiskt sett utför faller inom ramen för deras bevakningstjänst och därför omfattas av det utökade straffrättsliga skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken och 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

De gränsdragningsfrågor vi kunnat identifiera i praxis har för både väktare och ordningstvakter framför allt rört frågan om den enskilda väktaren eller ordningstvaken angripits inom den geografiska ramen för sitt bevakningsuppdrag respektive förordnade.²³ Det framstår emellertid inte som att detta är några mer omfattande problem eftersom det från säkerhetsbranschen framförts att 17 kap. brottsbalken erbjuder ett adekvat straffrättsligt skydd för de *enskilda yrkesutövarna*. Vi återkommer till frågorna om det straffrättsliga skyddet enligt 17 kap. 1 § brottsbalken är adekvat och om det finns skäl att låta den *verksamhet* som bedrivs av ordningstvakter respektive väktare falla under 13 kap. 5 c § brottsbalken.

Regeringen gav i slutet av 2019 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningstvakter. Ordningstvaktsutredningen presenterade i maj 2021 sitt betänkande *En ny lag om ordningstvakter m.m.* (SOU 2021:38). I den nya lagen föreslås ord-

²² Se också Ordningstvaktsutredningens bedömning om detta i SOU 2021:38 s. 166.

²³ Se för ordningstvakter t.ex. Svea hovrätts dom den 7 oktober 2015 i mål B 7442-15 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 15 november 2011 i mål B 856-11 och för väktare bl.a. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 1 april 2020 i mål B 5892-19.

ningsvakter ges utökade befogenheter och bl.a. i vissa fall få transportera en omhändertagen person till en plats som Polismyndigheten anger, kroppsvisitera en omhändertagen person i syfte att fastställa dennas identitet och förstöra beslagtagna alkohol av ringa värde. Den nya ordningsvaktslagen ska enligt utredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2023. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Personal inom kollektivtrafik och taxiverksamhet

Hot är enligt SCB:s rapport *Hot, våld och oro 1980–2017* särskilt vanligt inom näringsgrenen transport. Till denna näringsgren hör bl.a. kollektivtrafik med lokalbuss, lokaltåg, spårvagn och tunnelbana. Hit hör även taxitrafik. Det är även något vanligare att utsättas för våld inom denna bransch än för den genomsnittliga yrkesutövaren.

Vår bedömning är att personal verksam inom kollektivtrafiken i de flesta fall omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Skyddet omfattar bl.a. förare, konduktörer och spärrvakter som svarar för ordningen och säkerheten inom trafikföretagets område (vilket även gäller ombord på själva färdmedlet). Det är också rimligt att anta att många av de konfliktfyllda situationer som kan uppstå är kopplade till frågor om ordning och säkerhet.

Butiks- och kassapersonal

Av Brås analys *Yrkesrelaterad utsatthet för brott* framgår att butiks- och kassapersonal är en särskilt utsatt yrkesgrupp. Statistiken från AFA Försäkring bekräftar den bilden. Personer verksamma inom bl.a. dagligvaruhandeln fyller en viktig samhällsfunktion. När det kommer till frågan om det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för denna yrkesgrupp ska beaktas den nya lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik som trädde i kraft den 1 mars 2021. Enligt lagen kan en person förbjudas tillträde till en butik, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. En prövning av om ett förbud ska meddelas måste vara proportionerligt. Den som bryter mot ett tillträdesförbud kan få böter eller fängelse i högst sex månader.

Det bör i detta sammanhang särskilt noteras att lagen alltså föreskriver möjlighet att meddela tillträdesförbud inte endast för brottsliga gärningar utan också för allvarliga trakasserier. I författningskommentaren anges att det kan vara brott som riktar sig mot butiken, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse. Det kan också vara brott mot besökare eller personal som t.ex. olaga hot eller ofredande. Med att allvarligt trakassera någon avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Ett sådant beteende kan exempelvis vara att en person i syfte att trakassera, besvära eller skrämja följer efter någon i butiken, utan att detta anses utgöra ett brott. Det kan även handla om att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur, om yttrandet i det enskilda fallet inte skulle vara straffbart som ofredande eller annat brott.²⁴

Vi delar Blåljusutredningens bedömning att det är viktigt att servicefunktioner som t.ex. livsmedelsaffärer upprätthålls, inte minst i utsatta områden (jfr avsnitt 5.2). Genom den nya lagen har åtgärder vidtagits för att stärka skyddet för butiksinnehavare och butikspersonal. Dessa yrkesgrupper omfattas därför inte av våra vidare överväganden.

Vissa övriga myndighetsutövande funktioner

Av Brås rapport *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* kan slutsatsen dras att tjänstemän vid samtliga där tretton uppräknade myndigheter (Justitiekanslern, Kronofogden, Migrationsverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Sveriges domstolar, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Kustbevakningen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten) i varierande omfattning utsätts för angrepp och påverkan av olika slag. Den vanligaste formen av otillåten påverkan utgörs av trakasserier – vilket också ökat över tid. Bilden bekräftas av de uppgifter som bl.a. Arbetsgivarverket lämnat till oss.

Vissa myndigheters utsatthet återkommer i Brås rapport *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. I rapporten kom Brå till slutsatsen att statligt anställda som grupp – och särskilt personer som arbetar med myndighetsutövning – tycks vara mer utsatta för hot och våld än den arbetande

²⁴ Prop. 2020/21:52 s. 100.

befolkningen som helhet. I rapporten framgår att åklagare samt anställda inom Kriminalvården och vid Kronofogden var tre av de yrkesgrupper som i störst utsträckning uppgett att de är utsatta för hot och våld. Även livsmedelsinspektörer togs upp som ett yrke inom vilket nästan varannan inspektör uppgett att de utsatts för hot eller våld (någonsin).

Utifrån bl.a. det redovisade underlaget och vår genomgång av gällande rätt är vår bedömning att utsattheten bland de myndighetsanställda är kopplat i huvudsak till myndighetsutövning. Tullverket och Kustbevakningen har uppgett till utredningen att de inte ser några brister i utformningen av 17 kap. brottsbalken i förhållande till den verksamhet de bedriver, vilket ligger i linje med detta. Det är därför rimligt att anta att de flesta som inom dessa myndigheter hamnar i konfliktfyllda situationer med personer utifrån, gör det inom ramen för sin myndighetsutövning.

Även om det finns all anledning att ta angrepp mot myndighetsanställda på största allvar är vår bedömning att de genom sina myndighetsutövande funktioner redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd i 17 kap. brottsbalken. Vi återkommer i kapitel 6 till frågan om skyddet är adekvat utformat. Vi återkommer under avsnitt 5.6.1 nedan till frågan om fler *verksamheter* bör falla under bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken.

Närmare om de grupper som behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd

Inledning

I denna del redogör vi för yrkesgrupper med samhällsnyttiga funktioner som vi bedömer behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd. Vi återkommer i avsnitt 5.5.3 till de närmare definitionerna av yrkesgrupperna.

Hälso- och sjukvårdspersonal

Blåljusutredningen pekade på att hot och våld förekommer inom sjukvården generellt. Detta gäller vid akutmottagningar, vårdavdelningar på sjukhus, på vårdcentraler och i hemsjukvården. Problemet

med utsatthet bland hälso- och sjukvårdspersonal, beskrev Blåljusutredningen, finns i hela landet. I remissvar över Blåljusutredningens betänkande pekade Vårdförbundet på samma problematik.

Att hälso- och sjukvårdspersonal är särskilt utsatta bekräftas också av det ytterligare underlag som omfattats av vår kartläggning.

Brå har pekat på att utsattheten bland hälso- och sjukvårdspersonal tycks vara särskilt stor inom vissa verksamheter och då särskilt bland anställda inom psykiatrisk slutenvård, demensvård och på akutmottagningar. Vidare har utifrån underlaget om anmälda arbets-skador framkommit att vissa personalkategorier är mer utsatta än andra. Detta gäller framför allt *undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.* där andelen som drabbas av en allvarlig olycka till följd av hot och våld (och rån) var flera gånger högre än för övriga yrkesgrupper i samhället. I gruppen återfinns undersköterskor inom sjukhusvården, hemtjänsten, hemsjukvården, äldreboende, habilitering m.m. Gruppen omfattar även barnsköterskor, ambulanssjukvårdare samt vårdbiträden, skötare inom missbruksvården och den psykiatriska vården. Slutligen finns här också medräknat personliga assistenter.

Hälso- och sjukvården bygger som utgångspunkt på frivillighet. Med undantag för bl.a. sådana beslut om vårdinsatser som grundar sig på tvångslagstiftning och förskrivningsrätt avseende läkemedel som följer av författning, är därför myndighetsutövande funktioner inom hälso- och sjukvården ovanligt (jfr avsnitt 3.6.2). De brottsliga angrepp som hälso- och sjukvårdspersonalen utsätts för faller därför för det mesta utanför det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken.

Vi bedömer att hälso- och sjukvårdspersonalen har en påtaglig samhällsnyttig funktion i den bemärkelsen att de har som sin huvudsakliga uppgift att hjälpa andra människor som är sjuka, skadade eller som av annat skäl är i behov av vård. Mot denna bakgrund bedömer vi att det straffrättsliga skyddet för yrkesgruppen bör förstärkas.

Personal inom socialtjänsten

Som framgår av olika studier löper socialsekreterare, kuratorer, behandlingspersonal och annan personal verksam inom samma område hög risk att utsättas för brottsliga angrepp i sin yrkesutövning. Dessa

yrkesgrupper kan sorteras in under socialtjänsten, vilket används som begrepp i det följande. Vi återkommer i avsnitt 5.5.3 till den närmare innebörd begreppet ska ha i våra förslag.

Inom socialtjänsten hanteras frågor om bl.a. omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Det kan bl.a. handla om insatser som ges utifrån domstolsbeslut, efter behovsprövning eller insatser som erbjuds var och en utan någon sådan föregående prövning. Vissa yrkesgrupper verksamma inom socialtjänsten har tydliga myndighetsutövande funktioner. Andra grupper har inslag av sådana funktioner medan vissa yrkesgrupper inte har några sådana funktioner alls och därför inte omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken.

I verksamhet inom socialtjänsten ingår att utreda, besluta om och följa upp insatser till enskilda. Detta arbete utförs framför allt av socialsekreterare. I uppdraget ingår även att genomföra olika insatser, t.ex. hemtjänst, dagverksamhet och vård i hem för vård eller boende (HVB-hem). Insatserna kan också bedrivas inom ramen för andra typer av boenden. Det finns många olika yrkesgrupper som arbetar med genomförandet av de insatser som nämnts, bl.a. socionomer, sjuksköterskor, alkohol- och drogterapeuter, socialpedagoger, behandlingspedagoger, behandlingsassistenter, kuratorer och fältassistenter.

Av de olika yrkesgrupper som arbetar inom socialtjänsten framstår socialsekreterare och behandlingspersonal som särskilt utsatta (jfr främst avsnitt 5.3.3 och 5.3.6). Socialsekreterare har som nämnts bl.a. till uppgift att handlägga och fatta beslut om att bevilja eller avslå ansökningar om bistånd. Dessa arbetsuppgifter innebär myndighetsutövning. Som utgångspunkt omfattas därför socialsekreterare av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken.²⁵

Behandlingsassistenter och annan behandlingspersonal arbetar inom bl.a. verksamheter som bedrivs enligt den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga och av missbrukare samt inom verksamhet som handhas av SiS. Nämnade yrkesgrupper arbetar också inom verksamhet som bedrivs enligt lagstiftningen om socialtjänst och som bygger på frivillighet. I vissa verksamheter förekommer både och, dvs. att en del enskilda vårdas med stöd av tvångslagstiftning,

²⁵ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 7 maj 2013 i mål B 8897-12 och den 15 februari 2019 i mål B 8704-17 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 3 oktober 2019 i mål B 2516-19.

medan andra vårdas med samtycke. I vilken mån dessa yrkesgrupper utövar myndighet varierar därför.

Som vi berört i avsnitt 5.3.6 löper också fältassistenter en förhållandevis stor risk att utsättas för brottsliga angrepp i sitt arbete. Denna yrkesgrupp utövar enligt vår erfarenhet inte myndighet och faller därför utanför straffbestämmelsen i 17 kap. brottsbalken.

Bortsett från socialsekreterare – vilka som vi nämnt i hög grad har myndighetsutövande funktioner – finns det alltså flera yrkesgrupper inom socialtjänsten som typiskt sett inte utövar myndighet och som därmed inte omfattas av det förstärka straffrättsliga skyddet enligt 17 kap. brottsbalken. Såsom bl.a. konstaterats av utredningen Framtidens socialtjänst i dess arbete med att ta fram en ny socialtjänstlag, är begreppet myndighetsutövning dessutom komplext och lämnar utrymme för tolkning. Det bör nämnas att utredningen lagt fram förslag till en ny socialtjänstlag som om den införs kan få betydelse för vilka verksamheter som framöver kommer att innefatta myndighetsutövning.²⁶

Trots skillnaderna mellan de yrkesgrupper som är verksamma inom socialtjänsten har de alla det gemensamt att de har till uppgift att hjälpa och stödja personer som av olika anledningar har behov av det. I det arbetet fyller de olika yrkesgrupperna inom socialtjänsten en påtaglig samhällsnyttig funktion. Ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer verksamma inom socialtjänsten framstår därför som påkallat.

Räddningstjänstpersonal

I Blåljusutredningens betänkande lyftes räddningstjänsten fram som en utsatt samhällsnyttig funktion. Utsattheten beskrevs vara som störst inom de utsatta områdena. Det baserades bl.a. på en enkätundersökning från Brandmännens Riksförbund.

Kommunals enkätundersökning inom räddningstjänsten från 2017 ger också bilden av en förhållandevis stor upplevd utsatthet bland föreningens medlemmar, särskilt inom storstadsregionerna. Det finns också underlag sammanställt av MSB som ger belägg för att personal från räddningstjänsten är utsatt i samband med utryckningsverksamhet. Mellan 2018 och 2019 rapporterade räddningstjänsten runt om i Sverige in till MSB att de blivit fördröjda vid insatser på grund

²⁶ Se SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst, En ny socialtjänstlag*, bl.a. avsnitt 17.4.

av hot eller våld vid ett hundratal tillfällen. Enligt MSB finns det ett visst bortfall i dessa siffror.

Som vi behandlat i avsnitt 3.6.2 har räddningstjänstpersonalens arbete som huvudregel inte ansetts innebära myndighetsutövning. Brottsliga angrepp mot exempelvis brandmän bedöms därför som huvudregeln enligt de allmänna bestämmelserna i brottsbalken, även om undantag finns i praxis.

Räddningstjänstpersonalens arbete syftar bl.a. till att bereda människors liv och hälsa ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Kärnan i deras arbete innefattar alltså att på ett högst handgripligt sätt hjälpa och skydda andra människor, ofta i akuta situationer. Vår bedömning är att räddningstjänstens personal härigenom fyller en central samhällsnyttig funktion. Även för räddningstjänstpersonal är det därför motiverat att stärka det straffrättsliga skyddet.

Utbildningspersonal inom skolväsendet

Enligt Brå är yrkesgruppen *utbildning* sedan tidigare identifierad som ett högriskyrke och det framgår också att yrkesgruppen är något mer utsatt för brott mot person (hot, misshandel, trakasserier, rån, sexualbrott) än genomsnittet i samhället. Även rapporter från SCB och Arbetsmiljöverket ger stöd för relativt hög utsatthet inom utbildningssektorn. Utsattheten är något högre i grundskolan än i gymnasieskolan. Kvinnor är mer utsatta än män.

Av Skolverkets rapport ges bilden av att personal inom utbildningssektorn upplever hög utsatthet, där var fjärde lärare utsattes för våld eller hot under 2018. Nivåerna uppges vara ungefär desamma i den enkätundersökning som genomförts av Lärarnas Riksförbund. Lärarförbundets rapport från 2021 visar på att hotfulla situationer och uttalat hot om våld är vanligare i årskurs 7–9 än inom gymnasieskolan. Utsattheten måste dock enligt vår bedömning anses som relativt hög inom såväl grundskolan som gymnasieskolan. Här finns också en viss utsatthet för framför allt hotfulla situationer av vårdnadshavare. Även hot om våld förekommer.

I underlag från Skolledarna framgår att rektorer utsätts i liknande omfattning som lärare. Sett över samtliga skolformer hade ungefär en av tre kvinnliga rektorer och en av fyra manliga rektorer utsatts för våld eller hot mellan 2018 och 2020. Den största delen av utsatt-

heten uppstår vid fysiska möten. Här tycks finnas en betydligt större utsatthet kopplad till vårdnadshavare, än vad som är fallet för lärare.

Det finns myndighetsutövande inslag i såväl lärares som rektorers arbetsuppgifter (jfr avsnitt 3.6.2). Det finns emellertid inte skäl att utgå från att alla hot och övriga angrepp som sker mot dessa yrkesgrupper har att göra med t.ex. betygssättning eller beslut om tilldelning av plats på en skola. Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd sträcker sig alltså utanför myndighetsutövningen.

Grundskolan är obligatorisk för alla barn och unga och verksamheten i förskolan och gymnasieskolan är något de allra flesta tar del av.²⁷ Personal som arbetar inom dessa och motsvarande skolformer har som huvudsaklig uppgift att utbilda samt stödja och hjälpa elever att utvecklas på ett gynnsamt sätt. Vi anser att de yrkesgrupper som arbetar med den grundläggande utbildningen av våra barn och unga därigenom fyller en påtagligt samhällsnyttig funktion. Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör därför gälla i förhållande till dessa yrkesgrupper. Det kan noteras att en liknande avgränsning gäller i norsk rätt avseende yrkesgrupper som där omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd ("personer som har ansvar för opplæring i grunnskole eller videregående skole", se avsnitt 5.4).

Straffrättsliga åtgärder är motiverade

Det är ett samhällsproblem när utövare av samhällsnyttiga funktioner som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra utsätts för brottsliga angrepp i sin yrkesutövning. Ett brottsligt angrepp mot en utövare av en samhällsnyttig funktion utgör inte bara ett angrepp på honom eller henne som person utan också mot samhällsnyttig verksamhet. Angrepp mot de yrkesgrupper som vi identifierat ovan slår mot funktioner i samhället som var och en är eller kan bli beroende av på ett eller annat sätt och det måste finnas ett starkt skydd mot sådana angrepp.

Gemensamt för de utpekade yrkesgrupperna, utöver att de har funktioner som innebär att de hjälper och skyddar andra, är att de har arbetsuppgifter som innefattar stora kontaktytor mot samhället och många möten med människor. För dessa yrkesgrupper finns en

²⁷ Det finns också förslag på att införa obligatorisk förskola från 5 års ålder, SOU 2020:67. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

ökad risk att utsättas för hot och våld m.m. Kontakterna med andra människor kan för t.ex. en undersköterska, behandlingspersonal vid ett boende, en lärare eller en brandman inte heller väljas bort utan är i stället en central del i arbetet. Samhället har ett starkt intresse av att detta arbete kan utföras utan otillbörlig påverkan så att de samhällsnyttiga funktionerna kan upprätthållas.

De utpekade yrkesgrupperna har redan i dag ett straffrättsligt skydd genom de allmänna bestämmelserna i brottsbalken om brott mot person. För att ytterligare kriminalisera redan straffbelagda gärningar har det ansetts att det bör krävas särskilda skäl.²⁸

Som vi angett ovan bedömer vi att det från samhällets sida finns ett starkt intresse i att skydda de samhällsnyttiga funktioner som de utpekade yrkesgrupperna fyller. Utifrån vår kartläggning kan vi vidare konstatera att utsattheten för brottsliga angrepp bland hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och personal inom skolan har bestått över tid. Detta trots att andra åtgärder vidtagits för att förbättra arbetsmiljön för dessa grupper, såsom t.ex. framtagandet av skyddsutrustning, förstärkta säkerhetsrutiner och överfallslarm. Även om ett förstärkt skydd för de föreslagna yrkesgrupperna i första hand inte kan uppnås med hjälp av straffrätten, bedömer vi att straffrättsliga åtgärder kan göra att tryggheten hos och respekten för de personer som arbetar inom de utpekade yrkesgrupperna ökar. Vidare kan straffrättsliga åtgärder påverka de prioriteringar som görs inom rättsväsendet när det gäller att ingripa mot och lagföra personer som begår brott mot någon inom de föreslagna yrkesgrupperna. Det kan inte heller anses utslutet att ett förstärkt straffrättsligt skydd kan bidra till att minska utsattheten för brottsliga angrepp mot dessa yrkesgrupper. Vi anser slutligen att det är motiverat att införa straffrättsliga åtgärder för att lagstiftningen fullt ut ska återspegla allvaret i brottsliga angrepp på viktiga samhällsfunktioner.

Det skulle kunna invändas att många av de utpekade yrkesgrupperna arbetar med och nära människor som i vissa fall inte fullt ut kan ansvara för sina gärningar; dels då de är unga, dels då många av dem befinner sig i desperata eller annars svåra situationer som kan ha koppling till ett missbruk eller psykisk ohälsa av något slag. Det kan därför hävdas att straffrättsliga åtgärder vore mindre lämpliga.

²⁸ Jfr SOU 2013:38 bl.a. avsnitt 8.5. Se även allmänt om utgångspunkter för beslut om kriminalisering i avsnitt 4.1.

Det förstärkta straffrättsliga skydd som vi föreslår för de utpekade yrkesgrupperna medför dock inte någon förändring i fråga om de grundläggande förutsättningarna för att hålla någon straffrättsligt ansvarig. Den gärningsman som angriper någon från de utpekade yrkesgrupperna men som saknar straffrättslig ansvarsförmåga ska inte bli föremål för straffrättsliga reaktioner. Dessa frågor får lösas på sedvanligt sätt inom rättsväsendet.

Sammantaget har vi kommit fram till att det finns skäl att stärka det straffrättsliga skyddet för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra. Det gäller hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet.

5.5.3 Två nya gradindelade brott införs

Förslag: I 17 kap. brottsbalken införs två nya brott. Brotten ska benämnas som *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* och *förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion*. För grova fall av respektive brott införs särskilda straffskalor.

Straffbestämmelserna utformas med förebild i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken med den skillnaden att de nya brotten riktar sig mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och inte mot myndighetsutövning.

I paragrafen anges att med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

- hälso- och sjukvårdspersonal,
- personal inom socialtjänsten,
- räddningstjänstpersonal, och
- utbildningspersonal inom skolväsendet.

Försök, förberedelse och stämpling till våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion straffbeläggs. Det gäller också för grovt brott. Grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion straffbeläggs på motsvarande sätt.

Straffen för de nya brotten ska vara desamma som i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

Införandet av nya brott är den mest ändamålsenliga lösningen

I våra direktiv anges att vi särskilt ska överväga om det finns anledning att införa nya brott eller om behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd lämpligen kan tillgodoses på annat sätt t.ex. genom en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.

Blåljusutredningen föreslog införandet av en straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken som i huvudsak innebar att det skulle anses försvårande om våld eller hot om våld begåtts mot någon i dennas yrkesutövning. När det gäller en lösning som går ut på att införa en straffskärpningsgrund på liknande sätt som Blåljusutredningen föreslog men som är avgränsad till de föreslagna yrkesgrupperna gör vi följande överväganden.

Straffskärpningsgrunder kan åberopas och tillämpas för gärningar av varierande svårhetsgrad. En fördel med en sådan lösning är att den därmed skulle ge utrymme för en nyanserad straffvärdebedömning. Rättstillämparen skulle ges stort utrymme att avgöra i vilken mån det bör påverka straffvärdet om en gärning riktas mot de föreslagna yrkesgrupperna.

Möjligen har tillämpningen av straffskärpningsgrunderna ökat eller i vart fall kommit mer i fokus sedan 2010 års straffmättningsreform och genom de tillägg som gjorts till bestämmelsen de senaste åren. Genomslaget i rättstillämpningen kan därmed eventuellt förväntas bli något större nu än tidigare. En straffskärpningsgrund skulle dessutom kunna utformas så att den omfattar alla typer av gärningar som riktar sig mot någon av de utpekade yrkesgrupperna (jfr såsom punkt 9 i paragrafen är utformad). Det vore en fördel eftersom den då skulle kunna vara tillämplig också på gärningar som i framtiden kan komma att drabba de skyddade yrkesgrupperna, men som för närvarande inte utgör ett problem.

Det finns emellertid möjliga invändningar mot en ny straffskärpningsgrund. I samband med införandet av den senaste straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken ifrågasatte Lagrådet att bestämmelsen skulle tillföras ytterligare en punkt. Enligt Lagrådet innebär varje ny straffskärpningsgrund en risk för att den allmänna regeln i 29 kap. 1 § brottsbalken skymms och att sådana omständigheter som inte uttryckligen anges i 2 § inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Det hänvisades också till att motsvarande diskussion

förts i samband med införandet av de tidigare tre straffskärpningsgrunderna. Samtidigt anförde Lagrådet att riksdagen i samtliga fall ansett att det fanns behov av att tydliggöra att omständigheterna ska anses försvårande vid straffvärdebedömningen. Mot den bakgrunden fann Lagrådet att det saknades skäl att utifrån systematiska utgångspunkter motsätta sig förslaget.²⁹ Även med beaktande av det kan det finnas skäl att vara återhållsam med att föreslå ytterligare straffskärpningsgrunder. Finns det andra lämpliga alternativ kan de vara att föredra.

När det gäller möjligheten att utvidga kategorierna som har ett förstärkt straffrättsligt skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, är en första invändning mot en sådan lösning att skyddet enligt den bestämmelsen är lagtekniskt svårtillgängligt. Det framgår inte direkt av brottsbalken vilka de skyddade grupperna är. De författningar som skyddet grundar sig på är dessutom utspridda i flera olika lagar. Problemet ska dock inte överdrivas. Det får t.ex. anses väl etablerat och känt i alla delar av rättskedjan att väktare under utövande av bevakningstjänst har motsvarande skydd som ordningsvakter eller andra myndighetsutövande funktioner.

Ett tyngre vägande skäl mot en sådan lösning är att de grupper som har ett utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken har ett delvis annat skyddsintresse än de grupper vi nu behandlar. Skyddet för de grupper som omfattas av bestämmelsen är i huvudsak grundat på att de har arbetsuppgifter som helt eller i viss mån kan jämföras med myndighetsutövning. Skyddet gäller t.ex. för tulltjänstemän som omfattas av gränstillsamarbete enligt lagen (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat och bl.a. trafiktjänstemän i den mån de upprätthåller ordning och säkerhet, vilket också gäller för vissa befattningshavare på bl.a. flygplatser. Dessutom gäller bestämmelsen den som på visst sätt biträder en förrättningsman som utövar myndighet.

För nu aktuella yrkesgrupper ligger fokus i stället på den samhällsnyttiga funktion de fyller bl.a. genom att de hjälper andra. Även om de föreslagna grupperna kan ha inslag av myndighetsutövning i sin verksamhet, är det alltså inte det som är i fokus för behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Systematiska skäl talar därför mot en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.

²⁹ Prop. 2019/20:131 s. 146. Jämför också den motsvarande bestämmelsen i den danska strafflagen (§ 81) i vilken det finns uppräknat 14 punkter.

Skäl som talar för en utvidgning av kategorierna i bestämmelsen är bl.a. att den praxis som utarbetats under lång tid skulle bli tillämplig också för de föreslagna yrkesgrupperna. Rättstillämpningen blir därigenom förutsebar. Som vi redogör för nedan kan samma sak emellertid förväntas bli fallet för den lösning vi förordar. Detta utgör alltså inget tungt vägande skäl i sig. Sammantaget är vår bedömning att de föreslagna grupperna inte ska läggas till bland de kategorier som har ett utökat skydd genom 17 kap. 5 § brottsbalken.

Ett tredje alternativ är att införa nya brott. Vår bedömning är att en sådan lösning är att föredra framför allt då den skapar det tydligaste skyddet för de föreslagna yrkesgrupperna. Härigenom markeras också de delvis olika skyddsintressena som finns mellan de föreslagna yrkesgrupperna och de myndighetsutövande funktionerna.³⁰ Införandet av nya brott har dessutom ett starkare symbolvärde än de övriga lösningarna. Slutligen finns det möjlighet att utforma de nya brotten på motsvarande sätt som straffbestämmelserna om angrepp mot de myndighetsutövande funktionerna. Som vi berört blir rättstillämpningen därigenom förutsebar.

Sammantaget är vår bedömning att den bästa lösningen för att uppnå ett förstärkt straffrättsligt skydd för de föreslagna yrkesgrupperna är genom införandet av nya brott.

Det förstärkta straffskyddet ska motsvara det som gäller för myndighetsutövning i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken

Utifrån vår kartläggning bedömer vi att de föreslagna yrkesgrupperna utsätts för liknande angrepp som flertalet av de yrkesgrupper som utövar myndighet. Undantaget gäller framför allt polismän och personal inom bevakningsbranschen. Dessa yrkesgrupper framstår som mer våldsutsatta än övriga och har dessutom behov av ett skydd i samband med att någon ska t.ex. ska avvisas, omhändertas eller gripas.

Vår utgångspunkt är att straffskyddet för de föreslagna yrkesgrupperna bör vara utformat på motsvarande sätt som för myndighetsutövning. Däremot saknas det enligt vår bedömning skäl att låta skyddet omfatta sådana gärningar som utgör våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 § brottsbalken. Varken hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal eller utbildnings-

³⁰ Jfr utformningen av den norska regleringen som har olika straffrättsliga bestämmelser för vissa gärningar som riktar sig mot offentliga tjänstemän resp. särskilt utsatta yrkesgrupper.

personal inom skolväsendet har arbetsuppgifter med sådana befogenheter som medför något praktiskt behov av ett skydd för våldsamt motstånd. Däremot bör skyddet för dessa grupper omfatta samtliga de gärningar som kan falla under 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

Övervägande skäl talar för att införa flera brott i stället för att konstruera ett brott. Ett uppdelat skydd följer bättre hur det förstärkta skyddet för myndighetsutövning är uppbyggt i 17 kap. brottsbalken. En sådan lösning är också bättre anpassad till bl.a. bestämmelser om preskription (35 kap. 1 § brottsbalken), häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken) och osjälvständiga brottsformer (17 kap. 16 § brottsbalken); bestämmelser som tillämpas på olika sätt i förhållande till 17 kap. 1 § respektive 2 § brottsbalken.

Vårt förslag innebär att det införs två nya gradindelade brott som ger ett motsvarande skydd som 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, med den skillnaden att det gäller utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.

För att skapa god överensstämmelse med straffbestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken bör brottstyperna benämnas som:

- *Våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion,*
- *Grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion,*
- *Förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, och*
- *Grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion.*

Våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion

Vi föreslår att ett nytt brott införs som gäller för den som genom våld eller hot om våld förgriper sig på någon från de utpekade yrkesgrupperna på motsvarande sätt som i 17 kap. 1 § första stycket brottsbalken. Som vi återkommer till i kapitel 6 föreslår vi inte någon uppdelning av bestämmelsen i 17 kap. 1 § mellan våld å ena sidan och hot å andra sidan. Vår bedömning är att samma systematik bör väljas för det föreslagna brottet. Bestämmelsen utformas lämpligast utifrån den uppbyggnad som finns i 17 kap. 1 §.

Liksom i 17 kap. 1 § saknar rekviritet *förgriper sig* självständig betydelse. Vad som avses är våld eller hot om våld. Vi har i avsnitt 3.6.3 närmare berört vilka gärningar som omfattas av sistnämnda rekvirit och avsikten är att de ska tillämpas på samma sätt i förhållande till de föreslagna yrkesgrupperna.

Vi föreslår att det i lagtexten ska framgå att det förstärkta skyddet ska gälla *i tjänsteutövningen*. Därigenom markeras att angrepp som helt saknar samband med den angripnas tjänsteutövning faller utanför bestämmelsen. Om exempelvis en läkare eller en lärare utsätts för misshandel eller hot när han eller hon inte är i tjänst, och angreppet inte heller har att göra med vad han eller hon tidigare gjort i tjänsten, omfattas ett sådant brottsligt angrepp inte av bestämmelsen. Däremot kan de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken vara tillämpliga i sådana situationer, och som alltid får en straffvärdebedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Med *i tjänsteutövningen* avses inte att göra någon annan avgränsning av vilka som ska anses som utövare av en viss samhällsnyttig funktion än vad som följer av respektive definition, se nedan och i författningskommentaren i kapitel 11.

Grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion

Vi föreslår att det införs en särskild brottstyp för grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion på motsvarande sätt som i 17 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Det bör också för det föreslagna brottet införas sådana kvalifikationsgrunder som anges i 17 kap. 1 § andra stycket. Avsikten är att rekvisiten ska tillämpas på samma sätt i förhållande till de föreslagna yrkesgrupperna.

Även om vår kartläggning tyder på att de flesta angrepp som de föreslagna yrkesgrupperna utsätts för inte är fullt så allvarliga anser vi att det bör finnas ett grovt brott för allvarligare fall. På så vis uppnås också en bättre överensstämmelse med regleringen kring våld eller hot mot tjänsteman.

Förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion

Vi föreslår att ett nytt brott införs som gäller för den som på något annat sätt än som anges i bestämmelsen om våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion otillbörligen utför motsvarande gärningar som i 17 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Avsikten är att samma slags gärningar som faller under 17 kap. 2 § ska vara straffbara enligt det föreslagna brottet om de i stället begås mot

någon i de föreslagna yrkesgrupperna. Vi har i avsnitt 3.6.4 närmare berört vilka gärningar som omfattas.

Vi föreslår att det i lagtexten ska framgå att det förstärkta skyddet ska gälla *i tjänsteutövningen*. Se ovan beträffande detta begrepp.

Grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion

Vi föreslår att det införs en särskild brottstyp för grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion på motsvarande sätt som i 17 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Såsom angetts ovan tyder vår kartläggning på att en sådan brottstyp bara kommer att tillämpas i undantagsfall. Vi har ändå bedömt att det bör finnas ett grovt brott bl.a. för att uppnå överensstämmelse med det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

Definitioner av de föreslagna yrkesgrupperna

Hälso- och sjukvårdspersonal

Hälso- och sjukvårdspersonal är ett begrepp som är definierat i patientsäkerhetslagen (2010:659), (PSL). Begreppet hälso- och sjukvårdspersonal i PSL omfattar i princip alla som arbetar i vården och som på något sätt medverkar i vårdarbetet. Begreppet omfattar fyra stora yrkeskategorier: legitimerade yrkesutövare, yrkesutövare som biträder de legitimerade yrkesutövarna, personal vid sjukhus och andra vårdinrättningar som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter och viss personal vid apotek m.fl.

Det finns enligt vår bedömning en stor fördel med att använda ett begrepp som redan finns definierat i lag. Begreppet är dessutom frekvent använt inte minst genom att hälso- och sjukvårdspersonalen står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (se 7 kap. 1 § PSL).

Risken med att i stället införa ett nytt begrepp som inte sedan tidigare är definierat är att det blir svårt att överblicka dess konsekvenser. Vi bedömer att den risken är särskilt stor på hälso- och sjukvårdens område som är styrt av en stor mängd författningar. Det finns också en risk att utsatta yrkesgrupper oavsiktligt hamnar utanför straffskyddet.

Vi bedömer därför att begreppet hälso- och sjukvårdspersonal bör användas. Det kan tänkas att det kommer att uppstå gränsdragningsfrågor kring om en person i en given situation tillhör *hälso- och sjukvårdspersonal* eller *personal inom socialtjänsten*.³¹ Det är också möjligt att det inte alla gånger går att dra någon sådan exakt gräns utan att det uppstår ett överlappande skydd i vissa situationer. Detta bör dock inte leda till några större praktiska tillämpningssvårigheter som inverkar på förslagets utformning.

Personal inom socialtjänsten

Socialtjänst förekommer som begrepp i olika lagar och förordningar. I 26 kap. 1 § andra stycket OSL anges att med socialtjänst i den lagen avses bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga och av missbrukare, och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse (SiS). I 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ges *socialtjänst* en liknande innebörd.³²

En möjlighet vi övervägt är att använda begreppet *socialt arbete*. Begreppet bedöms i och för sig vara tillräckligt brett för att ringa in de aktuella yrkesgrupperna. Men vi konstaterar samtidigt att det inte förekommer i lagstiftning och att det är svårdefinierat. Det skulle därför kunna medföra tillämpningssvårigheter. En fördel med att i stället använda begreppet *socialtjänst* är att det som nämnts ovan redan förekommer i lagstiftning. Dessutom omfattar *socialtjänst*, på sätt som det ska förstås i detta sammanhang, de utövare av samhällsnyttiga funktioner som vi bedömer bör rymmas inom ramen för det förstärkta straffrättsliga skyddet. Vi har därför kommit fram till att begreppet *socialtjänst* bör användas.

Som framgått av avsnitt 5.5.2 finns det inom socialtjänsten en mängd olika verksamheter där flera olika yrkesgrupper arbetar. Det förstärkta straffrättsliga skyddet bör utformas så att det omfattar personal verksam inom sådan verksamhet som bedrivs med stöd av

³¹ Exempelvis är hälso- och sjukvårdskurator sedan den 1 juli 2019 ett legitimationsyrke, se 4 kap. 1 § PSL.

³² I betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) avsnitt 5.1.2. föreslås att det i den nya socialtjänstlagen ska definieras vad som avses med socialtjänst. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt sådan verksamhet som i annat fall enligt lag eller förordning handhas av socialnämnden eller av SiS. Även verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) bör omfattas.

Hur verksamheten är organiserad ska inte vara avgörande för omfattningen av det straffrättsliga skyddet. Skyddet ska således gälla oberoende av om verksamheten utförs i t.ex. kommunal eller privat regi.

Benämningen av yrkesgrupperna som är verksamma inom socialtjänst kan enligt vår erfarenhet variera mellan olika verksamheter, även om arbetsuppgifterna är desamma. Det finns dessutom ett stort antal yrkesgrupper. Det är därför enligt vår bedömning inte lämpligt att i lagtexten närmare ange vilka yrkesgrupper som faller inom straffskyddet. Vår bedömning är att en bred term bör användas; *personal inom socialtjänsten*.

Räddningstjänstpersonal

I 13 kap. 5 c § brottsbalken om sabotage mot blåljusverksamhet används begreppet *räddningstjänst*. I förarbetena till bestämmelsen anges att med räddningstjänst avses den verksamhet som staten och kommunerna bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som går ut på att ansvara för räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor. Även fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer enligt lagen, som utförs även om det inte inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en sådan, är att anse som räddningstjänst. Vidare uttalades att begreppet ska anses omfatta inte bara genomförandet av räddningsinsatser utan också verksamhet som går ut på att upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser.³³

Vår bedömning är att ett motsvarande begrepp – *räddningstjänstpersonal* – lämpligen bör användas för att nu ge ett förstärkt straffrättsligt skydd också för de enskilda utövarna inom räddningstjänsten.

³³ Prop. 2018/19:155 s. 40.

Utbildningspersonal inom skolväsendet

Vi har i avsnitt 5.5.2 redogjort för vår bedömning att ett förstärkt straffrättsligt skydd bör omfatta personal som arbetar inom den grundläggande utbildningen av barn och unga. Hit bör räknas verksamhet som bedrivs i förskola upp till gymnasieskolan. Det finns också skäl att inkludera fritidshemsverksamhet samt verksamheten inom den kommunala vuxenutbildningen. Den sistnämnda verksamheten erbjuds visserligen även andra än barn och unga men bedöms ha en tydlig koppling till och utgör en komplettering till studierna i gymnasieskolan. Det bör inte ha någon betydelse om de angivna skolformerna drivs av offentlig eller enskild huvudman.

I 1 kap. 1 § andra stycket skollagen (2010:800) anges att *skolväsendet* omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. I bestämmelsen anges att i *skolväsendet* ingår också fritidshem. Det lämpligaste är enligt vår mening därför att i de föreslagna brottstyperna använda begreppet *skolväsendet*.

När det gäller frågan om vilken personal inom skolväsendet som bör omfattas kan det noteras att det i skollagen görs skillnad mellan begreppen *undervisning* och *utbildning*. Undervisning är ett snävare begrepp än utbildning. I undervisningsbegreppet anses ligga att lärandeprocessen sker under ledning av lärare och förskollärare. För att en aktivitet ska klassas som undervisning måste en lärare eller förskollärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras. Med *utbildning* avses utöver undervisning i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning.³⁴

Det finns enligt vår bedömning skäl att utgå från skollagens terminologi. Av den följer att undervisningspersonal blir ett allt för snävt begrepp för att åstadkomma ett adekvat straffrättsligt skydd. Termen utbildningspersonal är lämpligare att använda. Som framgått fångas då också situationer utanför klassrummen in där det inte

³⁴ Prop. 2009/10:165 s. 632 f.

pågår någon undervisning, men där det fortfarande finns ett behov av ett stärkt straffskydd.

Skyddet bör gälla i förhållande till lärare och övrig personal som utbildar och på annat sätt hjälper elever i och utanför klassrummen samt för rektorer.

Utformning av straffskalorna

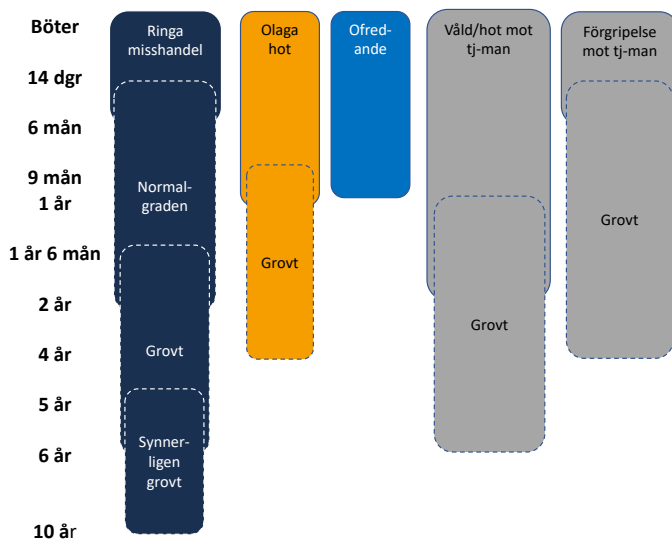
Två centrala principer att beakta vid införandet av nya brott är ekvivalens och proportionalitet. Vid utformningen av straffskalor för nya brott måste alltså befintliga straffskalor för liknande brott beaktas.

Det är enligt vår mening motiverat att gärningar som riktar sig mot centrala funktioner i samhället – vare sig det handlar om tjänstemän som utövar myndighet eller personer som arbetar med att skydda och hjälpa andra – ska kunna bestraffas ungefär lika strängt. Det är också viktigt att straffet för angrepp mot utövare av samhällsnyttiga funktioner står i proportion till brottets allvar.

På samma sätt som för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman utgör de föreslagna brottstyperna kvalificerade former av i brottsbalken redan straffbelagda gärningar i 3 och 4 kap. Straffskalorna för brottsarterna misshandel, olaga hot och ofredande samt för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman framgår av figur 5.2 nedan.³⁵

³⁵ I betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) har föreslagits att minimistraffet för grovt olaga hot ska höjas från fängelse 9 månader till fängelse 1 år. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Figur 5.2 Översikt av straffskalor

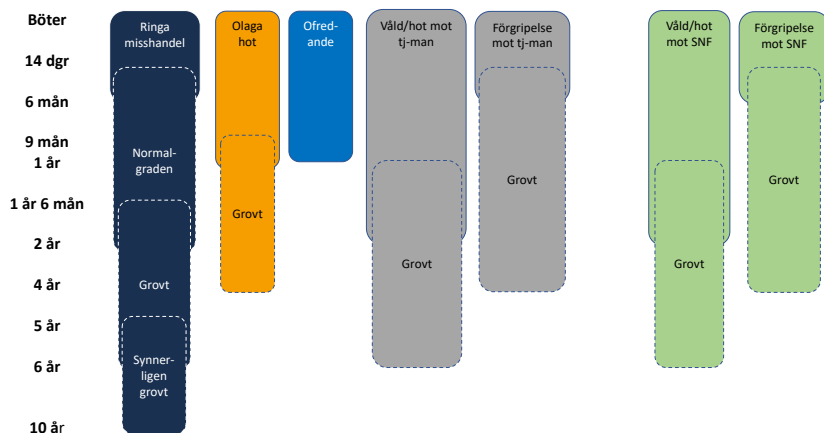


Det finns enligt vår bedömning skäl att för de föreslagna brottstyperna använda samma straffskalor som är föreskrivna i 17 kap. 1–2 §§ brottsbalken, både för brott av normalgraden och grovt brott. Som framgår av kapitel 6 föreslår vi inte några ändringar av straffskalorna för de sistnämnda brotten.

För *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* föreslår vi alltså att straffskalan ska vara böter eller fängelse i högst två år och för *grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* fängelse i högst ett och högst sex år.

För förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bör straffskalan vara böter eller fängelse i högst sex månader och för grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion fängelse i upp till fyra år.

Figur 5.3 Översikt av straffskalor inkl. de föreslagna brottstyperna



Påföljdsval

Som vi angett ovan bedömer vi att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för våld och hot som riktar sig mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Angreppen riktar sig inte bara mot de enskilda personerna utan också mot viktiga samhällsfunktioner. Det finns därför särskilt starka skäl att motverka den typen av angrepp. Vår bedömning är därför att brottslighetens art många gånger bör kunna motivera att påföljden för våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet ger anledning till det. Hur stark presumtionen för fängelse är bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Av intresse bör kunna vara de uttalanden som gjorts i förarbeten och i praxis kring påföljdsvalet för våld och hot mot tjänsteman (se om detta i bl.a. avsnitt 4.3).

De föreslagna brotten förhållande till andra brott

De föreslagna brottstyperna om våld, hot och förgripelse mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner utgör kvalificerade former av bl.a. misshandel, olaga hot och ofredande. Angreppen mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner utgör inte bara angrepp mot personen i fråga utan också mot allmänna intressen.

För motsvarande brott mot myndighetsutövande funktioner enligt 17 kap. brottsbalken är utgångspunkten att sådana brott konsumerar brott mot person, om inte brottet mot person har en strängare straffskala än det tillämpliga brottet mot allmän verksamhet. Normalt sett finns det alltså anledning att endast döma för brott enligt 17 kap. och inte för motsvarande brott enligt 3 eller 4 kap. Om brottet mot person i stället har en strängare straffskala är det aktuellt att döma i brottskonkurrens.³⁶

Konkurrensfrågor som uppstår mellan de föreslagna brotts typerna och brotten mot person bör enligt vår bedömning lösas på samma sätt som för de nyss behandlade fallen.

Situationer kan uppstå då gärningar uppfyller såväl rekvisiten för t.ex. olaga hot som för hot mot tjänsteman och hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Det mest naturliga förefaller enligt vår mening vara att hot mot tjänsteman konsumerar hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och att domstolen endast dömer för det förstnämnda brottet.

En bedömning av konkurrensfrågan måste alltid göras av domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av de vedertagna principerna på området.

Osjälvständiga brottsformer

För att uppnå överensstämmelse med bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken bör *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion*, *grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* samt *grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* vara straffbara på försöks- och förberedelsestadiet. För de grova formerna av de föreslagna brottstyperna bör av nämnda anledning också stämpling vara straffbart.

När det gäller stämpling till *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* av normalgraden ska det noteras att regeringen uttalat att stämpling till brott generellt sett inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. Det saknas enligt regeringen därför som utgångspunkt skäl att särbehandla stämpling som osjälvständig brottsform. Regeringen har uttalat:

³⁶ Se SOU 2018:2 med hänvisning.

Det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattning med t.ex. ett brottsverktyg inte nödvändigtvis innebär en större eller ens en lika stor risk.³⁷

Det finns enligt vår bedömning inte skäl att behandla den föreslagna straffbestämmelsen om *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* av normalgraden på annat sätt än i enlighet med regeringens uttalanden ovan. Stämpling till våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bör därför också straffbeläggas. I avsnitt 6.4 föreslår vi av samma skäl att stämpling till våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden kriminaliseras.

Placering av brottet

I 17 kap. brottsbalken upptas brott mot allmän verksamhet m.m. I kapitlet finns straffbestämmelser om bl.a. våld och hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman, våldsamt motstånd, övergrepp i rätts sak, skyddande av brottsling och främjande av flykt. Straffbestämmelserna kan sägas skydda intresset av att det allmännas verksamhet kan fortgå ostörd. Flera av bestämmelserna ger som framgått ett förstärkt straffrättsligt skydd mot sådana gärningar som utgör brott även enligt andra bestämmelser.

Det finns klara likheter mellan de straffbestämmelser som finns i 17 kap. brottsbalken och de föreslagna brottstyperna. Vi föreslår därför att både våld och hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion placeras i 17 kap. brottsbalken.

5.6 Behovet av förändringar i övrigt

Bedömning: Det finns inte skäl att föreslå att ytterligare verksamheter ska omfattas av brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken.

Det finns inte tillräckliga skäl att föreslå några ändringar i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning.

³⁷ Prop. 2015/16:113 s. 40.

5.6.1 Sabotage mot blåljusverksamhet

Inledning

Vårt uppdrag innebär inte uttryckligen att vi ska göra en översyn av tillämpningen av brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Vi har dock funnit skäl att beröra frågan något.

Förarbetena till lagen

Blåljusutredningen konstaterade att en entydig bild hade framträtt genom utredningens kartläggning. Utöver den typ av våld och hot som ibland utövas av personer som blir föremål för ett polisingripande förekommer, främst i de socialt utsatta områdena, angrepp genom bland annat stenkastning mot polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Även allvarligare gärningar än så riktas mot dessa blåljusverksamheter. Fenomenet är inte nytt, konstaterade utredningen, men har varierat i frekvens över tid. Vidare anfördes att stenkastning mot räddningstjänst och ambulans i vissa fall sker för att locka polisen till platsen såsom den egentliga måltavlan för angreppet. Men även räddningstjänsten kan lockas in i ett område genom anlagda bränder varefter angrepp sker. Utredningen noterade även att skadegörelse på och stölder ur fordon förekommer, såväl gällande polisbilar som brandbilar och ambulansfordon. När det gällde behovet av en ny reglering anförde utredningen:

[Det] saknas i dag en övergripande och heltäckande straffrättslig reglering som direkt syftar till att skydda den samhällsnyttiga funktion som blåljusverksamheten utgör. Det kan också ifrågasättas om de befintliga straffbestämmelser som kan vara tillämpliga tillräckligt speglar allvaret i att angripa blåljusverksamhet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den problembild som vi har fått oss till del i vårt kartläggningsarbete, framstår det som angeläget att tillskapa ett sådant heltäckande skydd.

Det primära skyddsintresset för en ny reglering bör således vara att säkerställa att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård kan fullgöra sina uppdrag utan att bli förhindrade eller försenade på grund av brottsliga angrepp eller andra otillbörliga åtgärder. Straffansvar bör därför inträda oavsett om angreppet riktar sig mot person eller egendom. Det bör vara tillräckligt att angreppet typiskt sett är sådant att uppdragets genomförande kan hindras eller försenas. Allvaret i gärningen bör sättas i relation till dels angreppets karaktär, dels den skada eller fara för skada som hindret medför. Direkta angrepp mot personal eller egendom bör alltså betraktas som mer allvarligt än att passivt hindra blåljusverksamheten.

Samtidigt bör alla former av hindrande av ett ingripande eller räddningsuppdrag betraktas som mycket allvarligt om gärningen tar sikte på ett uppdrag som syftar till att rädda liv eller betydande egendom.³⁸

När det kom till frågan hur brottet skulle avgränsas uttalade Blåljusutredningen att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård intar en särställning. För det första är verksamheterna där minutoperativa; varje fördröjning i genomförandet av ett uppdrag kan få stora och ödesdigra konsekvenser för de intressen som verksamheten ska skydda, ytterst människors liv och hälsa. För det andra pekade utredningen på att blåljusverksamheten utövas mobilt och med relativt små enheter. Det betyder bl.a. att det är svårt att undanröja riskerna för hot och våld genom förebyggande åtgärder.

Regeringen uttalade i propositionen *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning* (prop. 2018/19:155) att den delade utredningens bedömning av att de s.k. blåljusverksamheterna i viss mån intar en särställning. Regeringen redogjorde för att ett antal remissinstanser, bl.a. Tullverket, Kustbevakningen och Kriminalvården, framfört att även deras verksamhet är i behov av ett mer övergripande och heltäckande straffrättsligt skydd och därför bör omfattas av en ny kriminalisering. Regeringen konstaterade att det finns andra skyddsvärda verksamheter än blåljusverksamheterna men enligt regeringen gav Blåljusutredningens kartläggning inte stöd för att det fanns behov av en utökad kriminalisering för dem. Regeringen föreslog däremot en viss utvidgning av det nya brottet i förhållande till utredningens förslag:

Utredningen anser att straffansvaret ska avgränsas till våld eller hot om våld mot blåljusverksamhetens personal. Som några remissinstanser påpekar förekommer dock inte sällan situationer då andra personer än blåljuspersonal hjälper blåljusverksamhet, t.ex. då tulltjänstemän bistår polisen vid en insats eller då frivilliga resurser bistår räddningstjänsten vid en insats. Även när sådana resurser angrips kan det vara att anse som ett angrepp på blåljusverksamheten. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att straffansvaret även ska omfatta våld eller hot om våld mot personer som bistår blåljusverksamheten.³⁹

³⁸ SOU 2018:2 s. 127.

³⁹ Prop. 2018/19:155 s. 19.

Vissa synpunkter till utredningen

Som framgått har vi haft kontakt med Tullverket, Kustbevakningen, arbetsgivarorganisationen Säkerhetsföretagen, fackförbundet Svenska Transportarbetareförbundet och representanter för de båda sistnämnda gemensamma nämnden Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd. De fyra förstnämnda ställde sig bakom införandet av brottet sabotage mot blåljusverksamhet men framförde i sina remissvar att det fanns skäl för att deras respektive verksamheter också borde falla under straffstadgandet. Vid våra kontakter med företrädare för dessa aktörer har de vidhållit detta och utvecklat skälen till det i huvudsak enligt följande.

Säkerhetsföretagen och Svenska Transportarbetareförbundet har beskrivit att lägesbilden avseende hot och våld gentemot branschens personal är att utsattheten är kraftigt förhöjd för all verksamhet som bedrivs av väktare, ordningsvakter, skyddsvakter och parkeringsvakter. Utsattheten har ökat de senaste åren i takt med att brottsligheten i samhället blivit grövre.

Enligt Säkerhetsföretagen kan hot och våld som riktas mot deras personal grovt delas in i två kategorier:

- hot och våld som gripna och omhändertagna personer kan utsätta personal för på grund av psykisk ohälsa eller missbruk, och
- hot och våld som utförs i syfte att förmå ordningsvakter eller annan personal att avbryta sin tjänsteutövning, ofta med syfte att skydda gärningsmännens egen brottslighet.

När det gäller den sistnämnda kategorin har lyfts fram att de fått in rapporter om att sådana angrepp sker över hela landet. En gemensam nämnare är att bevakningspersonal närmar sig gängkriminalitet och narkotikahantering, där individer med stort våldskapital riktar våldet mot ordningsvakterna och deras utrustning i syfte att störa bevakningsverksamheten.

Säkerhetsföretagen har vidare framfört att bevakningspersonal arbetar i en verksamhet som, likt blåljusverksamheterna, är minutoperativ och utförs i små enheter. Branschen vill därför se en utvidgning av det straffrättsliga skyddet vad gäller verksamheten bevakningstjänst och egendom som används i tjänsten, såsom fordon och tjänstehundar. I första hand bör detta genomföras genom att lägga till auktoriserade bevakningsföretag, alternativt bevakningstjänst,

som blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Alternativa förslag har också framförts i syfte att uppnå ett starkare skydd för verksamheten.

Även Tullverket och Kustbevakningen har till utredningen beskrivit en hårdare arbetsmiljö för deras anställda där framför allt utsattheten för hot har ökat. Tullverket har anfört att angreppen kan bestå av verbala hot om våld eller anspelningar på våldskapital eller förtäckta hot såsom att misstänkta personer cirkulerar kring Tullverkets lokaler samt att tjänstemän blir förföljda efter arbetstid i anslutning till att de avslutat sitt pass. Det kan också handla om direkt våld eller våldsamt motstånd, vandalisering av lokaler eller bilar. Tullverket har exemplifierat ett flertal hot- och våldsincidenter uppdelat på ”kontrollavdelningen” respektive ”Tullkriminalavdelningen”. Urval av återgivna exempel från kontrollavdelningen:

- Våld mot tulltjänsteman vid meddelande om anhållningsbeslut till misstänkt. Den misstänkte tog tag i tjänstemannens huvud och slog det mot en bänk flera gånger samt utdelade sparkar och slag.
- Vägran från misstänkt att medfölja på tullkontroll. Under transporten agerade den misstänkte våldsamt och utåtagerande. Tulltjänstemannen hamnade i handgemäng med den misstänkte. Hjälp fick tillkallas för ingripande. Den misstänkte lyssnade inte på verbala tillsägelser och gjorde kraftigt fysiskt motstånd under hela tiden. Tulltjänstemännen fick blåmärken och ömmande knän efter ingripandet.
- Vid kontroll av person och yttlig kroppsbesiktning i kroppsvisitationsrum drog den kontrollerade kniv mot tjänstemannen som utförde åtgärden.
- Hot om våld mot tjänstehund samt hot om våld mot tjänsteman. Vid kontroll i filter ankom en passagerare som var kraftigt aggressiv och utåtagerande samt gjorde utfall mot tjänstehunden. Vid tullkontroll gjorde passageraren våldsamt motstånd.

Urval av exempel från Tullkriminalavdelningen:

- Vid spaningsinsats kom ett gäng gåendes mot spaningsbilen. Då tulltjänstemannen bytte position blev tjänstemannen förföljd av en bil som befann sig utanför adressen. Bilen förföljde tulltjänstemannen ca 15 minuter, blinkade hela tiden med helljuset och gjorde vansinnesomkörningar som närapå resulterade i en frontalkrock.
- Tulltjänsteman blev uppringd av misstänkt som hotade med att slå in huvudet på personen.

- Vid verkställighet av husrannsakan i en lägenhet möttes personal från Tullverket av misstänkt med kniv i handen.
- Händelse där en kollega förföljdes i sin bil av några medlemmar ur ett kriminellt nätverk. När tjänstemannen blev tvungen att stanna bilen blev han konfronterad. Det var en ”hård” konfrontation där personerna slet upp dörrarna till bilen och var hotfulla.
- Händelse där flera tjänstemän blev konfronterade när de satt i sina bilar, av en man som senare visade sig vara ledaren för ett kriminellt nätverk. Trots att tjänstemännen legitimerade sig fortsatte mannen att vara påstridig, ifrågasättande och slutligen ringde han dit en bil med flera kompisar som gjorde att tjänstemännen tvingades lämna spaningsuppdraget.

Kustbevakningen har hänvisat till sitt remissvar över Blåljusutredningens betänkande. I det beskrev myndigheten en oro över utsatthet vid arbetet till havs och ute i skärgårdarna. Utsattheten består främst i att det är långt till förstärkande enheter och förutom denna osäkerhetsfaktor sker myndighetens arbete ofta minutoperativt. Det är viktigt att tjänstemännen inom Kustbevakningen omfattas av begreppet blåljuspersonal.

Tullverket har anfört att det bör tydliggöras att även myndighetens uppdrag att med stöd av de administrativa kontrollbefogenheterna kontrollera in- och utförelse av varor omfattas av den verksamhet som skyddas av straffbestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet.

Det saknas för närvarande skäl att göra ändringar i bestämmelsen

De uppgifter som har lämnats till utredningen om att utsattheten för hot och våld m.m. ökar bland samtliga yrkeskategorier inom bevakningsbranschen måste tas på stort allvar. Det gäller inte minst de instrumentella angreppen vilka framstår som särskilt verksamhetshotande. Även angrepp mot de hjälpmedel som används i verksamheterna såsom t.ex. fordon och tjänstehundar är oroande.

Den negativa utveckling som beskrivs av Tullverket och Kustbevakningen tycks vara ett tilltagande problem, inte enbart för de enskilda tjänstemännen utan också för verksamheterna som sådana.

Som framgått förordade regeringen ett något bredare förslag än det Blåljusutredningen presenterade. Tillägget som regeringen gjorde

innebar att även *personer som bistår verksamheten* omfattas av bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet. Det kan enligt regeringen t.ex. handla om tulltjänstemän som bistår polisen vid en insats. Som vi behandlat i avsnitt 3.7 ger straffbestämmelsen skydd inte bara för verksamhetens personal utan också för *hjälpmedel* som t.ex. polishundar och polishästar. Vår bedömning är att i den mån exempelvis ordningsvakter eller tulltjänstemän *bistår* polisen vid en insats, det är tänkbart att också deras tjänstehundar faller under straffbestämmelsen såsom hjälpmedel. Frågan berördes dock inte i förarbetena och vad vi känner till har den ännu inte behandlats i praxis.

När det kommer till frågan om behovet av en reform bör beaktas att straffbestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet endast har varit i kraft cirka två år. Det var därmed relativt nyligen som regeringen tog ställning till vilka verksamheter som skulle omfattas av straffstadgandet. Med i dessa överväganden fanns då huvuddelen av de synpunkter som berörts ovan.

Som framgått är vår bedömning att 17 kap. brottsbalken erbjuder ett förstärkt straffrättsligt skydd för bevakningspersonal och tjänstemän från Tullverket och Kustbevakningen. Det finns skäl att också ta angreppen som synes vara riktade mer mot verksamheterna på stort allvar och att noga följa utvecklingen av dem samt av praxis. Vår bedömning är emellertid att det är för tidigt att föreslå en utvidgning av straffbestämmelsen i 13 kap. 5 c § brottsbalken.

5.6.2 Lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Bakgrund

Blåljusutredningen föreslog att lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning skulle kompletteras med de bestämmelser som finns i

- 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag,
- 8 § lagen (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat,
- 3 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, och
- 5 kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Som en följd av det föreslogs samtidigt att nämnda bestämmelser antingen skulle upphävas eller ändras. Blåljusutredningen föreslog också att det utökade straffrättsliga skydd som följer av dessa bestämmelser skulle gälla *i tjänsteutövningen*.

Skälen till att samla bestämmelserna i lagen om skydd för viss tjänsteutövning var att göra regleringen mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa. Tanken var inte att ändringarna skulle medföra någon förändring i fråga om tillämpningen.

Det framfördes att som lagen om skydd för viss tjänsteutövning är utformad framgår inte i vilka situationer de uppräknade tjänstemännen har det förstärkta skyddet som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken. Det gäller dock med undantag för 7 § lagen om bevakningsföretag där det föreskrivs att väktare har det förstärkta skyddet ”när han utför sådan tjänst”. För att förtydliga vilka situationer det förstärkta skyddet tar sikte på i lagen om skydd för viss tjänsteutövning ansåg Blåljusutredningen att ”i tjänsteutövning” skulle föras in i inledningen av lagen.

Regeringen tog inte ställning till lämpligheten i de föreslagna ändringarna i lagen om skydd för viss tjänsteutövning.

Det föreslås inte några förändringar

Vi noterar inledningsvis att utöver ovan nämnda bestämmelser finns numera också en liknande reglering i 6 § lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Vare sig den bestämmelsen, eller bestämmelserna i 3 kap. 7 § lagen om internationellt tullsamarbete och 5 kap. 2 § lagen om internationellt polisiärt samarbete utgör dock sådana föreskrifter som nämns i 17 kap. 5 § brottsbalken. I stället anges direkt i dessa bestämmelser vad som ska gälla i fråga om myndighetsutövning för de aktuella tjänstemännen; dels i fråga om straffrättsligt skydd enligt 17 kap. 1–2 och 4 §§ brottsbalken, dels i fråga om straffrättsligt ansvar enligt bl.a. 20 kap. 1 § samma balk. Att bryta ut dessa bestämmelser och i stället placera dem i lagen om skydd för viss tjänsteutövning framstår av detta skäl som mindre lämpligt.

När det gäller 7 § lagen om bevakningsföretag och 8 § lagen om gränstillsamarbete med annan stat görs hänvisningar till 17 kap. 5 § brottsbalken. Skälen för att bryta ut dessa bestämmelser och placera

dem i lagen om skydd för viss tjänsteutövning framstår här som starkare. Sådana ändringar skulle vid tillämpningen av 17 kap. 5 § brottsbalken kunna sägas öka överblickbarheten. Samtidigt kan det invändas att sådana ändringar skulle leda till minskad tydlighet på så sätt att det i lagen om bevakningsföretag och lagen om gränstillsamarbete med annan stat framöver skulle saknas bestämmelser om straffrättsligt skydd, men däremot finnas bestämmelser om straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. brottsbalken.

Sammantaget gör vi bedömningen att det saknas tillräckliga skäl att föreslå några ändringar i lagen om skydd för viss tjänsteutövning.

6 Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.

6.1 Inledning

I våra direktiv hänvisas till att riksdagen har tillkännagett för regeringen att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.¹ I ett av Justitieutskottets betänkanden från 2016/2017 uttalades bl.a. följande.

Straffen för våld mot tjänsteman återspeglar inte allvaret i brottsligheten. Den som hindrar polis eller annan blåljuspersonal från att fullfölja sina viktiga uppgifter skadar hela samhället och bör straffas därefter. I dag behandlas hot mot tjänsteman och våld mot tjänsteman i samma straffstadgande. Straffet för våld mot tjänsteman blir ofta cirka en månads fängelse. Många gånger ersätts fängelsestraffet av samhällstjänst. Våld mot polis i tjänst är ett allvarigare brott än ett muntligt hot. För att fånga upp allvaret i den här brottsligheten bör våld mot tjänsteman få en egen brottsrubricering där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.²

I ett betänkande från 2019/2020 upprepade Justitieutskottet dess syn på frågan.³

Straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken ändrades nyligen. Den senaste ändringen trädde i kraft den 1 januari 2020. Då skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Tidigare var straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman fängelse i sex månader till fyra år men i och med ändringen är straffet numera fängelse i ett år till sex år. I förarbetena till lagändringen gjordes bedömningen att det inte fanns skäl att göra någon förändring i övrigt av straffbestämmelserna om ett förstärkt straffrättsligt skydd för myndighetsutövning i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

¹ Bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43.

² Bet. 2016/17:JuU16 s. 54.

³ Bet. 2019/20:JuU8 s. 18.

Vårt uppdrag i denna del är att analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps. Det finns i detta sammanhang också skäl att beröra den hemställan från Arbetsgivarverket som nämns i våra direktiv och som bl.a. tar sikte på en utvidgning av straffbara gärningar riktade mot myndighetsutövning enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

I detta avsnitt presenteras först bakgrunden till utformningen av bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken och därefter följer ett avsnitt om tillämpningen av bestämmelsen. Slutligen presenterar vi våra överväganden.

6.2 Bakgrund till dagens utformning av bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman

6.2.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för bakgrunden till utformningen av dagens bestämmelse om våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken. Som framgår nedan har gärningar bestående i både våld och hot straffbelagts i samma paragraf sedan 1948 års strafflagsrevision.

6.2.2 Strafflagen

Närmast före 1948 års revision av 1864 års strafflag stadgades i 10 kap. följande:

1 § Gör någon våld eller annan misshandel å ämbetsman, i ämbets- ärende, eller för att honom till någon ämbetsåtgärd tvinga eller därifrån hindra, eller att å honom för sådan åtgärd hämnas; dömes till straff- arbete i högst fyra år. Äro omständigheterna synnerligen mildrande, må till fängelse i högst ett år eller böter, dock ej under tio dagsböter, dömas.

Med ämbetsman förstås i denna lag den, som med Konungens fullmakt å ämbetet försedd är, eller ämbete av lika värdighet innehaver, eller i sådan ämbetsmans ställe lagligen satt är; så ock domare, ändå att han ej blivit av Konungen förordnad.

2 § Talar eller skriver man smädligen, eller förgriper sig med hotelse eller annan missfirmlig gärning, emot ämbetsman, i eller för hans äm- bete; vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.

5 § Förbryter man sig, såsom i 1 eller 2 § sägs, emot tjänsteman eller annan, den där icke innehaver ämbete eller sådant uppdrag, som i 1 § omtalas, men är förordnad eller vald att offentligt tjänsteärende förrätta eller annan allmän befattning utöva, eller kallad att vid offentlig förrättning tillhandagå; dömes, i det fall, som i 1 § sagt är, till straffarbete i högst två år eller fängelse i högst sex månader, men, där omständigheterna äro synnerligen mildrande, till böter, och i det fall, som i 2 § sägs, till böter eller fängelse i högst sex månader.

[andra stycket har här utelämnats]

6 § Gör någon, vid offentlig förrättning, våldsamt motstånd, utan att förrättningsman våldföres; straffes med fängelse i högst sex månader eller böter.

I 1 § respektive 5 § stadgades alltså olika straffskalor beroende av om den angripna var högre eller lägre befattningshavare. Bestämmelserna i strafflagen var också uppdelade mellan våld och hot ”eller annan missfirmlig gärning”.

De ändringar som genomfördes genom 1948 års strafflagsrevision innebar dels att uppdelningen av straffskalor beroende på om den angripna var högre eller lägre befattningshavaren togs bort, dels att hot om våld å innehavare av ämbete eller annan befattning lades till i 1 §. Brottet kom härigenom att betecknas som våld eller hot mot tjänsteman.⁴

6.2.3 Strafflagens bestämmelser flyttades över till brottsbalken

Brottsbalken infördes den 1 januari 1965 och ersatte då strafflagen. Till brottsbalkens 17 kap. överfördes bl.a. bestämmelsen i 10 kap. 1 § strafflagen. I 17 kap. 1 § föreskrevs:

Förgriper sig någon med våld eller hot om våld å innehavare av ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, i dennes tjänsteutövning eller för att tvinga honom till eller hindra honom från tjänsteåtgärd eller hämnas för sådan åtgärd, dömes för våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma skall gälla, om någon sålunda förgriper sig mot den som innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, för vad denne däri gjort eller underlåtit.

⁴ Prop. 1948:80 s. 156. Förslaget från straffrättskommittén var att brottet endast skulle omfatta sådant hot som innebar trängande fara, medan hot om våld i övrigt skulle bedömas som förgripelse mot tjänsteman, jfr SOU 1944:69 s. 169 ff.

Vad nu sagts om befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, skall ock gälla befattning, med vilken enligt Konungens förordnande samma skydd skall vara förenat.

Värt att notera är att en av de förändringar som genomfördes 1965 var att fängelse i högst sex månader, vid sidan av böter, lades till i straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman som var ringa. Ändringen motiverades med att det samtidigt föreslogs att fängelse skulle införas i straffskalan för misshandel, när det brottet var ringa.⁵

6.2.4 Avskaffandet av ämbetsmannansansvaret

I samband med ämbetsansvarsreformen i mitten på 1970-talet (se avsnitt 8.6.2) uttalades i förarbetena:

[s]om grundläggande syfte med den nya lagstiftningen [har] uppställts samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Detta intresse har särskilt ansetts böra tryggas då fråga är om myndighetsutövning. Samma intresse gör sig emellertid gällande då myndighetsutövningen utsätts för angrepp utifrån i form av våld, hot eller liknande.⁶

Genom reformen ändrades 17 kap. 1 § brottsbalken huvudsakligen på så sätt att det skydd som genom bestämmelsen tidigare tillkommit ”innehavare av ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat”, i stället kopplades till myndighetsutövning. Ändringarna tog alltså sikte på den skyddade personkretsen medan bestämmelsen i övrigt var avsedd att tillämpas på samma sätt som tidigare.

6.2.5 Senare tids reformer

En förändrad gradindelning

Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet

Mellan 2013 och 2014 arbetade Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet med uppdraget att analysera om det straffrättsliga regelverket på vissa särskilt angivna områden kunde skärpas för att på ett mer effektivt sätt motverka organiserad

⁵ Prop. 1962:10 del B, s. 239 ff.

⁶ Prop. 1975:78 s. 176 ff.

brottslighet.⁷ I sitt slutbetänkande *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.* (SOU 2014:63) föreslog utredningen bl.a. att straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman skulle ändras. Utredningens förslag innebar att den ringa brottstypen skulle tas bort samt att en grov brottstyp skulle införas. Vidare skulle våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden ha en straffskala som sträckte sig från böter till fängelse i högst ett år. För det föreslagna grova brottet skulle straffskalan börja på fängelse sex månader och sträcka sig till fyra år. Utredningen anförde:

De överlappande delarna av straffskalorna för olika svårhetsgrader är avsedda att kunna användas i sådana fall där straffvärde och gradindelning inte följs åt, dvs. när en straffvärdehöjande faktor inte påverkar gradindelningen. Det är emellertid mycket sällsynt att den överlappande delen av straffskalan kommer till användning [...]. Detta betyder att utrymmet för att anse att ett fall av våld eller hot mot tjänsteman utgör ringa brott är ytterst begränsat. I praktiken handlar det om brott på bötesnivå. Om gärningen bedöms ha ett straffvärde på fängelsenivå döms normalt för brott av normalgraden. Behovet av ett ringa brott framstår därför redan som utgångspunkt som begränsat.

Omvänt kan sägas att frånvaron av en kvalificerad form av våld eller hot mot tjänsteman gör att straffskalan för brott av normalgraden blir mycket vid.

Enligt vår mening skulle förutsättningarna för en differentierad och enhetlig straffmätning förbättras om man ersatte de nuvarande svårhetsgraderna med ett brott av normalgraden och ett grovt brott och vad gäller det grova brottet anger relevanta kvalifikationsgrunder.⁸

Utredningen anmärkte att det inte handlade om att skärpa straffet som sådant för våld eller hot mot tjänsteman utan om att förändra gradindelningen. Enligt utredningen skulle en lämpligare indelning motsvara den som fanns för olaga hot, dvs. för normalgraden böter eller fängelse i högst ett år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Enligt utredningen fanns det flera skäl att göra den föreslagna uppdelningen av bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken. Uppdelningen skulle bl.a. harmoniera bättre med straffskalorna för olaga hot:

⁷ Se dir. 2013:19.

⁸ SOU 2014:63 s. 256 f.

Våld mot respektive hot mot tjänsteman är kvalificerade varianter av olaga hot respektive misshandel med ytterligare ett försvårande moment, nämligen att angreppet sker mot en tjänsteman, och straffskalorna bör därför i vart fall inte ge intryck av att brottet är mindre allvarligt än olaga hot.⁹

Regeringens bedömning

Regeringen delade utredningens bedömning att brottet våld eller hot mot tjänsteman även fortsättningsvis skulle vara indelat i två grader genom att brottstypen ringa brott skulle tas bort och brottstypen grovt brott skulle läggas till. Regeringen uttalade att utredningens förslag om straffskalor innebar att straffskalan för brott av normalgraden skulle komma att innefatta straffskalan för det ringa brottet, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Det handlade alltså inte om att avkriminalisera de gärningar som bedömdes som ringa brott. Förslaget innebar i stället att de gärningarna skulle utgöra brott av normalgraden.

Enligt regeringen fanns det goda skäl att förändra brottets gradindelning. Regeringen anförde liksom utredningen att våld eller hot mot tjänsteman är en kvalificerad form av olaga hot och misshandel. Det var därför enligt regeringen önskvärt att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman inte gav intryck av att vara ett mindre allvarligt brott än olaga hot och misshandel. Regeringen uttalade att gradindelningen i huvudsak borde förändras i enlighet med utredningens förslag men att:

[...] det högsta straffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden [bör] dock inte vara lägre än det högsta straffet för misshandel av normalgraden. Det bör därför bestämmas till fängelse i två år, i stället för ett år som utredningen föreslagit.¹⁰

Regeringen delade utredningens bedömning av utformningen av 17 kap. 1 § i övrigt. Den fick härefter följande lydelse:

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

⁹ A. SOU s. 257.

¹⁰ Prop. 2015/16:113 s. 75.

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

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

Straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärps

Blåljusutredningen

Bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman behandlades på nytt av Blåljusutredningen.¹¹ Utredaren gavs i uppdrag att bl.a. överväga förändringar avseende gradindelningen av 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I direktiven angavs dessutom bl.a. att det fanns anledning att ”särskilt överväga om de nuvarande straffskalorna tillräckligt tydligt ger uttryck för det förhållandet att vissa av brotten i 17 kap. brottsbalken kan sägas utgöra kvalificerade former av andra brott.”¹² En översyn av de befintliga straffskalorna skulle därför göras framför allt i förhållande till straffskalorna för brott i 3 och 4 kap. brottsbalken.

Blåljusutredningen hänvisade till att straffskalorna för grovt olaga hot, grov misshandel och synnerligen grov misshandel ändrades den 1 juli 2017. Minimistrafte för grovt olaga hot höjdes då från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader. Minimistrafte för grov misshandel höjdes från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. För synnerligen grov misshandel höjdes minimistrafte från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Någon ändring av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken gjordes inte. I motiven till ändringarna uttalades att en rimlig konsekvens av den föreslagna höjningen var att straffmätningen också skulle påverkas i fråga om andra brotts typer där våld eller hot om våld ingår som ett moment i gärningen. Blåljusutredningen konstaterade att ändringarna i 3 och 4 kap. brottsbalken tog sikte på allvarliga fall av våld eller hot, och vidare:

¹¹ De delar som återges från Blåljusutredningen i detta avsnitt är hämtade från avsnitt 5.4.2 i SOU 2018:2.

¹² Dir. 2016:115.

När sådant grovt våld eller allvarliga hot begås som ett led i våld eller hot mot tjänsteman finns ofta skäl att döma för båda brotten i konkurrens. I dessa fall får de höjda minimistrafte i 3 och 4 kap. brottsbalken genomslag även utan att straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman behöver höjas.

Emellertid utgör ändringarna i 3 och 4 kap. brottsbalken också uttryck för en mer allmänt skärpt syn på allvarliga våldsbrott. Genom att minimistrafte för de grova brotten höjs ökar också det praktiskt tillämpliga utrymmet för straffmätning inom straffskalorna för brott av normalgraden. När det exempelvis gäller misshandel av normalgraden är det numera tänkbart att bestämma påföljden till fängelse i ett år, vilket knappast var fallet tidigare då denna straffnivå motsvarade minimistrafte för grov misshandel. Detta talar i sig för att höja straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman så att det avspeglar en mer generellt skärpt syn på allvarliga brott.

[...] våld och hot mot tjänsteman [medför] typiskt sett en risk för att beslutsfattandet ska påverkas, inte enbart med avseende på den tjänsteman som utsätts för våldet eller hotet, utan också generellt för befattningshavare som utövar myndighet. Detta gäller i synnerhet när gärningsmannen har anknytning till en kriminell gruppering med ett mer betydande våldskapital.

Förekomsten av angrepp mot rättsväsendet, och då främst polisen, är enligt vår mening så allvarlig att risken för otillbörlig påverkan i många fall bör ges större genomslag vid bedömningen av straffvärdet för våld eller hot mot tjänsteman.

Sammantaget anser vi att såväl en generellt skärpt syn på allvarliga våldsbrott som en ökad risk för otillbörlig påverkan på myndighetsutövning motiverar en skärpning av straffe för våld eller hot mot tjänsteman.¹³

Blåljusutredningen föreslog att minimistrafte för grovt våld eller hot mot tjänsteman skulle höjas till fängelse i ett år. Det skulle innebära en väsentlig höjning som medförde att minimistrafte placerades på en nivå tre månader över minimistrafte för grovt olaga hot. Vidare föreslog utredningen att maximistrafte skulle höjas till fängelse i sex år.

Utredningen konstaterade att den nya straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman innebar en relativt kraftig höjning sett i förhållande till den dåvarande straffskalan som hade fastställts så sent som 2016. Enligt utredningen kunde det givetvis diskuteras om det fanns tillräckliga skäl för det. Samtidigt hänvisades till att den reform som genomfördes 2016 inte innebar någon höjning av maximistrafte för våld eller hot mot tjänsteman, utan endast att indelningen i olika straffskalor förändrades. Straffmaximum hade varit oförändrat sedan

¹³ SOU 2018:2 s. 144.

brottsbalkens tillkomst. Utredningen drog också en parallell till bestämmelserna om övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken, med delvis sammanfallande skyddsintresse. För grovt övergrepp i rättssak, konstaterade man, var föreskrivet fängelse i lägst två år och högst åtta år.

När det gällde straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden hänvisade utredningen inledningsvis till kriminalstatistik över lagföringsbeslut. Under 2016 uppgick antalet sådana beslut till 1 653 varav påföljden i 239 fall bestämdes till böter. Enligt utredningen borde böter även i fortsättningen ingå i straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman, eftersom även gärningar av mindre allvarlig karaktär ryms under straffbudet. Det kunde inte anses motiverat att straffskalan skulle börja på fängelse för exempelvis gärningar som avser en person som under ett ingripande av ordningsvakter eller polis uttalar något som precis når upp till att bedömas som ett hot. Någon ändring av minimistraffet föreslogs därför inte. Genom den föreslagna höjningen av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ökade i praktiken utrymmet för straffmätning för normalgraden av brottet, konstaterade utredningen. Mot den bakgrunden föreslogs inte någon höjning av maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden.

Remissinstansernas synpunkter

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inte någon invändning mot utredningens förslag att skärpa straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman. *Lunds universitet* (Juridiska fakulteten) avstyrkte emellertid förslaget och angav att det saknas förankring i vetenskaplig kriminologisk kunskap angående orsaker till och arbetet mot ifrågavarande brottslighet. *Polisförbundet*, som visserligen tillstyrkte förslaget, ansåg att de föreslagna straffhöjningarna var teoretiska och riskerade att inte få någon praktisk effekt. När det gäller utredningens bedömning gällande straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden delade de flesta remissinstanserna utredningens bedömning, eller hade ingen invändning mot den. *Ambulansförbundet*, *Brandmännens Riksförbud*, *Polisförbundet* och *Naturvetarna* förordade emellertid en skärpning också av den straffskalan.¹⁴

¹⁴ Prop. 2018/19:155 s. 30.

Regeringens bedömning

Regeringen gjorde samma bedömning som utredningen att straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skulle höjas till fängelse ett år upp till sex år. Regeringen delade också bedömningen att det saknades tillräckliga skäl att skärpa straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden. De skäl som regeringen redovisade till stöd för sin bedömning var i allt väsentligt desamma som angetts i utredningen.¹⁵

Resultatet av Blåljusutredningens arbete i denna del blev alltså att straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman den 1 januari 2020 skärptes så att den numera sträcker sig från fängelse i ett år till fängelse i sex år. Någon ändring av straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden gjordes inte.

6.3 Tillämpningen av 17 kap. 1 § brottsbalken

6.3.1 Kriminalstatistik

Brå redovisar årligen kriminalstatistik bl.a. över anmälda brott, lagförda brott och statistik över påföljder. Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts och registrerats hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott. När anmälningssstatistiken studeras måste vidare beaktas att de flesta våldsbrott inte kommer till polisens kännedom. Anmälningbenägenheten varierar också mellan olika brottstyper.

Det har i tidigare utredningar hänvisats till att endast omkring 30 procent av alla brott anmäls.¹⁶ För polismän – som det finns goda skäl att utgå från är överrepresenterade i anmälda och lagförda brott om våld eller hot mot tjänsteman – är den siffran troligtvis ännu lägre. I Polisförbundets rapport om hot och våld mot poliser från 2019 anges att majoriteten av de hot- och våldshändelser som poliser utsätts för inte anmäls.¹⁷ Av drygt 2 000 poliser som besvarade frågan i vilken utsträckning de anmäler hot och våld de utsätts för i tjänsten uppgav

¹⁵ A. prop. s. 30 ff.

¹⁶ SOU 2008:85 s. 146 och SOU 2013:7 s. 62.

¹⁷ *När de som ska skyddas attackerats – en rapport om hot och våld mot poliser*, Polisförbundet, oktober 2019.

lite drygt var femte svarande (22 procent) att de anmäler 90–100 procent av allt de utsätts för. Ungefär lika många (23 procent) uppgav att de anmäler så låg andel som 0–9 procent av alla hot- och våldshändelser de utsätts för. I rapporten anges bl.a. att många poliser inte anmäler brott då de upplever att det inte leder till någonting, att det tar för mycket tid att anmäla allt lindrigt våld m.m. de utsätts för samt att domstolarna anger att poliser ska tåla visst våld och hot i sitt yrke.

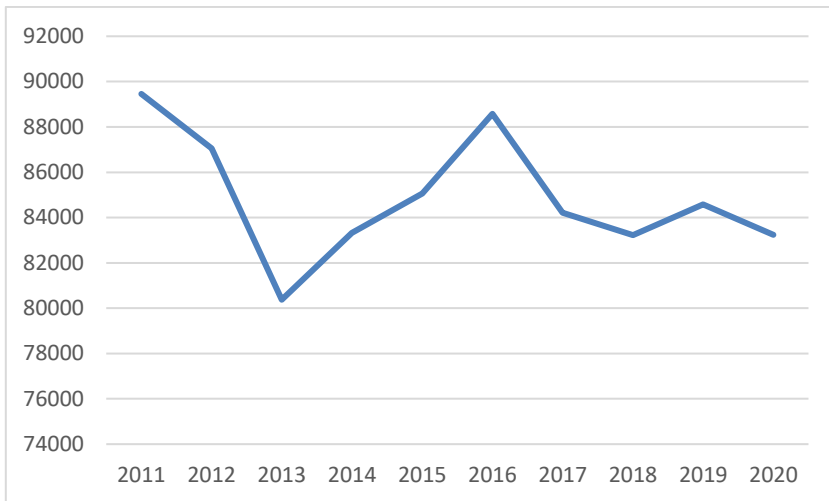
I kriminalstatistiken över personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut mot personer som under ett kalenderår funnits skyldiga till brott. Med ett beslut om lagföring avses i statistiken fällande domslut i tingsrätt eller lagföringsbeslut utanför domstol, dvs. godkänt strafföreläggande och meddelad åtalsunderlåtelse. Försök, förberedelse, anstiftan och stämpling till brott redovisas som fullbordade brott. Eventuella ändringar i hovrätt eller Högsta domstolen beaktas inte i statistiken. Om någon frias i tingsrätten men sedan fällt till ansvar i överrätt registreras alltså den fällande domen inte såsom en lagföring i kriminalstatistiken.

En enskild person kan lagföras vid flera tillfällen under ett år och en lagföring kan omfatta flera brott. I genomsnitt omfattar en lagföring två brott. När lagföringsstatistiken redovisas efter brott är utgångspunkten huvudbrottet, dvs. det brott i lagföringen som har den strängaste straffskalan. I de fall en lagföring rör flera brott med samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av dessa brott som huvudbrott i redovisningen. När denna s.k. *huvudbrottsprincip* används innebär det att fler personer än vad som framgår av statistiken kan ha lagförts för brott som är av mindre allvarlig karaktär.

Av lagföringsstatistiken framgår även fördelningen av påföljder och längden på utdömda fängelsestraff. I denna del redovisas uppgifterna efter huvudbrottet. Den redovisade påföljden kan alltså avse flera brott än huvudbrottet.

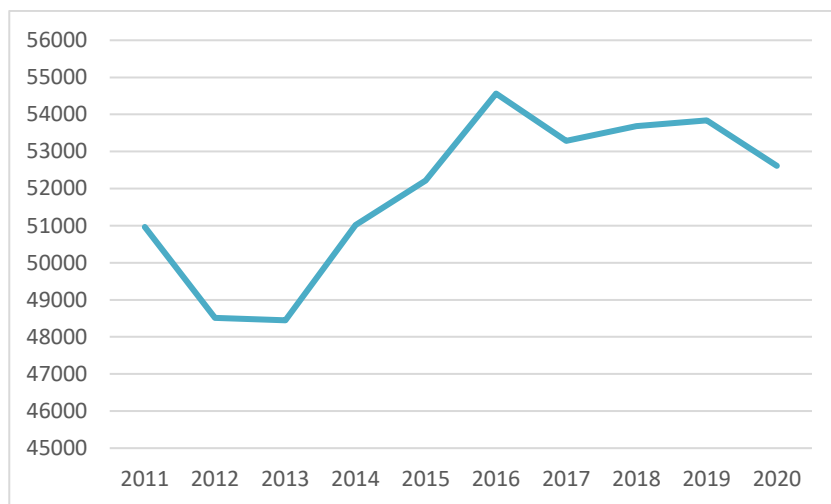
Anmälningstatistiken

Av figur 6.1 nedan framgår antalet anmälda misshandelsbrott under perioden 2011–2020. Antalet anmälda brott minskade med drygt tio procent mellan 2011 och 2013. De följande tre åren steg antalet anmälda brott till ungefär samma nivå som 2011 för att sedan återigen sjunka.

Figur 6.1 Anmälda misshandelsbrott, 3 kap. 5–6 §§ brottsbalken. Antal

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

Av figur 6.2 nedan framgår antalet anmälda brott om olaga hot under perioden 2011–2020. Likt statistiken över anmälda misshandelsbrott sjönk antalet anmälda brott om olaga hot mellan åren 2011 och 2013. Därefter steg antalet anmälda brott med totalt drygt tio procent de följande tre åren. Sett över de senaste fyra åren har antalet anmälda brott sjunkit något.

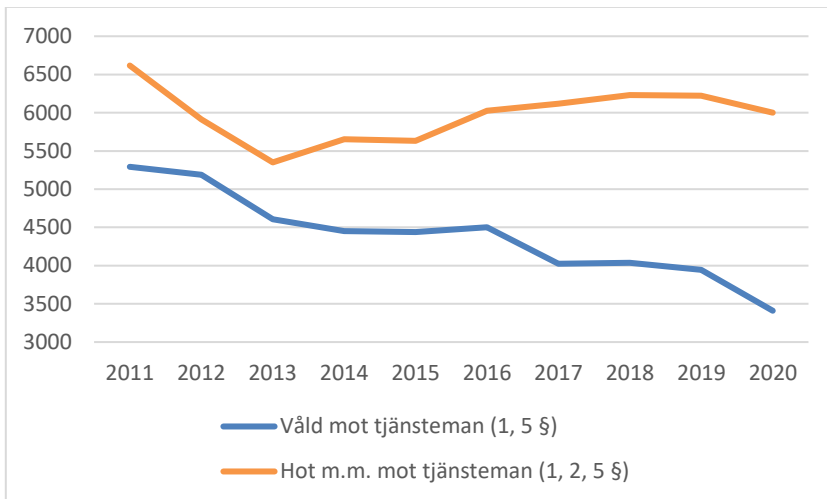
Figur 6.2 Anmälda brott om olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken. Antal

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

Av figur 6.3 nedan framgår dels antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman, dels antalet anmälda brott om hot och förgripelse mot tjänsteman. Gemensamt för våld och hot (samt förgripelse) mot tjänsteman är att antalet anmälda brott sjönk mellan 2011 och 2013. Nedgången var dock procentuellt sett nästan dubbelt så stor för hot mot tjänsteman (ca 20 procent) jämfört med våld mot tjänsteman (ca 13 procent). Under de följande fem–sex åren steg antalet anmälda brott om hot mot tjänsteman, med en viss nedgång 2019–2020. För antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman var utvecklingen en helt annan från 2013 och framåt; anmälningarna sjönk under den perioden i stället (ytterligare) drygt 25 procent. Nedgången 2019–2020 var nästan 14 procent. Antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman uppgår i dag till samma nivåer som i slutet på 1980-talet.¹⁸

¹⁸ Enligt kriminalstatistik från Brå.

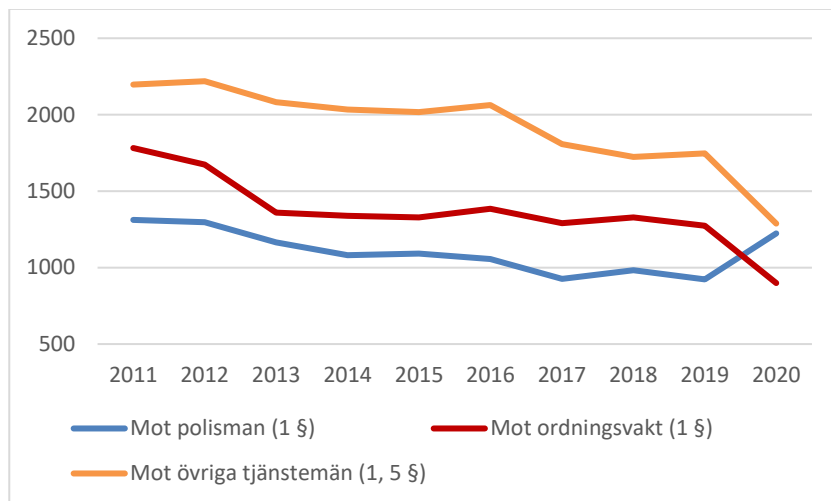
Figur 6.3 Anmälda brott om våld respektive hot och förgripelse mot tjänsteman, 17 kap. 1, 2 och 5 §§ brottsbalken. Antal



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

Av figur 6.4 nedan framgår antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman uppdelat på anmälningar mot polismän, ordningsvakter och övriga. Bland gruppen övriga omfattas både myndighetsutövande funktioner som faller under 17 kap. 1 § brottsbalken och personer som omfattas av motsvarande skydd enligt 5 §, däribland väktare. Från 2011 fram till 2019 sjönk antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman för alla tre grupper. Nedgången fortsatte sedan beträffande brott mot ordningsvakter och gruppen övriga. Antalet anmälda brott mot polismän ökade däremot mellan 2019 och 2020 med drygt 30 procent.

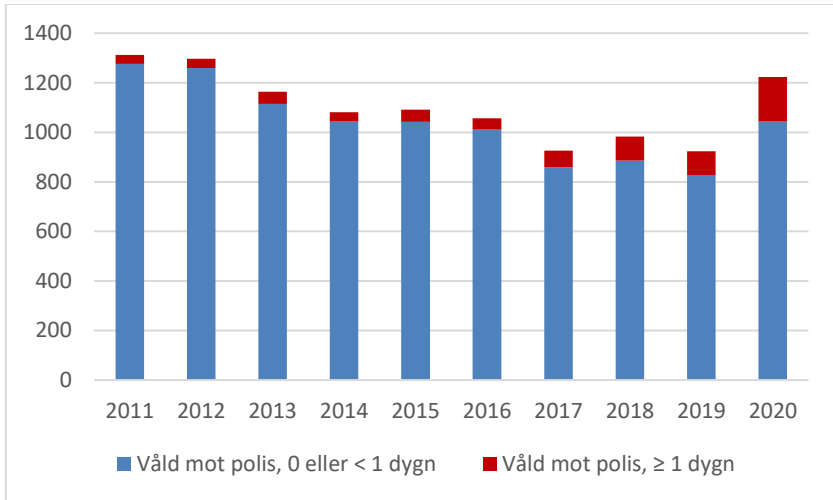
Figur 6.4 Anmälda brott om våld mot tjänsteman, 17 kap. 1 och 5 §§ brottsbalken. Antal



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2021.

Anmälningsstatistiken innehåller också i fråga om våld mot polismän en uppgift om våldet bedömts orsaka antingen a) *ingen arbetsförmåga eller arbetsförmåga kortare än ett dygn*, eller b) *arbetsförmåga ett dygn eller mer*. Av figur 6.5 nedan framgår att mellan 2011 och 2016 bedömdes cirka 3–5 procent av anmälda brott om våld mot polismän medföra arbetsförmögenhet ett dygn eller mer. Från 2017 och framåt har den andelen ökat. 2017 var andelen knappt 8 procent och 2018 och 2019 var andelen drygt 10 procent. 2020 var andelen drygt 17 procent.

Figur 6.5 Uppdelning av anmälningar om våld mot polis utifrån inledande bedömning av effekterna av våldet. Antal

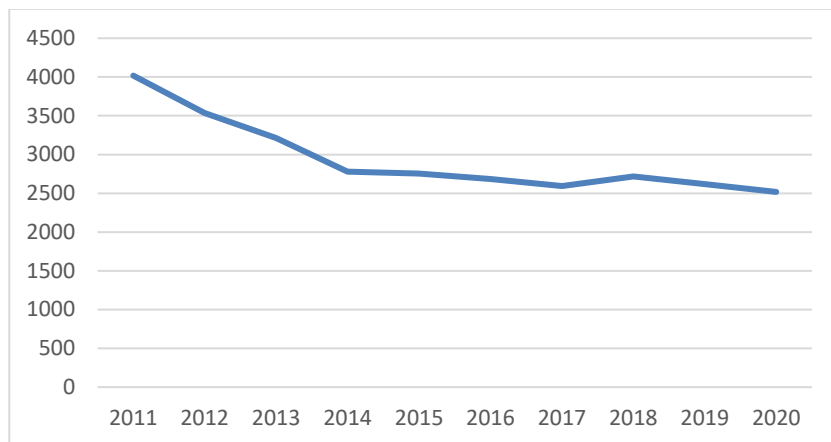


Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

Lagföringsstatistiken

Av figur 6.6 nedan framgår att antalet lagförda brott (huvudbrott och bibrott) för våld eller hot mot tjänsteman mellan 2011 och 2020 sjönk med nästan en tredjedel. Det var mellan 2011 och 2014 som den största delen av nedgången ägde rum. Sedan 2014 har antalet lagförda brott legat på i princip samma nivå.

Figur 6.6 Lagförda brott om våld eller hot mot tjänsteman (normalgraden), 17 kap. 1 § brottsbalken. Antal



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2021.

Siffrorna bör kompletteras med uppgift om antalet lagförda brott om våld, hot och förgripelse mot person som enligt 17 kap. 5 § brottsbalken har motsvarande skydd som personer som utövar myndighet (i kriminalstatistiken kallas denna grupp för *biträdande tjänsteman*). Fram till och med 2019 var antalet registrerade sådana fall relativt sett få, med en högsta notering på 55 fall under 2015. Under 2020 kan noteras en stor uppgång då 173 fall registrerades.

Fördelning av påföljder

När det kommer till statistik över påföljder har vi valt perioden från 2017 och framåt eftersom bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken ändrades den 1 juli 2016 när bl.a. brottstypen ringa våld eller hot mot tjänsteman togs bort. Av tabell 6.1 nedan framgår den procentuella fördelningen mellan olika påföljder åren 2017 till 2020, bland lagföringsbeslut med våld eller hot mot tjänsteman som huvudbrott. Indelningen är gjord utifrån andelen lagföringsbeslut som medfört böter, villkorlig dom (varav villkorlig dom och samhällstjänst), skyddstillsyn (varav skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst, 28:3-fängelse och kontraktsvård), fängelse samt en kategori med övriga

påföljder.¹⁹ Där innefattas bl.a. ungdomspåföljder, strafförelägganden, åtalsunderlåtelse samt rättspsykiatrisk vård.

Tabell 6.1 Lagföringsbeslut över våld eller hot mot tjänsteman efter huvudbrott och huvudpåföljd. Procent av årligt antal

År	Böter	VD (varav med smhtj)	ST (varav med smhtj/28:3/KV)	Fängelse	Övriga
2017 (n=1336)	15	30 (17)	25 (6)	17	13
2018 (n=1304)	13	34 (19)	20 (4)	17	15
2019 (n=1233)	14	33 (20)	20 (4)	17	15
2020 (n=1194)	13	38 (20)	19 (4)	17	14

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen februari 2021.

Som framgår var fördelningen mellan de angivna påföljderna snarlika under perioden. Närmast redovisas domslut med våld eller hot mot tjänsteman som huvudbrott och där påföljden bestämts till fängelse.

Av tabell 6.2 nedan framgår att omkring nio av tio domslut på fängelse under perioden 2017–2020 avsåg kortare fängelsestraff än sex månader, fler än fyra av fem domslut avsåg kortare fängelsestraff än tre månader och knappt hälften avsåg fängelsestraff på en månad eller mindre. Det genomsnittliga fängelsestraffets längd var under perioden drygt 2,5 månader.

Tabell 6.2 Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och bibrott* våld eller hot mot tjänsteman. Antal månader

År	Mindre än 1	Exakt 1	Mer än 1 mindre än 2	Mer än 2 mindre än 3	Mer än 3 mindre än 4	Mer än 4 mindre än 6	Exakt 6	Mer än 6	Total
2017 (n=238)	14	90	65	26	15	8	7	13	238
2018 (n=223)	11	94	61	28	11	3	4	11	223
2019 (n=216)	11	95	39	25	13	5	12	16	216
2020 (n=201)	9	87	44	20	15	2	8	16	201

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen juni 2021.

* 2020 redovisas dessa uppgifter endast utifrån våld eller hot mot tjänsteman som huvudbrott.

¹⁹ Se avsnitt 4.3 närmare om innebörden av dessa begrepp.

En fråga som uppstår är hur många av de redovisade lagföringsbesluten och domsluten som avser våld respektive hot mot tjänsteman. Som tidigare har konstaterats är detta inte möjligt att utläsa av kriminalstatistiken. Ett rimligt antagande är dock att majoriteten av de lagföringsbeslut som rör hot mot tjänsteman finns bland de fall som lett till bötesstraff, villkorlig dom med böter samt skyddstillsyn. Vidare torde majoriteten av de fall som rör våld mot tjänsteman finnas bland de lagföringar som resulterat i villkorlig dom med samhällstjänst, skyddstillsyn med samhällstjänst, 28:3-fängelse och kontraktsvård samt bland de redovisade domsluten som lett till fängelsepåföljder. Bötespåföljder för våld mot tjänsteman torde vara sällsynta.

6.3.2 Exempel på hovrättsdomar om våld mot tjänsteman

Nedan ges aktuella exempel på domar från hovrätterna avseende våld mot tjänsteman. Syftet med urvalet är att visa på vilken typ av gärningar som ligger på straffminimum eller högst en månads fängelse. I vissa av domarna har också dömts för annan brottslighet, vilken dock enligt vår bedömning inte bör ha varit avgörande för valet av påföljd eller påverkat straffvärdet i någon betydande mån.

I Svea hovrätts dom den 17 februari 2021 i mål B 12978-20 angrep gärningsmannen en väktare med våld när väktaren ingrep mot gärningsmannen med anledning av en ringa stöld. Gärningsmannen knuffade väktaren till marken så att smärta och skrapmärken uppstod. Hovrätten ansåg att straffvärdet inte var högre än att påföljden kunde stanna vid en villkorlig dom med 50 dagsböter.

I Svea hovrätts dom den 17 november 2020 i mål B 4860-20 angrep gärningsmannen en ordningsvakt med våld när ordningsvakten och dennas kollega skulle hjälpa gärningsmannen, som tidigare varit i bråk under kvällen. Gärningsmannen utdelade ett slag med båda händer i bröstet på målsäganden, vilket orsakade smärta som satt i drygt en dag. Hovrätten ansåg att gärningen hade ett straffvärde på 14 dagars fängelse. Påföljden bestämdes till fängelse.

I Svea hovrätts dom den 9 mars 2020 i mål B 12810-19 angrep gärningsmannen en ordningsvakt med våld i samband med ordningsvaktens ingripande mot gärningsmannen. Våldet bestod i ett slag som ledde till en liten rodnad och snabbt övergående smärta. Enligt

hovrätten motsvarade straffvärdet ett kortare fängelsestraff. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 120 dagsböter.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 21 januari 2020 i mål B 3570-19 angrep gärningsmannen en ordningsvakt med våld i samband med att ordningsvakten skulle kontrollera gärningsmannen som misstänktes för stöld i en butik. Gärningsmannen knuffade då ordningsvakten till marken med smärta som följd. Enligt hovrätten motsvarade straffvärdet för gärningen ungefär en månads fängelse. Med hänsyn till att våldet och de efterföljande skadorna var av förhållandevis lindrig art bestämdes påföljden till villkorlig dom förenad med dagsböter.

I Svea hovrätts dom den 15 maj 2020 i mål B 12213-19 angrep gärningsmannen en ordningsvakt med våld genom att utdela en örfil samt skalla ordningsvakten i ansiktet. Hovrätten bedömde att brottets straffvärde motsvarade fängelse i en månad och bestämde påföljden till villkorlig dom, som med hänsyn till att gärningsmannen varit frihetsberövad i målet inte förenades med böter.

I Svea hovrätts dom den 11 december 2020 i mål B 4717-20 angrep gärningsmannen en ordningsvakt med våld när ordningsvakten skulle avvisa honom från en pub. Gärningsmannen utdelade ett slag som träffade ordningsvakten i ansiktet med smärta och rodnad som följd. Hovrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i en månad. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 18 december 2020 i mål B 3491-20 angrep gärningsmannen en ingripande polisman med våld genom att knäa/sparka polismannen i ansiktet. Hovrätten bedömde att straffvärdet för gärningen motsvarade en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 21 december 2020 i mål B 892-20 angrep gärningsmannen en ingripande polisman genom att kasta en cykel som träffade polismannen på benen/knäna vilket orsakade en svullnad/rodnad på polismannens knä. Hovrätten bedömde att gärningen hade ett straffvärde motsvarande en månads fängelse. Påföljden bestämdes till fängelse.

6.3.3 Exempel på hovrättsdomar om hot mot tjänsteman

Nedan ges aktuella exempel på domar från hovrätterna avseende hot mot tjänsteman. Syftet med urvalet är att visa på vilken typ av gärningar som ligger på straffminimum eller högst en månads fängelse.

I Svea hovrätts dom den 7 december 2020 i mål B 4331-19 dömdes gärningsmannen för dödshot riktade mot en ordningsvakt i samband med ett ingripande. Majoriteten i hovrätten hänvisade till att det varit fråga om ett verbalt hot som uttalats av en berusad person i krogmiljö och som riktats mot flera ordningsvakter. Påföljden bestämdes därför till ett måttligt bötesstraff på 50 dagsböter. Två hovrättsråd var skiljaktiga och ville bestämma påföljden till villkorlig dom och böter.

I Svea hovrätts dom den 1 februari 2021 i mål B 10645-20 angrep gärningsmannen en polisman genom att svinga sina knytnävar två gånger mot polismannen. Gärningen bedömdes som hot mot tjänsteman. Hovrätten fäste bl.a. vikt vid att gärningsmannen var kraftigt berusad och att gärningen snarast liknade ett våldsamt motstånd. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter.

I Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 19 november 2020 i mål B 293-20 dömdes den tilltalade för hot som gärningsmannen uttalat mot en polisman som omhändertog honom på grund av berusning. Hovrätten ansåg att gärningen innefattade ett allvarligt hot. Det var emellertid ett verbalt hot utan andra försvärande omständigheter. Straffvärdet motsvarade därför endast ett bötesstraff. Påföljden bestämdes till 90 dagsböter.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 januari 2020 i mål B 3973-19 dömdes gärningsmannen för hot mot två ordningsvakter i samband med att de avvisade gärningsmannen från en nattklubb. Hotet bestod i att gärningsmannen formade handen som en pistol som han riktade mot ordningsvakterna. Enligt hovrätten var gärningsmannen mycket berusad, agerade ensam och till synes impulsivt. Fängelsestraff ansågs därför inte påkallat och påföljden bestämdes till 110 dagsböter.

I Svea hovrätts dom den 28 augusti 2020 i mål B 489-20 angrep gärningsmannen en lagman och en polisman genom att till en häktesvakt uttala att han skulle hugga eller skjuta de båda förstnämnda. Tingsrätten bedömde att gärningen var allvarlig. Trots att det fanns skäl att se något mildare på gärningen med hänsyn till att hotet

uttalats till häktesvakten, hade gärningen ett straffvärde på tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes dock till en månads fängelse med beaktande av att det rörde sig om nyupptäckt brottslighet. Hovrätten gjorde inte några andra bedömningar än tingsrätten.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 3 november 2020 i mål B 2914-20 uttalade gärningsmannen dödshot mot en taxichaufför i samband med en körning. Såväl tingsrätten som hovrätten uttalade att hot mot tjänsteman är ett brott av sådan art att det föreligger en stark presumtion för att välja fängelse som påföljd. Den tilltalade dömdes också för skadegörelse men hovrätten sänkte straffet från två till en månads fängelse.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 19 november 2020 i mål B 2278-20 dömdes gärningsmannen för vad han uttryckt i brev som skickades till en person som var häktad med restriktioner. Två av breven innehöll straffbara hot mot den åklagare som var förundersökningsledare för misstankar mot den häktade mannen. Hovrätten bedömde att straffvärdet för ett av hoten motsvarade fängelse i en månad och att det andra hotet hade ett straffvärde som var på fängelsenivå. Påföljden bestämdes till en månads fängelse.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 28 september 2020 i mål B 1849-19 hade gärningsmannen angripit fyra polismän i samband med ett ingripande genom att till polismännen uttala att han skulle slå ihjäl dem. Hovrätten bedömde att straffvärdet motsvarade en månads fängelse, vilket också påföljden fastställdes till.

6.3.4 Kompletterande underlag

Av Polisförbundets rapport *När de som ska skydda attackeras – en rapport om hot och våld mot poliser* (2019) framgår att närmare två av tre (63 procent) upplever att hot och våld mot poliser har ökat de senaste två åren. Ingen upplever att angreppen har minskat. Sett över en femårsperiod anser drygt hälften (52 procent) att våldet har blivit grövre, två av fem (39 procent) att det blivit mer utstuderat och nästan lika många att det sker oftare (37 procent). Verbala hot anses vara vanligast följt av våldsamt motstånd, spott, sparkar och slag. Högst är utsattheten i gruppen ingripandepoliser där drygt fyra av fem utsatts.

Vi har i avsnitt 5.3.3 behandlat Brås studie *Yrkesrelaterad utsatthet för brott*. Av studien framgår såvitt nu är av intresse bl.a. att det var en ökande andel som i Nationella trygghetsundersökningen mellan 2008 och 2016 uppgav att de utsatts för något brott mot person som varit relaterat till yrket. Likt kriminalstatistiken som redovisats ovan låg ökningen i andelen som uppgav att de utsatts för hot. När det gäller utsatthet för misshandel låg andelen på en relativt stabil nivå under i huvudsak samma period.

6.4 Våra överväganden

Bedömning: Straffbestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken bör inte delas upp och någon särskild straffskala för våld mot tjänsteman bör inte heller införas.

17 kap. 1 § brottsbalken bör inte ändras

Inledande anmärkningar

Vårt uppdrag är att analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld och hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps. Vi ska närmare bestämt analysera behovet och lämpligheten av ett höjt straffminimum från böter till fängelse sex månader.

I fokus för våra överväganden är framför allt sådana gärningar som i dagsläget ligger på straffminimum, eftersom effekterna av en generell straffhöjning skulle bli som störst för dem. Som framgått av vår redovisning i avsnitt 6.3.2 ovan handlar det typiskt sett om angrepp mot polismän eller ordningsvakter i ingripandesituationer där våldet består i ett slag, en spark eller en knuff som leder till smärta eller lindrig skada på brottsoffret. Som framgått anses sådana gärningar typiskt sett ha ett straffvärde på omkring en månads fängelse.

Brottslighetens utveckling

Trenden sett över de senaste tio åren är att antalet anmälda brott om olaga hot, dvs. hot som riktat sig mot någon som inte faller under 17 kap. brottsbalken, har ökat något. Antalet anmälningar om hot och andra former av förgripelser mot personer med myndighetsutövande funktioner (ej medräknat våld), eller mot personer med motsvarande skydd, ligger dock på liknande nivåer i dag som för tio år sedan.

När det kommer till anmälda brott om våld är trenden däremot en annan. Antalet anmälda brott om misshandel, dvs. våld riktat mot någon ur allmänheten, har sjunkit under det senaste decenniet. Det samma gäller för anmälda brott om våld mot tjänstemän enligt 17 kap. 1 och 5 §§ brottsbalken. Nedgången för just anmälningar om våld mot tjänstemän har varit tydligare och relativt sett större än för motsvarande nedgång för anmälningar om misshandelsbrott under samma period.

I viss kontrast till vad som nyss nämnts kan noteras att antalet anmälda brott om våld mot polismän ökat mellan 2019 och 2020. Ökningen får sägas ha varit betydande och uppgick till 30 procent. Som vi behandlat finns dessutom tecken på ett ökat allvar i angreppen, sett utifrån anmälningsstatistiken 2020 jämfört med föregående år. Dessa siffror kan tyda på ett trendbrott och att våldet gentemot polismän alltså rent faktiskt har ökat i både omfattning och allvar. Det skulle i så fall också ligga i linje med vad poliskåren självt har rapporterat; att våldet mot dem ökar. Vår bedömning är att siffrorna måste tas på allvar. Eftersom det rör sig om anmälningsstatistik krävs det dock mer underlag för att dra några säkra slutsatser.

När det kommer till lagföringsstatistik visar den att antalet lagförda brott om våld och hot mot tjänsteman har minskat de senaste tio åren. Däremot har antalet lagförda brott om våld, hot och förgripelse mot personer som enligt 17 kap. 5 § brottsbalken har motsvarande skydd som personer som utövar myndighet, ökat i stor omfattning mellan 2019 och 2020; under 2019 registrerades 36 lagförda brott enligt 17 kap. 5 § och under 2020 registrerades 173 brott. En möjlig anledning till denna ökning skulle kunna vara de uttalanden som Svea hovrätt gjorde i rättsfallet RH 2019:1. I målet, som behandlats i avsnitt 3.6.5, satte sig gärningsmannen till motvärn mot en butikskontrollant när kontrollanten skulle genomföra ett envars-

gripande efter en ringa stöld. Enligt hovrätten omfattades butikskontrollanten av skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken vid gripandet. Möjligen har hovrättens uttalanden påverkat lagföringsstatistiken.

Sett till antalet domslut med våld och hot mot tjänsteman som huvudbrott och med fängelse som påföljd går det också att se en viss nedgång de senaste åren. Möjligen kan siffrorna tolkas som att det är domslut om våld mot tjänsteman som sjunkit mest; förutsatt att våld mot tjänsteman står för en högre andel domslut som leder till fängelse. Även om det erfarenhetsmässigt framstår som ett rimligt antagande anser vi att det inte går att dra några säkra slutsatser om det.

Vår bedömning så långt är att brottslighetens utveckling inte medför något tydligt allmänpreventivt behov som motiverar en straffskärpning för våld mot tjänsteman. Ökningen i antalet anmälda brott om våld mot polismän det senaste året ger dock anledning att noga följa utvecklingen över lagförda brott om våld mot tjänsteman den kommande tiden.

Brottslighetens allvar

Lagstiftaren har nyligen gett uttryck för en skärpt syn på allvarliga fall av vålds- och hotbrott, vilket lett till skärpta straffskalor för bl.a. grov misshandel, grovt olaga hot, övergrepp i rättssak (med delvis samma skyddsintresse som våld och hot mot tjänsteman) samt för grovt våld och hot mot tjänsteman. Dessa skärpningar har ökat spänvidden i straffskalorna för de allvarligaste brotten. Straffskärpningarna har också medfört att domstolarna kan straffmäta högre upp i straffskalorna för respektive brott av normalgraden. I den mån våld mot t.ex. polismän kommit att bli mer allvarligt är vår bedömning att det alltså finns utrymme att beakta detta inom ramen för befintliga straffskalor.

När det kommer till de fall av våld mot tjänsteman som med dagens straffskala i 17 kap. 1 § brottsbalken bedöms ha ett straffvärde på upp till en månads fängelse – vilket utgör en stor andel av lagföringarna – skulle ett straffminimum på sex månaders fängelse medföra åtminstone ett sex gånger så högt straffvärde som i dag. Med beaktande av brottslighetens art skulle en sådan straffhöjning dessutom medföra

en betydligt högre sannolikhet för att påföljden bestäms till fängelse än med tillämpning av dagens straffskala (jfr avsnitt 4.3).

Vår bedömning är att den allmänna repressionsnivån för våldsbrott inte ligger på denna nivå. Att bedöma en knuff, ett slag eller en spark med endast smärta som följd till ett straffvärde motsvarande sex månaders fängelse framstår som främmande. Detsamma gäller, om än i avtagande grad, för något mer allvarligt våld med allvarligare konsekvenser. Även med beaktande av intresset av att skydda det allmännas verksamhet är ett straffminimum på sex månaders fängelse, enligt vår bedömning, inte proportionerligt. En straffskala med ett insteg på sex månaders fängelse för ett brott av normalgraden – när det som för våld mot tjänsteman saknas ett ringa brott – skulle stå ut i förhållande till nästan samtliga brottsarter i brottsbalken. En sådan straffskärpning skulle därigenom riskera att rubba proportionaliteten i systemet. Detta talar emot att en sådan förändring av straffskalan genomförs.

Våld är inte alltid allvarligare än hot

Ett skäl till att dela upp bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken och till att höja straffminimum för våld mot tjänsteman skulle kunna vara om våld mot tjänsteman generellt sett kan anses vara ett allvarligare brott än hot mot tjänsteman.

Det råder inga tvivel om att de allvarligaste fallen av våld mot tjänsteman som t.ex. orsakar målsäganden omfattande eller till och med livshotande skador, utgör allvarligare brott än de tänkbart allvarligaste fallen av olaga hot. Lagstiftaren har också markerat att våld generellt sett är mer straffvärt än hot. Brottsarten misshandel (från ringa misshandel till synnerligen grov misshandel) har därför en straffskala som sträcker sig från böter upp till fängelse i tio år, medan brottsarten olaga hot (olaga hot av normalgraden och grovt olaga hot) har en betydligt mildare straffskala som sträcker sig från böter upp till fängelse i fyra år.

Vi anser emellertid att det inte går att göra samma generella uttalanden eller bedömning för de gärningar som inte är lika allvarliga. För den enskilda polismannen kan säkerligen ett hot, även av mer subtillt slag, vara nog så allvarligt som en spark mot benet, en knuff i bröstet eller till och med ett slag mot ansiktet. Våld som sker

”i stundens hetta” i samband med ingripanden kan många gånger helt sakna bakomliggande motiv. Hot å andra sidan kan vara instrumentellt till sin karaktär och uttalas eller på annat sätt framföras i syfte att försöka påverka en myndighetsperson till att agera eller sluta agera på ett visst sätt. Intresset från samhällets sida att beivra den typen av gärningar är starkt.

Bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken omfattar många slags gärningar med skiftande motiv och det går enligt vår bedömning inte att kategoriskt uttala att det ena agerandet alltid är mer förkastligt och straffvärt än det andra. Det vore därför enligt vår mening mindre lämpligt att av det skälet dela upp bestämmelsen.

Systematiska skäl m.m.

En synpunkt som framkommit under utredningen är att det är märkligt att 17 kap. 1 § brottsbalken omfattar både våld och hot. Ur ett systematiskt perspektiv kan det verka naturligt att dela upp bestämmelsen, eftersom straffbestämmelserna om misshandel och olaga hot är uppdelade. Sett till möjligheten att föra mer detaljerad statistik skulle en uppdelning av bestämmelsen också kunna vara till fördel.

Det finns emellertid flera exempel i brottsbalken på att våld och hot är straffbelagda i samma bestämmelse. Det gäller t.ex. bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § och bestämmelsen om övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 §. Vidare bör det beaktas att det i 17 kap. finns ett övergripande fokus på att skydda det allmännas verksamhet så att den kan fortgå ostörd. Det bör möjligen kunna anses vara av underordnad betydelse med vilket medel (våld eller hot) verksamheten blir angripen. De systematiska skälen för en uppdelning av bestämmelsen framstår i ljuset av detta enligt vår bedömning inte som fullt så starka.

Ytterligare en omständighet att beakta är att bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman haft i princip samma utformning de senaste 70 åren. Det finns en väl etablerad praxis kring bestämmelsens tillämpning och såvitt vi erfarit finns det inte några starka önskemål från rättsväsendet om att bestämmelsen borde delas upp.

Vår sammantagna bedömning

En höjning av minimistraflet för våld mot tjänsteman till sex månaders fängelse är sammantaget inte motiverad och skulle dessutom riskera att rubba proportionaliteten i straffsystemet. De systematiska skäl som talar för en uppdelning av straffbestämmelsen framstår inte heller i sig som särskilt starka. Vår bedömning är därför att 17 kap. 1 § brottsbalken inte bör ändras. Däremot finns det skäl att noga följa utvecklingen efter det senaste årets ökning av antalet anmälningar om våld mot polismän.

Hur en uppdelning av straffbestämmelsen skulle kunna genomföras

Som vi redovisat ovan är vår bedömning att någon uppdelning av straffbestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken och skärpning av straffskalan för våld mot tjänsteman inte bör göras. Om en sådan uppdelning ändå skulle aktualiseras finns det enligt vår bedömning i huvudsak två alternativ. I detta avsnitt redogör vi översiktligt för dessa alternativ och för vissa av de andra överväganden som skulle behöva göras beroende på vilket alternativ som väljs. De mindre och rent språkliga ändringar som skulle krävas i främst 17 kap. brottsbalken berörs inte närmare.

Ett första alternativ är att minimistraflet för våld mot tjänsteman ändras från böter till fängelse i sex månader. Enligt vår bedömning skulle en sådan ändring lagtekniskt behöva innebära att 17 kap. 1 § delas upp i en straffbestämmelse som gäller våld mot tjänsteman och i en straffbestämmelse som gäller hot mot tjänsteman. En sådan uppdelning skulle behöva åtföljas av ytterligare ändringar.

En motsvarande uppdelning skulle behöva göras av brottstypen grovt våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Därtill skulle kvalifikationsgrunderna behöva anpassas till de nya straffbestämmelserna om grovt våld mot tjänsteman respektive grovt hot mot tjänsteman. Ställningstaganden skulle också behöva göras kring de yrkesgrupper som enligt 17 kap. 5 § brottsbalken har ett motsvarande skydd som för myndighetsutövning.

Vidare bedömer vi att en reform där minimistraflet för våld mot tjänsteman av normalgraden skulle höjas till sex månaders fängelse skulle kräva att minimistraflet för grovt våld mot tjänsteman också

höjdes. Den praktiskt tillämpbara straffskalan för våld mot tjänsteman av normalgraden skulle annars i praktiken vara inskränkt till att omfatta gärningar med straffvärden på mellan sex och tio månaders fängelse. Utrymmet för en nyanserad straffvärdebedömning skulle enligt vår mening härigenom bli alltför litet. En gärning som t.ex. innefattar en knuff mot en polisman med enbart smärta som följd, skulle då riskera att få samma eller mycket likt straffvärde som en gärning som innefattar betydligt grövre våld med relativt allvarliga följder.

Det skulle dessutom behöva övervägas om straffet för våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 § brottsbalken borde ändras. Våldsamheter uppstår inte sällan i samband med att polismän eller ordningsvakter gör ingripanden. Om straffskalan för våld mot tjänsteman skulle starta på sex månaders fängelse skulle det troligen uppstå en tröskel-effekt mellan sådant våld som bedöms som våldsamt motstånd – och som typiskt sett leder till ett bötesstraff – och sådant våld som precis når upp till gränsen för våld mot tjänsteman. För att undvika en sådan effekt av en straffhöjning för våld mot tjänsteman, skulle straffskalan för våldsamt motstånd behöva ses över.

Det andra alternativet vore att minimistraffet för våld mot tjänsteman ändras från böter till fängelse. Lagtekniskt skulle även en sådan lösning kräva en uppdelning av 17 kap. 1 § brottsbalken i två bestämmelser; en för våld mot tjänsteman och en för hot mot tjänsteman. Motsvarande ändringar som för det första alternativet skulle också krävas i förhållande till de grova brottstyperna. Däremot skulle detta alternativ, såvitt vi kan bedöma, inte kräva några andra ändringar av 17 kap. brottsbalken. Mot detta alternativ kan invändas att effekten troligen skulle bli begränsad; som framgått av vår redovisning av praxis börjar straffmätningen för våld mot tjänsteman redan i dag i praktiken på fängelsenivå.

För båda alternativen gäller att de förslag vi lämnat om utformningen av ett förstärkt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner också påverkas.

Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, m.m.

<p>Förslag: Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden straffbeläggs.</p>
--

Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman

Såsom behandlats i avsnitt 5.5.3 bör stämpling till brott generellt sett anses innefatta en minst lika påtaglig risk för att ett tänkt brott kommer till stånd som förberedelse till brottet. Det saknas därför som utgångspunkt skäl att särbehandla stämpling som osjälvständig brottsform. Vi föreslår i avsnitt 5.5.3 att förberedelse (och försök) samt stämpling till våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion av normalgraden straffbeläggs. Även stämpling till våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden bör av motsvarande skäl kriminaliseras.

Behovet av ändringar i övrigt

Blåljusutredningen hade regeringens uppdrag att bl.a. ta ställning till om det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken borde konstrueras på ett annat sätt eller om det fanns behov av att skyddet skulle omfatta ytterligare brottsliga gärningar. Blåljusutredningen kom fram till att straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken är systematiskt väl sammanhållna och avgränsade. Det fanns därför enligt Blåljusutredningen inte skäl att göra någon mer omfattande omarbetning av kapitlet. Regeringen föreslog inte heller några ändringar av bestämmelserna i dessa avseenden.

Arbetsgivarverket har i en hemställan till regeringen pekat på att våld, hot och trakasserier mot statsanställda är ett problem som ökat under de senaste åren. Angreppen medför enligt Arbetsgivarverket stora konsekvenser för myndigheternas verksamhet och otillbörlig påverkan riskerar bl.a. att leda till att viktiga rättsprinciper åsidosätts, t.ex. likabehandlingsprincipen. Dessutom har Arbetsgivarverket anfört att det finns risk för att allmänhetens tilltro till myndigheterna försvagas. I hemställan gavs exempel på hur statsanställda utsätts för bl.a. telefonterror, förolämpningar, förtal, skadegörelse, hot om självmord och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten. Genom sociala medier kan vissa former av trakasserier dessutom få stor spridning.

Enligt Arbetsgivarverket har den straffrättsliga regleringen inte följt med i samhällets utveckling. Myndigheten pekade på att det är nödvändigt med en översyn av bl.a. 17 kap. 2 § brottsbalken. Översynen bör omfatta dels straffbestämmelsens rekvisit, dels dess straff-

skala. I våra kontakter med Arbetsgivarverket har uppgifterna i hemställen upprepats.

Fackförbundet ST har lämnat i huvudsak samma synpunkter som Arbetsgivarverket. Från förbundets sida har det angetts att problemet framför allt ligger i sådana angrepp som utgör försök att påverka en tjänsteman till viss åtgärd. Det kan handla om hot om självmord och gärningar som ligger nära vad som i dag är att anse som en förolämpning. Det kan också handla om subtila hot där någon ringer upp en tjänsteman och berättar att man vet var tjänstemannens barn går i skola. Förbundet har ställt sig bakom Arbetsgivarverkets förslag om att utvidga straffbestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman.

I en rapport från Akavia som publicerades under hösten 2021 – *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst* – redovisade Akavia resultatet av en enkätundersökning om utsatthet för bl.a. våld, hot och trakasserier bland förbundets medlemmar.²⁰ I rapporten lämnades förslag på åtgärder som enligt Akavia bör genomföras för att stärka skyddet för tjänstemän. Enligt Akavia ger de straffrättsliga bestämmelserna som kan aktualiseras vid hot, våld och trakasserier inte ett tillräckligt skydd. Det behövs därför en översyn av 17 kap. 2 § brottsbalken i syfte att utvidga tillämpningsområdet och stärka straffskalan. Närmare bestämt bör den straffrättsliga lagstiftningen, enligt Akavia, utgöra ett skydd även mot mindre allvarliga trakasserier som t.ex. situationer då någon hotar en tjänsteman med att begå självmord i påverkande syfte.

Också Polismyndigheten efterlyser i en skrivelse till regeringen under 2021 bl.a. ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän genom att utöka möjligheterna att beivra subtila hot och trakasserier. Enligt Polismyndigheten bör det övervägas en utökning av det kriminaliserade området med inriktning mot att träffa ageranden som syftar till att kränka tjänstemannens personliga frid utan att inskränka utrymmet att granska eller kritisera tjänstemännen eller den verksamhet som bedrivs.²¹

Frågan om behovet av att stärka skyddet för statsanställda avseende våld, hot och otillåten och otillbörlig påverkan är härutöver i fokus för en myndighetsgemensam projektgrupp med representanter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket,

²⁰ Akavia organiserar 130 000 ekonomier, jurister, samhällsvetare m.fl.

²¹ Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, diariernr A329.483/2021 ställd till Justitiedepartementet.

Kronofogden, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Syftet med projektet är bl.a. att verka för författningsändringar som stärker medarbetarskyddet för myndigheternas anställda.

Riksrevisionen inledde i november 2021 en granskning av myndigheters åtgärder för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statsanställda. Resultaten från Riksrevisionens granskning ska publiceras i oktober 2022.

Vi noterar att Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet nyligen presenterat sin bedömning att den svenska straffrätten täcker de krav på förbud mot våld och trakasserier i arbetslivet som ställs upp i ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet; *ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet* (SOU 2021:86). Det krävs därför, enligt utredningen, inte några lagändringar eller andra åtgärder för att ratificera konventionen.

De problem som beskrivits av bl.a. Arbetsgivarverket framstår som allvarliga. För att bedöma behovet av straffrättsliga åtgärder, för den typ av ageranden som hänvisats till, skulle det emellertid krävas ytterligare kartläggning och analys. Dessutom utgör gärningarna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken i regel kvalificerade former av andra brott, vilket ställer krav på särskilda lagtekniska överväganden. Det saknas utrymme att inom ramen för denna utredning behandla dessa frågor närmare.

7 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik

7.1 Inledning

På senare tid har journalister och redaktioner i flera andra europeiska länder utsatts för mycket allvarliga våldsdåd och ibland rena terroristhandlingar. I många länder, särskilt utanför Europa, tvingas journalister dessutom att verka under en starkt inskränkt pressfrihet och blir föremål för censur eller fängslas i samband med t.ex. granskningar av personer och institutioner med makt i samhället. Men det finns problem också för personer verksamma inom nyhetsförmedling, annan journalistik och opinionsbildning i Sverige. Här, liksom i omvärlden, har det offentliga samtalsklimatet hårdnat. Inte sällan sker angrepp mot journalister m.fl. i digital form. Hot om våld, inklusive direkta dödshot förekommer, men oftare sker angreppen i form av indirekta hot eller genom förtal. Även dessa i sig mindre allvarliga angrepp kan få stor spridning och få stora konsekvenser särskilt om de sker samtidigt från flera håll. Sådana drev kan påverka den enskilda och avskräcka honom eller henne från att exempelvis bevaka vissa ämnen eller leda till att andra blir avskräckta från att göra det. På så sätt uppstår självcensur vilket i sin tur hämmar det offentliga samtalet och i förlängningen riskerar demokratin.

Problematiken kring den utsatthet som finns bland journalister m.fl. har lyfts fram i samband med att regeringen behandlade betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46) av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Kommittén bedömde att brott som begås mot förtroendevalda före-

kommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet och att detta borde motverkas genom att förstärka det straffrättsliga skyddet för de förtroendevalda. Regeringen ansåg emellertid att risken att utsättas för hot eller våld inte bara omfattar förtroendevalda utan också bl.a. journalister och andra opinionsbildare.¹

Frågan om utsattheten bland bl.a. journalister kom på nytt att lyftas upp av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten i betänkandet *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7). Utredningen gjorde bedömningen att olaga hot och andra integritetskränkande brott som riktar sig mot redaktörer, journalister, debattörer och andra opinionsbildare kan vara ett hot mot yttrandefriheten. Enligt utredningen kunde det finnas skäl att överväga ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som sker i syfte att hindra någon från att utöva sin yttrandefrihet eller angripa någon som har utövat den rättigheten. Utredningen lämnade dock inte några förslag eftersom frågan låg utanför utredningens uppdrag.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda infördes den 1 januari 2020 och det föreskrivs numera i 29 kap. 2 § 9 brottsbalken att domstolen som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beakta, i huvudsak, om brottet begåtts mot en förtroendevald eller någon närstående till honom eller henne.

Under senare tid har också flera av de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken genomgått förändringar. Av våra direktiv framgår att vi nu ska ta ställning till om det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis översiktligt för det nuvarande straffrättsliga skyddets omfattning och utformning. Därefter presenteras i relevanta delar de åtgärder som vidtagits under senare år för att förbättra skyddet för journalister m.fl. Slutligen redovisar vi vår kartläggning av behovet av en straffrättslig reform, följt av våra överväganden och förslag på hur ett förstärkt straffrättsligt skydd kan avgränsas och utformas.

¹ Se prop. 2009/10:1 utg.omr. 1 avsnitt 9.5.2.

7.2 Skyddet för den fria åsiktsbildningen

7.2.1 Inledning

Yttrandefriheten är, som anges i våra direktiv, av central och grundläggande betydelse för demokratin. Europadomstolen har i ett ofta citerat stycke uttalat följande:

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. [...] den omfattar inte endast ”information” och ”idéer” som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget ”demokratiskt samhälle” kan existera. (*Handyside mot Förenade kungariket*)

Sverige har en lång tradition av att värna yttrandefrihet och tryckfrihet. Vi rankas också i topp när det kommer till pressfrihet.² Som behandlas nedan är yttrandefriheten (och tryckfriheten) grundlagsfäst och får inte inskränkas utan vidare. Den är dessutom skyddad av såväl den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). För vissa medier finns ett förstärkt skydd i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Den rättsliga grund som yttrandefriheten vilar på är alltså stark.

Av våra direktiv framgår att vi ska ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet. Vi ska överväga hur ett sådant skydd i så fall bör utformas och avgränsas samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag. Ett ställningstagande till behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för brott som riktar sig mot någon som utövat sin yttrandefrihet kräver dock enligt vår mening förståelse för inte bara de allmänna straffbestämmelserna utan också för grundlagsskyddet. Dessutom bör skyddet enligt Europarätten i någon mån behandlas.

² Enligt Reportrar utan gränsers pressfrihetsindex har Sverige dock flyttats ned två placeringar sedan 2018 och rankas numera på plats fyra, efter Norge, Finland och Danmark. Se <https://rsf.org/en/ranking/2020>, besökt januari 2021.

I detta avsnitt redogör vi för det allmänna straffrättsliga skyddet men också huvuddragen av grundlagsskyddet och skyddet enligt främst Europakonventionen.

7.2.2 Skyddet enligt grundlagarna

Regeringsformen

I den inledande paragrafen till regeringsformens (RF) första kapitel – om statsskicket grunder – stadgas att den svenska folkstyrelsen bygger på bl.a. fri åsiktsbildning. Av grundläggande betydelse för den fria åsiktsbildningen är bl.a. de s.k. positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF.³ I 1973 års fri- och rättighetsutredning uttalades följande.

Sambandet mellan det demokratiska styrelseskicket och fri- och rättigheterna är särskilt påtagligt i fråga om de s.k. opinionsfriheterna: yttrande- och tryckfriheten, mötesfriheten, föreningsfriheten etc. När RF i 1 kap. 1 § slår fast att den fria åsiktsbildningen utgör en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen, ger den uttryck för att det demokratiska styrelseskicket inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc.⁴

I 2 kap. 1 § RF anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Dessa exempel på positiva opinionsfriheter definieras i lagtexten som:

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden.

Men varken yttrandefriheten eller informationsfriheten är absoluta friheter. Lagstiftaren har möjlighet att inskränka dem huvudsakligen genom lag. Regleringen i 2 kap. RF innebär dock att möjligheten att inskränka dessa friheter är begränsad. Det uppställs nämligen flera materiella krav, som bl.a. innebär att inskränkningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begräns-

³ Jfr prop. 1975/76:209 s. 103.

⁴ *Medborgerliga fri- och rättigheter* SOU 1975:75. Regeringsformen, s. 89.

ningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (den s.k. *proportionalitetsprincipen*) och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (se 2 kap. 21 § och 23 § andra stycket).

I förarbetena till 2 kap. 1 § RF anges att åtskilliga slags yttranden definitionsmässigt faller utanför grundlagsskyddet i RF och därmed kan bli föremål för straffrättsliga ingripanden utan särskilt grundlagsstöd.⁵ Detta gäller yttranden som anses vara brottsliga i annat avseende än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.⁶ Yttranden i tal eller skrift kan enligt förarbetena nämligen ingå som ett led i ett stort antal brottsliga gärningar utan att det kan talas om begränsningar av yttrandefriheten vid ingripanden mot dem. Som exempel anges brott där vilseledande eller hot är en brottsförutsättning. I brottsbalken handlar det bl.a. om:

- olaga tvång (4 kap. 4 §),
- olaga hot (4 kap. 5 §),
- ofredande (4 kap. 7 §),
- hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §),
- förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) och
- brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §).⁷

Högsta domstolen har nyligen uttalat att utgångspunkten numera måste vara att straffbestämmelserna avseende hotbrott (olaga hot och hot mot tjänsteman) i och för sig kan utgöra begränsningar av yttrandefriheten. Vid den avvägning som ska göras mellan intresset av yttrandefrihet å ena sidan och intresset av att motverka angrepp mot myndighetsföreträdare å andra sidan, bör yttrandefrihetsintresset tillåtas få ett stort spelrum enligt Högsta domstolen. I samma rättsfall som dessa uttalanden gjordes behandlade Högsta domstolen betydelsen av Europakonventionen och den avvägning mellan olika intressen som ska göras med konventionen i beaktande.

⁵ Prop. 1975/76:209 s. 141.

⁶ Holmberg m.fl., Grundlagarna, RF, SO, RO (version 3A, JUNO), kommentar till 2 kap. 1 § RF med hänvisningar.

⁷ Prop. 1975/76:209 s. 141 f.

24. Enligt både regeringsformen och Europakonventionen passeras en gräns när det som yttras övergår till att utgöra ett hot om våld eller liknande. Och det gäller även om yttrandena fällt inom ramen för exempelvis en politisk debatt eller i ett kulturellt sammanhang. Det utrymme som regeringsformen ger när det gäller att begränsa yttrandefriheten gör att någon konflikt med grundlagen normalt sett inte uppkommer genom att hot mot tjänsteman bestraffas (se särskilt 2 kap. 23 §). Inte heller Europakonventionen torde lägga hinder i vägen för detta; uttryck som är hatiska eller som uppmanar till våld mot enskilda personer kan som utgångspunkt bestraffas utan hinder av konventionen.

25. Som framgått kan yttrandefrihetsrättsliga aspekter få betydelse när det gäller att bedöma vad som utgör ett hot. Det kan medföra att ett yttrande som enligt ordalagen kan uppfattas som ett hot om våld i stället anses som ett tillåtet – om än tillspetsat, provocerande eller polemiskt – inlägg. Det avgörande är om det påstådda hotet framstår som allvarligt menat sett till det sammanhang och till den form i vilket det framförs.⁸

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Allmänt om tillämpningen

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § RF görs ett viktigt undantag från RF, som innebär att tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar i stället regleras i TF och YGL.

I TF och YGL finns ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Det krävs därmed grundlagsändring för att göra ytterligare begränsningar. Här finns alltså ett starkare skydd än enligt det skydd för yttrandefriheten som gäller enligt RF.

TF och YGL vilar på vissa grundprinciper om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning. Konstruktionen är sådan att TF och YGL endast omfattar vissa kommunikationstekniker. Tre huvudsakliga förmedlingsätt pekas ut; tryckta skrifter, tekniska upp-

⁸ Rättsfallet ”Raplåten” NJA 2021 s. 215.

tagningar och sändningar av program. Dessa tekniker omfattar flera olika medieformer, t.ex. böcker, tidningar, tv, ljudradio och vissa webbplatser (utgångspunkten är att webbplatser inte omfattas). En viktig konsekvens av att TF och YGL har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Yttranden som t.ex. framförs vid en demonstration eller en konstutställning skyddas alltså inte av TF och YGL (om det inte sker genom någon av de grundlagsskyddade teknikerna). För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av RF och Europakonventionen. Vidare uppställs ett krav på viss spridning av yttrandet. Det vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefriheten ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot omfattas inte privat kommunikation mellan enskilda personer av grundlagsskyddet i TF eller YGL.

TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Lagen innehåller bestämmelser som tar sikte på tillämpningen av TF och YGL.

Tryckfrihetsförordningen

Två typer av skrifter omfattas av TF. Den första typen avser skrifter som har framställts i tryckpress. Den andra typen avser skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller något liknande tekniskt förfarande. I det senare fallet uppställs det dock krav på att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den har försetts med s.k. ursprungsuppgifter. Skrifter från vanliga skrivare omfattas alltså inte.

Yttrandefrihetsgrundlagen

YGL är tillämplig på ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas (dvs. bio) samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar (jfr 1 kap. 3–4 och 8–9 §§). Bestämmelsen om program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar men genom ett särskilt tillägg har bestämmelsen gjorts tillämplig även på vissa direktsända och inspelade program ur en databas, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren, den s.k. *webbsändningsregeln*.

Här avses i första hand webbsändningar på internet. Det bör nämnas att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté – som haft i uppdrag att bl.a. göra en översyn och en analys av webbsändningsregeln – presenterat förslag på vissa ändringar i bl.a. det avseendet i betänkandet *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2020:45).⁹

Andra yttranden på webbplatser kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. *databasregeln* i 1 kap. 4 § YGL. Databasregeln ger skydd åt t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra publikationer på internet. En förutsättning för att regeln ska bli tillämplig är dock att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Det innebär att t.ex. sociala medier enligt rådande uppfattning inte omfattas av skyddet, eftersom andra kan ändra innehållet.¹⁰

Det följer av databasregeln att traditionella massmedier normalt får ett automatiskt grundlagsskydd även för information på dess webbplatser. Exempel på sådana massmedier är redaktioner för tidningar och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer. Andra aktörer kan också få ett sådant grundlagsskydd men då krävs att de ansöker om utgivningsbevis och därigenom får s.k. *frivilligt grundlagsskydd*. Lagen är ålderdomlig eftersom en aktör för att få ett automatiskt grundlagsskydd måste ha en traditionell förlaga såsom en tryckt tidning. En aktör som bara publicerar en tidning på nätet måste i stället ansöka om utgivningsbevis. Ett av kraven för att få ett sådant utgivningsbevis är bl.a. att sökanden utser en ansvarig utgivare för databasen.

⁹ Kommittén konstaterade att webbsändningsregeln från början var avsedd att träffa främst traditionella tv-sändningar som simultant sänds över internet. Utifrån kommitténs kartläggning drogs slutsatsen att regeln fått ett mycket bredare tillämpningsområde genom att utbudet är stort och då i princip vem som helst enkelt kan starta en sändning t.ex. på Facebook, YouTube eller Instagram, som omfattas av webbsändningsregeln. Enligt kommittén finns det skäl att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde till sådana aktörer som omfattas av den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. Alltså till sådana aktörer som har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Med en sådan lösning, noterar kommittén, kommer skyddet fortfarande att bestå bl.a. för de traditionella mediernas webbsändningar, oavsett på vilken plattform sändningarna sker. Skyddet kommer även bestå för webbsändningar som tillhandahålls av någon som har utgivningsbevis. Kommittén föreslog även en ändring i den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL med innebörden att redaktioner för webbsändningar inte ges ett automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Regeringen har i propositionen *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten* (prop. 2021/22:59) nyligen redovisat sin bedömning. Regeringen har visserligen förordat en något annorlunda utformning av webbsändningsregeln än kommittén, men i sak delat kommitténs bedömning att webbsändningsregeln ska begränsas till att avse sådana aktörer som har grundlagsskydd enligt databasregeln. Regeringen har föreslagit att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2023.

¹⁰ Jfr SOU 2016:58 s. 251 f.

Tryck- och yttrandefrihetsbrotten

I TF finns ett särskilt kapitel (kap. 7) som handlar om bl.a. tryckfrihetsbrotten. I kapitlet räknas de gärningar upp som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift. Av 7 kap. 1 § framgår att det finns ett krav på dubbel kriminalisering. Med det menas att gärningen ska anges som straffbar både i TF och i allmän lag. En utvidgning av exempelvis förtalskriminaliseringen i brottsbalken får därför inte omedelbart tryckfrihetsrättsligt genomslag, eftersom den motsvarande regeln i 7 kap. 3 § TF innehåller en egen brottsbeskrivning. En avkriminalisering i allmän lag får däremot alltid direkt tryckfrihetsrättsligt genomslag. Den avsedda konsekvensen av principen om dubbel kriminalisering är med andra ord att det ska vara svårare att inskränka tryckfriheten än att utvidga den.¹¹

Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL). På samma sätt förutsätts för straffbarhet att brottet omfattas av den särskilda uppställningen.

Utöver förtalsbrottet kan nämnas att 7 kap. TF innehåller brottsbeskrivningar av

- olaga hot (2 §)
- förolämpning (4 §),
- hot mot tjänsteman (8 §) och
- brott mot medborgerlig frihet (11 §).

Uppräkningen i TF omfattar inte det nyligen instiftade brottet olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c § brottsbalken). Ett olaga integritetsintrång som begås i tryckt skrift (eller genom annat grundlagskyddat medium) är alltså inte straffbart. Det kan också noteras att ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken) inte utgör ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

TF och YGL innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. Justitiekanslern (JK) är ensam åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det innebär bl.a. att ingen annan än justitiekanslern får inleda förundersök-

¹¹ Se Axberger, Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-10-01).

ning om sådana brott. Det är vidare endast justitiekanslern som får besluta om tvångsmedel. Särskiljande för tryck- och yttrandefrihetsmålen är dessutom att åtalet först prövas av en jury om nio ledamöter.

Såväl i TF (1 kap. 10 §) som YGL (1 kap. 15 §) finns bestämmelser med instruktioner till främst JK och domstolarna. Där anges att den som ska döma över missbruk av tryckfrihet eller yttrandefrihet eller på annat sätt vaka över att TF och YGL efterlevs bör alltid ha i åtanke att tryck- och yttrandefrihet är grundvalar för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla. Bestämmelsernas funktion anses vara att framhålla tryck- och yttrandefrihetens vikt och att göra myndighets- och domstolsföreträdare observanta på de konsekvenser som den ena eller andra tolkningen av TF respektive YGL kan få för tryck- och yttrandefriheten allmänt sett.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1988 s. 118 hänvisat till att stadgandet går tillbaka till 1812 års tryckfrihetsförordning men att det praktiska behovet av bestämmelsen minskat väsentligt. Högsta domstolen uttalade att:

Instruktionens innebörd kan i dag sägas i huvudsak vara att särskilt inskräpa vissa principer som i och för sig är tillämpliga även utan ett uttryckligt stadgande, främst att tryckfrihetens betydelse och särskilda villkor skall noga beaktas i tryckfrihetsmål.

Däremot påverkar den enligt Högsta domstolen inte bedömningen av de rättsliga rekvisit som är aktuella att tillämpa i ett konkret mål.¹²

Bestämmelserna enligt TF och YGL är inte heltäckande. I vissa avseenden hänvisas i TF och YGL till bestämmelser i allmän lag. Det gäller t.ex. bestämmelser om straff och påföljder (jfr 14 kap. 6 § TF och 12 kap. 4 § YGL). Samma påföljdsreglering i brottsbalken som gäller andra brott, gäller alltså även för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 24 § TF och 5 kap. 6 § YGL). Exempelvis ska den domstol som prövar ett åtal som faller under TF eller YGL vid påföljdsbestämningen beakta de straffvärdehöjande omständigheterna som anges 29 kap. 2 § brottsbalken (liksom de straffvärdesänkande omständigheterna enligt 29 kap. 3 § samma balk).

¹² Se också rättsfallet NJA 2012 s. 342.

7.2.3 Skyddet enligt Europarätten

Europakonventionen

I artikel 10 i Europakonventionen fastslås att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas. Pressfriheten utgör en viktig del av den yttrandefrihet som skyddas av artikel 10, eftersom press och övriga massmedier är av central betydelse för det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla.¹³

Sverige har en folkrättslig skyldighet att följa Europakonventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Konventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd av det är att Europakonventionen ska tillämpas av myndigheter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndighet att meddela lag eller annan föreskrift som står i strid med konventionen.

Av artikel 10 framgår som nämnts ovan under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas. Där framgår följande:

Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Av detta följer att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och vara grundade på övertygande skäl, för att kunna accepteras som konventionsenliga.¹⁴

Framst ställer artikel 10 upp negativa förpliktelser som alltså ålägger staten en förpliktelse att inte handla; t.ex. är statlig censur av

¹³ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (version 5, JUNO), s. 458.

¹⁴ Ibid.

press eller böcker i princip oförenlig med artikeln. Artikeln kräver också att staten genom positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning och effektiv myndighetsutövning, sörjer för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner för vilka staten inte bär ett direkt ansvar.¹⁵ I *Özgür Gündem mot Turkiet* fann Europadomstolen att de turkiska myndigheterna hade brustit i sin skyldighet enligt artikel 10 att ge en tidning och dess journalister och övriga medarbetare behövligt skydd mot våldshandlingar och trakasserier. Domstolen konstaterade att konventionen kan ställa krav på att vidta positiva åtgärder, även inom ramen för relationen mellan enskilda.

EU-stadgan

I EU-stadgan behandlas yttrandefriheten i artikel 11. Av artikeln framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet, definierad på samma sätt som i Europakonventionen. Det framgår också av artikeln att ”mediernas frihet och mångfald ska respekteras”. EU-stadgan är bindande med samma rättsliga status som fördragen och tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaternas tillämpar unionsrätten (artikel 6.1 Fördraget om Europeiska unionen).

7.2.4 Det allmänna straffrättsliga skyddet

Inledning

I detta avsnitt behandlar vi det grundläggande allmänna straffrättsliga skyddet för journalister och opinionsbildare m.fl. mot bl.a. våld, hot och vissa andra brottsliga gärningar. Vissa av bestämmelserna har berörts redan i kapitel 3. Som framgår i detta avsnitt finns möjlighet för domstol att vid bestämmande av påföljd se allvarigare på gärningar som utgör ett angrepp inte endast mot den enskilda journalisten eller opinionsbildare utan också mot ett grundläggande demokratiskt värde. I avsnittet berörs också brott mot medborgerlig frihet och den s.k. BBS-lagen.

¹⁵ A.a. s. 459.

Brott mot medborgerlig frihet

Som tagits upp i avsnitt 3.8 finns ett särskilt brott i 18 kap. 5 § brottsbalken som gäller gärningar där någon genom olaga tvång eller olaga hot haft uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen och därigenom satt bl.a. yttrandefriheten i fara. Straffskalan för det brottet – brott mot medborgerlig frihet – är fängelse i ett till sex år. Det motsvarar i princip det abstrakta straffvärdet för grovt olaga tvång (nio månader – sex år) och är betydligt strängare än för grovt olaga hot (nio månader – fyra år). Om en gärningsman exempelvis gör sig skyldig till olaga hot mot en journalist, samtidigt som gärningsmannen haft ett politiskt motiv att påverka den allmänna åsiktsbildningen och därigenom satt bl.a. yttrandefriheten i fara, ska han eller hon inte dömas för olaga hot utan för det kvalificerade brottet. I teorin finns alltså härigenom ett förstärkt straffrättsligt skydd för brott mot yttrandefriheten, som i exemplet skulle kunna leda till strängare straff och ges en mer träffande brottsrubricering.

Som konstaterats har 18 kap. 5 § brottsbalken emellertid så här långt inte lett till någon, oss veterligen, slutligt fällande dom (se kapitel 3) Straffbestämmelsen har alltså inte haft någon märkbar praktisk betydelse sedan dess tillkomst 1965. Det har i doktrinen lyfts fram att bestämmelsen möjligen skulle kunna fylla en funktion om domstolarna gjorde en annan, mindre förarbetsbunden, bedömning än den som hovrätten gjorde i rättsfallet RH 2015:46 (se avsnitt 3.8).¹⁶

Det är värt att notera att brott mot medborgerlig frihet är konstruerat som ett särfall av olaga hot (eller olaga tvång). Det innebär att kraven för straffansvar för det brottet måste vara uppfyllda. Det betyder också att förändringar av straffbestämmelsen om olaga hot får direkta konsekvenser för tillämpningen av bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet. Detta gäller t.ex. den utvidgning som genomfördes den 1 januari 2019 när ”frihet och frid” lades till i brottsbeskrivningen för olaga hot (se avsnitt 3.3.3 och 7.4.2). Det finns dock enligt vår bedömning inget som talar för att det praktiska tillämpningsområdet för bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet därmed skulle ha blivit större.

¹⁶ Axberger, Nätkränkningar som rättsligt och demokratiskt problem, 2018, s. 61.

BBS-lagen

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) erbjuder ett straffrättsligt skydd mot främst anonyma hot och kränkningar som sker på internet. I de fall en användare sänder in ett meddelande till en s.k. elektronisk anslagstavla (på engelska *bulletin board system*) är den som tillhandahåller tjänsten straffrättsligt ansvarig att ta bort meddelandet. Lagen föreskriver också att den som tillhandahåller tjänsten ska ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Uppsiktsplikten är inte straffsanktionerad men får betydelse för att avgöra om tillhandahållaren har varit grovt oaktsam genom att underlåta att ta bort ett meddelande från tjänsten.

Som behandlats i avsnitt 3.10 omfattar BBS-lagen i praktiken alla interaktiva internetforum inklusive olika slags sociala medier. Lagen omfattar meddelanden i form av såväl text, bild, ljud som information i övrigt. Den som tillhandahåller tjänsten får alltså inte gå med på eller passivt se på när användare missbrukar tjänsten. Lagens begränsning ligger dock i att meddelandets innehåll *uppenbart* måste vara sådant som avses i bestämmelserna om bl.a. olaga hot och olaga integritetsintrång. Det är bara i dessa fall som innehållsoperatören är skyldig att ta bort meddelandet eller på annat sätt förhindra att meddelandet sprids vidare.

Det skydd som BBS-lagen erbjuder gäller för var och en. Lagen genomgick en översyn i samband med det arbete som bedrevs av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten. Då lades olaga hot och olaga integritetsintrång till listan över brott som omfattas av BBS-lagen.

I slutet av 2020 meddelade Svea hovrätt en dom som fällde tillhandahållaren/administratören av en Facebook-grupp till ansvar enligt BBS-lagen (se avsnitt 3.10). Den praktiska användningen av lagen har, i vart fall fram till dess, varit mycket begränsad sedan dess tillkomst i slutet på 1990-talet.

De allmänna brotten i brottsbalken

Det praktiskt sett mest tillämpbara straffrättsliga skyddet för personer verksamma inom nyhetsförmedling, annan journalistik och opinionsbildning är de allmänna straffbestämmelserna om brott mot

person i brottsbalken. Som tidigare konstaterats gäller bestämmelserna om bl.a. misshandel, olaga hot, olaga integritetsintrång, ofredande, förtal och förolämpning var och en i samhället. Fysiskt våld som riktar sig mot en journalist eller en opinionsbildare straffas alltså i grunden på samma sätt som om våldet varit riktat mot någon annan. Likaså är ett dödshot framställt mot exempelvis en chefredaktör på en dagstidning kriminaliserat enligt samma bestämmelse som om hotet riktats mot var och en.

Det anges inte i någon av nämnda straffbestämmelser att det har betydelse för tillämpningen, eller för graderingen inom en viss brottsart, huruvida målsäganden t.ex. hotats inom ramen för sitt yrke. Som konstaterats i 4.4.1 är det också i princip utan betydelse för bedömningen av straffvärdet vem som drabbats av ett brott. Samtidigt finns det förarbetsuttalanden om att detta inte utesluter ”att det kan finnas anledning att se allvarligare på vissa former av angrepp än andra med hänsyn till att de kränker flera skyddsvärda intressen.”¹⁷ Som exempel hänvisades till bestämmelserna om våld och hot mot tjänsteman. Sedan den 1 januari 2020 är det också en för domstolarna uttryckligt angiven straffvärdehöjande omständighet enligt 29 kap. 2 § 9 brottsbalken om ett brott begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald (se avsnitt 4.4.2).

När det kommer till frågan vilken betydelse det har för påföljden att målsäganden utsatts för ett brottsligt angrepp efter att ha utövat sin yttrandefrihet, finns det exempel på att domstolarna särskilt beaktat detta som en straffvärdehöjande omständighet. Det handlar då om ett s.k. överskjutande uppsåt från gärningsmannens sida där syftet eller uppsåtet får betydelse för straffvärdet i enlighet med den grundläggande bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § brottsbalken.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 23 september 2010 i mål B 2002-10 dömdes två personer, 21 respektive 19 år gamla, för försök till mordbrand. Gärningen bestod i att de hade försökt tända eld på en känd konstnärs bostad vid ett tillfälle när han inte var hemma. Enligt hovrätten rådde det inte något tvivel om att gärningsmännen styrts av en vilja att hämnas på konstnären för att han i en konstnärlig framställning använt sin författningssensliga yttrandefrihet på ett sätt som de ogillat. Enligt hovrätten hade de tilltalade

¹⁷ Prop. 1987/88:120 s. 80–81.

därigenom visat en uppenbar likgiltighet för ett rättsligt skyddat värde av grundläggande betydelse. Motivet att på detta sätt angripa yttrandefriheten skulle enligt hovrätten höja straffvärdet i betydande mån. Exakt hur stor den straffvärdehöjande effekten blev är svårt att avgöra eftersom det inte framgår uttryckligen av domen. Det fanns dessutom straffvärdesänkande omständigheter som domstolen beaktade. Hovrätten landade i att straffvärdet för en fullvuxen person motsvarade tre års fängelse.

Även i det flera gånger omnämnda rättsfallet RH 2015:46 fick frågan om vilka som utsattes för brottet betydelse för straffvärdebedömningen. Hovrätten konstaterade att straffskalan för olaga hot var böter upp till fängelse i ett år och att många olaga hot har straffvärde på bötesnivå. Det brott som hovrätten hade att pröva (se angående omständigheterna i målet avsnitt 3.8) var emellertid enligt hovrätten betydligt allvarligare och även

om hans gärning inte kan bedömas som brott mot medborgerlig frihet har den inte riktats bara mot F.B:s och T.M:s personer, utan också syftat till att i förlängningen påverka den allmänna åsiktsbildningen.

Tillsammans med omständigheterna att gärningen var uttänkt och förberedd ansåg hovrätten att den motsvarade tre månaders fängelse. Hovrätten uttalade att det olaga hotet var av allvarlig art, men den presumtion som därigenom uppkom för fängelse kunde brytas genom möjligheten att förena en villkorlig dom med samhällstjänst.

Ett annat exempel är Svea hovrätts dom den 2 mars 2020 i mål B 883-20. Gärningsmannen hade skickat flera brev med hot av innebörden att målsäganden och hennes dotter skulle skadas eller dödas. Åklagaren lyfte i gärningsbeskrivningen upp den omständigheten att hotet ”bl.a. syftat till att [målsägandens dotter] skulle ändra sin ståndpunkt i offentlig debatt med spridning till många av världens länder”. Hovrätten uttalade kortfattat att gärningen syftade till att påverka dotterns yttranden i den offentliga debatten och att den bl.a. därför var allvarlig. Enligt hovrätten var gärningen emellertid inte av det kvalificerade slag som krävs för att den skulle rubriceras som grovt olaga hot. Hovrätten dömde för olaga hot av normalgraden och kom fram till att brottets straffvärde motsvarade fängelse i fyra månader. På grund av brottets art fanns det skäl för fängelse men påföljden bestämdes till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst.

I ett uppmärksammat mål från 2021 – Attunda tingsrätts dom den 26 april 2021 i mål B 13035-20 – dömdes den tilltalade för olaga hot efter att han skickat ett mejl till en journalist med innebörden att journalisten skulle mördas. Tingsrätten bestämde påföljden till 100 dagsböter och uttalade att det var extra allvarligt att hotet riktades mot målsäganden för något som rörde hennes arbete som journalist med samhällsviktiga arbetsuppgifter. Domen överklagades inte. I Attunda tingsrätts dom den 15 november 2021 i mål B 3595-21 dömdes en person för ett hot mot en journalist via Twitter. Enligt tingsrätten var hotet extra allvarligt eftersom det riktades mot målsäganden för något som rörde hennes arbete som journalist med samhällsviktiga arbetsuppgifter. Påföljden ansågs av den anledningen inte kunna stanna vid böter utan bestämdes till villkorlig dom i kombination med 40 dagsböter.¹⁸

7.3 Något om regleringen i vissa andra nordiska länder

Norge

I norsk rätt finns ingen uttrycklig straffrättslig reglering som tar sikte på angrepp som riktar sig mot någon som använt sin yttrandefrihet. I praxis har emellertid uttalats att hot som tar sikte på att påverka ”pressens verksamhet” ska ha betydligt högre straffvärde än hot i övrigt.¹⁹

Danmark

I den danska strafflagen föreskrivs i 10 kap. 81 § att det vid fastställande av straff i allmänhet ska ingå som en skärpande omständighet att gärningen har bakgrund i brottsoffrets ”lovlige ytringer i den offentlige debat”.

I Ytringsfrihedskommissionens betänkande *Ytringsfrihedens rammer og villkår i Danmark* från 2020 diskuteras straffskärpningsgrunden.²⁰ Kommissionen hade fått i uppdrag av den danska regeringen att

¹⁸ Se också Svea hovrätts dom den 4 november 2021 i mål B 2201-20.

¹⁹ Se Norges Høyesteretts avgöranden 09.10.2002, 2002/684 och 09.10.2002, 2002/94.

²⁰ Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen, Del 1, Betænkning nr. 1573. Tillgänglig på justitieministeriet.dk.

bedöma yttrandefrihetens ramar och allmänna villkor i Danmark. Kommissionen slog fast att de största hoten mot yttrandefriheten består i bl.a. olaga hot och trakasserier mot personer p.g.a. deras uttalanden och politiska övertygelse. Det konstaterades att det inte går att få någon överblick över hur många som utsätts för våld och hot eller liknande, när de deltar i den offentliga debatten. Det går inte heller att få en överblick över hur många som lagförs för sådana brott. Kommissionens förslag var bl.a. att det ska införas en möjlighet att föra statistik över anmälningar, åtal och domar som rör brottsliga handlingar begångna mot någon som utövat sin yttrandefrihet. Dessutom bör det bli lättare att anmäla t.ex. hot som har bakgrund i någons lovliga yttranden och att Åklagarmyndigheten har resurser att utreda sådana anmälningar. En minoritet i kommissionen vill se skärpta straff i de fall en brottslig handling har till syfte att hindra brottsoffret att använda sin yttrandefrihet.

Finland

I finsk rätt saknas straffrättsliga bestämmelser som särskilt tar sikte på brottsliga angrepp mot journalister eller personer som utövar sin yttrandefrihet. Sådana angrepp bedöms utifrån de allmänna bestämmelserna om bl.a. olaga hot och misshandel. Att man utövar våld mot någon som håller på med en viktig arbetsuppgift och kanske även på grund av sitt yrke är mera utsatt än genomsnittet för trakasserier i olika former kan och bör likväl tas i beaktande i bestämmandet av gärningens skadlighet, farlighet och gärningsmannens skuld enligt 6 kap. 4 § i den finska strafflagen och straffbestämningen i övrigt enligt samma kapitel. Enligt dessa utgångspunkter och principer bedöms även brott som begås mot opinionsbildare och personer som sin yttrandefrihet. Det finns dock även brottet kränkning av politisk handlingsfrihet (14 kap. 5 §) som kan bli tillämplig i sistnämnda situationer.

7.4 Vissa åtgärder som har vidtagits de senaste åren

7.4.1 Inledning

Vi har i kapitel 5 om ett förstärkt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner hänvisat till den kunskapsöversikt från 2015 som Brå tog fram på uppdrag av regeringen: *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället* (rapport 2015:12). I uppdraget ingick att kartlägga hur utsattheten för våld, hot, trakasserier och försök till korruption såg ut mot personer med uppdrag eller anställningar av särskild betydelse för det demokratiska samtalet, däribland journalister och opinionsbildare. Brå uttalade bl.a. att deras kartläggning visade att det inte fanns så många studier kring utsattheten som var önskvärt. En slutsats som ändå lyftes fram var att journalister var en mycket utsatt grupp. Däremot kunde några slutsatser inte dras om utsattheten bland opinionsbildare. I tiden efter Brås rapport har yttrandefriheten, det offentliga samtalet och utsattheten bland bl.a. journalister uppmärksammats både i Sverige och på EU-nivå. I detta avsnitt presenteras – i sammanfattad form – de strategiska dokument, handlingsplaner, lagstiftningsåtgärder och andra insatser som tagits fram och genomförts de senaste åren.

7.4.2 Lagstiftningsåtgärder

2010 års straffmättningsreform och lagändringar kopplade till den

För drygt tio år sedan genomfördes vad som ofta refereras till som 2010 års straffmättningsreform (se avsnitt 4.4.1). Det huvudsakliga syftet med reformen var att åstadkomma höjningar av straffen för de allvarliga våldsbrotten såväl generellt som i förhållande till andra brott.²¹ Detta skulle uppnås genom att det redan befintliga utrymmet inom straffskalorna skulle tas i anspråk utan att straffskalorna ändrades. De allmänna bestämmelserna om straffvärde ändrades därför på så sätt att de objektiva omständigheter som är kännetecknade för allvarliga våldsbrott – att gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person – pekades ut som omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen

²¹ Se prop. 2009/10:147.

av straffvärdet och därmed värderas högre. Så skedde genom införandet av en ny andra mening i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Det gjordes även ändringar som syftade till att ge försvårande och förmildrade omständigheter – enligt 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken – ökat genomslag. Detta i syfte att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet.

Dessutom har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts nyligen. Skälet för att genomföra dessa förändringar var bl.a. att den allmänna skärpning som skett med 2010 års straffmättningsreform inte ansågs ha fått tillräckligt genomslag; även om den inte övergavs helt.²² Exempelvis höjdes minimistraffet för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång och grov utpressning. Dessutom höjdes minimistraffet för grovt olaga hot från sex till nio månaders fängelse.

Lagstiftningsarbetet för att stärka den personliga integriteten

Inledning

Nyligen trädde också flera lagändringar i kraft utifrån det utredningsarbete som bedrevs av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten. I utredningens betänkande *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7) presenterades resultatet av den övergripande uppgiften att göra en bred översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar. Uppdraget var att analysera om det straffrättsliga skyddet var ändamålsenligt eller om det borde förändras. En väsentlig del av analysen inriktades på hur samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen har förändrat möjligheterna till kommunikation och följaktligen möjligheten att begå sådana gärningar som innebär hot och kränkningar. Nedan behandlas relevanta delar av utredningens överväganden och förslag till lagändringar liksom regeringens ställningstagande och överväganden kopplade till förslagen.²³

²² Se prop. 2016/17:108 och Brås rapport 2014:6 *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott – utvärdering av 2010 års straffmättningsreform*.

²³ Se prop. 2016/17:222 *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*.

Olaga integritetsintrång

Ett förslag, som kom att genomföras men med en i vissa delar annan lagteknisk utformning än den som föreslogs av utredningen, var införandet av brottet olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c § brottsbalken). Se avsnitt 3.3.5.

Regeringen anförde att utgångspunkten i svensk rätt är att information om andra får spridas som ett uttryck för yttrandefriheten. Flera av de inskränkningar som finns har kommit till i syfte att skydda enskildas personliga integritet. I vissa fall, uttalade regeringen, kan spridning av nedsättande uppgifter eller integritetskänsliga bilder straffas som bl.a. förtal eller som brott mot personuppgiftslagen²⁴. Det fanns däremot inte något generellt förbud för enskilda att lämna eller sprida integritetskänsliga uppgifter om andra. Regeringen hänvisade till att frågan om ansvar för spridning av integritetskänsliga bilder och uppgifter varit föremål för lagstiftarens överväganden under lång tid. Yttrandefrihetskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55) att det i svensk rätt fanns begränsningar i skyddet för den enskildas privatliv och att det lagstiftningsmässiga skyddet vid en internationell jämförelse framstod som relativt svagt. Enligt kommitténs analys förekom sådana allvarliga integritetskränkningar som kunde motivera en särskild straffbestämmelse endast i mycket begränsad omfattning inom det grundlagsskyddade området. Något förslag till ny straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna lämnades därför inte. Däremot fanns det enligt kommittén ett tydligt behov av en generell straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området. Kommittén gjorde därför bedömningen att det finns skäl för regeringen att överväga en sådan straffbestämmelse.

Enligt regeringen var det tydligt att Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen kräver att skyddet för privatlivet mot spridning av integritetskränkande bilder och uppgifter stärks. I likhet med utredningen och Yttrandefrihetskommittén ansåg regeringen att det fanns ”ett tydligt behov av en ny straffbestämmelse som skyddar den personliga integriteten utanför det grundlagsskyddade området”.²⁵ De närmare skälen till att straffbestämmelsen inte skulle gälla på det grundlagsskyddade området redovisas inte i förarbetena.

²⁴ Numera upphävd, ersattes av dataskyddsförordningen (GDPR) den 25 maj 2018.

²⁵ Prop. 2016/17:222 s. 30.

Olaga hot

Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten föreslog att bestämmelsen om olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken) skulle vidgas bl.a. på så sätt att det skulle bli straffbart att hota med att utsätta någon för just olaga integritetsintrång. Straffstadgandet föreslogs också förändras i vissa andra avseenden.

Regeringen, som delade utredningens syn på att den personliga integriteten tillmätts en allt större betydelse som skyddsintresse och att acceptansen i samhället för integritetskränkningar har blivit lägre, uttalade:

Hot om angrepp på den personliga integriteten, t.ex. i form av hot om spridning av integritetskänsliga bilder och uppgifter, framstår i dag för många människor som lika allvarliga som eller allvarligare än hot mot person eller egendom. Redan hot om sådana kränkningar kan leda till stora personliga skadeverkningar och enligt regeringen kan hoten innebära så allvarliga angrepp på någons personliga sfär, genom framkallande av rädsla eller obehag, att de bör omfattas av straffansvar. En utvidgning av straffbestämmelsen om olaga hot till att omfatta brott mot enskildas integritet skulle också innebära att bestämmelsen kan träffa förtäckta hot om allvarliga brottsliga angrepp, dvs. fall där hotet är antytt eller underförstått, i fler fall än i dag. Därigenom skulle ett mer ändamålsenligt straffrättsligt skydd kunna åstadkommas.²⁶

Regeringen problematiserade det faktum att en utvidgning av det straffbara området för olaga hot kan komma i konflikt med skyddet för yttrandefriheten. Regeringen kom fram till att hot om att utsätta andra för brottsliga gärningar dock knappast är sådana slag av yttranden som yttrandefriheten i första hand är tänkt att skydda (jfr avsnitt 7.2.2). Regeringen delade därför utredningens bedömning att olaga hot även skulle omfatta hot mot någons frihet och frid. Till skillnad mot utredningen, som föreslog att straffansvaret skulle omfatta hot som är ägnade att framkalla *allvarlig oro*, ansåg regeringen att uttrycket *allvarlig rädsla* i stället skulle väljas. I denna avvägning mellan yttrandefriheten och den personliga integriteten vägde regeringen in vad bl.a. vissa medieaktörer uttalat under remitteringen av utredningens förslag. Dessa aktörer pekade på att även om hot att utsätta andra för brottsliga gärningar inte utgör sådana yttranden som yttrandefriheten i första hand är tänkt att skydda, skulle en ut-

²⁶ A. prop. s. 53.

vidgning av det straffbara området för yttranden innebära en motsvarande inskränkning av yttrandefriheten. Särskilt som olaga hot är ett tryck- och yttrandefrihetsbrott och eventuella förändringar av bestämmelsen kan få genomslag även på det grundlagsskyddade området, förordades återhållsamhet.

Ofredande

Utredningen bedömde att bestämmelsen om ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken) borde moderniseras på så sätt att den tydligt omfattar även nya sätt på vilka människor kan kommunicera och närma sig andra på sådant sätt att de kränker andras frid. Enligt utredningen skulle det avgörande för straffansvar vara om en kännbar fridskränkning kan uppkomma – inte det sätt på vilket det kan ske.

Regeringen anförde i huvudsak att det fanns skäl att utforma straffbestämmelsen på ett sätt som bättre svarade upp mot rättssäkerhetskraven på en straffbestämmelse och så att den tydligt täcker de skyddsbehov som uppkommer med nya sätt att kommunicera.

Regeringen behandlade exempel på fridsstörande ageranden som kan utgöra ofredanden. Utöver ”fysiska antastanden” berördes ”ofredande genom störande kontakter”. Det kan handla om upprepade och oönskade eller störande kontakter. Dessa kan t.ex. – beroende på antal och när och hur de sker – ha den effekten att de stör nattsömn, koncentration, arbete eller andra aktiviteter. Enligt regeringen behövdes dessutom en mer allmänt formulerad grund för att omfatta övriga sätt som straffvärda fridskränkningar kan begås på. Likt utredningen landade regeringen i formuleringen ”hänsynslösa ageranden”. De exempel som togs upp återges i avsnitt 3.3.6.

Utredningen föreslog att ett enstaka yttrande under vissa förhållanden skulle kunna innebära ett straffbart ofredande. Det skulle dock förutsätta att innehållet i yttrandet och sättet det framfördes på kan anses utgöra en kännbar fridskränkning. Utredningen tog som exempel att uttala att man önskar att någon ska dö, bli våldtagen eller uppmaningar till någon att ta livet av sig. Dessa exempel kan i många fall vara djupt fridsstörande för den som uttalandet riktar sig mot. Vad som avsågs var uttalanden som – utan att vara hot om en brottslig gärning – ifrågasätter någons människovärde, rätt till liv och till sin trygghet eller på annat sätt ger uttryck för ett starkt hat mot någon.

Utredningen pekade på de ökade möjligheterna till kommunikation genom internet, vilket innebär fler sätt att nå andra människor med kränkande yttranden samt att det kan ske inför många andra. Det framfördes att fridsstörningen kan bli värre genom att även andra tar del av ett djupt kränkande yttrande, t.ex. en uppmaning att begå självmord eller en ingående beskrivning om hur någon borde bli våldtagen. Att sådant uttalas ”publikt” kan öka känslan av kränkning hos den enskilda personen och tillmätas betydelse vid bedömningen av om det varit fråga om ett straffbart ofredande. Framförs sådana yttranden i ett öppet forum på internet kan också andra komma att ansluta sig vilket, framförde utredningen, skulle kunna bilda en mobb mot en enskild. Den som startar en sådan händelsekedja, genom att t.ex. skapa s.k. hatsidor eller hatkonton, bör i många fall göra sig skyldig till ett straffbart ofredande.

Utredningen lyfte också fram de situationer då flera personer samtidigt använder sig av ett eller flera forum på internet, i ett angrepp mot en enskild. Om flera personer riktar nedsättande och kränkande uttalanden mot någon och åklagaren kan bevisa att de handlat tillsammans och i samförstånd bör, enligt utredningens mening, det gemensamma förfarandet kunna bedömas som ett fall av ofredande begången i medgärningsmannaskap.

Regeringen anförde att bedömningen av om en gärning utgör ofredande alltid måste göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen delade utredningens bedömning att innehållet i enstaka yttrande i begränsad utsträckning kan vara straffbara som ofredande. Exempelvis kan det handla om att ”med emfas uppmana någon att ta livet av sig eller att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur”.²⁷ Den omständigheten att ett yttrande sker på ett forum som många människor har tillgång till borde, enligt regeringen, kunna vara av betydelse.

Regeringen behandlade de konsekvenser som man konstaterade att det utvidgade området för ofredandebestämmelsen skulle få för yttrandefriheten. Regeringen uttalade att det inte är yttranden av dessa slag som yttrandefriheten i första hand är tänkt att skydda och att skyddet för enskildas personliga integritet väger tyngre. Reger-

²⁷ Som exempel på enstaka yttranden med grovt kränkande innehåll som tidigare inte ansågs utgöra ofredande kan nämnas Svea hovrätts dom den 28 september 2015 i mål B 9461-14. I domen tillades att den typ av uttalande det var fråga om borde vara straffbart.

ingen framhöll emellertid att ställningstagandet inte innebar att intresset av yttrandefrihet saknar betydelse för bedömningen av om ett yttrande är straffbart i det enskilda fallet:

Vid den närmare avgränsningen av tillämpningsområdet och bedömningen av om ett yttrande utgör ett hänsynslöst agerande bör nämligen beaktas det skydd och den särskilda betydelse som yttrandefriheten tillerkänns enligt RF och Europakonventionen.

En begränsad utvidgning av straffbestämmelsen med denna innebörd kan mot den bakgrunden inte anses utgöra någon oproportionell inskränkning av yttrandefriheten. Tvärtom framstår det enligt regeringen som rimligt att rätten till yttrandefrihet i vissa fall kan få vika till förmån för skyddet av respekten för enskildas privatliv. Regeringen delar således utredningens bedömning att framförandet av enstaka yttranden i vissa situationer bör vara straffbara som ofredande och anser att det följer av den föreslagna utformningen av straffbestämmelsen.²⁸

Förtal

Utredningen föreslog att en anpassning skulle göras av straffbestämmelsen om förtal och grovt förtal (5 kap. 1–2 §§ brottsbalken). Det ansågs behövt att anpassa förtalsbrottets tillämpningsområde i linje med hur bestämmelsen tillämpats i praxis och så att den skulle få ett skyddsintresse som svarar mot dagens behov av att skydda enskilda från att få anseendet skadat.

Regeringen instämde i utredningens bedömning att det är angeläget att säkerställa att förtalsbrottet är anpassat till en modern kontext. Men regeringen framförde bl.a. att förtal är det vanligast förekommande tryck- och yttrandefrihetsbrottet och en utvidgning av det straffbara området skulle innebära en motsvarande inskränkning av yttrandefriheten. Regeringen såg inte tillräckliga skäl att ändra bestämmelsens lydelse, som varit densamma sedan brottsbalken trädde i kraft.

Utredningen föreslog i fråga om grovt förtal att inte bara spridningens omfattning utan även sättet för spridningen bör beaktas särskilt vid bedömningen av om en uppgift varit ägnad att medföra allvarlig skada. Regeringen instämde i att det fanns goda skäl att införa en sådan ändring bland de i 5 kap. 2 § brottsbalken angivna kvalifikationsgrunderna för grovt förtal. Regeringen pekade på att själva de sociala skadeverkningarna uppkommer först när någon tar

²⁸ Prop. 2016/17:222 s. 63 f.

del av en nedsättande uppgift. Utöver själva tillgängliggörandet borde därför även beaktas om spridningen skett på ett sätt som syftat till att ett stort antal personer verkligen skulle ta del av uppgifterna, exempelvis om bilder och uppgifter läggs ut på platser som har ett stort antal besökare eller om publiceringen i sig görs på ett sätt som är ägnat att göra uppgiften uppmärksam. Vidare ansåg regeringen att det också skulle beaktas om spridningen skett på ett sådant sätt att personer som är närstående eller bekanta till den som berörs ska få del av uppgifterna. Ytterligare en omständighet som enligt regeringen borde tillmätas betydelse är om spridningen skett på ett sådant sätt att den utpekade med stor lätthet kan identifieras och återfinnas för den som söker information om personen.²⁹

Flera remissinstanser såg en risk i att de föreslagna ändringarna skulle leda till att förtal i massmedia oftare kunde komma att bedömas som grovt förtal. Regeringen anförde emellertid att den föreslagna ändringen inte bör uppfattas som så att ytterligare kvalifikationsgrunder läggs till utan snarare som en justering av en redan befintlig grund. Det fanns därmed enligt regeringen inte något yttrandefrihetsintresse som talade mot en sådan ändring.³⁰

Förolämpning

Utredningen föreslog också ändringar i bestämmelsen om förolämpning (5 kap. 3 § brottsbalken) med avsikten att tydliggöra att gärningar som kan kränka någons självkänsla eller värdighet omfattas av straffansvaret. Avsikten var också att modernisera beskrivningen av vilka gärningar som kan utgöra förolämpning.

Utredningen, liksom regeringen, behandlade frågan om det fanns anledning att helt upphäva bestämmelsen om förolämpning. Det huvudsakliga skälet bakom dessa överväganden var Straffrättsanvändningsutredningens arbete några år tidigare. I betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) ifrågasattes om skyddsvärdet bakom bestämmelsen om förolämpning var godtagbart, bl.a. mot bakgrund av dagens samhällsvärderingar. I vart fall kunde det enligt Straffrättsanvändningsutredningen ifrågasättas om det fortfarande är så angeläget att skydda intressena att kriminalisering är motiverad.³¹

²⁹ A. prop. s. 69.

³⁰ A. prop. s. 69 f.

³¹ SOU 2013:38 s. 506 ff.

Utredningen anförde att djupt kränkande uttalanden till någon i undantagsfall kan utgöra ofredande (om de innebär en kännbar fridskränkning). Förutom i de fallen skulle ett upphävande av förolämpningsbestämmelsen innebära strafffrihet för uttalanden eller betenden som sker på ett sätt som kan såra den andres självkänsla och värdighet. Den bedömning som gjordes var att samhällsutvecklingen är sådan att tonen mellan människor allt oftare blir nedsättande och förråad, inte minst på internet. Utifrån normbildningssynpunkt ansåg utredningen att det skulle vara olyckligt om lagstiftaren tog ett så tydligt steg tillbaka och helt avkriminaliserade uttalanden som kan såra någons självkänsla och värdighet. Utredningen landade i slutsatsen att förolämpningsbrottet inte skulle avskaffas utan moderniseras. Regeringen delade utredningens bedömning.

Ändringar på det grundlagsskyddade området

Regeringen hänvisade till att utgångspunkten beträffande de brott som är straffbara som tryck- och yttrandefrihetsbrott är att brottsbeskrivningarna i TF stämmer överens med motsvarande bestämmelser i brottsbalken. För att åstadkomma en sakligt och systematiskt sammanhängande reglering av ansvaret för olaga hot och förolämpning ansåg regeringen att motsvarande ändringar skulle göras av brottsbeskrivningarna i TF (se 7 kap. 2 och 4 §§ TF). Däremot infördes inte olaga integritetsintrång som ett grundlagsbrott.

BBS-lagen

Enligt utredningen fanns det starka skäl att utvidga ansvaret enligt BBS-lagen till i vart fall mer allvarliga brott mot den personliga integriteten. Detta eftersom sådana brott – genom den spridning internet tillhandahåller och de svårigheter som finns att få bort uppgifter från internet och motverka fortsatt spridning – kan innebära allvarliga sociala och känslomässiga skador för enskilda. Utredningen pekade också på de utredningssvårigheter som finns när det är fråga om anonyma avsändare och att brottsutredningar tar tid. Dessa brister i straffskyddet kunde enligt utredningen i vissa fall kompenseras med ett vidgat straffansvar för den som tillhandahåller ett forum där brotten begås. Möjligheterna att ta bort meddelanden och hindra fortsatt

spridning kunde enligt utredningen därigenom delvis öka. Utredningen redogjorde för sina överväganden av hur långt straffansvaret enligt BBS-lagen borde utvidgas, i förhållande till yttrandefrihetsaspekter som delvis talade mot en sådan utvidgning.

Utredningen hänvisade till Europadomstolens avgörande *Delfi AS mot Estland* och anförde att det inte gav stöd för att det skulle stå i strid med artikel 10 i Europakonventionen att ålägga en tillhandahållare ett ansvar att självmant granska och ta bort vissa olagliga kommentarer som sänds in till en elektronisk anslagstavla, i vart fall inte om ansvaret är begränsat till mer uppenbara fall. Det konstaterades också att de deklARATIONER och rekommendationer som gjorts inom ramen för Europarådet, Förenta nationerna och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) understryker att ett långtgående ansvar för tillhandahållare av forum och andra mellanhänder kan vara skadligt för yttrandefriheten på internet.

Om ansvaret är mycket omfattande, uttalade utredningen, och det är oklart i förväg hur långt det sträcker sig finns det en uppenbar risk att möjligheterna för enskilda att framföra åsikter och bilda opinion minskar.

Utredningen föreslog att olaga hot och olaga integritetsintrång skulle omfattas av BBS-lagen. I fråga om olaga hot uttalades bl.a. att det blir allt mer vanligt att elektroniska anslagstavlOR används när hot framförs. Där finns det risk att andra inspireras och flera hot framförs. Utredningen pekade på att det förekommer mer eller mindre organiserade ”drev” på internet, där ett stort antal personer uttalar sig nedsättande, kränkande eller hotfullt mot en enskild person. Utredningen såg framför sig hur ett utvidgat ansvar enligt BBS-lagen, till att också omfatta olaga hot, skulle kunna förstärka det straffrättsliga skyddet mot sådana kollektiva (eller i vart fall upplevt kollektiva) angrepp.

Däremot ansåg utredningen att ofredande inte borde ingå i ett utvidgat ansvar enligt BBS-lagen. Skälen för det ställningstagandet var bl.a. att ofredande i elektronisk form ofta sker genom upprepade meddelanden, där den samlade effekten innebär en kännbar fridskränkning. BBS-lagen tar sikte på ett meddelandes innehåll och passar enligt utredningen inte för ofredande – som beror på mer på frekvens än innehåll i meddelanden. Utredningen ansåg att ett ansvar enligt BBS-lagen grundat på en bedömning av om meddelanden uppenbart utgör ofredanden sammantaget skulle verka begränsande

för yttrandefriheten. På samma sätt och på liknande grunder ansåg utredningen att inte heller förtal borde omfattas av ett utvidgat ansvar enligt BBS-lagen.

Regeringen delade utredningens bedömning av vilka brott som skulle omfattas av en utvidgning av BBS-lagen. Regeringen argumenterade i huvudsak på samma sätt som utredningen och uttalade bl.a.:

Att möjligheterna att sprida uppenbart brottsliga meddelanden begränsas kan enligt regeringen inte i sig vara oförenligt med yttrandefriheten. Avvägningen mot intresset av yttrandefrihet har då redan gjorts vid kriminaliseringen av själva yttrandet. Om kraven på tillhandahållaren att ta bort andras meddelanden blir för stora kan det dock i förlängningen leda till att färre aktörer erbjuder möjligheter för enskilda att uttrycka sig i olika forum. Det skulle också kunna leda till en omotiverat hård själv censur eller förhandsgranskning. Den straffbara gärningen består dessutom i underlåtenhet att ta bort vissa meddelanden. Rättssäkerheten kräver därför att det är tydligt för tillhandahållaren när denne förväntas agera för att undgå straffansvar.³²

Medieutredningen

I delbetänkandet *Medieborgarna & medierna* (SOU 2015:94) redovisade Medieutredningen sin analys av det svenska medielandskapet. Utredningen slog fast bl.a. att den tekniska utvecklingen och möjligheten att agera anonymt på internet medfört att hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten tagit sig nya uttryck. Via sociala medier, bloggar och andra forum kan individer och grupper enkelt och till synes anonymt framföra hot och trakasserier mot andra med hjälp av korta kommentarer, längre texter, foton eller rörliga bilder. Det konstaterades också att hoten mot medieföretag och deras medarbetare ökat. Enligt Medieutredningen finns ett ansvar för staten att värna det goda samtalsklimatet och beivra hot och kränkningar mot medieborgarna. Staten bör se extra allvarligt på hot och kränkningar av journalister och medieföretag som agerar i demokratins tjänst. Utredningen pekade på att det var av betydelse för mediernas möjlighet att agera att åtgärder vidtas för att motverka hot och kränkningar mot journalister. Medieutredningen hänvisade till det arbete som samtidigt bedrevs av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (se ovan).

³² Prop. 2016/17:222 s. 78.

Mediegrundlagskommittén

I betänkandet *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58) presenterade Mediegrundlagskommittén sitt arbete med uppdraget att, med utgångspunkt i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, se över grundlagsregleringen i ett antal avseenden.

Kommittén hade i uppdrag att göra en översyn av databasregeln. Detta innefattade bland annat att analysera för- och nackdelar med att det automatiska grundlagsskyddet är knutet till traditionella medier och överväga om det fanns skäl att förändra denna ordning, samt att analysera om massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier borde omfattas av automatiskt grundlagsskydd.

Kommittén bedömde att en utvidgning av det automatiska grundlagsskyddet, så att yttrandefrihetsgrundlagen skulle omfatta internetpubliceringar även av aktörer som saknar koppling till traditionella medier, inte var möjlig om de grundläggande principerna i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet samtidigt skulle kunna upprätthållas. När det gäller massmedieföretagens publiceringar på sociala medier ifrågasatte kommittén den slutsats som angavs i direktiven, nämligen att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier alltid saknar grundlagsskydd. Enligt kommitténs bedömning bör rättsläget kunna uppfattas så att det finns utrymme att göra en mer nyanserad bedömning i varje enskilt fall. Någon ändring av lagstiftningen i denna del bedömdes därför inte vara nödvändig.

7.4.3 Regeringens strategiska arbete

Regeringen har flera gånger de senaste åren särskilt uppmärksammat utsattheten bland bl.a. journalister i arbetet med att stärka demokratin. I handlingsplanen *Till det fria ordets försvar – Åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer* uttalade regeringen att samhället behöver både ett brett demokratistärkande arbete och ett riktat arbete för att förebygga hot och hat mot det demokratiska samtalets centrala aktörer.³³

Regeringen konstaterade att journalister är en heterogen grupp när det gäller arbetsvillkor och anställningsförhållanden. Många är egna företagare och tar frilansuppdrag, tillfälliga uppdrag eller viss-tidsanställningar och har därmed inget permanent stöd från arbets-

³³ Tillgängligt på regeringen.se.

givare. Det stöd som erbjöds journalister varierar och det är därför viktigt med kompetens- och kapacitetshöjande insatser, konstaterade regeringen.

Regeringen har bl.a. gett Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram ett material som ska kunna användas för att stödja utsatta personer. Även Linnéuniversitetet har fått i uppdrag att utveckla insatser som förebygger och hanterar hot och hat inom ramen för universitetets fortbildning för journalister.

Även i den s.k. demokratistrategin *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara* lyfter regeringen bl.a. upp utsattheten för journalister men också det hot och hat som drabbar enskilda personer som deltar i samhällsdebatten.³⁴ Regeringen noterar att det offentliga samtalet hårdnat och att allt för många opinionsbildare och journalister m.fl. utsätts för hot och hat. I strategidokumentet hänvisas bl.a. till Polismyndighetens arbete mot brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna och den fria åsiktsbildningen (se närmare om detta nedan).

7.4.4 Arbetet på europeisk nivå

Utsattheten bland journalister är en aktuell fråga inom ramen för Europarådets arbete och skyddet som ställs upp i artikel 10 i Europakonventionen. I april 2016 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation för att bl.a. skydda journalister och andra medieaktörer.³⁵ I rekommendationen uttrycks oro över att journalister och andra medieaktörer i Europa i allt högre grad bl.a. hotas och trakasseras på grund av sina åsikter eller sin rapportering. Kvinnliga journalister och andra kvinnliga medieaktörer pekats ut som särskilt utsatta bl.a. för sexistiska, kvinnofientliga och förnedrande övergrepp inkluderat hot, trakasserier och sexuellt våld. I rekommendationen slås fast att dessa kränkningar i allt högre grad sker på internet och att det behövs omedelbara och systematiska åtgärder. Rekommendationerna innehåller också riktlinjer (Guidelines) för medlemsstaternas arbete inom området. Europarådet har en plattform på internet (*Platform to promote the protection of journalism and safety of*

³⁴ Tillgängligt på [regeringen.se](https://www.regeringen.se).

³⁵ Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

*journalists*³⁶) dit de anslutna organisationerna kan vända sig för att rapportera utsatthet bland journalister m.fl. i något av medlemsländerna. Myndigheterna har en skyldighet att skydda yttrandefriheten och journalisternas säkerhet genom att tillhandahålla en gynnsam rättslig miljö, ta olaga hot mot journalister på allvar och kraftfullt lagföra attacker.³⁷

Ett hårdare klimat i den offentliga debatten och utsatthet bland bl.a. journalister är också en aktuell fråga inom EU. I slutet av 2020 lanserade Europeiska kommissionen *EU:s handlingsplan för demokrati (European Democracy Action Plan)*. I handlingsplanen hänvisar kommissionen bl.a. till att klimatet i vilket journalister och det civila samhället verkar har försämrats. Under de senaste åren, slår kommissionen fast, har flera brutala attacker ägt rum mot de fria medierna och det är ett ständigt växande antal journalister som utsätts för hot, allt oftare via internet. Kvinnliga journalister är enligt kommissionen särskilt utsatta. Kommissionen hänvisar till att attacker mot journalister har avskräckande effekt ("chilling effect") och kan leda till självensur och minska utrymmet för offentlig debatt i viktiga frågor.³⁸ Handlingsplanen, som ska genomföras under kommissionens nuvarande mandatperiod fram till 2024, innehåller åtgärder för att bl.a. stärka mediernas frihet.

Vidare har kommissionen nyligen lagt fram en rekommendation om att stärka journalisters och andra mediearbetares säkerhet.³⁹ Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att bl.a. inrätta oberoende nationella stödtjänster som ska erbjuda hjälplinjer, juridisk rådgivning, psykologstöd och skyddat boende för journalister och andra mediearbetare som utsätts för hot. I rekommendationen efterlyser kommissionen också bättre skydd för journalister vid demonstrationer, ökad säkerhet på nätet och särskilt stöd för kvinnliga journalister. Kommissionen skriver bl.a. att myndigheterna har en skyldighet att skydda yttrandefriheten och journalisters säkerhet:

³⁶ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

³⁷ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén – EU:s handlingsplan för demokrati - COM(2020) 790 Final, s. 12.

³⁸ Jämför också slutsatserna i Europeiska universitetsinstitutets rapport över förhållanden i Sverige i *The Media Pluralism Monitor 2020 (MPM2020)*, hämtad från <https://cmpf.eu.eu/mpm2020-results/> i december 2020.

³⁹ *Commission recommendation of 16.9.2021 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union*, C(2021) 6650 Final.

by providing an appropriate legal environment, taking criminal threats against journalists seriously, vigorously prosecuting the perpetrators of any attack and ensuring appropriate investigation and follow-up, including the application of effective, proportionate and dissuasive sanctions.⁴⁰

Efterlevnaden ska följas upp genom att medlemsstaterna, inom 18 månader från antagandet av rekommendationen, bör rapportera om vad de gjort för att genomföra rekommendationen.

7.4.5 Övriga insatser

Polismyndigheten har i uppdrag att aktivt arbeta med frågor som handlar om brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna samt den fria åsiktsbildningen. Av Polismyndighetens regleringsbrev för 2018 framgår bl.a. att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

År 2019 redovisade Polismyndigheten bl.a. att det inom myndigheten finns ett kontaktnätverk för aktuell typ av brott, med företrädare för alla polisregioner. Alla polisregioner har särskilt utpekade utredare för hatbrott och s.k. demokratibrott. I storstadsregionerna är dessa organiserade i särskilda demokrati- och hatbrottsgrupper. Dessa grupper är även faddrar för de regioner som saknar särskilda utredningsgrupper på området. Faddernätverket startades 2018. Lokalpolisområden och organisatoriska enheter för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet ansvarar för det lokala stödet till mediehus och lokalpolitiker. Under valåret 2018 fanns i de flesta regioner en mer generell kontakt med mediehusen. Samma ambition finns för valåret 2022. Övriga år har kontakten varit mer knuten till specifika händelser. På nationell nivå samverkar Polismyndigheten med Säkerhetspolisen, Sveriges Kommuner och Regioner, Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren Sverige. Det finns också en samverkansgrupp för säkerhetschefer i mediabranschen knuten till den nationella operativa avdelningen. Polisens kommunikationsavdelning har tagit fram två korta filmer med råd till bl.a. journalister.

I Polismyndighetens regleringsbrev för 2020 anges bl.a. att myndigheten fortsatt ska utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin.

⁴⁰ A.a. s. 4 f.

7.5 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd

7.5.1 Inledning

Journalisters utsatthet har de senaste åren berörts av bl.a. Medieutredningen, Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten samt kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet. Frågan har vidare behandlats i samband med att en ny straffskärpningsgrund för förtroendevalda infördes den 1 januari 2020.⁴¹ Som framgått ovan har även angrepp mot andra aktörer som deltar i det offentliga samtalet prioriterats i regeringens arbete.

I vårt arbete med en kartläggning av utsattheten bland journalister och opinionsbildare m.fl. har vi tagit del av kunskapsöversikter, rapporter, statistik och andra liknande underlag samt deltagit i digitala seminarier som ur olika perspektiv berört utsattheten bland deltagare i det offentliga samtalet. Vi har träffat företrädare för Svenska Journalistförbundet, Utgivarna, Forskningsinstitutet FOJO och Nät-hatsgranskaren. Vi har också haft kontakt med ansvariga för ett pågående forskningsprojekt vid Lunds universitet och Högskolan i Halmstad. Från projektet har vi tagit del av en preliminär sammanställning av en webbundersökning om hot och hat mot journalister som genomfördes årsskiftet 2020/2021.

Från rättskedjan kan nämnas att vi haft möten med utredare m.fl. från Polismyndighetens demokrati- och hatbrottsgrupp i region Väst och kontakter med Polismyndighetens brottsoffer- och person-säkerhetsverksamhet samt med Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum.

Vi har haft kontakt med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som tar fram och sprider kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. MUCF bidrar även till samordning av statliga insatser och fördelar flera statsbidrag. Sedan 2018 fördelar också MUCF medel enligt förordningen (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet. Under 2020 beviljades bidrag till Civil Rights Defenders, Forum-Idéburna organisationer med social inriktning, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, RFSL Ungdom, RFSU Malmö, Stiftelsen Fryshuset – Respekt på

⁴¹ Se Ds 2018:29.

nätet och Svenska Samernas Riksförbund. Vi har tagit kontakt med dessa organisationer och berett dem möjlighet att lämna synpunkter till utredningen.

7.5.2 Mätningar av utsatthet

För journalister ligger utsattheten på en konstant hög nivå

JMG – *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet* – har i samarbete med SOM-institutet genomfört enkätundersökningar om hot och hat mot journalister i flera omgångar under senare år. Vissa av undersökningarna har genomförts med hjälp av den s.k. journalistpanelen som är en webbpanel med svenska journalister. Andra undersökningar har genomförts genom ett representativt urval bland Svenska Journalistförbundets medlemmar.

I en arbetsrapport av JMG från 2017, framtagen på uppdrag av regeringen, gjordes ett urval om knappt 5 000 journalister.⁴² Svarsfrekvensen låg på 32 procent. I rapporten framgår att knappt tre av fem journalister *någon gång* varit utsatta för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt yrkesutövande. Mer än var fjärde journalist hade utsatts under 2016.

Den senaste av JMG:s undersökningar om hot och hat mot journalister genomfördes under 2019. Också den undersökningen omfattade cirka 5 000 medlemmar i Svenska Journalistförbundet och besvarades av 30 procent. Resultatet av enkätundersökningen visade att knappt var tredje journalist uppgett att de utsatts för hot de senaste tolv månaderna (åren 2018–2019) och att sju av tio under samma tid fått motta nedsättande kommentarer.

De slutsatser som presenteras av JMG är att situationen vad gäller hot mot journalister varit ungefär densamma från 2013 fram till 2019. Andelen som utsatts för nedsättande kommentarer har minskat något under samma period, som en följd av såväl individuella som redaktionella åtgärder.

Utsattheten bland journalister har även dokumenterats i Brottsförebyggande rådets (Brå) kunskapsöversikt från 2015 *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska sam-*

⁴² Svenska Journalistförbundet har cirka 14 000 medlemmar.

hället. Där beskrivs bl.a. journalister som en mycket utsatt yrkesgrupp (se mer om rapporten i avsnitt 5.3.4).

Också av Utgivarnas rapport *Otillåten påverkan – Hot och trakasserier mot journalister och mediehus 2017* framgår att journalister är en utsatt yrkesgrupp. Utgivarna har undersökt utsatthet bland chefer och ansvariga redaktörer inom bl.a. dagspressen och public service-bolagen åren 2015–2017. Det inledande året uppgav var fjärde svarande (25 procent) att redaktionen eller enskilda medarbetare utsatts för hot och mer än var tredje (35 procent) att de utsatts för trakasserier. År 2017 uppgick den andelen till knappt två av fem (38 procent) när det gäller hot och drygt två av fem när det gäller trakasserier (43 procent). Av rapporten framgår att de svarande bl.a. också tillfrågades hur många gånger redaktionen eller någon av dess medarbetare utsatts för hot. Drygt tre av fyra (77 procent) svarande uppgav att det rört sig om mer än ett hot under senaste tolv månaderna. Något fler än var tionde (11 procent) uppgav att det handlat om tio gånger eller fler. Några exempel på den utsatthet som de svarande beskrivit:

- Det är ett slags krig som pågår, ett informationskrig där medarbetare trakasseras, hånas och hotas i bloggar, sociala medier och mejl. Det kommer från alla möjliga extrema håll, där det finns särintressen. Kan vara från vänster, höger, nazister, aktivister, religiösa grupperingar, saknas spärrar. Trakasserier är det allra största problemet. Direkta hot, straffbara, är fler än tidigare, men framförallt är mängden trakasserier som också skrämmer upp och tröttar ut och ger rädda journalister fler.

- Tonen på sociala medier är uppskruvad och i många speciellt anonyma inlägg gränsar tonen till hotfull. Även om ingenting specifikt händer blir det grogrund för oro, osäkerhet och rädsla. Väldigt dåligt för fri journalistik och i förlängningen ett demokratiskt samhälle.

Att vissa journalister utsätts i hög omfattning framgår också av TU – Medier i Sveriges (TU) rapport *Hatets anatomi – En undersökning om hat och hot mot journalister i Sverige*. Rapporten publicerades 2018 och utfördes på uppdrag av TU av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Undersökningen omfattade cirka 6,5 miljoner inlägg på fyra webbplatser. Journalister förekom i samma sammanhang som de lexikala indikatorerna för kränkningar i drygt 4 000 inlägg. Det motsvarade 12,5 procent av de inlägg där journalister omnämndes. Det framgår att 10 procent av de journalister som omnämns mest i samband med hatindikatorer (33 personer) förekom i 73 procent av

det totala antalet inlägg som uttryckte hat. Den enskilt mest omnämnda journalisten förekom i drygt 13 procent av de kränkande kommentarerna.

Från det pågående forskningsprojektet vid Lunds universitet och Högskolan i Halmstad och den preliminära sammanställning som vi tagit del av finns inga tecken på att utsattheten minskar. Urvalet har i studien bestått av cirka 10 000 journalister som är medlemmar i Svenska Journalistförbundet. Drygt 3 000 journalister besvarade enkäten. Upplevelsen bland de tillfrågade är att de i hög grad under de senaste tre åren utsatts för hot och hat. Sju av tio (70 procent) uppgav att de utsatts för förolämpning, fyra av tio (40 procent) att de utsatts för förtal. Nästan var fjärde (23 procent) hade utsatts för ofredande och olaga hot.

Utsattheten hos andra som deltar i det offentliga samtalet

Bilden av utsattheten för hot och hat bland opinionsbildare och andra aktörer som deltar i den offentliga debatten är mer svårtillgänglig. Civil Rights Defenders konstaterar att det saknas mer genomgripande studier kring situationen för civilsamhället i stort. Med bl.a. den utgångspunkten genomförde Civil Rights Defenders under våren 2019 en kvalitativ studie i samarbete med Stiftelsen Natur & Kultur. Studien presenterades i *När samhället tystnar – En rapport om hot och hat mot oberoende opinionsbildare i det svenska civilsamhället*. Rapporten bygger på dels anonyma vittnesmål, dels kvalitativa djupintervjuer med ett 20-tal oberoende opinionsbildare – med vilka avses frilansskribenter och debattörer, men också mindre tidskrifter samt kultur- och civilsamhällesaktörer med opinionsbildning som arbetsmetod. Av rapporten framgår att opinionsbildare som engagerar sig i frågor som rör jämställdhet, diskriminering, våldsbejakande extremism, migration och rasism ofta blir exponerade för hot och hat. Särskilt sårbara är de som saknar redaktion eller en större organisation att vända sig till. I rapporten refereras till en allt större grad av organisering av hot- och hatdrev mot bl.a. oberoende opinionsbildare. I studien konstateras att kvinnor tenderar att vara mer utsatta än män; rasifierade och nationella minoriteter mer utsatta än de individer och grupper som tillhör majoritetssamhället.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet har undersökt i vilken utsträckning svenskarna agerar och uttrycker åsikter i samhällsfrågor samt om de utsatts för hot i samband med detta. Av rapporten *Det demokratiska samtalet* (SOM-rapport nr 2018:17) framgår att nästa två av fem (38 procent) av den svenska befolkningen i åldern 16–85 år uttrycker en åsikt i en samhällsfråga minst någon gång i veckan i offentliga sammanhang. Något färre än var femte (19 procent) av dessa personer utsattes för hot, trakasserier eller våld under 2017. Av de som uttrycker åsikter i samhällsfrågor minst en gång i veckan på internet och i sociala medier uppger drygt en tredjedel (36 procent) att de utsatts för hot, trakasserier eller våld det senaste året. Motsvarande siffra för de som uttryckt en åsikt minst en gång i veckan i samband med ett engagemang i en förening eller annan ideell organisation var cirka en av tio (9 procent).

Män och kvinnor tycks utsättas i ungefär samma utsträckning, men angreppen ser olika ut

Av JMG:s rapport från 2017 framgår att ett då ofta förekommande påstående i debatten var att kvinnor är mer utsatta i offentligheten än män, bland såväl journalister som övriga aktörer. Det anges i rapporten att resultaten från studien inte stödjer det påståendet. I stället hade 63 procent av männen uppgett att de någon gång under sitt yrkesliv varit utsatta, medan motsvarande siffra för kvinnor var 53 procent. Samma slutsatser har kunnat dras av JMG:s studier 2013 och 2016. Av JMG:s rapport från 2019 framgår inte hur utsattheten fördelar sig mellan manliga och kvinnliga journalister. Däremot framgår av sistnämnda rapport att de 10 procent som under de senaste tolv månaderna mottagit hot om sexuellt våld i princip enbart utgjorts av kvinnliga journalister (mer om detta nedan).

Från forskningsprojektet vid Lunds universitet och Högskolan i Halmstad rapporteras att under de senaste tre åren har kvinnliga journalister upplevt en större utsatthet för ofredanden och sexuella ofredanden och manliga journalister en större utsatthet för hot och förtal.

I slutet av 2020 publicerade FOI rapporten *Det digitala hatets karaktär – En studie av hat mot kvinnor och män i utsatta yrkesgrupper* (FOI Memo 7429, december 2020). I rapporten presenteras en undersökning av hatkommentarer på forumet Flashback under perioden

januari 2018 till oktober 2020. Metoden för undersökningen gick i huvudsak ut på att det skapades listor med namn på bl.a. svenska journalister i form av chefredaktörer samt influencers som verkar i Sverige och kommunicerar på svenska.⁴³ Namnlistorna användes för att filtrera ut kommentarer där en eller flera av namnen på listorna nämndes. Totalt 130 chefredaktörer respektive 96 influencers valdes ut (individer med vanliga namn exkluderades från studien).⁴⁴

Av rapporten framgår att nästan varannan hatfull kommentar bestod i kränkningar. I rapporten dras slutsatsen att det, sett över samtliga undersökta yrkesgrupper, är vanligare att kvinnor utsätts för hat jämfört med män. Av de kvinnor som ingick i undersökningen hade 55 procent utsatts för hat medan motsvarande siffra för männen var 41 procent. Skillnaden var större för journalister där 67 procent av kvinnorna utsatts för hat jämfört med 41 procent av männen. Siffrorna bland influencers var snarlika.

I rapporten *Hat och Hot på nätet – En kartläggning av den rättsliga regleringen i Norden från ett jämställdhetsperspektiv*⁴⁵ som publicerades 2017 anges att flera studier pekar mot att näthat drabbar kvinnor och män i ungefär lika stor utsträckning, men också – till skillnad från vad JMG:s rapport från 2017 visade – att det finns studier som tyder på att kvinnor i offentligheten utsätts för angrepp i upp till dubbelt så stor utsträckning som män. Enligt rapporten visar samtliga studier att kvinnor och män utsätts för olika typer av kränkningar. I linje med JMG:s rapport framgår att män utsätts för mer traditionella former av brott, t.ex. hot och påhopp som gäller deras yrke och kompetens medan kvinnor utsätts för angrepp med betydligt större inslag av sexuella och sexistiska kränkningar.

Rapporten *Fojo Media Institute's Special Report focusing on Threats and On-line Hate against Women Journalists and Gender Equality* från medieinstitutet Fojo vid Linnéuniversitetet fokuserar särskilt på problemen med hot och näthat mot kvinnliga journalister. Av rapporten framgår att vissa studier pekar på att kvinnliga journalister är utsatta i lika stor omfattning som manliga journalister, medan andra studier pekar på en större utsatthet bland kvinnliga journalister.

⁴³ Andra grupper för vilka det togs fram listor var riksdagspolitiker, musiker som är eller har varit verksamma i Sverige, influencers som verkar i Sverige och kommunicerar på svenska samt stå-upp-komiker som bor i Sverige och mestadels uppträder här.

⁴⁴ Bland journalisterna var 47 kvinnor och 83 män och gruppen influencers var 75 kvinnor och 21 män.

⁴⁵ Utgiven av NIKK, Nordisk information för kunskap om kön, på uppdrag av Nordiska ministerrådet, Göteborg 2017.

Det anges att hoten mot kvinnor under alla förhållanden är rårare och att sexistiskt näthat drabbat så många som var fjärde kvinnlig journalist. I våra kontakter med medieinstitutet Fojo har också framförts att hoten mot kvinnliga journalister är grövre och mer problematiska än hoten mot manliga journalister. Det kan t.ex. handla om ingående beskrivningar av hur en kvinnlig journalist ska våldtas.

I TU:s och nätverket Klara K:s rapport *Hot mot kvinnliga opinionsbildare* från 2017 framgår att något fler än sju av tio (72 procent) kvinnor verksamma som opinionsbildare, krönikörer eller analytiker utsattes för hot eller trakasserier i sin yrkesroll de senaste tolv månaderna. Nästan samtliga (96 procent) uppgav att de mottagit nedsättande kommentarer om sin publicistiska förmåga eller kompetens. Närmare sju av tio hade emellertid också mottagit nedsättande kommentarer om sitt utseende (68 procent), om sitt kön (66 procent) eller i övrigt (66 procent).

Angreppen sker till största del digitalt

När det kommer till hur hoten och trakasserierna framförs såg fördelningen enligt JMG:s studie från 2017 ut på följande sätt.

Tabell 7.1 Andel utsatta för hot och trakasserier (procent) och tillvägagångssätt (procent)

	Någon gång	Under 2016
<u>Andel utsatta</u>	<u>43,9</u>	<u>25,1</u>
Hotfullt telefonsamtal	26,8	7,1
Hotfull e-post	25,8	12,1
Hot/påhopp via sociala medier	21,3	11,9
Hotfullt uttalande öga mot öga	17,3	3,9
Hotfull artikelkommentar	13,3	5,2
Hotfullt brev/vykort	9,7	2,0
Obehagligt besök, förföljd, kartläggning	7,7	1,7
Hotfullt sms/mms	3,9	2,1
Annan form av hot	2,9	0,6
Kapning av internetkonto	0,9	0,3
Antal svar	1 293	1 357

Källa: *Journalisternas trygghetsundersökning*, arbetsrapport nr 75, s. 3.

Av tabellen framgår att en stor del av hoten mot journalister framförs på digital väg. I betänkandet *Det demokratiska samtalet i en digital tid – Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat* (SOU 2020:56) lyfts fram att digitaliseringen har bidragit till att öka omfattningen av hat och hot. Det anförs att det finns flera omständigheter i den digitala miljön som påverkar samskulturen och som tenderar att göra interaktionen mer aggressiv på nätet än vad den är i den fysiska världen. Enligt kommittén kan det bl.a. bero på att nätet möjliggör kommunikation utan fysiska möten. Utan ögonkontakt kan det vara enklare att sära andra människor. Vidare framförs att då uttalanden inte möts av någon direkt respons eller ansiktsuttryck kan vi tendera att göra och säga saker som vi inte skulle göra och säga offline. Hot och hatkampanjer på internet kan dessutom pågå dygnet runt eftersom de flesta av oss alltid är uppkopplade. Vidare kan kommunikationen på internet ofta upplevas äga rum anonymt, vilket också kan påverka hur vi beter oss i digitala miljöer. Dessa frågor behandlades även av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten.⁴⁶

Tendensen är att anmälningsbenägenheten sjunker

Vid våra kontakter med företrädare för mediebranschen har det framförts att det finns en låg anmälningsbenägenhet bland journalister. Det har beskrivits bero på dels dåliga erfarenheter av hur sådana anmälningar har tagits emot, dels att det finns – eller i vart fall har funnits – en norm bland journalister att man ska tåla viss utsatthet. Det har emellertid också beskrivits att samarbetet med Polismyndigheten blivit bättre på senare tid, i takt med att myndighetens kunskap ökat. Detta gäller enligt uppgifter till utredningen i vart fall i storstadsregionerna där det inom Polismyndigheten etablerats demokrati- och hatbrottsgrupper.

I Brås rapport från 2015 finns liknande uppgifter. Av rapporten framgår att det bland journalister, i likhet med vad som gäller bland politiker, finns en låg benägenhet att polisanmäla händelser. Bland de som polisanmäler är det få som uppger att anmälan lett någon vart.

⁴⁶ I kap. 6 i betänkandet *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7) redogörs bl.a. för den forskningsöversikt som togs fram om kränkningar av den personliga integriteten på internet.

I JMG:s senaste studie från 2019 konstateras att det finns en tendens till att polisanmälningar som följd av hot minskat. År 2013 vidtog en tredjedel av de hotade journalisterna åtgärder och bland dem polisanmälde en tredjedel händelsen. Under 2019 vidtog också en tredjedel av de hotade journalisterna åtgärder men bland dem polisanmälde endast drygt var tionde (12 procent) händelsen. Det nämns också att 7 procent uppgav att de kontaktat säkerhetsavdelningen under 2019, något som knappast skedde alls för 6–7 år sedan.

Faktorer som kan kopplas till ökad utsatthet

Av JMG:s rapport från 2016 som baseras på svar från drygt 2 200 journalister inom Journalistpanelen, framgår att det finns kopplingar mellan en ökad utsatthet och arbete inom television, radio och nyhetspress. Personer verksamma där är mest utsatta. Personer verksamma inom veckopress, tidskrifter och journalister som arbetar inom frilans är minst utsatta. Allra mest utsatta 2016 var kvällstidningsjournalisterna (41 procent). Hur stor utsattheten bland journalisterna är beror också på vilket ämne som bevakas. Journalister som bevakar politik/samhälle/utrikesrapportering samt kriminalreportrar är mest utsatta. Inom de förstnämnda områdena är andelen som någon gång varit utsatt 74 procent och bland journalister som bevakat brott och kriminalitet är motsvarande siffra 79 procent. Vidare påverkas utsattheten av vilka arbetsuppgifter som utförs. Ledarskribenter och krönikörer var mest utsatta 2016. Av dessa uppgav 60 procent att de drabbats av en händelse som upplevdes som hotfull. Programledare, reportrar och chefer löpte också en något högre risk att bli utsatta än genomsnittet.

Av JMG:s senaste rapport från 2019 framgår att den absolut vanligaste orsaken till trakasserier mot journalister är texter eller inslag som på något sätt berör immigration, flyktingar eller integration. Dessa ämnen nämndes av knappt var tredje (30 procent) svarande.

I TU:s rapport *Ansiktet bakom hatet – En analys av en grupp Flashback-användare som uttrycker hat mot journalister* framgår att nästan hälften av de inlägg som granskats av s.k. näthatare är gjorda i forum relaterade till politik. Näthatarna är mest aktiva i diskussioner om integration och invandring. Denna bild stämmer väl överens med vad som framgår av rapporten *Hat och Hot på nätet* från 2017 (se ovan).

I rapporten refereras till studier som visar att dessa ämnen väcker mer hat än andra, något som också gäller frågor om jämställdhet, feminism och religion.

Av studien från Lunds universitet och Högskolan i Halmstad framgår att de ämnen som framför allt upplevs generera hot och hat är migration, diskriminering, kriminalitet och jämställdhet.

Konsekvenser av utsattheten

Angreppen mot journalister och övriga aktörer som deltar i det offentliga samtalet får konsekvenser för den enskilda personen bl.a. genom att angreppen leder till oro och rädsla. Detta kan påverka de utsattas vardag och medföra betydande inskränkningar i möjligheten att t.ex. röra sig fritt i samhället. Men angreppen har också visat sig få mer strukturella följder.

Ett syfte med den pågående studien vid Lunds universitet och Högskolan i Halmstad är att undersöka i vilken utsträckning utsattheten bland svenska journalister leder till bl.a. självcensur. Av de preliminära resultaten av webbenkäten framgår att knappt två av fem (39 procent) journalister uppger att de under de senaste tre åren har avstått från att rapportera om ett ämne för att undvika hot eller hat. Nästan varannan (48 procent) uppger att de anpassat sin rapportering av samma orsak. Det är vanligare med självcensur bland kvinnliga journalister och bland journalister med utländsk bakgrund. Särskilt vanligt är självcensur bland dem som uppgett sig ha utsatts för hot och hat i sådan omfattning att detta har påverkat deras hälsa negativt.

Av JMG:s rapport från 2017 framgår att det finns

en viss tendens till att medborgarnas strategiska handlingar i form av våld och hot påverkar och leder till viss självcensur. Hur stor påverkan dessa handlingar har på den journalistiska rapporteringen generellt sett är svårt att dra slutsatser om, men tendenserna till självcensur bör betraktas som oroväckande.

Av den senaste undersökningen från JMG (2019) framgår att drygt fyra av tio journalister påverkats på ett yrkesmässigt plan genom att de någon gång avstått från att bevaka vissa ämnen eller personer/grupper på grund av risken för hot. Bland de hotade journalisterna har en av fem någon gång funderat på att sluta som journalist.

Det konstateras också att nedsättande kommentarer kan leda till motsvarande självzensur. Två av tio utsatta journalister har undvikit bevakning av vissa ämnen/grupper på grund av risken för att få kommentarer.

Av Utgivarnas rapport från 2017 framgår att andelen som till följd av allvarliga trakasserier tvekat inför en publicering eller jobb-utläggning ökat mellan 2015 och 2017. Under 2017 uppgick den andelen till nästan hälften (44 procent) av de svarande.

I en studie genomförd genom Europeiska Universitetsinstitutet 2020 (*The Media Pluralism Monitor 2020*) anges att förhållandena som svenska journalister arbetar under visserligen, generellt sett, är bland de bästa i världen. Utsattheten i journalistkåren för hot och trakasserier pekas emellertid ut som en riskfaktor. En slutsats i rapporten är att till och med i ett så pass demokratiskt välutvecklat land som Sverige kan journalisters säkerhet inte garanteras. I stället utgör hot och trakasserier mycket effektiva sätt att tysta dem.⁴⁷

Kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunighet och det demokratiska samtalet hänvisar till undersökningar som visar att näthat leder till att enskilda undviker att debattera vissa frågor. Enligt kommittén avskräcks även människor som betraktar andras utsatthet från att själva delta i den offentliga debatten. I kommitténs betänkande slås fast att näthatet, som i högre utsträckning drabbar bl.a. kvinnor och personer med utländsk bakgrund, kan leda till att deras röster inte hörs i samma utsträckning i det offentliga samtalet. Vissa perspektiv och intressen kan därmed gå förlorade i samhällsdebatten. Kommitténs bedömning är att näthatet stör det demokratiska samtalet och att det därmed utgör ett hot mot demokratins funktionssätt i Sverige.⁴⁸

Självcensuren upplevs också som ett problem i journalistbranschen. Än mer problematiskt är det enligt branschen att journalister avslutar sin journalistiska karriär då de inte orkar med alla de hot och kränkningar de tvingas utstå inom ramen för sitt yrke. Inom Sveriges Television (SVT) arbetas det numera med vad som kallas ”planerat mod”. Det innebär i korthet en analys och diskussion om vilka

⁴⁷ *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018–2019 – Country report: Sweden*, Mathias A. Färdigh, University of Gothenburg.

⁴⁸ Se *Det demokratiska samtalet i en digital tid – Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat* (SOU 2020:56).

åtgärder arbetsgivaren behöver vidta för att en journalist i ett enskilt fall ska våga publicera.

En annan aspekt som lyfts fram i vårt kartlägningsarbete är de ekonomiska konsekvenser som utsattheten hos journalister m.fl. har lett till. Bland medieföretagen har utsattheten lett till ökade kostnader bl.a. för att upprätta eller uppgradera skalskyddet på arbetsplatsen. Kostnaderna för personskydd har också ökat och fler anlitar externa säkerhetsföretag för att ordna t.ex. livvaktsskydd. I samband med vissa publiceringar tvingas arbetsgivarna placera sina journalister på hotell en tid för att minska deras utsatthet. Som exempel har SVT enligt uppgift fyra gånger så höga kostnader för säkerhetsarbetet i dag som för fem år sedan. För mindre redaktioner kan de ökade kostnaderna leda till att publiceringar inte görs; inte på grund av rädsla utan för att redaktionerna inte har råd att ta de ekonomiska konsekvenserna som en publicering skulle innebära i form av kostnader för att garantera sina medarbetares säkerhet. Det finns en oro för att de ekonomiska konsekvenserna leder till avskräckande effekter (chilling effects) inom branschen. Det har vidare framförts till utredningen att flera mediehus erbjudit frilansande journalister skydd inom organisationen men att det finns en gräns för hur länge och i vilken omfattning det åtagandet kan upprätthållas.

Något om Polismyndighetens arbete med angrepp mot journalister

Polismyndighetens demokrati- och hatbrottsgrupp i region Väst har framfört bl.a. följande. Utsattheten hos bl.a. journalister är inte något storstadfenomen. Däremot är förutsättningarna att arbeta med denna typ av frågor olika sett över landet. Ett önskemål är därför att det inrättas fasta grupper för demokrati- och hatbrott i alla regioner. Av de anmälningar som hanteras av gruppen i region Väst utgörs den absoluta majoriteten av hatbrott. År 2017 gällde uppskattningsvis drygt tio procent av anmälningarna som hanterades i gruppen s.k. demokratibrott.⁴⁹ Av dessa utgjorde cirka hälften brott som riktat sig mot journalister och övriga hälften mot politiker.

Många anmälningar når emellertid aldrig demokrati- och hatbrottsgrupperna. Det finns också ett stort mörkertal då benägenheten att

⁴⁹ De anmälningar som rör hatbrott har en särskild ruta som kan kryssas i, något som de s.k. demokratibrotten däremot inte har. Genom att utesluta hatbrotten har siffran räknats fram.

anmäla är låg bland journalister, vilket inte minst framgår vid en jämförelse av antalet anmälningar som når demokrati- och hatbrottsgruppen med hur många som i enkätundersökningar uppger sig vara utsatta. En konsekvens av att det för förtroendevalda nu har införts en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken, är att förundersökningsansvaret övergår till en åklagare så snart det finns skäligen misstanke mot någon. Det gäller inte för misstankar om brott mot journalister. Uppfattningen är dock att det är samma typ av brottslighet som drabbar förtroendevalda som också drabbar journalister. Det handlar om ofredanden, olaga hot, ärekränkingsbrott och försök till otillbörlig påverkan. Det är inte alldeles givet inom vilket område de utsatta journalisterna arbetar. Men mönstret är att om det är ett kontroversiellt ämne så ökar angreppen. Det handlar framför allt om ämnen kopplade till migration och högerextrema grupper.

7.5.3 Behovet av straffrättsliga åtgärder

Bedömning: Det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik.

En korrekt och obegränsad nyhetsförmedling är central för en fri åsiktsbildning

En fri åsiktsbildning är avgörande för en fungerande demokrati. Det är grundläggande att var och en har möjlighet att yttra sig i den offentliga debatten. Vår kartläggning visar på ett generellt sett uppskruvat och hårdnande offentligt samtalsklimat framför allt i digitala miljöer och inte minst i sociala medier. Hot, kränkningar och andra angrepp har blivit allt vanligare och drabbar bl.a. unga personer som engagerar sig i civilsamhället. Sådana handlingar leder till rädsla och oro för att uttrycka åsikter i den offentliga debatten. Dessa problem har adresserats av bl.a. Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten. Flera lagändringar har därefter trätt i kraft som syftat till att stärka skyddet för den personliga integriteten.

Tillgången till information om aktuella händelser i samhället är också av central betydelse för den fria åsiktsbildningen. Genom en korrekt och obegränsad nyhetsförmedling får var och en en möjlighet att bilda sig en egen uppfattning i viktiga frågor. Detta förutsätter att personer yrkesverksamma med att producera och förmedla nyheter, analyser och annan information till medborgarna kan göra det utan att bli utsatta för hot, ofredanden eller andra brottsliga gärningar som påverkar arbetet.

Vår kartläggning visar på en stor upplevd utsatthet bland journalister och andra personer verksamma inom nyhetsförmedling (se avsnitt 7.5.2). Undersökningar bland Svenska Journalistförbundets medlemmar ger bilden av en förhållandevis hårt utsatt yrkeskår. Detta stöds också av de undersökningar och rapporter som tagits fram av mediebranschens intresseorgan och av den information vi fått vid kontakter med berörda aktörer. Den bild som framträder är entydig.

Förutom att angreppen drabbar den enskilda redaktören, ledarskribenten eller kvällstidningsreportern personligen visar vår kartläggning att angreppen även får konsekvenser för deras yrkesverksamhet. En oroväckande stor andel journalister uppger att de under senare år anpassat sin rapportering, avstått från att rapportera om ett ämne eller till och med övervägt att lämna yrket för att undvika hot eller hat. Den form av själv censur som på så sätt uppstår riskerar tillgången till korrekt och obegränsad information om viktiga samhälls skeenden och utgör därmed ett hot mot den fria åsiktsbildningen och mot demokratin.

Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling

Som framgått är vår bedömning att tillgången till korrekt och obegränsad nyhetsförmedling är central för ett fungerande samhälle. Det är många gånger bara genom undersökande journalistik och nyhetsrapportering som allvarliga missförhållanden kan upptäckas och komma till allmänhetens kännedom. Massmedieföretagen hör på detta sätt till de allra mest viktiga och skyddsvärda organen när det gäller att kritiskt granska och rapportera om personer och institutioner med makt i samhället.

Det måste finnas utrymme i det offentliga rummet för att framföra kritik och även ta emot hård kritik. Detta gäller naturligtvis

också för journalister och andra personer verksamma inom nyhetsförmedling. Samtidigt ska en journalist inte mer än någon annan behöva tåla brottsliga angrepp på grund av vad han eller hon uttryckt inom ramen för sitt yrke. Då är gränsen för den yttrandefrihet som tillkommer var och en passerad. Om hot, ofredanden och andra brottsliga angrepp riktar sig mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling och angreppen får konsekvenser för yrkesutövningen utgör det ett särskilt demokratiskt problem.

Det straffrättsliga skyddet för personer verksamma inom nyhetsförmedling består i dag huvudsakligen av de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken om misshandel, olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning. Som ovan berörts har vissa av straffbestämmelserna genomgått förändringar under senare tid vilket bl.a. har lett till att skyddet för den personliga integriteten har stärkts. Dessutom finns bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet i 18 kap. 5 § brottsbalken och de skyldigheter som följer av BBS-lagen för den som ansvarar för vissa diskussionsforum på internet. Slutligen har domstolarnas möjlighet att enligt 29 kap. 1 § brottsbalken tillmäta gärningsmannens överskjutande uppstå – att t.ex. försöka påverka den som utövat sin yttrandefrihet – betydelse för straffmätningen.

Regeringen har i sitt strategiska arbete vidtagit viktiga åtgärder för att bl.a. stärka skyddet för journalistiken. Problemen med hot och hat mot journalister har också adresserats på europeisk nivå genom bl.a. Europeiska kommissionens nyligen lanserade handlingsplan för demokratin och dess rekommendation om stärkt skydd för journalister m.fl. Även mediebranschen har bedrivit ett aktivt arbete för att stärka skyddet för sina medarbetare. Utsattheten framstår trots detta som fortsatt hög och utgör därigenom, som ovan konstaterats, ett särskilt demokratiskt problem. Vi bedömer därför att det behövs straffrättsliga åtgärder som ger ett starkare straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik.

7.5.4 En ny straffskärpningsgrund införs

Förslag: En ny straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken. Vid bestämmande av straff ska det ses som försvårande att den brottsliga gärningen begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Den lämpligaste lösningen är en särskild straffskärpningsgrund

Vi har i avsnitt 7.5.3 redovisat vår bedömning att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik. Ett sådant förstärkt skydd kan utformas på olika sätt. En lösning skulle kunna vara att göra ett tillägg till bestämmelsen i 18 kap. 5 § brottsbalken om brott mot medborgerlig frihet. En annan möjlighet vore att införa ett nytt brott för den som på olika sätt angriper någon som är yrkesverksam inom nyhetsförmedling. Ytterligare en tänkbar lagteknisk lösning skulle kunna vara att införa en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. En sådan lösning tas också upp i våra direktiv.

Som underlag för våra överväganden har vi tagit fram ett utkast till ett nytt brott (se *bilaga 3*). Detta har diskuterats under utredningens gång. Vi återkommer till detta förslag nedan.

I samband med införandet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda övervägdes om det skulle ske genom ett tillägg till bestämmelsen i 18 kap. 5 § brottsbalken. Tillämpningsområdet för bestämmelsen ansågs dock vara mycket snävt och det uttalades att de förhållanden som motiverade införandet av straffbestämmelsen inte stämde överens med de skäl som motiverade ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva ett förtroendeuppdrag. Det uttalades vidare att bestämmelsen inte heller tar sikte på sådana mindre allvarliga trakasserier som kan präglade brotten mot förtroendevalda.⁵⁰

Som behandlats i avsnitt 3.8 delar vi bedömningen att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 18 kap. 5 § brottsbalken i praktiken är mycket snävt. Det gäller inte minst efter rättsfallet RH 2015:46. Även om ordalydelsen i straffbestämmelsen öppnar för möjligheten att

⁵⁰ Ds 2018:29 s. 29 f.

tillämpa bestämmelsen också under andra förhållanden än då gärningen ingår som ett led i en statsfientlig verksamhet, bedömer vi att en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen vore nödvändig för att resultera i ett sådant förstärkt straffrättsligt skydd som vi avser att uppnå. En sådan utvidgning – som skulle ta sikte på även andra brottsliga gärningar än olaga hot och olaga tvång – skulle därför i praktiken medföra att det införs en ny bestämmelse inom ramen för brottsrubriceringen om brott mot medborgerlig frihet. Vi bedömer sammantaget att det inte är en framkomlig väg att göra ingrepp i eller tillägg till straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet.

En fördel med införandet av ett nytt brott vore den tydliga signal en sådan lösning skulle innebära. Det utkast till nytt brott som vi tagit fram under utredningens gång omfattar ett antal redan brottsliga gärningar. Om en sådan gärning riktats mot den i bestämmelsen angivna kretsen (samma krets som den som diskuteras nedan) och om gärningen syftat till att påverka den angripna personen på visst sätt i yrkesutövningen skulle gärningen i stället rubriceras som *brott mot fri åsiktsbildning*.

Vi bedömer att ett nytt brott sannolikt – i vart fall inledningsvis – skulle få störst genomslagskraft. Införandet av ett nytt brott skulle ge uttryck för att lagstiftaren ser allvarligt på brott som begås mot personer yrkesverksamma inom nyhetsförmedling och markera intresset av att skydda den fria åsiktsbildningen. Vi bedömer att ett nytt brott skulle kunna leda till en högre anmälningsbenägenhet och till att utredningar om brottsliga angrepp mot journalister m.fl. fick högre prioritet. En annan fördel vore enligt vår mening att ett nytt brott, med en egen straffskala, skulle ge möjligheter till en enhetlig straffvärdebedömning och därmed skapa förutsebarhet i rättstillämpningen. Det nya brottet skulle förslagsvis placeras i 4 kap. brottsbalken och ha en straffskala som börjar på fängelsenivå och sträcker sig upp till fängelse i tre år.

Ett nytt brott skulle också innebära att brottsliga angrepp mot journalister m.fl. synliggjordes i kriminalstatistiken. Det skulle i sin tur göra det möjligt att studera utsattheten över tid och följa upp eventuella insatser.

En lösning med ett nytt brott skulle emellertid vara förenad med vissa begränsningar. De brottsliga angreppen mot journalister och andra personer verksamma inom nyhetsförmedling har visat sig främst bestå i ärekränkingsbrott, ofredanden och olaga hot. Allt

oftare sker angreppen i digitala miljöer och framför allt genom sociala medier och mer sällan ”ansikte mot ansikte”. I omvärlden tycks problemen se ut på liknande sätt även om också mycket allvarliga våldsdåd förekommit mot journalister där.⁵¹ Att de brottsliga angreppen alltså till stor del utgörs av gärningar som normalt sett endast leder till bötesstraff – men där ett förstärkt straffrättsligt skydd enligt vår mening bör omfatta också allvarligare brottslighet – ställer särskilda lagtekniska krav. Att samla brottsliga gärningar med vitt skilda straffskalor under en straffbestämmelse vore enligt vår bedömning mindre lämpligt.⁵² En annan relevant aspekt av detta är att en sådan bestämmelse skulle komma att omfatta brott som i annat fall lyder under olika sorters åtalsregler.

En fördel med införandet av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken vore att en sådan lösning skulle omfatta alla typer av brottsliga gärningar, däribland misshandel, olaga hot och ofredande men också ärekränkningssbrotten. En straffskärpningsgrund kan alltså tillämpas i förhållande till såväl bötesbrott som brott med betydande straffvärden. Därigenom skapas förutsättningar för att det utmätta straffet i alla lägen ska kunna svara mot allvaret i den relevanta brottsligheten. Straffskärpningsgrunden skulle dessutom omfatta eventuella framtida brottstyper, utan behov av lagändringar.

Till skillnad från om ett nytt brott skulle införas i brottsbalken skulle en straffskärpningsgrund också kunna tillämpas omedelbart i förhållande till gärningar som begås i grundlagsskyddade medier. I 7 kap. 24 § TF stadgas att vad som föreskrivs i lag om påföljd för brott som anges i 2–20 §§ (TF) gäller även när dessa anses vara tryckfrihetsbrott. Motsvarande bestämmelse i YGL finns i 5 kap. 6 §. Om i stället ett nytt brott skulle införas skulle det krävas grundlagsändringar för att motsvarande brott skulle vara straffbart som tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott enligt TF och YGL (se avsnitt 7.2.2).

Vår bedömning är vidare att införandet av en straffskärpningsgrund, i likhet med införandet av ett nytt brott, skapar goda förutsättningar för rättsväsendet att prioritera angrepp som sker mot journalister och andra mediearbetare. Sannolikt skulle det exempel-

⁵¹ Se Europeiska kommissionens rekommendation om att stärka journalisters och andra mediearbetares säkerhet (behandlas i avsnitt 7.4.4) och de exempel på allvarliga våldsdåd mot journalister som beskrivs där.

⁵² Det faktum att hemfridsbrott och olaga intrång tagits med i utkastet till nytt brott bygger på de förslag som lämnats i promemorian *Ett modernt straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång* (Ju2021/01508), och som innebär en skärpt straffskala för dessa brott till att omfatta fängelse i upp till ett år.

vis underlätta arbetet med att hantera denna typ av gärningar inom ramen för Polismyndighetens verksamhet i de demokrati- och hatbrottsgrupper som finns etablerade i storstadsområdena. Åklagarna skulle också ges större möjligheter att fokusera på dessa typer av angrepp som hotar centrala funktioner för demokratin, även om de enskilda gärningarna inte alltid är så allvarliga att de därigenom kan ges prioritet.

Även ur ett systematiskt perspektiv vore införandet av en särskild straffskärpningsgrund att föredra framför införandet av ett nytt brott. Som tas upp i våra direktiv och som behandlats i bl.a. avsnitt 4.4.2 har det nyligen införts en särskild straffskärpningsgrund som omfattar gärningar riktade mot förtroendevalda och deras närstående. Som vi behandlat i avsnitt 7.4.3 innehåller regeringens handlingsplan *Till det fria ordets försvar – Åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer* strategier för att åstadkomma ett brett demokratistärkande arbete för att förebygga hot och hat mot det demokratiska samtalets centrala aktörer. I handlingsplanen behandlar regeringen förtroendevalda och journalister som sådana aktörer. Att välja en motsvarande lösning för personer yrkesverksamma inom nyhetsförmedling – med liknande skyddsintresse som de förtroendevalda – vore systematiskt sett att föredra.

Såsom vi diskuterat i avsnitt 5.5.3 skulle det kunna resas invändningar mot införandet av ytterligare en straffskärpningsgrund. I samband med att en straffskärpningsgrund infördes för förtroendevalda konstaterades att ”en alltför omfattande exemplifiering av försvärande omständigheter skulle kunna medföra att den blir för omfattande och att uppräknigen betraktas som mer eller mindre uttömmande”.⁵³ I likhet med de överväganden som gjordes då, anser vi att sådana argument inte har den tyngd att de bör bli avgörande för om ändringen bör genomföras eller inte.⁵⁴

Införandet av en särskild straffskärpningsgrund skulle signalera att samhället ser allvarligt på brottslighet som hotar den fria åsiktsbildningen och ett demokratiskt styrelseskick. Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik bör åstadkommas genom införandet av en särskild straffskärpningsgrund.

⁵³ Ds 2018:29 s. 32.

⁵⁴ Jfr prop. 2018/19:154 s. 21.

Straffskärpningsgrunden bör omfatta de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik

En straffskärpningsgrund utformad som ett uttryckligt skydd för den fria åsiktsbildningen och vårt demokratiska styrelseskick vore enligt vår bedömning alltför vid och skulle brista i förutsebarhet. Med ett alltför brett tillämpningsområde finns det också en risk att bestämmelsen i praktiken skulle bli verkningslös. Som vi redovisat ovan gör vi bedömningen att det förstärkta straffrättsliga skyddet ska fokuseras på personer som är verksamma inom den yrkesmässigt bedrivna nyhetsförmedlingen. En tänkbar avgränsning vore att koppla den föreslagna straffskärpningsgrunden till sådana massmedier som har grundlagsskydd enligt TF och YGL, varav många är verksamma inom just nyhetsförmedling. Det finns emellertid betänkligheter med en sådan lösning.

Som vi behandlat i avsnitt 7.2.2 är grundlagsskyddet inte kopplat till vem som skriver eller yttrar sig (eller vad han eller hon yttrar) utan till vilken teknik som används. Det görs t.ex. skillnad mellan å ena sidan en tidning som endast har en nätupplaga och å andra sidan en tidning som både har en tryckt upplaga och en nätupplaga. Endast den sistnämnda verksamheten har ett automatiskt grundlagsskydd. En artikel som publiceras på en webbplats kan därför falla under det tänkta skyddet medan en annan artikel, med exakt samma innehåll men som publiceras på en annan webbplats, kan falla utanför skyddet. Den som angriper exempelvis en journalist har sannolikt ingen närmare kunskap om journalisten uttryckt sig i en grundlagsskyddad verksamhet eller inte. En sådan lösning skulle därför brista i förutsebarhet.

Det är visserligen möjligt att ansöka om utgivningsbevis och därigenom uppnå ett frivilligt grundlagsskydd också för en verksamhet som annars faller utanför skyddet. Att låta straffskärpningsgrunden bli beroende av en sådan ansökan framstår dock inte som en lämplig ordning. Det skulle bl.a. kunna leda till att aktörer som inte har något intresse av grundlagsskydd skulle tvingas att ansöka om utgivningsbevis för att kunna omfattas av straffskärpningsgrunden. Dessutom skulle i stort sett vem som helst kunna få ett förstärkt straffrättsligt skydd genom att ansöka om utgivningsbevis. Som ytterligare invändning mot denna lösning bör nämnas att frågan om vad som faller inom tillämpningsområdet för TF och YGL många gånger kan innehålla flera bedömningsmoment och svåra gränsdragningsfrågor.

Det ankommer på JK och de särskilda tryckfrihetsdomstolarna att göra sådana bedömningar. Om straffskärpningsgrunden skulle innehålla ett sådant rekvisit skulle alla allmänna domstolar behöva göra den typen av bedömningar. Det skulle riskera att rubba den nuvarande ordningen på ett inte önskvärt sätt. Vår bedömning är sammantaget att straffskärpningsgrunden om möjligt bör utformas på annat sätt.

En lösning värd att överväga är att utforma avgränsningen till att omfatta *journalister* eller möjligen *journalistisk verksamhet* eller liknande. En stor del av det arbete som bedrivs inom den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen utgör journalistik och många som arbetar med nyhetsförmedling är journalister. Det finns exempel på lagar där sådana breda begrepp förekommer. I lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) stadgas t.ex. att flera av de centrala artiklarna i EU:s dataskyddsförordning (GDPR) och merparten av bestämmelserna i dataskyddslagen inte ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för bl.a. *journalistiska ändamål*. Samma begrepp användes i den tidigare gällande personuppgiftslagen (1998:204) och det tidigare gällande personuppgiftsdirektivet.

Vi gör dock bedömningen att en sådan avgränsning skulle bli för vid och också brista i tydlighet. Journalistik är en verksamhet som kan bedrivas av var och en. Kopplingen till nyhetsförmedlingen skulle därigenom också bli för vag.

I 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott framgår att tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel får meddelas bl.a. om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott i avsikt att på visst sätt påverka *den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik*. I författningskommentaren till bestämmelsen anges att med uttrycket avses framför allt massmedieföretag som bedriver verksamhet genom tv, radio, tidningar eller internet. Vidare omfattas gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för sådana organ. Med "annan journalistik" avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas.⁵⁵

⁵⁵ Se prop. 2005/06:177 s. 84.

Genom att använda begreppet *yrkesmässig nyhetsförmedling eller annan journalistik* åstadkoms alltså en avgränsning till verksamhet vid de traditionella massmedieföretagen. Men under begreppet faller också verksamhet vid andra massmedieföretag samt arbete som utförs av journalister på uppdrag av sådana organ som nu nämnts. Vi gör sammanfattningsvis bedömningen att det utgör en lämplig avgränsning för att tillgodose skyddsintresset.

För att markera att straffskärpningsgrunden tar sikte på att skydda framtagandet och förmedlingen av nyheter eller annan journalistik, och inte enbart den enskilda individen, bör bestämmelsen omfatta brott som begåtts mot en person *på grund av* att han eller hon yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Genom en sådan avgränsning markeras att det måste finnas en koppling mellan yrkesverksamheten och brottet i fråga. Det kan t.ex. handla om situationer där gärningsmannen försökt påverka en journalist att upphöra med viss bevakning av ett ämne eller en gruppering eller att hämnas mot honom eller henne för en tidigare publikation. Det bör dock inte krävas att gärningsmannen begått brottet på grund av någon särskild tidningsartikel, krönika eller tv-reportage för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Gärningar som helt saknar koppling till den angripnas yrkesverksamhet bör emellertid inte omfattas av bestämmelsen.

Närstående

Angrepp mot närstående till en yrkesverksam journalist riskerar att få samma negativa konsekvenser som ett angrepp direkt mot honom eller henne. Den föreslagna straffskärpningsgrunden bör därför också gälla angrepp mot närstående till den som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Det finns ingen gemensam definition av begreppet närstående. Ledning får i stället sökas i förarbetena till respektive bestämmelse. Begreppet närstående återfinns i sex bestämmelser i brottsbalken, närmare bestämt i 4 kap 3 § andra stycket (barnfridsbrott), 4 a § första stycket (grov fridskränkning), 6 kap. 6 § andra stycket (grovt sexuellt övergrepp mot barn), 8 kap. 13 § (åtalsbegränsningar avseende vissa tillgreppsbrott) samt i 29 kap. 2 § första stycket 8 (bedömning av straffvärdet vid brott som varit ägnade att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående) och 9

(bedömning av straffvärdet vid brott som begåtts mot förtroendevald eller närstående till honom eller henne). Den sistnämnda bestämmelsen har som behandlats ett skyddsintresse som delvis överensstämmer med det nu aktuella förslaget. Det ligger därför närmast tillhands att ta ledning i förarbetena till den bestämmelsen. Regeringen har uttalat att med närstående till förtroendevalda enligt 29 kap. 2 § första stycket 9 avses:

Personer som den förtroendevalde har ett nära förhållande med, t.ex. någon som är gift med den förtroendevalde eller sammanbor med denna under äktenskapsliknande förhållanden. Även särbor bör kunna omfattas. Straffskärpningsgrunden bör vidare omfatta egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den förtroendevalde har ett nära förhållande till. Personer som är närstående på annat sätt, t.ex. den förtroendevaldes föräldrar och syskon, bör typiskt sett också omfattas. Däremot bör personer som den förtroendevalde tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden i normalfallet inte omfattas, eftersom dessa personer typiskt sett inte har en sådan relation att det är motiverat att låta dem omfattas.⁵⁶

Regeringen problematiserade att närståendebegreppet kunde komma att tolkas på delvis olika sätt i olika bestämmelser i samma paragraf, närmare bestämt i punkt 8 och punkt 9. Eftersom de överväganden som motiverade respektive straffskärpningsgrund skilde sig åt var det enligt regeringen inte lämpligt att ge dem samma innebörd.⁵⁷ Vi gör sammantaget bedömningen att begreppet närstående bör ges samma innebörd som i straffskärpningsgrunden avseende förtroendevalda.

⁵⁶ Prop. 2018/19:154 s. 26.

⁵⁷ Ibid.

8 Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

8.1 Inledning och vissa utgångspunkter

I detta kapitel behandlar vi de delar av vårt uppdrag som rör straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt. Det är de enda straffbestämmelser som finns kvar i 20 kap. brottsbalken sedan mutbrott flyttats till 10 kap. samma balk. Som vi återkommer till har bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt varit föremål för lagstiftningsreformer vid flera tillfällen men hållits samman sedan 1948 års strafflag; då som s.k. *ämbetsbrott*. Det ursprungligt angivna motivet till bestämmelserna var att den offentliga tjänstens behöriga gång skulle skyddas. För att garantera nödvändig standard inom mängden av tjänsteåtgärder och upprätthålla berörda tjänstemäns integritet ansågs det nödvändigt att i betydande utsträckning underkasta ämbetsmännen strafftvång för gärningar som inte var straffbara om de begicks av andra medborgare.¹

I beskrivningen av vårt uppdrag i denna del anges att allmänheten har ett berättigat krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. I direktiven uttalas att det är nödvändigt med ett effektivt system för ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter. Ett sådant system stärker enligt regeringen medborgarnas rättssäkerhet och det är därför viktigt att straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat. I direktiven hänvisas till konstitutionsutskottets betänkande till riksdagen 2017/18:KU37 i vilket bl.a. följande anges.

¹ Se prop. 1975:78 s. 96 med hänvisning.

Ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle enligt utskottets mening stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det skulle också stärka tjänstemännens position mot otillbörliga påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. Utskottet anser mot den bakgrunden att en översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Det innebär inte att utskottet förespråkar en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen. Lagstiftningen bör i stället anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet.²

Vårt uppdrag omfattar endast det straffrättsliga ansvarsutkrävandet. Som vi återkommer till vilar det individuella ansvarsutkrävandet för offentligt anställda emellertid inte bara på straffrätten. Det finns också ett skadeståndsrättsligt och ett arbetsrättsligt ansvar. Det sistnämnda kan i sin tur sägas vara indelat i två delar. I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns regler om disciplinansvar och i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) finns regler om avskedande och uppsägning.

Därutöver fyller Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) viktiga funktioner genom möjligheterna att bl.a. rikta kritik mot felaktigheter i tjänsteutövningen och på så sätt bidra till normbildningen samt den praktiska hanteringen vid myndigheter m.m. Medan de olika sanktionsmöjligheterna mot den enskilda tjänstemannen är tillbakablickande är tillsynen från JO och JK till viss del framåtblickande.

När det kommer till straffstadgandet om brott mot tystnadsplikt är uppdraget inte lika brett. I den delen ska vi enligt direktiven göra en översyn av straffskalan för brott mot tystnadsplikt. I dag går straffskalan från böter upp till fängelse i ett år. I beskrivningen av uppdraget betonas även i denna del allmänhetens berättigade krav på hur den offentliga verksamheten ska bedrivas. Vidare anges att medborgarna ska kunna känna förtroende för att uppgifter som är av sådan karaktär att de enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda inte ska avslöjas eller utnyttjas på ett olovligt sätt. I direktiven uttalas att det inte framkommit skäl att ändra det straffbara området.

Kapitlet inleds med en redogörelse för de olika delarna i ansvars-systemet, med tyngdpunkt på straffrätten. Därefter behandlas brott mot tystnadsplikt, förhållandet i vissa andra länder och efter det

² S. 36. Riksdagen biföll konstitutionsutskottets betänkande, rskr. 2017/18:229.

något om hur förtroendet för statsförvaltningen ser ut i dag. Våra överväganden och förslag i fråga om tjänstefelsansvaret och brott mot tystnadsplikt är samlade i ett avslutande avsnitt.

8.2 Det arbetsrättsliga ansvaret

8.2.1 Det disciplinära ansvaret

Innebörden av ansvaret

Disciplinansvaret regleras i LOA. I myndighetsförordningen (2007:515) och anställningsförordningen (1994:373) finns förfaranderegler för utkrävande av ansvar. Disciplinansvaret innebär att en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas (14 § LOA).

Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag men en arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder. Löneavdrag får göras för högst 30 dagar och får per dag uppgå till högst 25 procent av daglönen, om inte annat avtalats genom kollektivavtal (15–16 §§ LOA). Frågan om disciplinansvar prövas av den myndighet där arbetstagaren tjänstgör, många gånger av en personalansvarsnämnd. För vissa högre tjänstemän beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinpåföljd (se närmare nedan).

Mål om disciplinansvar enligt LOA ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister (se 37 § LOA). En arbetstagare som vill söka ändring i ett beslut om tjänsteförseelse måste väcka talan i domstol inom viss tid. Detsamma gäller om JO eller JK vill få till stånd en ändring av ett beslut om disciplinansvar.

Syftet med det disciplinära ansvaret

Genom ämbetsansvarsreformen 1975 (se avsnitt 8.6.2) lämnades all statlig verksamhet som inte utgjorde myndighetsutövning oreglerad av straffrätten. Det uttalades i förarbetena att de nya straffbestämmelserna bara avsåg de allvarligaste angreppen mot intresset av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt. Det ansågs därför vara av väsentlig betydelse från såväl allmänhetens och den offentliga

arbetsgivarens som den enskilda arbetstagarens synpunkt att det ansvarssystem som skulle komplettera straffbestämmelserna skulle få en sådan utformning att alla rimliga effektivitets- och rättssäkerhetskrav skulle bli tillgodosedda.³

Kort tid efter införandet av de omfattande förändringar som blev resultatet av ämbetsansvarsreformen, gjordes en översyn av tillämpningen av disciplinansvarsreglerna. Den s.k. Tjänsteansvarskommittén ansvarade för översynen och kom genom sina studier fram till att någon ökning av antalet disciplinären den inte blivit följden av ämbetsansvarsreformen.⁴

I samband med utvidgningen av tjänstefelsansvaret 1989 (se avsnitt 8.6.4 nedan) genomförde den s.k. LOA-utredningen en översyn av bl.a. disciplinansvaret. LOA-utredningen noterade att samordningen mellan det disciplinrättsliga och det straffrättsliga ansvaret för arbetstagare hos staten hade kritiserats, men att kritiken varit ganska allmänt hållen. Enligt LOA-utredningen var det naturligt med samordningsproblem eftersom disciplinansvaret befinner sig i skärningspunkten mellan den straffrättsliga och den civilrättsliga lagstiftningen och då det är svårt att förena de disciplinära reglerna med båda dessa system. LOA-utredningen noterade att det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel utvidgats 1989. Trots att många av de förseelser som därefter kunde föranleda disciplinansvar "förmodligen [kunde] betecknas som myndighetsinterna förseelser, t.ex. sen ankomst och olovlig frånvaro" och som lika väl kunde förekomma i anställningsförhållanden inom den enskilda sektorn, ansåg kommittén att det samtidigt inte gick "att bortse från att det ofta ställs andra krav på den offentliga verksamheten än när det gäller privat verksamhet bl.a. av det skäl att den offentliga sektorn till stor del är skattefinansierad".⁵

I förarbetena till dagens LOA hänvisade även regeringen till de skillnader som finns mellan offentlig och privat verksamhet. Regeringen kunde visserligen notera att de formbundna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället för bestraffning användes andra mera konstruktiva åtgärder i syfte att få en försumlig arbetstagare att anpassa sig till de regler som gäller på arbetsplatsen, bl.a.

³ Prop. 1975:78 s. 154 f.

⁴ Se SOU 1996:173 s. 63 f. med hänvisning till Ds Ju 1983:7.

⁵ Enklare regler för statsanställda SOU 1992:60 s. 263.

tillsägelser, uppföljningssamtal och omplacering. Regeringen delade emellertid LOA-utredningens syn på varför det alltjämt finns behov av ett disciplinärt ansvarssystem.⁶

Räckvidden

Det disciplinära ansvaret är inskränkt på olika sätt. Ett straffrättsligt förfarande innebär hinder mot att inleda ett disciplinärt förfarande. Ingen kan alltså dömas för tjänstefel och samtidigt åläggas en disciplinpåföljd för samma gärning. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott (18 § LOA).⁷ Det finns i lagen också begränsningar i möjligheten att meddela disciplinpåföljd sedan en arbetstagares anställning har upphört eller uppsägning har skett. Det disciplinära ansvaret gäller inte heller för alla.

Enligt 1 § LOA gäller lagen i sin helhet för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och myndigheter under regeringen. Arbetstagare som är anställda hos statliga bolag, stiftelser och andra av staten ägda privaträttsliga rättssubjekt omfattas däremot inte av LOA.⁸ Med riksdagen åsyftas utskottsorganisationen och andra sådana hos riksdagen förekommande beredningsorgan som inte utgör egna myndigheter. Myndigheter under riksdagen är t.ex. JO, Riksrevisionen och Sveriges riksbank. Med myndigheter under regeringen avses hela den egentliga statsförvaltningen, dvs. alla de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen i enlighet med 12 kap. 1 § regeringsformen (inräknat myndigheten Regeringskansliet, dvs. Statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen), dels domstolarna, vilka i sin administrativa verksamhet lyder under regeringen. LOA är tillämplig också på fullmaktsanställda men för dem finns också bestämmelser i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

⁶ Prop. 1993/94:65 s. 85.

⁷ Detta kan problematiseras. En medborgare som i sin upprördhet över att ha drabbats av en försummelse anmäler en händelse till såväl polis som arbetsgivarmyndigheten har genom att vidta flera anmälningar samtidigt därför inte sällan åstadkommit att disciplinansvar inte kan utkrävas, om förundersökningen sedermera läggs ned p.g.a. bristande bevisning. För den som drabbats av en försummelse torde detta förhållande inte sällan vara problematiskt, eftersom bristande bevisning i praktiken är en ganska vanlig orsak till att förundersökningar läggs ned. Se Borgström, JO och Tjänstemännen – En laghistorisk studie, 2003, s. 352.

⁸ Jfr prop. 1993/94:65 s. 120.

Vissa av lagens bestämmelser gäller arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund (se 2 §). Bestämmelserna om disciplinansvar gäller emellertid inte för nämnda arbetstagare. För de kommunalt anställda gäller dock ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som i stort sett är identiskt med det som finns i LOA.⁹

LOA gäller över huvud taget inte för statsråden, JO, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören, tillförordnad riksrevisor, arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare eller för arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning (se 3 §).

Disciplinansvaret enligt LOA är dessutom undantaget för

1. dem som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen,
2. hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, för förseelser i denna yrkesutövning som ska prövas av inspektionen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
3. djurhälsopersonal för förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

Det bör nämnas att det vid utformningen av LOA övervägdes olika sätt att avgränsa lagens tillämpningsområde. Ett sådant sätt som övervägdes var att koppla förekomsten av myndighetsutövning inom en verksamhet till tillämpningsområdet för lagen. Men enligt regeringen fanns andra offentliga funktioner som ur det allmännas synvinkel kan uppfattas som lika viktiga som ren myndighetsutövning. En sådan avgränsning ansågs därför leda till ett alltför snävt tillämpningsområde.¹⁰ En utgångspunkt för lagstiftaren har varit att en särskild lagstiftning på området för den offentliga arbetsrätten bara ska omfatta anställda med arbetsuppgifter som från allmän synpunkt motiverar den särskilda styrning, insyn och rättssäkerhet som lagstiftningen kan erbjuda.¹¹

⁹ Hinn m.fl., Offentlig arbetsrätt (version 3, JUNO), kommentar till 14 §.

¹⁰ Prop. 1993/94:65 s. 35 f.

¹¹ Hinn m.fl., Offentlig arbetsrätt, (version 3, JUNO), kommentar till lagens tillämpningsområde 1–3 §§ med hänvisning till prop. 1993/94:65 s. 35.

LOA är en speciallag i vissa frågor i förhållande till den allmänna arbetsrätten. Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), LAS och andra allmänna arbetsrättsliga lagar tillämpas också på anställda inom den offentliga sektorn.

Det bör nämnas att den som har valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av rätten, enligt 20 kap. 4 § brottsbalken, skiljas från uppdraget om han eller hon har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han eller hon genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Bestämmelsen omfattar t.ex. ledamöter i beslutande statliga och kommunala församlingar samt ledamöter i kommunala nämnder. Av 20 kap. 4 § andra stycket följer att också personer som har valts till uppdrag som är förenat med myndighetsutövning hos en styrelse, ett verk, en nämnd, en kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, region eller kommunalförbund omfattas. Särskilda föreskrifter om bl.a. riksdagsledamöter finns också i 4 kap. 11 § och 13 kap. 4 § RF.

I rättsfallet RH 1997:48 dömdes en riksdagsledamot för två fall av grovt bedrägeri till villkorlig dom och böter. Hovrätten förordnade att riksdagsledamoten skulle skiljas från sitt uppdrag.

Personalansvarsnämnder och Statens ansvarsnämnd

Personalansvarsnämnderna

Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan, vars uppgift är att pröva frågan om disciplinansvar när en anställd har begått tjänstefel eller andra förseelser. Det kan t.ex. gälla olika former av misskötsel, avsteg från rutiner, kränkning och diskriminerande särbehandling, förseelse som rör arbetstider eller otillåten användning av myndighetens utrustning. Nämnden kan besluta om påföljder i form av skiljande från anställningen, varning, löneavdrag, åtalsanmälan och avstängning. Drygt 70 procent av alla myndigheter under regeringen har en personalansvarsnämnd.¹²

Statskontoret gjorde 2018 en granskning av samtliga personalansvarsärenden under perioden 2013–2017. Totalt rörde det sig om knappt 1 700 ärenden. Statskontoret konstaterade att i de flesta myndigheter är det sällsynt med personalansvarsärenden. Sju av tio

¹² Statskontorets studie *Myndigheternas personalansvarsnämnder, Om offentlig sektor*, 2018.

myndigheter hade högst ett ärende under perioden. Sex myndigheter hade var och en över 50 ärenden under perioden och tillsammans svarade de för mer än tre fjärdedelar av alla ärenden. Samtliga dessa sex myndigheter har fler än 8 000 anställda vardera.

I drygt 70 procent av ärendena fattade personalansvarsnämnden beslut om åtgärd. Den vanligaste åtgärden var varning, som svarade för drygt 40 procent av de beslutade åtgärderna. Löneavdrag respektive åtalsanmälan svarade vardera för cirka 20 procent av åtgärderna och avsked för knappt 10 procent.

I regeringens budgetproposition för 2021 framgår att de statliga myndigheterna hanterade totalt 247 personalansvarsärenden 2019, vilket var 46 färre än 2018. Av propositionen framgår också att det totala antalet ärenden mellan 2010 och 2019 var som högst 2012 (knappt 600 ärenden) och som lägst 2019 (247 ärenden).¹³ I tabell 8.1 nedan redovisas antalet personalansvarsärenden mellan 2015 och 2019 som lett till åtgärd samt hur många ärenden som prövats respektive år. Vid en jämförelse av antalet ärenden som tagits upp till prövning och antalet som lett till åtgärd respektive år framgår att ungefär sju av tio ärenden som togs upp ledde till någon form av åtgärd. Det framgår tydligt att varning var den enskilt vanligaste typen av åtgärd, följt av löneavdrag. Sett över femårsperioden syns en uppgång i antalet uppsägningar. Men i övrigt framgår inga tydliga trender.

Tabell 8.1 Personalansvarsärenden, typ av ärende och utfall 2015–2019. Antal

Typ av ärende	Ärende som lett till åtgärd				
	2015	2016	2017	2018	2019
Uppsägning	6	9	12	23	14
Avskedande	27	22	20	14	27
Varning	83	105	71	57	72
Löneavdrag	46	63	46	57	38
Åtalsanmälan	28	27	74	41	30
Avstängning	6	5	2	3	3
Totalt*	187	230	222	198	180
Antal ärenden till prövning	ca 270–280 **	298	326	293	247

* Diskrepansen mellan del- och totalsummorna i tabellen beror på att vissa ärenden lett till mer än en åtgärd.

** Antalet utläst av stapeldiagram.

Källa: prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 2, s. 71 och 2020/21:1 Utgiftsområde 2, s. 53 med hänvisning till Arbetsgivarverket.

¹³ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 2, s. 52 f.

Statens ansvarsnämnd

Statens ansvarsnämnd har till uppgift att besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande, läkarundersökning med tvång eller avstängning när det gäller statligt anställda med högre befattningar. Det rör sig om arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Bland de som omfattas finns ordinarie domare (bortsett från justitieråd). Ansvarsnämnden tar upp ärenden endast på anmälan av anställningsmyndigheten, JO eller JK. För anställningsmyndigheten finns en anmälningsskyldighet. Skrivelser från t.ex. allmänheten tas där emot inte upp av nämnden. Sådana skrivelser lämnas i stället regelmässigt utan åtgärd.¹⁴

Under 2020 registrerades 26 ärenden i ansvarsnämnden, varav 15 var anmälningensärenden. Av de inkomna anmälningarna gjordes fyra enskilda personer och dessa lämnades utan åtgärd. Av de ärenden som anhängiggjordes i behörig ordning föranledde fem fall inte någon åtgärd. En domare meddelades en varning och en övrig befattningshavare anmäldes till åtal. Två ärenden om avsked återkallades och ett ärende kvarstod vid årets utgång utan att ha avgjorts. Siffrorna för de senaste fem åren är snarlika de för 2020.

Tabell 8.2 Behörigen anhängiggjorda anmälningensärenden under åren 2016–2020

År	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomna ärenden	8	12	13	9	11
Avgjorda ärenden	8	12	13	9	9
Kvarstående ärenden	1	1	1	1	3

Källa: Statens ansvarsnämnds verksamhetsberättelse 2020.

¹⁴ Statens ansvarsnämnds verksamhetsberättelse för 2020.

Av tabell 8.3 nedan framgår inkomna anmälningssärenden uppdelade på yrkeskategorier.

Tabell 8.3 Inkomna anmälningssärenden per år uppdelade på yrkeskategorier

Anmälda personer	2016	2017	2018	2019	2020
Domare	5	5	6	6	6
Åklagare				2	
Polischefer	1				1
Professorer	2*	6	7		3
Övriga		1		1	1

* ett av ärendena avsåg tre professorer.

Källa: Statens ansvarsnämnds verksamhetsberättelse 2020.

I propositionen *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.* (prop. 2002/03:47) uttalades bl.a. att Statens ansvarsnämnd enligt regeringen fungerar effektivt och säkert. Nämnden fyller enligt regeringen en viktig funktion när det gäller att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolar och förvaltningsmyndigheter. Regeringen gjorde på förekommen anledning en prövning av initiativrätten till prövning i nämnden. För att ett ärende ska tas upp av nämnden skulle det enligt regeringen även fortsättningsvis krävas att en anmälan görs till nämnden av anställningsmyndigheten, JO eller JK. Skälen till ställningstagandet var i huvudsak att det inte fanns något som talade för att anställningsmyndighetens anmälningssplikt inte efterlevdes eller att JO respektive JK inte i önskvärd utsträckning utnyttjade möjligheten att anmäla försumliga befattningshavare. En ”åklagarroll” för Statens ansvarsnämnd skulle dessutom i grunden förändra dess roll och arbetsformer. Något behov av en sådan ordning hade enligt regeringens bedömning inte framkommit.¹⁵

8.2.2 Avskedande och uppsägning

Tidigare gällde särskilda regler för offentligt anställda personer i fråga om avskedande. Enligt 1976 års lag om offentlig anställning fick avskedande bl.a. ske om arbetstagaren hade begått brott som visade att arbetstagaren uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning.

¹⁵ Prop. 2002/03:47 s. 11 ff.

Numera gäller LAS bestämmelser om avskedande också för offentligt anställda. För ordinarie domare tillämpas dock regeringsformens föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgärden.

I (denna del av) det arbetsrättsliga ansvarssystemet består risken för den anställda – om han eller hon missköter sig i arbetet – i att bli uppsagd eller avskedad enligt reglerna i LAS. Detta innebär bl.a. att den anställda kan bli avskedad om han eller hon grovt åsidosätter sina åligganden mot arbetsgivaren (7 och 18 §§ LAS). I vissa fall kan arbetstagaren stängas av efter uppsägning (se 34 §). Arbetsdomstolen har i rättsfallet AD 2011 nr 56 uttalat att:

Den praxis som har utbildat sig kring frågan om det berättigade i ett avskedande av en anställd inom den offentliga verksamheten innebär bl.a. att de särskilda förhållanden som där råder ska beaktas, vilket för vissa offentliga tjänstemän i sin tur innebär att brottsliga handlingar i större utsträckning än för andra anställda kan leda till att handlingen anses innefatta ett grovt åsidosättande av den anställdes åligganden mot arbetsgivaren.

Beträffande polismän har Arbetsdomstolen vid åtskilliga tillfällen framhållit att det, med tanke på polisens uppgift att förebygga brott och utreda begångna brott, är särskilt viktigt att polismän avhåller sig från att själva begå brott (se t.ex. AD 1995 nr 42 med däri gjorda hänvisningar). Vidare har Arbetsdomstolen uttalat att brottslighet som sker i tjänsten normalt bedöms som betydligt allvarligare än brott utom tjänsten när det är fråga om uppsägning eller avskedande. Det finns emellertid exempel på fall där brottslighet som en polisman gjort sig skyldig till i tjänsten inte ansetts utgöra tillräckligt skäl för att skilja polismannen från anställningen (se AD 2004 nr 9).

Vi har inte gjort någon närmare granskning av vilka yrkeskategorier som är vanligast förekommande i arbetsrättsliga processer i domstol, men det finns uttalanden om att polismän liksom domare och annan personal från de rättsvårdande myndigheterna är de vanligast förekommande i denna typ av ärenden.¹⁶

Det arbetsrättsliga ansvaret hänger samman med det straffrättsliga på så sätt att både straffmätningen och påföljdsvalet kan påverkas av om arbetsrättsliga sanktioner kan förväntas (29 kap. 5 § första stycket 7 respektive 30 kap. 4 § brottsbalken).

¹⁶ Bull, Tjänstefelet och den goda förvaltningen, ur Fundamentala fragment: ett konstitutionellt lapptäcke, 2014, s. 489.

8.3 Det skadeståndsrättsliga ansvaret

8.3.1 Inledning

I fråga om det individuella ansvarsutkrävandet är bestämmelsen i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) främst i fokus. I paragrafen regleras arbetstagaransvaret för skadeståndsskyldighet. Som vi återkommer till är det ansvaret starkt begränsat och aktualiseras endast undantagsvis. För den skadelidandes möjlighet till skadestånd är det i stället många gånger mer relevant vad som sägs i 3 kap. skadeståndslagen om ansvar för det allmänna. En rättskälla av betydelse när det gäller statens skadeståndsskyldighet är beslut av JK som fattas inom ramen för statens frivilliga skadereglering. I många fall är det JK som företräder staten i dessa ärenden och reglerar skadeståndsfrågan. Att söka ersättning av JK är kostnadsfritt för den enskilda.

8.3.2 Skadeståndsansvaret för det allmänna

3 kap. 2 § skadeståndslagen

Av 3 kap. 2 § skadeståndslagen framgår att staten eller en kommun ska ersätta sådan personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse *vid myndighetsutövning* i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Detsamma gäller skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. 3 kap. 2 § innebär ett utvidgat skadeståndsansvar för främst staten och kommunen. Om skadan vållas vid myndighetsutövning svarar de för ren förmögenhetsskada på samma sätt som vid person- eller sakskada.

Upplysningar från en myndighets sida utgör i och för sig inte myndighetsutövning, men 3 kap. 2 § skadeståndslagen blir ändå ofta tillämplig om de kan anses lämnade *vid myndighetsutövning*. Även 3 kap. 3 § kan åberopas vid felaktig myndighetsinformation (se nedan), vilket får betydelse utanför myndighetsutövningens område. Men har myndighetsutövning förekommit har den skadelidande normalt anledning att i stället åberopa den strängare regeln i 3 kap. 2 §.¹⁷

¹⁷ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (version 6b, JUNO), kommentaren till 3 kap. 2 §.

För skadeståndsansvar krävs inte att exempelvis en viss tjänsteman dömts till ansvar för tjänstefel. Vållandebedömningen är objektiv. Det handlar om att värdera myndighetens handlande inte ur dess eget perspektiv utan ur allmänhetens synvinkel. Det avgörande blir de krav på rättssäkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilda rimligen har kunnat ställa i den aktuella situationen. Har myndigheten brustit i något av dessa avseenden, hjälper det inte att man från det allmännas sida kan åberopa särskilda förhållanden som gör handlandet i viss mån ursäktligt, t.ex. att felet har berott på tjänstemannens bristande erfarenhet, höga arbetsbörda eller hastigt påkomna sjukdom. Ansvaret gäller såväl för anonyma fel inom en myndighet som för s.k. kumulerade fel dvs. om flera funktionärer gjort sig skyldiga till mindre misstag eller förbiseenden men som sammantagna måste anses innebära att oacceptabla fel har förekommit i myndighetens verksamhet.¹⁸

Av stor betydelse är vilken typ av fel som begåtts från myndighetens sida. Har en lagregel förbisetts, lär i allmänhet det allmänna ansvara även om felet någon gång kan tyckas försvarligt.¹⁹

Som vi berört i annat sammanhang (se avsnitt 3.6.3 och 3.9.1) innebär uttrycket *vid myndighetsutövning* att paragrafen inte endast tar sikte på själva det beslut eller den åtgärd där myndigheten ingripit i den enskildas förhållanden. I doktrinen har som exempel angetts att en polisman råkar skada en enskilds bil vid inspektion och att en tjänsteman bryter mot sin lagstadgade tystnadsplikt i fråga om ett handlagt ärende. Det kan också handla om att fel begås på ett förberedande stadium, t.ex. av en tjänsteman som ska föredra ett ärende i en kommunal nämnd eller när ett vittne eller en part får ett felaktigt meddelande om tiden för en förhandling. Bestämmelsen omfattar också fel efter själva myndighetsbeslutet, t.ex. vid protokollföring, registrering eller expediering av beslutet, liksom andra oriktiga upplysningar med nära samband med myndighetsutövningen.²⁰

Enligt bestämmelsen svarar också det allmänna för kränkning genom sådana brott som anges i 2 kap. 3 § skadeståndslagen, så länge brottet begåtts vid myndighetsutövning. Tjänstefel kan under vissa

¹⁸ Prop. 1989/90:42 s. 15.

¹⁹ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (version 6b, JUNO), kommentaren till 3 kap. 2 §.

²⁰ Ibid.

begränsade omständigheter anses utgöra sådant brott.²¹ Även brott mot tystnadsplikt kan utlösa ett sådant ansvar.²²

3 kap. 3 § skadeståndslagen

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen infördes 1998 och innebär en utvidgning av det allmännas ansvar för ren förmögenhetskada även utanför det område som omfattas av myndighetsutövning. Sådan skada ska ersättas om den vållats genom felaktiga upplysningar eller råd och det finns särskilda skäl. Person- eller sakskada som vållats på detta vis svarar det allmänna för enligt 3 kap. 1 §.²³ Införandet av bestämmelsen i 3 kap. 3 § motiverades utifrån den enskildas beroendeställning i förhållande till myndigheterna. Det angavs i förarbetena att den enskilda medborgaren i regel litar på att information från just en myndighet är korrekt. Det bottnar i att myndigheter i allmänhet anses ha en särskild auktoritet men också i att myndigheterna ofta är ensamma om att kunna ge vissa besked inom sitt verksamhetsområde. Ett annat skäl till bestämmelsen grundade sig i viljan att fördela risken för uppkomna skador och att samtidigt åstadkomma en förebyggande effekt genom att ett något utvidgat ansvar kunde uppmuntra till förbättrade rutiner hos myndigheterna och även i övrigt höja kvaliteten i verksamheten.²⁴

I fråga om vad som avses med särskilda skäl framgår av bestämmelsen att det särskilt ska beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades. I förarbetena har uttalats att felaktig myndighetsinformation, med beaktande av kravet på särskilda skäl, inte regelmässigt är skadestandsgrundande. Omständigheterna måste vara av speciellt slag. Vidare uttalades följande.

Det är en markant skillnad mellan å ena sidan upplysningar av helt allmän karaktär och å andra sidan preciserad information exempelvis innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser. I det senare fallet bör felaktiga upplysningar oftare vara skadestandsgrundande. Av betydelse är främst om upplysningarna eller råden varit sådana att det rent objektivt funnits anledning att förlita sig på att informationen varit korrekt.

²¹ Se JK:s beslut i dnr 6188-12-41.

²² Se JK:s beslut i dnr 1155-00-40.

²³ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (version 6b, JUNO), kommentaren till 3 kap. 3 §.

²⁴ Prop. 1997/98:105 s. 35.

Även om det inte görs någon formell skillnad mellan skriftliga och muntliga meddelanden, kan det inte sällan finnas större anledning att lita på ett skriftligt besked än ett muntligt. Det tar normalt längre tid att utforma ett skriftligt besked, vilket ger informationslämnaren tid till viss eftertanke. Man kan också utgå ifrån att en enskild tjänsteman själv normalt fäster större vikt vid hur han uttrycker sig i skrift. Det skriftliga meddelandet har också en mer bestående karaktär än det muntliga. Allt detta gör att det oftare torde finnas särskilda skäl att anse en skriftlig upplysning skadeståndsgrundande än en muntlig.²⁵

I rättsfallet ”Kommunens oriktiga upplysning” NJA 2017 s. 824 prövade Högsta domstolen om en felaktig telefonuppgift som lämnats av en kommuns bygglovschef till ett bolag, skulle medföra skadeståndsskyldighet för kommunen utifrån bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen. Enligt Högsta domstolen förelåg särskilda skäl för skadeståndsskyldighet, trots att uppgiften lämnats i telefon, bl.a. därför att uppgiften hade nära samband med kommunens verksamhetsområde och innebar ett entydigt, konkret och reservationslöst besked. Även bygglovschefens befattning i kommunen hade betydelse för bedömningen.

3 kap. 4 § skadeståndslagen

Det krävs inte heller vållande från statens eller kommuns sida för att ersättning ska utgå enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen. Paragrafen, som infördes 2018, stadgar rätt till ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada, annan ideell skada och skada på grund av att någon kränkts på sätt som anges i 2 kap. 3 §, om skadan uppkommit till följd av att den skadelidandes rättigheter enligt Europakonventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Ersättning ska emellertid endast utgå om andra rättsmedel inte är tillräckliga. Något krav på att staten eller kommunen agerat vid myndighetsutövning finns inte.

²⁵ A. prop. s. 61 f.

Skadestånd enligt frihetsberövelagen

Staten har ett strikt skadeståndsrättsligt ansvar bl.a. för den som häktats eller varit anhållen i minst 24 timmar i sträck men då förundersökningen avslutats utan att åtal väckts eller det meddelats frikännande dom. Detsamma gäller för den som avtjänat fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd som därefter undanröjts eller förkortats. Detta följer av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder (frihetsberövelagen).

Statens frivilliga skadereglering

Det har pekats på att JK:s praxis – inom ramen för statens frivilliga skadereglering – på flera sätt kan vara välvilligare mot den skadelidande än vad som kan förväntas av en domstol.²⁶ I ett ärende, som rörde skadeståndsanspråk mot staten med anledning av polisens och åklagarens handläggning av ett brottmål, uttalade JK att det för den skadeståndsrättsliga prövningen saknade betydelse att ingen hade fällt till ansvar för brott (åklagaren hade lagt ned förundersökningen om tjänstefel). Vid bedömningen av skadeståndsfrågan ”brukar Justitiekanslern vara relativt generös mot den skadelidande såtillvida att bedömningen i gränsfall utgår från att ett tjänstefel har förekommit.”²⁷

Av JK:s årsredovisningar framgår att JK avgjorde i genomsnitt drygt 1 100 ärenden per år om skadestånd enligt skadeståndslagen mellan 2018 och 2020.²⁸ Ersättning beviljades i mellan drygt 14 och 18 procent av fallen.

Under samma period avgjordes nästan dubbelt så många ärenden per år grundade på frihetsberövelagen. För denna grupp av ärenden beviljades ersättning i 90 procent av fallen. Under 2020 utgjorde antalet inkomna skadeståndsärenden nästan hälften av det totala antalet inkomna ärenden hos JK. Tillsammans med tillsynsärendena dominerar skadeståndsärendena verksamheten på myndigheten.

Nedan ges exempel på skadeståndsärenden som avgjordes 2020.²⁹

²⁶ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (version 6b, JUNO) kommentaren till 3 kap. 2 § med hänvisning till förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk.

²⁷ Dnr 1266-07-40 och dnr 4801-06-40.

²⁸ I siffran har inte räknats med de 2 184 ärenden som avgjordes 2018 och som rört anspråk med anledning av uppgiftssamlingen Kringresande.

²⁹ Justitiekanslerns årsredovisning 2020, s. 17 f.

Kriminalvården, agerandet vid en kroppsvisitation. Vid genomförandet av en kroppsvisitation tvingades sökanden i en och halv timme att stå i en position på knä med fötterna i kors och händerna på väggen. Justitiekanslern fann att genomförandet av kroppsvisitationen hade varit mer ingripande än nödvändigt och inte uppfyllt kraven på proportionalitet. Åtgärden innebar även en överträdelse av sökandens rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det lidande som sökanden hade drabbats av ansågs dock tillräckligt kompenserat genom att Justitiekanslern konstaterade att Europakonventionen hade åsidosatts. Sökanden hade således inte rätt till någon ekonomisk ersättning för ideell skada med anledning av konventionsöverträdelsen. Kriminalvården fick kritik för sitt agerande. (Diariern 2130-19-4.3.2)

Migrationsverket, röjande av sekretessbelagda uppgifter. Sökanden begärde skadestånd med anledning av att Migrationsverket lämnat ut sekretessbelagda beslutsskäl som innehöll hennes inställning i fråga om återförening med sin familj. Justitiekanslern konstaterade att uppgifterna hade röjts trots att de vid en korrekt hantering vid utskicket av beslutet skulle ha hemlighållits och att det rörde sig om fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Även om de närmare omständigheterna kring felet inte kunde klarläggas på ett sådant sätt att någon enskild tjänsteman kunde ställas till svars fick röjandet enligt Justitiekanslern anses ha innefattat ett brott mot tystnadsplikt som gav rätt till ersättning för kränkning. Ersättningen fastställdes till 30 000 kr. (Diariern 2154-19-4.3.2)

Åklagarmyndigheten, långsam handläggning av en förundersökning. Sökanden begärde skadestånd med anledning av långsam handläggning av en förundersökning mot sökanden angående misstankar om trolöshet mot huvudman, grovt brott. Förundersökningen pågick under drygt sex års tid och överlämnades därefter till Ekobrottsmyndigheten (EBM). EBM lade därefter ned förundersökningen genom förundersökningsbegränsning. Sedan JK konstaterat att sökanden inte visat att hon lidit personskada prövades hennes rätt till ersättning enligt Europakonventionen. Enligt JK var den tid om fem år som gått från det att sökanden delgavs misstanke om brott till dess att förundersökningen lades ned en mycket lång tid, även med beaktande av att det rört sig om ett omfattande utredningsmaterial. Ersättningen bestämdes till 15 000 kr. (Diariern 1619-19-4.3.2)

8.3.3 Skadeståndsansvaret för arbetstagaren

Av 4 kap. 1 § skadeståndslagen framgår att för skada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till

handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Ansvar för den enskilda arbetstagaren kan uppstå på olika sätt bl.a. genom direktkrav av den skadelidande, regresskrav från arbetsgivaren eller genom krav från arbetsgivaren efter att arbetstagaren skadat arbetsgivaren. En stark huvudregel, som framgår genom kravet på synnerliga skäl, är att ansvaret stannar hos arbetsgivaren.

8.4 Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn

8.4.1 Justitieombudsmannens tillsyn

JO:s uppgift är, enligt 13 kap. 6 § regeringsformen samt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen), att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att det i den offentliga verksamheten inte bryts mot medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Ombudsmännen ska också verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas.³⁰ Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter (2 § JO-instruktionen). Till skillnad från JK har JO tillsyn också över riksdagens anställda och uppdragstagare. Det framgår av JO-instruktionen att JO inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett sådant ingripande (8 §).

I JO-instruktionen framgår att JO i ärende får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Dessutom får JO gör sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (6 § första stycket). JO får också som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrande-

³⁰ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 1 s. 37.

frihetsbrott (6 § andra stycket). Det kan handla om bl.a. tjänstefelsbrott eller brott mot tystnadsplikt. JO får dessutom göra anmälan beträffande befattningshavare som genom åsidosättande av vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd (6 § tredje stycket). JO får om det anses påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse göra anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd (fjärde stycket). Dessutom finns möjlighet att överlämna ett ärende till annan myndighet för att där utredas och prövas, om det är lämpligt (se 18 §).

Av tabell 8.4 nedan framgår antalet tillsynsärenden (klagomål, initiativ och inspektioner) som registrerats hos JO de senaste tio åren. Av tabellen kan bl.a. utläsas att antalet klagomål ökat kontinuerligt och sett över en tioårsperiod har ökningen varit drygt 40 procent. Det framgår också att ärendena till över 99 procent består av klagomål.

Tabell 8.4 Nyregistrerade tillsynsärenden

År	Klagomål	Initiativ	Inspektioner*
2019/20	9 598	33	44
2018/19	8 954	44	60
2017/18	8 756	30	40
2016/17	8 531	20	49
2015/16	7 807	30	48
2014/15	7 143	33	45
2013/14	7 108	31	51
2012/13	6 872	31	62
2011/12	6 818	40	57
2010/11	6 816	16	20

Redogörelse 2020/21:JO1, s. 607.

* Inkl. s.k. Opcat-inspektioner.

Riksdagen har vid flera tillfällen också uttalat att klagomålshandläggningen är JO:s viktigaste uppgift. Anledningen är att det anses vara betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt både att medborgarna har möjlighet att få myndigheternas åtgärder granskade av JO och att tjänstemännen är medvetna om att deras åtgärder kan komma att

granskas av JO. Detta förhållande har emellertid också kritiserats då det bl.a. har ansetts att JO:s inspektioner ger större resultat än klagomålshandlingen. Som en förklaring till detta har det anförts att ett enskilt klagomålsärende visserligen kan visa på att försummelser inom en myndighet har förekommit. Men anledningen till det kan bero på olyckliga omständigheter. Initiativärenden däremot, i form av t.ex. undersökningar av hur en viss ärendetyp generellt hanteras vid en eller flera myndigheter, kan utmynna i väl underbyggd kritik som såväl myndigheter som lagstiftare har svårt att nonchalera. JO:s initiativverksamhet i form av bl.a. inspektioner utmynnar därför ofta i uttalanden som har större tyngd än den kritik som framställs i klagomålsärenden.³¹

JO:s tillsynsfunktion fullgörs numera inte genom att ombudsmännen verkar för att enskilda personer ska få skadestånd eller motsvarande upprättelse för begångna fel. JO:s funktion är mer tillrättavisande och vägledande.³² JO har visserligen en möjlighet att driva åtal och att initiera disciplinärenden. Vid en granskning av JO:s ämbetsberättelser de senaste tre åren framgår emellertid att detta är mycket ovanligt. Under nämnda period har JO väckt åtal endast vid ett tillfälle. Sammanlagt två ärenden har överlämnats för disciplinär åtgärd och i genomsnitt har cirka fem ärenden per år avslutats där en förundersökning som JO beslutat lagts ned. I genomsnitt 14 ärenden per år har lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning som JO inlett.³³

Av tabell 8.5 nedan framgår utgången i de klagomålsärenden som avslutades under verksamhetsåret 2020/21. Det bör noteras att vem som helst kan anförda klagomål hos JO. Det finns inte något krav på att klaganden ska vara personligen berörd av den händelse som klagomålen avser. Anonyma klagomål tas enligt praxis emellertid inte upp till undersökning – men kan däremot ibland föranleda initiativärende.³⁴ De tio sakområden med flest antal avslutade ärenden har valts ut i denna redovisning.

³¹ Borgström, JO och tjänstemännen – En laghistorisk studie, 2003, s. 384 med hänvisningar.

³² A.a. s. 381.

³³ Redogörelse 2020/21:JO1, s. 615 f., 2019/20:JO1 s. 694 och 2018/19:JO1 s. 710.

³⁴ SOU 1975:23 s. 104 f.

Tabell 8.5 Utgången i de klagomålsärenden som avslutats verksamhetsåret 2020/21. Antal

Sakområde	Avslutade utan utredning	Överlämnade till annan myndighet	Avslutade efter viss utredning	Avslutade efter fullständig utredning; ingen kritik	Avslutade efter fullständig utredning; kritik	Summa ärenden
Socialtjänst inkl. LSS	1 270	1	255	31	119	1 676
Kriminalvården	957		242	81	92	1 372
Polis	711	2	356	1	22	1 092
Socialförsäkring	694	1	119	3	54	871
Utlänningsärenden	245		359	1	19	624
Hälsa- och sjukvård	512		40	6	34	592
Allmänna domstolar	216	6	146	2	16	386
Utbildning och forskning	321	1	45	5	14	386
Miljö- och hälso-skydd	160		71	1	12	244
Utanför kompetensområdet	224					224

Källa: Redogörelse 2020/21:J01, s. 610.

8.4.2 Justitiekanslerns tillsyn³⁵

Allmänt om Justitiekanslerns uppdrag

Medan JO endast har en tillsynsfunktion har JK fem huvuduppgifter; att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen, att reglera skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare. Dessutom utövar JK tillsyn över rättshjälpsfrågor, Sveriges advokatsamfunds disciplinverksamhet m.m.

JK:s verksamhet är framför allt reglerad i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I detta ingår att vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga

³⁵ Uppgifterna i detta avsnitt är, om inte annat anges, hämtade från de årsredovisningar som finns tillgängliga på Justitiekanslerns webbplats www.jk.se.

verksamheten. Myndigheten ska bevaka statens rätt och föra eller låta föra statens talan, om inte någon annan myndighet har denna uppgift.³⁶

Av lagen om Justitiekanslerns tillsyn framgår att JK utövar tillsyn över i princip samma myndigheter och tjänstemän som JO (2–3 §§). Liksom JO får JK som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget (5 §). Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande får även JK (likt JO) göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd (6 § första stycket). Det gäller även fall som aktualiserar avskedande eller avstängning. Av förordningen med instruktion för Justitiekanslern följer att JK inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl (4 §). Av instruktionen framgår vidare att JK endast ska pröva ett klagomål om frågans beskaffenhet ger anledning att ta upp saken till prövning (15 § andra stycket). Detta markerar att JK:s tillsyn över den offentliga sektorn bör bedrivas genom initiativverksamhet.³⁷

Tillsynsärenden

Mellan 2018 och 2020 avgjorde JK i genomsnitt drygt 1 100 tillsynsärenden per år, varav knappt hälften grundade sig på anmälningar från enskilda. Under 2020 aktualiserades ett stort antal tillsynsärenden genom klagomål från enskilda men endast ett fåtal av dessa föranledde någon närmare granskning. 800 ärenden avslutades utan någon åtgärd från JK, utöver ett brevsvar till de flesta av anmälarna. I tre ärenden där enskilda gjort anmälan och i två ärenden som tillkommit på JK:s eget initiativ har JK uttalat kritik eller gjort uttalanden. Kritiken har i flera fall avsett långsam handläggning. 22 ärenden som avsåg anmälningar från enskilda om brott i tjänsten avslutades med beslut om att förundersökning inte skulle inledas. Båda ärenden som avsåg anmälningar från andra myndigheter kom från Domstolsverket. Anmälan gällde en dom som avkunnats och som när den expedie-

³⁶ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 1, s. 82.

³⁷ Borgström, JO och Tjänstemännen – En laghistorisk studie, 2003, s. 387.

rades innehöll felaktiga domslut och domskäl. JK inledde förundersökning om tjänstefel mot den ansvarige lagmannen. Efter att förundersökningen lagts ned anmälde JK lagmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinpåföljd.

8.5 Något om genomförandet av visseblåardirektivet

I samband med att detta betänkande lämnas till tryck genomförs i svensk rätt det s.k. visseblåardirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2019/1936 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten). Genomförandet sker bl.a. genom att en ny lag införs – lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden – som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

I den nya visseblåarlagen uppställs en skyldighet för verksamhetsutövare med fler än 50 arbetstagare att inrätta rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning (5 kap. 3 §). Med verksamhetsutövare avses såväl statliga förvaltningsmyndigheter, domstolar och kommuner som privata arbetsgivare. Skyddet i lagen består av ansvarsfrihet för, och förbud mot hindrande åtgärder och repressalier mot, den rapporterade personen men också t.ex. för personer som bistår den rapporterade personen (3 kap.). Skyddet gäller inte vid uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad tystnadsplikt (jfr avsnitt 3.9.2).

Skyddet i lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden bl.a. som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram (1 kap. 2 § första stycket). Med arbetsrelaterat sammanhang avses en persons nuvarande eller tidigare arbete i bl.a. offentlig verksamhet. De missförhållanden som omfattas är både sådana som består i handlingar och underlåtenheter, oavsett om det rör ett uppsåtligt eller oaktsamt agerande eller om missförhållandena har sin grund i omständigheter som ingen särskild person kan lastas för, dvs. olyckshändelser. För att det ska anses finnas ett allmänintresse krävs att missförhållandena angår allmänheten. Lagen är således inte tillämplig när det gäller rapportering av sådant som endast rör den rapporterade personens egna arbets- eller anställningsförhållanden. Det kan vara så att ett missförhållande

som rör ett avtal eller en annan rättshandling och som i strikt mening endast angår avtalsparterna eller de som vidtar rättshandlingen, ändå påverkar allmänheten, t.ex. om det rör sig om korrupta handlingar.³⁸

Utöver att missförhållandena ska angå en krets som kan betecknas som allmänheten krävs att allmänheten har ett legitimt intresse av att missförhållandena kommer fram. Det anges i förarbetena att det som regel finns ett allmänintresse av att överträdelse av gällande föreskrifter som meddelats av riksdagen, regeringen eller annan myndighet kommer fram. Detta gäller även överträdelse av bindande föreskrifter från EU. Även frågor som rör felaktigt eller obehörigt användande av allmänna tillgångar omfattas, om det inte rör sig om bagatellartade förhållanden.³⁹

I konsekvensanalysen uttalade regeringen att den nya lagen bedöms ha betydande brottsförebyggande effekter:

En ökad insyn kan innebära att förutsättningar för att brottslighet avslöjas ökar. Möjligheterna att komma till rätta med t.ex. korruptionsbrott, skattebrott och annan brottslighet bör öka genom att arbetstagare och andra som omfattas av den föreslagna lagens skydd upplever en större trygghet att rapportera om sådana brott. Detta kan också ha en preventiv effekt eftersom det kan antas att vissa brott som skulle ha begåtts inom verksamheter inte begås därför att risken att bli upptäckt bedöms som större.⁴⁰

8.6 Det straffrättsliga tjänstefelsansvaret

8.6.1 Inledning

I mitten av 1970-talet genomfördes ämbetsansvarsreformen. Vi återkommer till vad reformen innebar mer i detalj, men först ska nämnas att före reformen förelåg för statsanställda identitet mellan det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelse i tjänsten och det disciplinära ansvaret. Reglerna om disciplinansvar i den då gällande statstjänstemannalagen var i sak likalydande med bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt dåvarande 20 kap. 4 § brottsbalken.

Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för statsanställda. För i princip varje fel eller

³⁸ Prop. 2020/21:193 s. 266 f.

³⁹ A. prop. s. 268.

⁴⁰ A. prop. s. 264.

försummelse i tjänsten kunde ansvar för (i vart fall) tjänstefel utdömas. För det brottet dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som låg honom eller henne enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Det då gällande tjänstefelansvaret omfattade även icke uppsåtliga förfaranden. För allvarligare brott kunde ansvar för tjänstemissbruk komma i fråga. För det brottet dömdes en ämbetsman som missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. Enligt ordalydelsen gällde dessa ansvarsregler den som var ämbetsman. Genom särskilda bestämmelser var emellertid deras räckvidd utsträckt så att de omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst i vilken endast mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick. Den för vilken ämbetsansvaret gällde kunde vid sidan av vanliga straff dömas till de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension.⁴¹

8.6.2 Ämbetsansvarsreformen

Ämbetsansvarsreformen var resultatet av ett omfattande utredningsarbete av den av regeringen tillsatta Ämbetsansvarskommittén. Redan 1966 beslutades att frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar skulle utredas. Tre år senare överlämnade kommittén principbetänkandet *Ämbetsansvaret* (SOU 1969:20) och tre år därefter slutbetänkandet *Ämbetsansvaret II* (SOU 1972:1). Efter en tids beredning i Regeringskansliet överlämnades propositionen *Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.* (prop. 1975:78). Riksdagen antog lagändringarna som trädde i kraft 1976.

Den principiella utgångspunkten i arbetet var att skapa ett för all offentlig verksamhet enhetligt sanktionssystem med två olika slags påföljder; straffrättsliga och utomstraffrättsliga. Båda skulle ha till syfte att skydda samhällsmedborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Svårhetsgraden av möjliga angrepp på detta intresse skulle få avgöra vilket slag av påföljd som skulle tillgripas.⁴²

⁴¹ Se prop. 1988/89:113 s. 3 f. och prop. 1975:78 s. 99.

⁴² Prop. 1975:78 s. 109.

Ämbetsansvarsreformen innebar att något allmänt straffrättsligt ansvar för tjänstefel inte längre skulle gälla. Genom de nya bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken begränsades straffansvaret till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndighetsutövning (se avsnitt 3.6.1 angående den ändring som samtidigt genomfördes i 17 kap. brottsbalken). Ansvar kunde bara aktualiseras om gärningen inneburit någon form av myndighetsutövning och om den orsakat någon förfång eller otillbörlig förmån som inte varit ringa. Det krävdes grov oaktsamhet för att ansvar för vårdslös myndighetsutövning skulle inträda. Annan tjänsteutövning lämnades straffrättsligt utan sanktioner. I enlighet med den privaträttsliga synen på anställningsförhållandet betraktades förseelser i tjänsten som ett brott mot anställningsavtalet.⁴³

Ämbetsansvarsreformen var alltså genomgripande och innebar en betydande avkriminalisering. I förarbetena uttalades angående principerna för ett nytt sanktionssystem följande.

Det nuvarande ämbetsansvarssystemet framstår som föråldrat och behäftat med åtskilliga brister. Särskilt anmärkningsvärt är att så gott som varje förseelse i tjänsten åtminstone principiellt sett är straffbelagd. Bestämningen av de tjänstemannagrupper, som är underkastade straffansvar och/eller disciplinansvar, bygger vidare på mycket vaga och enhetliga kriterier. I stor utsträckning är bägge ansvarsformerna tillämpliga samtidigt utan att några motiv för denna reglering står att finna. Härtill kommer att uppsägning ofta kan tillämpas alternativt till de offentliga påföljderna. De reformer som föreslås av ämbetsansvarskommittén går i huvudsak ut på en avsevärd inskränkning av det straffbara området, en rationellare bestämning av den personkrets som skall vara underkastad straffansvar samt ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. Dessa riktlinjer anser jag, i likhet med flertalet remissinstanser, vara väl ägnade att läggas till grund för utformningen av ett nytt sanktionssystem [...].⁴⁴

I det nya sanktionssystemet knöts alltså det straffrättsliga ansvaret till begreppet myndighetsutövning (jfr avsnitt 3.6.2). Angående den straffrättsliga avgränsningen uttalades följande.

⁴³ Jfr SOU 1996:173 s. 22 f. med hänvisningar.

⁴⁴ Prop. 1975:78 s. 139.

I motivet till förslaget till skadeståndslag (prop. 1972:5 s. 502) uttalade jag bl.a. att bestämmelsen i 3 kap. 2 § andra stycket samma lag genom en valda formuleringen kommer att omfatta åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentlighetsrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Jag konstaterade också att fel som begås på det förberedande stadiet av ett förvaltningsärende – exempelvis försummelse vid ärendets föredragning eller vid avgivande av yttrande i ärendet – inte sällan leder till att den enskilde lider skada även i de fall då någon anmärkning inte kan riktas mot den som har träffat det slutliga avgörandet.⁴⁵

Enligt uttalanden i förarbetena var det emellertid för straffansvaret att gå för långt att låta ansvaret vara detsamma som i skadeståndslagen:

[...] straffansvaret avser den eller de personer som fattar det beslut eller vidtar den åtgärd som utgör myndighetsutövningen. Föredragande eller annan som är närvarande vid den slutliga handläggningen utan att formellt delta i beslutsfattanden kan således inte drabbas av ansvar, även om han enligt föreskrift i instruktion e.d. haft att anmäla skiljaktig mening och underlåtit att göra detta.⁴⁶

När det gäller ansvarskretsen uttalades att ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar – riksdagen respektive exempelvis kommun- och landstingsfullmäktige – enligt gällande rätt inte kunde dömas för tjänstefel utan endast för bl.a. brott mot tystnadsplikt. Eftersom dessa personer svarade direkt inför sina väljare ansågs det inte föreligga något behov av att kriminalisera oriktig myndighetsutövning av de persongrupperna (se mer om detta i avsnitt 8.6.5).⁴⁷

Det uttalades att med införandet av rekvisitet myndighetsutövning blev personkretsen för den nya straffbestämmelsen avsevärt mindre än tidigare. Däremot ansågs det vara motiverat att låta ansvar även fortsättningsvis gälla för oaktsamma gärningar. Detta med hänsyn till de för både det allmänna och den enskilda allvarliga följder som kan vara förenade med oriktig myndighetsutövning. Däremot krävdes att oaktsamheten var grov med motiveringen att det stod i överensstämmelse med reformens grundtanke att behålla straffrättsliga sanktioner endast för allvarliga angrepp på de enskilda medborgarnas rättsläge.⁴⁸

⁴⁵ A. prop. s. 144.

⁴⁶ A. prop. s. 145.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ A. prop. s. 146 f.

Genom reformen infördes som ersättning för det i flera delar upphävda straffansvaret ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem som senare kom att överföras till LOA.

8.6.3 Tjänsteansvarskommittén

Relativt nära inpå genomförandet av ämbetsansvarsreformen tillsattes den s.k. Tjänsteansvarskommittén med uppdraget att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Ett år efter att kommittén tillsatts överlämnades delbetänkandet *Åtal mot offentliga funktionärer* (Ds Ju 1980:13) och drygt två år senare det relativt omfattande slutbetänkandet *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet* (Ds Ju 1983:7).

Enligt Tjänsteansvarskommittén saknades skäl att frångå det grundläggande synsättet på frågan hur det för offentlig verksamhet avsedda ansvarssystemet skulle vara uppbyggt. Följande uttalades.

När det gäller att bestämma det straffbara områdets omfattning bör alltså även framgent avgörande vara behovet av skydd för de enskilda samhällsmedborgarna mot angrepp på dem som oriktig utövning av den offentliga verksamheten kan innebära.⁴⁹

Kommittén utvecklade sitt resonemang på följande sätt.

Härutöver finns emellertid anledning att iaktta också följande. Såsom framhålles i direktiven för utredningen bör sanktionssystemet erbjuda tillräckligt effektiva möjligheter att komma till rätta med ev. förekommande missförhållanden, men likväl i första hand verka i förebyggande syfte och därutöver tillgodose de offentliga funktionärernas eget anspråk på rättssäkerhet. Synpunkter av denna art får givetvis särskild betydelse när det gäller det disciplinära ansvarets utformning.

När det gäller att dra gränsen mellan det straffbara området och området för disciplinansvar finns ytterligare en synpunkt på vilken ämbetsansvarsreformen bygger och som, såsom även framhålles i tjänsteansvarskommitténs direktiv, bör bilda utgångspunkt också för det framtida ansvarssystemet. Den aspekt det här blir fråga om är, att särskilda ansvarsregler för de offentligt anställda bör ställas upp endast så långt det motiveras av den offentliga sektorns särart. Är det fråga om förseelser som inte skiljer sig från vad som kan förekomma även i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes arbetstagare bör förseelserna i princip kunna beivras på samma sätt som inom den enskilda sektorn.⁵⁰

⁴⁹ Ds Ju 1983:7 s. 201.

⁵⁰ A. Ds s. 201 f.

Tjänsteansvarskommittén kom till slutsatsen att det saknades anledning att i grunden ifrågasätta den då gällande gränsdragningen mellan straffrättsligt sanktionerade och disciplinärt sanktionerade beteenden. Grunden för detta var som framgick att kommittén intog samma grundläggande syn på frågorna som ämbetsansvarskommittén gjort, men också då man såg lagtekniska problem med att hitta en annan lösning.⁵¹

Tjänsteansvarskommittén ifrågasatte emellertid om det område som i praxis kommit att omfattas av myndighetsmissbruksregeln verkligen motsvarade det område som lagstiftaren avsett kriminalisera. Med utgångspunkt i att ett av huvudproblemen i sammanhanget var oklarheter kring den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning, lämnades förslag på vissa språkliga justeringar. Det föreslogs bl.a. att uttrycket ”i myndighetsutövning” skulle ersättas av begreppet ”i verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar”.⁵²

I regeringens proposition *Om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.* (prop. 1984/85:117), uttalades att det i och för sig kunde finnas anledning att överväga den språkliga utformningen av ansvarsregeln som tjänsteansvarskommittén föreslagit. Departementschefen uttalade att begreppet myndighetsutövning vållat tillämpningssvårigheter men att begreppets innebörd successivt blivit tydligare, i takt med att antalet domstolsavgöranden ökat. Dessutom hänvisades till att begreppet myndighetsutövning förekommer i andra straffbud i brottsbalken men också i regeringsformen, skadeståndslagen och i LOA.⁵³ Någon ändring i bestämmelsen genomfördes inte.

8.6.4 1989 års reform

Röster kom snart att höjas för att tjänsteansvarsreglerna återigen skulle ses över. I mitten av 1980-talet tog justitieutskottet upp frågan. Enligt utskottet skulle en utgångspunkt för en översyn av reglerna vara att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd. Likt tidigare utredningar angavs som huvudsakligt syfte att det låg i medborgarnas intresse att den offentliga verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt, utan ovidkommande hänsyn. Därutöver anförde utskottet bl.a. följande.

⁵¹ A. Ds s. 216.

⁵² Jfr SOU 1996:173 s. 31.

⁵³ Prop. 1984/85 :117 s. 14 f.

Enligt utskottets uppfattning kan det inte gärna komma i fråga att införa en straffbestämmelse om tjänstefel liknande den som före ämbetsansvarsreformen fanns i 20 kap. 4 § BrB. Enligt den straffbelades minsta handling eller underlåtenhet hur ringa saken än var. Vissa begränsningar erfordras uppenbarligen.

Vad som är förtjänt att överväga är frågan om att ändra det nu gällande kravet på grov oaktsamhet i stadgandet om vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § andra stycket BrB. En annan tanke värd att pröva är huruvida man inte bör avskaffa det nuvarande kravet i paragrafen på att gärningen skall ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa och istället sätta upp en avgränsande bestämmelse om att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall. I linje med vad departementschefen anför i propositionen torde också böra övervägas en omreglering av begreppet myndighetsutövning i paragrafen bl.a. så att dit förs också sådana områden av den offentliga verksamheten som rör lagtillämpning utan att det därför är fråga om utövande av myndighet. Även andra vägar att nå det åsyftade resultatet får naturligtvis prövas samtidigt som man måste beakta kontaktytorna med den disciplinrättsliga regleringen.⁵⁴

Riksdagen biföll justitieutskottets hemställan och regeringen genomförde en förnyad utredning som presenterades i departementspromemorian *Myndighetsmissbruk* (Ds 1988:32).

I promemorian ställdes frågan vilken offentlig verksamhet som borde omfattas av straffansvar. Det konstaterades att offentlig verksamhet bedrivs i många olika former, i första hand av de statliga och kommunala myndigheterna, men också av privaträttsliga subjekt. De har mer eller mindre nära anknytning till staten eller kommunerna genom ägarförhållanden e.d. Det hänvisades också till att verksamhetens innehåll kan vara mer eller mindre typiskt offentlig hos både myndigheter och privaträttsliga subjekt. Men mest karaktäristisk är, konstaterades i promemorian, den offentliga verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt, dvs. myndighetsutövning i flertalet fall.⁵⁵

I promemorian inventerades flera olika möjliga indelningsgrunder för den offentliga verksamheten. En tänkbar distinktion ansågs vara den mellan förvaltning och rättsskipning. En annan var mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Som exempel angavs i sistnämnda avseende att det typiska för ärendehandläggning är att den mynnar ut i ett beslut i formell mening, medan faktiskt handlande utgörs av konkret verksamhet som vård av patienter, undervisning av elever etc.

⁵⁴ JU 1985/86:34 s. 3 f.

⁵⁵ Ds 1988:32 s. 36.

En tredje distinktion kunde göras mellan lag- och rättstillämpning å ena sidan och annan verksamhet å andra sidan. Slutsatsen var att:

[d]et enda användbara kriteriet på vad som kan anses vara den offentliga verksamhetens särart synes därmed vara att det är fråga om myndighetsutövning. Detta begrepp bör därför fortfarande vara det huvudsakliga när man avgränsar straffbestämmelsernas tillämpningsområde.⁵⁶

Vidare anfördes följande.

I de överväganden som nu gjorts ligger att s.k. myndighetsinterna förseelser av typ onykterhet på arbetsplatsen, frånvaro utan giltig orsak och liknande bör falla utanför det kriminaliserade området. Förseelser av det slaget kan vara allvarliga nog och kanske till och med föranleda att arbetstagaren skiljs från anställningen. Däremot bör de inte kunna följas av straff enbart av det skälet att den felande är en offentlig funktionär.

Vidare innebär bibehållande av myndighetsutövning som det centrala i straffansvaret att stora delar av det faktiska handlandet i den offentliga verksamheten kommer att ligga utanför ansvarsbestämmelsernas tillämpningsområde. Också här bör ingripande kunna ske bara i disciplinär ordning.⁵⁷

I promemorian föreslogs däremot att det i lagtexten skulle göras ett tillägg till ”i myndighetsutövning” i form av ”eller när han i annat fall hos en myndighet handlägger ärende som har samband med myndighetsutövning”.

I den efterföljande propositionen (prop. 1988/89:113) uttalade regeringen att det inte fanns belägg för att standarden på den offentliga verksamheten hade sänkts såsom en följd av ämbetsansvarsreformen. Enligt regeringen fanns det

[...] ingenting som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Och det gäller trots att allt större krav ställs på deras effektivitet och produktivitet.⁵⁸

Vidare uttalades att en intensifierad utbildning och annan kompetensutveckling liksom andra åtgärder för att förbättra myndigheternas verksamhet ofta kunde vara väl så effektiva medel mot att fel begås som hot om straff.⁵⁹

⁵⁶ A. Ds s. 40.

⁵⁷ A. Ds s. 41.

⁵⁸ Prop. 1988/89:113 s. 8.

⁵⁹ Ibid.

Som skäl för att ändå vidga ansvarsområdet anfördes att det inte gick att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Det uttalades bl.a. därför att det inte gick att undvara ett ändamålsenligt utformat, speciellt sanktionssystem. Dessutom hänvisades till vikten av att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat; det för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skulle kunna bevaras. Slutsatsen var att det fanns ett behov av en lagändring.⁶⁰

Departementschefen stämde också in i slutsatsen att begreppet myndighetsutövning även fortsättningsvis skulle avgränsa det straffrättsliga ansvarsområdet. När det gällde frågan om hur nära anknytning som det straffrättsliga ansvaret skulle ha till myndighetsutövningen förordades en lösning som innebar att begreppet ”i myndighetsutövning” byttes mot ”vid myndighetsutövning”. Det hänvisades bl.a. till att motsvarande uttryck fanns i 3 kap. 2 § skadeståndslagen och de fördelar det skulle ha vid uttolkning av begreppet. Samtidigt betonades att någon fullständig korrespondens mellan de båda paragraferna inte var avsedd. Uttrycket ”vid myndighetsutövning” skulle innebära att bestämmelsen kom att omfatta inte bara handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning utan också andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning.⁶¹

Reformen innebar också att förfångsrekvisitet togs bort. I denna del uttalade regeringen att rekvisitet – då gärningen för någon enskild eller för det allmänna medfört förfång eller otillbörlig förmån – hade vållat vissa tillämpningssvårigheter. I praktiken torde det ha verkat begränsande på straffbestämmelsens tillämpning. Enligt departementschefen borde man kunna ingripa mot klart klandervärda förfaranden oberoende av vilken effekt som förelåg i det enskilda fallet. För att emellertid motverka att en sådan förändring av bestämmelsen skulle kunna leda till att även mera bagatellartade förfaranden skulle falla inom det straffbara området gjordes ytterligare en förändring av paragrafen. Det föreslogs att gärningar som vid en helhetsbedömning bedömdes som ringa skulle undantas från straffansvar. Bedömningen skulle främst ske mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna.⁶²

⁶⁰ A. prop. s. 8 f. Se också viss kritik mot resonemanget i SOU 1996:173 s. 34.

⁶¹ A. prop. s. 13 f.

⁶² A. prop. s. 17.

Vid Lagrådets granskning av förslagen framfördes inte några direkta anmärkningar. Lagrådet ansåg emellertid att reformen ändå borde "betraktas som temporär". Lagrådet hänvisade bl.a. till rättsfallet NJA 1988 s. 26 som rörde en situation där en kommunstyrelse beslöt att agera i strid med ett domslut. JK väckte åtal mot ledamöterna i kommunstyrelsen och yrkade ansvar för myndighetsmissbruk, alternativt vårdslös myndighetsutövning. Högsta domstolen fann emellertid att kommunstyrelsens förfarande inte utgjorde myndighetsutövning och lämnade åtalet utan bifall.

Enligt Lagrådet var det oacceptabelt att en myndighet kan trotsa en domstols beslut utan att de ansvariga kan ställas till svars. Bl.a. mot bakgrund av nämnda rättsfall såg Lagrådet behovet av att:

[...] i ett sammanhang pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder och enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida.⁶³

Vidare uttalades att hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten borde prövas på nytt när erforderligt utredningsunderlag förelåg. Även det disciplinära ansvarssystemet borde uppmärksammas i det sammanhanget.⁶⁴

8.6.5 Utredningsarbetet efter 1989 års reform

Förvaltningspolitiska kommissionen

Efter knappt två års arbete överlämnade Förvaltningspolitiska kommissionen sitt betänkande *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57). Kommissionen hade regeringens uppdrag att analysera om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenliga. Kommissionen skulle också lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas.

Vad som är mest relevant för vårt uppdrag är den rapport som lämnades till kommissionen: *När makten gör fel – Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar* (SOU 1996:173). I rapporten, som

⁶³ A. prop. s. 33.

⁶⁴ Ibid.

skrevs av en av kommissionsledamöterna, behandlades det rättsliga ansvaret för offentligt anställda.

I rapporten redovisades bl.a. en genomgång av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 1989 och 1996 avseende det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Utifrån denna genomgång konstaterades bl.a. att gränserna för vad som ansågs ha skett *vid myndighetsutövning* hade börjat dras upp (rättsfallen NJA 1994 s. 325 och RH 1994:70).

Det konstaterades vidare att genomgången inte givit något resultat av intresse när det kom till frågan om var gränsen för ringa brott gick för personer med helt osjälvständiga uppgifter. Frågan ställdes om det skulle tolkas som att regeln haft avsedd verkan och alltså höll dessa anställda borta från åtal, eller om bristen på prejudikat också kunde tolkas som att åklagare och JO varit alltför försiktiga och inte "nått ner" till gränsen för ansvarsfrihet. På temat ringa brott uttalades att avsaknaden av avgöranden (ett undantag var rättsfallet NJA 1996 s. 307) gällande gärningar med ringa följder sannolikt hade att göra med att gränfall som kunde illustrera bestämmelsens räckvidd mer sällan kommer till polisens, åklagares och JO:s kännedom. Sådana gärningar kommer därför inte heller att åtalas eller prövas i domstol.

I fråga om kravet på aktsamhet hänvisades till att det vanligast förekommande kriteriet för bedömningen av om gärningen är ringa, varit huruvida den klarlagda oaktsamheten varit ringa. Det hänvisades i denna del till rättsfallet NJA 1992 s. 310 i vilket Högsta domstolen uttalade att uppgifter som innefattar kontroll över frihetsberövanden är av sådan vikt att det endast under speciella förhållanden kan bli fråga om att anse oaktsamheten ringa.

En slutsats i rapporten var att trots den utvidgning av ansvaret som genomfördes 1989 var det alltjämt poliser och domare som dominerade i rättsfallen. Detta var enligt rapporten möjligen naturligt eftersom dessa personalkategorier i så hög grad ägnar sig åt myndighetsutövning. Samtidigt ansågs det förvånande att inte fler fall av tjänstefel kunnat upptäckas bland arbetstagare som har till uppgift att avgöra ingripande beslut för enskilda om sociala förmåner m.m. Att inte fler arbetstagare med uppgift att fatta för medborgarna gynnande beslut förekom i de studerade tjänstefelsdomarna ansågs kunna ha flera förklaringar. Ett tänkbart skäl ansågs kunna vara att dessa arbetstagare mer sällan gör fel, ett annat skäl att färre domar som rör dessa personalkategorier överklagas från första instans, men någon rimlig förklaring till att det skulle vara så ansågs svår att finna. Den mest

sannolika förklaringen förmodades i stället vara att de personalkategorierna mer sällan polisanmäldes för tjänstefel. I rapporten fördes ett resonemang om att det möjligen i sin tur hade att göra med att t.ex. någon som känt sig felaktigt behandlad i fråga om socialbidrag drar sig för att polisanmäla, utifrån en rädsla för en mer njugg behandling eller utifrån en okunskap om den beslutande tjänstemannens ansvar och skyldigheter. Till det fördes den omständigheten att dessa personalkategorier möjligen verkade i organisationer ”där kulturen är sådan att arbetskamrater och arbetsgivare kanske inte gör rättssak av förhållanden på arbetsplatsen”.⁶⁵

I rapporten fördes ett resonemang om betydelsen av en hög arbetsbelastning för frågan om tjänstefelsansvar. Det hänvisades till att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1993 s. 216 kommenterat konsekvenserna av en stor arbetsbörda och att domstolen lät den inverka förmildrande på ett fel som begåtts i förvaltningen. I rapporten fördes, sammanfattningsvis, ett resonemang om hur allmänhetens krav på noggrannhet ställs mot tillgängliga resurser och arbetsmängder. Enligt rapporten kan en klyfta skapas mellan medborgarnas krav på korrekta myndighetsbeslut å ena sidan och de offentliga funktionärernas krav på att få sitt eventuella slarv bedömt i ljuset av de tilldelade resurserna å den andra.⁶⁶

Ytterligare en slutsats som drogs i rapporten var att det relativt sällan förekom att åtal för tjänstefel lämnades utan bifall därför att gärningen ansågs vara ringa. Ett skäl till det ansågs kunna vara att arbetsgivare drar sig för att göra polisanmälan eller åtalsanmälan. Genom att bedömningen redan i den egna ansvarsnämnden görs att en gärning, som i övrigt kunnat betecknas som tjänstefel, är ringa, bortfaller skyldigheten för arbetsgivaren att göra åtalsanmälan. Ett sätt att få fler sådana mål till domstolen skulle enligt rapporten kunna vara att göra en förändring i arbetsgivarens skyldighet att göra åtalsanmälan, så att sådan inte får underlåtas enbart på den grunden att ett ifrågasatt tjänstefel är ringa.⁶⁷

⁶⁵ SOU 1996 :173 s. 143.

⁶⁶ A. SOU s. 144 f.

⁶⁷ A. SOU s. 146.

Justitiekanslerns förstudie om ett förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning

Samtidigt som Förvaltningspolitiska kommissionen bedrev sitt arbete gav regeringen JK i uppdrag att kartlägga behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltning m.m. inom den offentliga förvaltningen. JK:s arbete presenterades i förstudien *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*.⁶⁸

JK kom till slutsatsen att det inte fanns belägg för att det mer allmänt skulle förekomma oegentligheter inom den offentliga förvaltningen, även om uppdraget till JK var grundat på sådana händelser. I fråga om straffansvar uttalade JK bl.a. följande.

Reglerna om tjänstefel fick sin nuvarande utformning år 1989 efter en tidvis intensiv debatt om gränsdragningen mellan arbetsrättsligt och straffrättsligt ansvar för arbetstagare i offentlig anställning. Vid den tidpunkten fokuserades diskussionen nästan uteslutande på behovet av straffrättsliga sanktioner vid myndighetsutövning. Däremot förekom inga överväganden rörande behovet av sanktioner för den inom en myndighet som hanterar ekonomiska frågor på ett felaktigt sätt. Lagstiftaren synes ha utgått från att de allmänna förmögenhetsbrotten skulle täcka behovet av straffrättsliga sanktioner vad gäller ekonomiska oegentligheter i offentlig verksamhet och att det inte krävdes några särregler med hänsyn till den offentliga verksamhetens särart.

[...]

De s.k. affärer som har förekommit under senare år har främst det gemensamt att de har rört frågan om statligt och kommunalt anställda – eller personer anställda i statliga eller kommunala bolag – har förfogat över allmänna medel på ett oacceptabelt sätt eller genom sin anställning skaffat sig förmåner som inte varit förenliga med befattningen.

[...]

Beträffande sådana förfaranden av arbetstagare som vilken arbetsgivare som helst kan drabbas av, t.ex. stöld, ter det sig främmande med särregler för den offentliga verksamheten. Det är då i allmänhet fråga om enskilda personer som tillskansar sig vinning utan egentligt samband med verksamheten som sådan. Det förhåller sig emellertid annorlunda när det gäller förfaranden som innebär att chefer och andra offentliga arbetstagare i ansvarig ställning utnyttjar allmänna medel för personliga favörer, t.ex. subvention av boende eller kredit för sina personliga

⁶⁸ *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen, dnr. Ju97/873.

levnadsomkostnader eller på annat sätt använder allmänna medel för andra ändamål än vad som är avsett. Beträffande sådant missbruk finns det enligt min mening större anledning att införa särregler som är tillämpliga enbart i offentlig verksamhet.⁶⁹

JK hänvisade till att misshushållning av allmänna medel sanktioneras på olika sätt i andra länder. Enligt JK kunde det finnas anledning att överväga om en särskild straffregel borde införas som tar sikte på fall av misshushållning med offentliga medel. Enligt JK kunde en sådan bestämmelse utgöra ett komplement till straffbestämmelserna om tjänstefel m.m. i brottsbalken. Ett alternativ som JK såg framför sig var att göra reglerna om trolöshet mot huvudman tillämpliga också vid grov oaktsamhet.

Den fortsatta behandlingen av Förvaltningspolitiska kommissionens arbete och JK:s förstudie

I regeringens proposition *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) behandlades flera av de förslag och synpunkter som lyftes fram av Förvaltningspolitiska kommissionen och i JK:s förstudie. Regeringen anförde bl.a. följande.

Regeringen anser att det [...] finns skäl att gå igenom några bestämmelser inom den statliga arbetsrätten, vilka kan behöva förtydligas. Justitiekanslern har tagit upp detta i sin [...] gjorda förstudie [...]. Utöver detta går Justitiekanslern även in på vissa straffrättsliga frågor och föreslår att det närmare bör analyseras om det finns behov av ett särskilt straffansvar som tar sikte på misshushållning av allmänna medel. I anslutning till detta föreslår Justitiekanslern att skadeståndsansvaret analyseras på motsvarande sätt.

Regeringen uttalade att frågan om en utredning av straff- och skadeståndsansvaret på det sätt som JK föreslagit borde övervägas i annat lämpligt sammanhang.⁷⁰

Under 2014 lades JK:s förstudie till handlingarna. I samband med beslutet antecknades i huvudsak följande.

Justitiekanslern har i förstudien bedömt att den straffrättsliga regleringen kan vara otillräcklig när det gäller sådana förfaranden som består i att arbetstagare i offentlig anställning använder allmänna medel på ett annat sätt än vad medlen anslagits för, t.ex. för att skaffa sig kredit för personliga

⁶⁹ A.a. s. 130 f.

⁷⁰ Prop. 1997/98:136 s. 26 f.

levnadsomkostnader. Mot den bakgrunden har Justitiekanslern föreslagit att det bör närmare analyseras om det finns behov av ett särskilt straffansvar för misshushållning av allmänna medel som ett komplement till tjänstefelsbestämmelsen.

Sedan rapporten lämnades in år 1997 har ett flertal åtgärder vidtagits inom Regeringskansliet som delvis tar sikte på de frågor som förstudien behandlar. Särskilt bör omnämnas den reformering av mutbrottslagstiftningen som trädde i kraft i juli 2012. Vidare har en särskild utredare undersökt om det finns behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för egendom. Utredaren har presenterat sina resultat i betänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom* (SOU 2013:85). [...] Regeringen har också skapat en grupp – Värdegrundsdelegationen – som bland annat ska arbeta med att vidmakthålla allmänhetens förtroende för statsförvaltningen genom att främja en kultur som förebygger korruption.⁷¹

Kommunalt domstolstrots

Som berörts ovan under avsnitt 8.6.4 framförde Lagrådet kritik mot att det inte fanns adekvata sanktioner när myndigheter trotsar domstolsbeslut. Frågan om s.k. domstolstrots har varit föremål för flera utredningar. I detta avsnitt återges i grova drag vad som framkommit i det omfattande utredningsarbete som berört domstolstrots och förtroendevaldas ansvar, främst inom kommunal verksamhet.

En av de senare utredningarna, med uppdrag att utreda frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas som gjorde det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots, presenterade sina överväganden och förslag i promemorian *Kommunalt domstolstrots* (Ds 2000:53). I promemorian redogjordes sammanfattningsvis för bakgrunden till uppdraget på följande sätt.

Redan i mitten av 1980-talet uppmärksammades i den allmänna debatten att kommuner och landsting i några fall hade satt sig över avgöranden av förvaltningsdomstolar i mål där de varit parter. Agerandet kom att kallas domstolstrots. Till en början stod avgöranden som rörde kompetensöverskridande beslut angående näringsverksamhet i förgrunden. Så småningom kom emellertid uppmärksamheten att mer riktas på domar som rörde s.k. rättighetslagar. Det hände nämligen i ökande utsträckning att domar som innebar att en kommun eller ett landsting skulle tillhandahålla en viss social förmån inte verkställdes eller verkställdes med betydande fördröjning.⁷²

⁷¹ Beslut den 20 maj 2014 i ärende Ju1997/873/L5.

⁷² Ds 2000:53 s. 9.

Utredaren konstaterade att flera utredningar tillsatts men att de inte hade lett till några lagstiftningsåtgärder. Som exempel nämndes följande utredningar.

- *Kommunalbot (SOU 1989:64)*. Kommunalansvarsutredningen hade i uppdrag att förutsättningslöst undersöka om regelsystemet behövde kompletteras med bestämmelser som motverkade att kommuner och landsting bl.a. satte sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Kommunalansvarsutredningen hade gjort en undersökning av det befintliga sanktionssystemet för att bedöma om det tillräckligt effektivt tillgodosåg att laglydnad och respekt för domstolarnas avgöranden upprätthölls i kommuner och landsting. Undersökningen avsåg bl.a. straff för tjänstefel, disciplinansvar, vite, tillsyn samt JO:s och JK:s granskning. Utredningen föreslog införandet av en kommunalbot vilket dock inte ledde till lagstiftning på grund av omfattande remisskritik.
- *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109)*. Lokaldemokratikommittén hade i uppdrag att slutföra det påbörjade arbetet med att utforma ett sanktionssystem som gjorde det möjligt att komma till rätta med bl.a. domstolstrots från kommuners och landstings sida. Kommittén hade i uppdrag att överväga bl.a. möjligheten av att införa ett personligt ansvar för de förtroendevalda. Lokaldemokratikommittén tog upp olika former av domstolstrots och övervägde olika alternativ till skärpta regler. Mot bakgrund av fullmäktiges ställning ansåg kommittén att det inte borde införas några möjligheter att vidta åtgärder direkt mot fullmäktige. En kriminalisering av domstolstrots och lagtrots avvisades bl.a. då det befarades att den skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser som var kopplade till möjligheten att rekrytera personer till kommunala förtroendeuppdrag. Kommittén föreslog bl.a. att granskningen av lagligheten i verksamheten inom nämnderna skulle bli en obligatorisk uppgift för de kommunala revisorerna. Vidare föreslogs att förvaltningsdomstolarna skulle kunna använda vite som påtryckningsmedel för att förhindra domstolstrots.

Undersökningarna tydde på att domstolstrots i någon utsträckning förekom inom ett fåtal avgränsade områden, bl.a. genom att kommun eller landsting dröjt alltför länge med att fullgöra sina skyldigheter enligt domar som rört lagstiftning angående funktionshindrade (LSS-området). Även inom socialtjänsten hade det förekommit ett mindre antal fall. Därutöver pekades på att det från tid till annan förekommit ett fåtal fall inom den s.k. fria sektorn, dvs. den kommunala verksamhet som i huvudsak grundar sig på bestämmelser i kommunallagen. En del av dessa fall hade rört överträdelse av förbud av domstol att verkställa ett kommunalt beslut som bedömts som olagligt. Andra fall hade rört underlåtenhet att rätta verkställigheten när ett redan

verkställt beslut upphävts av domstol. Den domstolstrots som förekom för dessa senare fall bedömdes ha berott på någon form av tredska. Utredningen uttalade följande.

I likhet med tidigare utredningar har utredningen inte velat föreslå ökade möjligheter att straffa förtroendevalda och tjänstemän eller att ålägga dem skadeståndsansvar. Utredningen hänvisar här bl.a. till kommunaldemokratiskt grundade skäl, t.ex. rådande svårigheter att rekrytera personer som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag. Utredningen har också på principiella grunder avvisat tanken på att motverka domstolstrots genom åtgärder som riktas direkt mot fullmäktige.⁷³

Ett av utredningens förslag var förändringar i kommunallagen när det gällde den kommunala revisionen. I den mån det behövdes för att motverka domstolstrots föreslogs att revisorerna skulle ges vidgade möjligheter att granska ärenden som rörde myndighetsutövning mot enskilda. Förslaget innebar också en anmälningsskyldighet för revisorerna gentemot berörd nämnd och fullmäktige när revisorerna upptäckt att domstolstrots förekommit. Utredningen föreslog också nya regler om när verkställighet av kommunala beslut skulle få ske och om rättelse av verkställighet. Dessa förslag skulle motverka domstolstrots som gällde domstolsavgöranden inom området för laglighetsprövning. Inom samma område föreslog utredningen också att det skulle införas en vitessanktion riktad mot beslutsfattarna personligen. Den skulle bl.a. göra det möjligt för en förvaltningsdomstol, som beslutar att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas, att vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärder som strider mot förbudet.

I propositionen *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots* (prop. 2001/02:122) behandlade regeringen utredningens förslag. Enligt regeringen fanns behov av åtgärder mot domstolstrots både inom LSS-området och på socialtjänstens område. Det föranledde förslag på möjligheten att ålägga kommuner och i förekommande fall lands-ting (numera regioner) som underlät att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats eller ett bistånd särskilda avgifter.⁷⁴ När det gällde området för laglighetsprövning noterades att de exempel som nämnts av utredningen var få men i vissa fall särskilt stötande, bl.a. därför att det visat sig att det helt saknats möjlighet att ingripa mot

⁷³ A. Ds s. 10.

⁷⁴ Se nuvarande 16 kap. 6 a–e §§ socialtjänstlagen (2001:453) respektive 28 a–e §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

det kommunala agerandet. Det rörde sig dels om situationer då en kommun verkställt ett kompetensöverskridande beslut trots att en allmän förvaltningsdomstol meddelat ett verkställighetsförbud, dels om situationer då kommunen inte rättat ett verkställt beslut som upphävts av domstol. Enligt regeringen var det helt oacceptabelt i en rättsstat att domstolsavgöranden som fattats i laga ordning inte respekteras. Särskilt betänkligt är det, uttryckte regeringen, om det är myndigheter som sätter sig över vad domstolarna har bestämt. Ett sådant agerande riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för samhällsorganen.⁷⁵

Regeringen hänvisade till utredningar som företagits på området och där det övervägts skärpt kriminalisering för att motverka bl.a. domstolstrots. Regeringen delade emellertid utredningarnas slutsatser att någon skärpt kriminalisering inte borde komma i fråga. Inte heller ansåg regeringen att en utvidgning av skadeståndsansvaret för förtroendevalda var en framkomlig väg.⁷⁶

I stället föreslogs att revisorernas granskning skulle omfatta ärenden som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gällde hur nämnderna verkställer avgörande av allmänna förvaltningsdomstolar. Det föreslogs också att revisorerna skulle åläggas en anmälningsplikt till berörd nämnd beträffande fall av domstolstrots som de upptäcker i samband med sin granskning. Om nämnden inte vidtar åtgärder ska revisorerna i vissa fall rapportera till fullmäktige. Regeringens bedömning i dessa frågor stämde i huvudsak överens med utredningens förslag. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen däremot att det inte borde införas en möjlighet att i vissa fall rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter och ersättare i berörd nämnd. Regeringen noterade att utredningens kartläggning visat att det var ovanligt med domstolstrots inom området för laglighetsprövning. Dessutom uttalade regeringen att skadeverkningarna för den enskilda, generellt sett, inte är lika långtgående som inom exempelvis LSS-området. Enligt regeringen fanns därför inte tillräckligt starka skäl att införa vitessanktioner mot förtroendevalda.⁷⁷

De kommunala revisorernas skyldigheter finns i dag i 12 kap. kommunallagen (2017:725).

⁷⁵ Prop. 2001/02:122 s. 12 f.

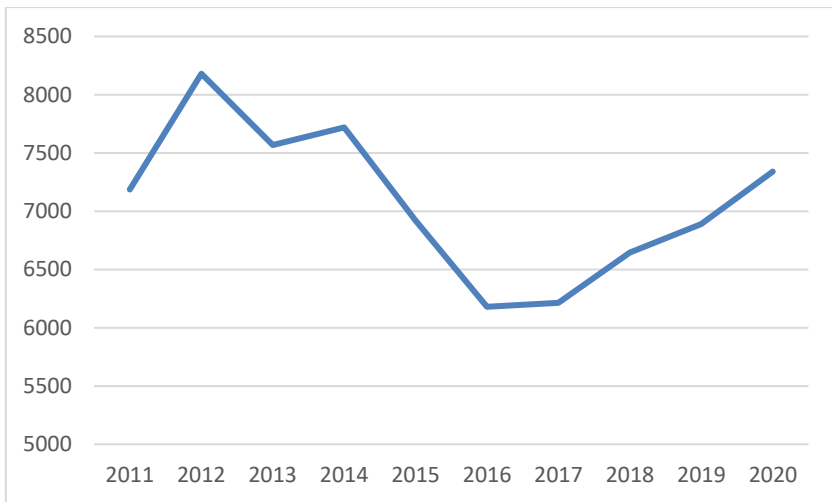
⁷⁶ A. prop. s. 14.

⁷⁷ A. prop. s. 19 f.

8.6.6 Statistik

Som vi behandlat i avsnitt 6.3.1 redovisar Brå årligen kriminalstatistik över bl.a. anmälda brott och lagförda brott. Av figur 8.1 nedan framgår bl.a. en tydlig ökning av antalet anmälda fall av tjänstefel mellan 2011 och 2012 men med en ännu tydligare minskning de följande fyra åren. Från 2016 och framåt har antalet anmälningar återigen successivt ökat och i dag ligger antalet anmälningar på samma nivå som för tio år sedan.

Figur 8.1 Anmälda fall av tjänstefel inkl. grovt brott, 20 kap. 1 § brottsbalken. Antal



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2021.

Av tabell 8.6 nedan framgår antalet handlagda tjänstefelsbrott åren 2014–2020.⁷⁸

- Med *handlagda brott* avses samtliga anmälda brott för vilka polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet under en redovisningsperiod har fattat beslut som inneburit att handläggningen av brottet avslutats.

⁷⁸ Denna typ av statistik finns endast redovisad på Brås webbplats från och med 2014.

- Med *utredda brott* avses handlagda brott för vilka utredning har bedrivits och beslut om brottet har fattats under redovisningsåret och med utredning avses förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt lagen om unga lagöverträdare.
- Med *personupplklarade brott* avses handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en person misstänkt för brottet.
- Raden för *lagföringsprocent* redovisar antalet personupplklarade brott under en redovisningsperiod i procent av samtliga utredda brott (exklusive förundersökningsbegränsade brott).
- *Övriga handlagda brott* är brott för vilka andra typer av beslut har fattats, däribland beslut att lägga ner eller att inte inleda en förundersökning. Besluten kan fattas såväl innan som efter det att utredningen inletts samt oavsett om det finns en skäligen misstänkt person eller ej.
- Slutligen avses med *direktavskrivna brott* handlagda brott för vilka beslut om brottet har fattats under redovisningsåret, utan att en utredning har inletts.

Av tabellen framgår att ungefär tre av fyra handlagda brott om tjänstefel skrevs av direkt respektive år utan att någon utredning inleddes – eller omvänt – ungefär en fjärdedel av brotten utreddes i någon mån. Av de brott om tjänstefel som i någon mån utreddes ledde mellan 1 och 4 procent till lagföringsbeslut, med vilket här avses beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse.

Tabell 8.6 Tidsserie handlagda brott efter om utredning har bedrivits eller ej, m.m. Antal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handlagda brott	7 878	7 384	6 520	6 621	6 918	7 496	8 220
Utredda brott	2 132	2 208	1 642	1 711	2 037	1 736	1 910
Personupplärade brott	31	37	18	14	88	29	23
därav väckta åtal	30	24	16	12	85	27	21
utfärdade strafförelägganden	1	13	2	2	3	2	2
meddelade åtalsunderlåtelse	-	-	-	-	-	-	-
Lagföringsprocent (%)	1	2	1	1	4	2	1
Förundersökningsbegränsade brott	14	6	6	76	3	2	13
Övriga handlagda brott	2 087	2 165	1 618	1 621	1 946	1 705	1 874
Direktavskrivna brott	5 746	5 176	4 878	4 910	4 881	5 760	6 310

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

För att sätta dessa siffror i relation till andra brott kan nämnas att för redovisningsåret 2020 handlades totalt drygt 1,2 miljoner brott mot brottsbalken. Av dessa utreddes cirka en halv miljon brott. Antalet personupplärade brott uppgick till drygt 85 000. Lagföringsprocenten låg på i genomsnitt 18 procent. Knappt sex av tio brott skrevs av direkt utan att någon utredning inleddes.

För att komplettera bilden ska nämnas att för det stora antalet handlagda brott om tjänstefel saknas en skäligen misstänkt person. Det är inte samma sak som att det inte finns någon utpekad person. Att en eller flera personer är utpekade av den som anmäler ett tjänstefel gör inte att anmälan registreras som ett brott med misstänkt person. För samtliga fall där misstankegraden mot den utpekade personen inte når upp till *skäligen misstanke*, redovisas i kriminalstatistiken ett sådant brott som brott utan misstänkt person.

Av tabell 8.7 nedan framgår handlagda brott om tjänstefel inkl. grovt tjänstefel. I tabellen redovisas också vissa samlade uppgifter för samtliga brott mot brottsbalken. Av statistiken framgår att det endast i 3–4 procent av samtliga handlagda brott om tjänstefel finns en skäligen misstänkt person. Motsvarande andel sett till samtliga handlagda brottsbalksbrott ligger på mellan 20 och 23 procent. Det är alltså minst fem gånger så vanligt att det finns en skäligen miss-

tänkt person sett till samtliga brott mot brottsbalken som när det gäller tjänstefelsbrotten.

Av tabellen kan vidare utläsas att andelen personupplklarade tjänstefelsbrott, sett i relation till brott med skäligen misstänkt person, under perioden uppgick till cirka 14 procent. Motsvarande andel personupplklarade brott sett till samtliga brottsbalksbrott där det funnits en skäligen misstänkt person var under samma period cirka 28 procent. Det var alltså dubbelt så vanligt att ett brott mot brottsbalken generellt ledde till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse som att ett tjänstefelsbrott gjorde det.

Kategorin *Övriga handlagda brott* avgränsas i statistiken som ”brott där andra typer av beslut har fattats, t.ex. beslut om att lägga ned brottet på grund av att den misstänkte är avliden eller den misstänkta personens gärning är att bedöma som ringa”. Enligt uppgift från Brå finns det emellertid en stor mängd anledningar bakom denna typ av beslut, ofta genom s.k. fritext-beslut. Hur stor andel av besluten som t.ex. grundat sig på bedömningen att gärningen i fråga varit ringa, redovisas inte särskilt i statistiken. Det har inte heller varit möjligt att inom ramen för utredningen göra en sådan kartläggning.

Tabell 8.7 Tidsserie handlagda brott efter om det funnits en misstänkt person för brottet eller ej, m.m. Antal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handlagda brott – tjänstefel inkl. grovt	7 878	7 384	6 520	6 621	6 918	7 496	8 220
Brott med misstänkt person	230	248	180	230	277	201	313
Personupplklarade brott	31	37	18	14	88	29	23
Övriga handlagda brott	187	209	158	140	188	171	278
Brott utan misstänkt person	7 648	7 136	6 340	6 391	6 641	7 295	7 907
Handlagda brott – alla brott i BRB	1 204 078	1 272 496	1 255 424	1 255 984	1 275 969	1 277 113	1 286 808
Brott med misstänkt person	271 819	278 692	257 896	255 842	264 236	279 783	292 579
Personupplklarade brott	101 852	101 110	86 732	83 352	86 362	85 900	85 361

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen april 2021.

Från kriminalstatistiken ska också nämnas att antalet lagförda brott, med vilket nu avses åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och domslut, åren 2011–2020 legat mellan som lägst 5 brott (2017) och som högst 28 brott (2011). Av de lagföringsbeslut där tjänstefel utgjort huvudbrott bestämdes påföljden under perioden nästan uteslutande till böter och i en handfull fall till villkorlig dom. Att dessa påföljder, som avser avgöranden i underrätt, är representativa också i överrätterna bekräftas av vår genomgång av praxis.

8.6.7 Tjänstefelsansvaret i praxis 2007–2020

Inledning

En enskild person som anser att ett tjänstefel har begåtts har möjlighet att göra en polisanmälan. Många anmälningar om tjänstefel kommer också från allmänheten. Den enskilda har också möjlighet att väcka enskilt åtal, om han eller hon angett brottet och åklagaren beslutat att åtal inte ska väckas. I vår genomgång av hovrättsavgöranden, som redovisas nedan, har framkommit att knappt tio sådana mål har prövats i sak under de senaste 15 åren. Inte i något av fallen har det dömts till ansvar för tjänstefel.

Anmälningar om tjänstefel görs också av arbetsgivare. Myndigheter som har arbetstagare som misstänks för tjänstefel har enligt 22 § LOA ålagts en skyldighet att göra åtalsanmälan. Skyldigheten uppkommer så snart en arbetstagare kan anses *skäligen misstänkt* för bl.a. tjänstefel. Som vi sett i tabell 8.1 ovan sker cirka 30–40 sådana åtalsanmälningar från personalansvarsnämnderna varje år. Från Statens ansvarsnämnd tillkommer ytterligare någon eller några anmälningar. JO och JK har själva möjlighet att bedriva förundersökningar om tjänstefel och väcka åtal i domstol. Som vi berört ovan (se avsnitt 8.4) är det inte särskilt vanligt.⁷⁹

Hur tjänstefelsansvaret i 20 kap. 1 § brottsbalken tillämpats i praktiken har som nämnts studerats tidigare. I Förvaltningspolitiska kommissionens arbete på 1990-talet gjordes en sådan genomgång.⁸⁰ På Riksåklagarens uppdrag genomfördes i början av 2000-talet en omfattande genomgång av bl.a. Riksåklagarens, JO:s och JK:s praxis i fråga

⁷⁹ Ett exempel på åtal väckt av JO är Högsta domstolens dom den 4 mars 2021 i mål B 2179-20. Samtliga tre fall som prövats i hovrätterna de senaste 15 åren avser långsam handläggning däribland kan nämnas Hovrätten för Västra Sveriges dom den 20 mars 2009 i mål B 2750-08.

⁸⁰ SOU 1996:173.

om förundersökning och åtal för tjänstefel.⁸¹ Några år därefter publicerades en studie som bl.a. innehöll en uppdatering av de iakttagelser som Förvaltningspolitiska kommissionen gjorde cirka tio år tidigare.⁸²

Vi har inom ramen för vårt uppdrag att göra en översyn av tjänstefelsansvaret tagit del av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 2007 och 2020.⁸³ Till viss del har även avgöranden som publicerats under 2021 kunnat omfattas av genomgången. I detta avsnitt redogörs för huvuddragen av vad som framkommit vid vår genomgång. Redogörelsen är i huvudsak indelad utifrån vilka yrkesgrupper som förekommer i praxis, typen av beslut eller arbetsuppgifter, utrymmet för feltolkningar och ringa fall av tjänstefel. Rättsfallen finns listade i *bilaga 4*.

Yrkesgrupper

I samtliga de mål som Högsta domstolen avgjorde under perioden var de tilltalade aktörer från rättsväsendet; sex domare, två åklagare och två polismän.⁸⁴ Också i hovrätterna var rättsväsendets aktörer i klar majoritet bland de yrkesgrupper vars tjänstefelsansvar var uppe till prövning. Av knappt 100 avgöranden rörde drygt vartannat polis-mäns ansvar. Fyra fall avsåg domare och lika många fall åklagare. Ordningsvakter förekom i sex mål. En inte obetydlig andel – cirka en tredjedel – av de mål som prövades i hovrätterna rörde emellertid andra yrkesgrupper.

De övriga yrkesgrupper som under perioden förekommit i hovrättsavgörandena är överförmyndare, ledamöter och föredragande i olika nämnder (socialnämnd, omsorgsnämnd, bygg- och miljönämnd samt samhällsbyggnadsnämnd), förrättningslantmätare, universitetsanställda (rektor, styrelseordförande och avdelningschef), krono-inspektör, anställda på Försäkringskassan och Migrationsverket, styrelseordförande i kommunalt bolag, läkare och överläkare, trafik-

⁸¹ Lindberg, Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare, En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m., 2002.

⁸² Bull, Tjänstefelet och den goda förvaltningen, ur *Fundamentala fragment: ett konstitutionellt lapptäcke*, 2014, s. 496 ff.

⁸³ Vi har tagit fram domar genom att söka på ”tjänstefel” i de digitala tjänsterna JUNO och Infotorg. Gallring har därefter skett av de mål som avvisats som uppenbart ogrundade. Enstaka mål där den tilltalade har frikänts på grund av bristande bevisning har också gallrats.

⁸⁴ NJA 2011 Not 24, NJA 2012 Not 40, NJA 2013 s. 336, dom den 2 maj 2018 i mål B 2181-17, NJA 2016 s. 453, ”Polishunden” NJA 2017 s. 491, ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842, ”Lagmannens ansvar” NJA 2021 s. 83 och dom den 11 juni 2021 mål B 535-20.

ingenjör, larmoperatör, anställda inom Kriminalvården, socialsekreterare och chefer inom socialtjänsten (se *bilaga 4*).

Typen av beslut eller arbetsuppgift

Många av de granskade avgörandena kretsar kring beslut, frånvaron av beslut eller åtgärder om frihetsberövande eller användandet av våld mot enskilda. I en majoritet av rättsfallen från Högsta domstolen och i cirka en tredjedel av hovrättsavgörandena fanns det en sådan koppling.⁸⁵

Vid sådana beslut och åtgärder får det sägas vara väntat att den som varit föremål för t.ex. en tvångsåtgärd reagerar om han eller hon upplever att åtgärden varit obefogad eller felaktig och att sådana händelser polisanmäls i hög utsträckning. Högsta domstolen har under perioden också upprepat att ju mer ingripande en åtgärd är för den enskilda personen, desto mindre krävs för att handlandet ska anses vara oaktsamt. Av rättssäkerhetsskäl har det uppställts särskilt höga krav på handläggningen inom rättsväsendet, se t.ex. rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491. Åklagarna har därmed starka skäl att väcka åtal i dessa fall. Polismän utövar dessutom så gott som alltid myndighet. Det kan i sig utgöra en anledning till att den yrkesgruppen förekommer ofta i mål om tjänstefel.

Under den granskade perioden har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2014 s. 910 behandlat innebörden av uttrycket *vid myndighetsutövning*. Målet handlade om en föreståndare för en förskola som drevs av en ekonomisk förening. Föreståndaren fick kännedom om att två barn lämnat uppgifter som kunde tyda på att de under vistelse på förskolan hade blivit utsatta för sexuella övergrepp av en anställd där. Högsta domstolen uttalade att det också hos privaträttsliga subjekt kan förekomma myndighetsutövning (jfr 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). Det krävs emellertid stöd i lag för detta. Sådant stöd finns i skollagen enligt Högsta domstolen. Vidare anfördes att en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen inte i sig kan anses innefatta myndighetsutövning. Högsta domstolen hänvisade dock till att åtskilliga åtgärder eller uteblivna sådana som ingår endast som ett led i myndighetsutövning är att anse som utförda vid myndighetsutövning.

⁸⁵ Se t.ex. rättsfallen NJA 2013 s. 336 och 2017 s. 842 samt Svea hovrätts dom den 20 december 2011 i mål B 3357-11, Svea hovrätts dom den 27 maj 2011 i mål B 325-11 och Hovrätten för Övre Norrlands dom den 25 november 2014 i mål B 483-14.

Det handlar om åtgärder som styrs av offentligrättsliga föreskrifter och som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilda. Högsta domstolen hänvisade därefter till att en anmälan som huvudregel ska utredas och föranleda någon åtgärd eller ställningstagande av socialnämnden, vilket utgör myndighetsutövning. En anmälan, liksom en utebliven anmälan, får därmed indirekt rättsliga konsekvenser för barnet och sker därför *vid myndighetsutövning*.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 maj 2016 i mål B 1435-15 gjordes motsvarande bedömning i fråga om en läkares anmälningsskyldighet för vad läkaren fått kännedom om inom ramen för sin verksamhet. I Svea hovrätts dom den 15 april 2019 i mål B 6591-18 prövades bl.a. om en stadsarkitekts yttranden till Lantmäteriet i ett samrådsförfarande vid fastighetsreglering var en åtgärd utförd vid myndighetsutövning. Hovrätten hänvisade till rättsfallet NJA 2014 s. 910 och kom fram till att yttrandet från stadsarkitekten utgjorde en åtgärd som hade ett nära samband med och som ingick som ett led i Lantmäteriets myndighetsutövning. Yttrandet ansågs därför ha varit en åtgärd vid myndighetsutövning. Stadsarkitekten friades dock från ansvar då gärningen ansågs ringa.

Utrymmet för feltolkningar

I rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 var frågan om en polisman av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften när han använt tjänstehund för att stoppa en misstänkt som flydde från en brottsplats. Högsta domstolen uttalade att ett handlande som innebär ett åsidosättande av vad som gäller för uppgiften inte behöver vara straffbart som tjänstefel. Högsta domstolen tog fasta på att polismannen hade lång erfarenhet som polis och hundförare. Hans personliga förutsättningar att bedöma det befogade i att släppa hunden var alltså goda. Polismannen borde ha förstått att syftet med att gripa en flyende klottraren inte motiverade åtgärden. Trots att polismannen agerade under tidspress borde han ha kunnat göra sådana överväganden. Polismannen dömdes därför för tjänstefel.

Att det måste finnas en betydande marginal för felbedömningar står klart (jfr t.ex. rättsfallet NJA 1997 s. 368). De vanligaste situationerna där detta ”utrymme” hänvisas till är i mål som gäller polismän. I Svea hovrätts dom den 23 november 2012 i mål B 4112-12

prövades om en polisman som med stöd av 13 § polislagen (1984:387) fattat beslut om att avlägsna en person från Stockholms city till Kaknästornet haft lagligt stöd för det. Majoriteten i hovrätten ansåg att polismannens visserligen gjort en ”alltför extensiv” tolkning av paragrafen. Han saknade därför laga grund för sitt ingripande. Polis­mannens tolkning av bestämmelsen kunde dock ”sägas ligga i linje med bestämmelsens syfte”. Bl.a. mot den bakgrunden var polis­mannens felbedömning inte så allvarlig att ansvar för tjänstefel kunde komma i fråga. Också i Svea hovrätts dom den 9 juni 2015 i mål B 11985-14 frikändes den tilltalade polismannen för olika åtgärder i samband med ett ingripande.⁸⁶ Hovrätten ansåg att polismannens felbedömning inte var så allvarlig att ansvar för tjänstefel skulle komma i fråga. I Svea hovrätts dom den 27 maj 2011 i mål B 325-11 gjordes däremot bedömningen att polismannens agerande då han frihetsberövade en person, med hänsyn tagen till att det för poliser måste finnas ett betydande handlingsutrymme, innefattat en sådan klar felbedömning att den innebar ett åsidosättande av vad som gällt för uppgiften. Polismannen dömdes därför till ansvar för tjänstefel.

Ringa fall

Inledning

En gärning som visserligen utgör ett åsidosättande av vad som gäller för uppgiften ska ändå inte föranleda ansvar om den är ringa. Samtliga omständigheter ska beaktas i denna bedömning. Detta har stor betydelse i åklagarnas praktiska arbete och, som vi behandlar nedan, också i praxis. Många av de ärenden som anmäls till åklagarna läggs ned med hänvisning till att gärningen bedöms som ringa. Hur många fall detta rört sig om under den granskade tidsperioden har vi inte kunnat kartlägga.⁸⁷ Den genomgång som gjordes av tjänstefelsansvaret för åklagare och domare mellan 1989 och 2000 visade emellertid att den vanligaste motiveringen till Riksåklagarens beslut att inte inleda förundersökning, att lägga ned förundersökning eller att inte väcka åtal för tjänstefel var att gärningen var ringa.⁸⁸

⁸⁶ Se också RH 2007:40 och Göta hovrätts dom den 28 oktober 2011 i mål B 1110-11.

⁸⁷ Se tabell 8.6 i avsnitt 8.6.6 och vad som där skrivs om brott där förundersökningar lagts ned och redovisats som ”Övriga handlagda brott”.

⁸⁸ Lindberg, Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare, En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m., 2002, s. 88 f.

Tjänstemannens arbetsförhållanden

En slutsats i den studie som genomfördes i mitten av 2000-talet var att rättspraxis vacklat något i hur stor betydelse arbetsbelastningen för den tilltalade ska ges. I studien angavs att det från Högsta domstolens håll gick att se att arbetsbelastningen var en av flera samverkande faktorer som fick domstolen att bedöma ett agerande som ringa i bestämmelsens mening. I studien hänvisades också till hovrättsavgöranden där domstolen enbart med hänvisning till arbetsbelastningen friat från ansvar.⁸⁹

Vi kan utifrån vår genomgång konstatera att det inte finns några avgöranden från hovrätterna där domstolen frikänt den tilltalade från ansvar med hänvisning till arbetsbelastningen. Däremot finns flera exempel på när den tilltalade dömts till ansvar trots att han eller hon haft en konstaterad hög arbetsbelastning. Ett sådant exempel är Svea hovrätts dom den 22 november 2016 i mål B 5269-16 där en åklagare dömdes till ansvar efter att han underlåtit att expediera ett beslut om att häva ett häktningsbeslut. Det ledde till att den häktade satt frihetsberövad i knappt ett dygn utan laga grund. Den tilltalade fick inget gehör för sin invändning om hög arbetsbelastning.⁹⁰

Annorlunda blev utgången i rättsfallet ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842 i vilket prövades en domares straffansvar när en häktningsförhandling avseende två misstänkta personer hållits först efter att 96-timmarsfristen löpt ut. Högsta domstolen ansåg att domaren varit ansvarig för att kontrollera fristen och genom att inte göra det och genom att underlåta att hos åklagaren initiera att anhållningsbeslutet hävdades, av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Högsta domstolen frikände emellertid domaren med hänvisning till att gärningen var ringa. Skälet till detta var att de oriktiga frihetsberövandena endast varat några timmar och att domaren dessutom hade en mycket pressad arbetssituation den aktuella dagen. En minoritet i Högsta domstolen gjorde en annan rättslig bedömning av hur länge de båda misstänkta suttit frihetsberövade utan laga grund. Deras slutsats var att tiden uppgick till mer än ett dygn. Trots denna slutsats delade de majoritetens uppfattning att gärningen skulle anses

⁸⁹Bull, Tjänstefelet och den goda förvaltningen, ur *Fundamentala fragment: ett konstitutionellt lappträcke*, 2014, s. 508 f. med hänvisningar.

⁹⁰Se också Svea hovrätts dom den 14 juni 2010 i mål B 9813-09, Svea hovrätts dom den 6 mars 2009 i mål B 7950-08 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 25 oktober 2018 i mål B 567-18.

som ringa. Minoriteten hänvisade till att domaren hade en mycket pressad arbetssituation med brådskanke arbetsuppgifter och att hon omedelbart, sedan hon upptäckt sitt misstag, vidtog de åtgärder som krävdes för att häktningsbesluten skulle hävas.

Från hovrättspraxis finns även exempel på när bristfälliga rutiner på arbetsplatsen fått betydelse för bedömningen av om en gärning ska anses som ringa. Ett exempel finns i Göta hovrätts dom den 15 juni 2015 i mål B 233-15. En socialsekreterare stod åtalad för att ha fört ett fyraårigt barn till ett jourhem utan att det fanns en lagakraftvunnen dom. Agerandet ledde till att barnet befann sig på ett jourhem utan laga grund i fem dygn. En majoritet i hovrätten hänvisade till att den tilltalade fortlöpande informerat sina överordnade om ärendet och agerat på ett sätt som var vedertaget på hans arbetsplats. Han kunde visserligen kritiseras för att han inte tog del av eller satte sig in i Kammarrättens överklagandehänvisning. Hans agerande var dock styrt av de bristfälliga rutiner som fanns på hans arbetsplats. Trots den allvarliga konsekvensen att barnet felaktigt togs från sin mamma bedömes oaktsamheten som ringa. Två ledamöter i hovrätten liksom ordföranden i tingsrätten ville döma socialsekreteraren till ansvar.

Även bristfälliga instruktioner och resursbrist har haft betydelse för om en gärning ska anses som ringa (jfr RH 2010:57 och RH 2011:31).

I Svea hovrätts dom den 17 juni 2009 i mål B 9247-08 dömdes två polismän efter att ha följt efter en moped på vilken det satt två 15-åriga pojkar. Polismännen invände att de saknade utbildning i vad som gäller vid ett förföljande av det aktuella slaget och friades i tingsrätten. Hovrätten uttalade att det endast i sällsynta undantagsfall torde kunna leda till ansvarsfrihet att som polisman åberopa okunskap om gällande regler inom områden som har med våldsanvändning eller förföljande med bil att göra och dömde de båda polismännen för tjänstefel. Utgången blev en annan för den polisman som i rättsfallet RH 2010:57 ansågs ha hanterat hittegods på ett felaktigt sätt. Hovrätten som frikände från ansvar då gärningen ansågs ringa hänvisade bl.a. till att polismannen saknade juridisk utbildning och inte erhållit några instruktioner för att hantera den uppkomna situationen.

Konsekvenserna av en gärning

Vår genomgång visar att frågan om vilka konsekvenser en gärning haft eller kunnat få har varit föremål för prövning vid flera tillfällen. I det ovan nämnda rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 uttalade Högsta domstolen att polismannens agerande, att använda sin tjänstehund för att stoppa en misstänkt, innebar en påtaglig risk för att åtgärden skulle medföra skada. Även om graden av oaktsamhet inte var betydande ansåg Högsta domstolen att gärningen inte kunde anses som ringa.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 8 juni 2011 i mål B 2759-10 hänvisades till att det har stor betydelse vilken skada ett fel inom rättsväsendet medfört. De båda polismän som stod åtalade för att av oaktsamhet ha lämnat felaktiga uppgifter under ett förhör, frikändes då det inte var styrkt att felet föranlett vare sig någon skada eller någon påtaglig risk för sådan. I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 6 november 2014 i mål B 122-14 stod två förhållandevis orutinerade polismän åtalade för underlåtenhet att upprätta en anmälan om misshandel. Hovrätten frikände polismännen bl.a. med hänvisning till att det begångna tjänstefelet inte lett till någon skada, vare sig från allmän synpunkt eller för någon enskild. Inte heller ansåg hovrätten att felet inneburit en påtaglig risk för skada eller olägenhet. Också i Göta hovrätts dom den 8 maj 2017 i mål B 3135-16 frikändes en polisman som använde sin batong i samband med ett ingripande från ansvar för tjänstefel bl.a. med hänvisning till de begränsade följder som polismannens agerande ledde till.⁹¹

Uppsåtliga tjänstefel

Vår genomgång visar att det är ovanligt att en gärning bedöms som ringa i de fall gärningsmannen uppsåtligen (med avsikt eller av likgiltighet) åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Gärningsmän som uppvisat en nonchalans inför sina arbetsuppgifter alternativt ett stort mått av slarv har också konsekvent dömts till ansvar.⁹²

⁹¹ Se också Göta hovrätts domar den 15 januari 2008 i mål B 1631-07 och B 1633-07, Göta hovrätts dom den 1 oktober 2013 i mål B 1327-11 och Svea hovrätts dom den 19 februari 2016 i mål B 8751-15.

⁹² Jfr bl.a. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 27 maj 2019 i mål B 1051-19, Göta hovrätts dom den 16 november 2012 i mål B 1490-12 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 18 mars 2009 i mål B 2534-08.

Ett undantag från ovanstående är rättsfallet NJA 2012 not 40. I målet åtalades en rådmän som avgjort ett brottmål ”på handlingarna” trots att åklagaren hade åberopat muntlig bevisning. Rådmanen hade därigenom åsidosatt en bestämmelse i rättegångsbalken men gjort det utifrån övertygelsen att gärningen var preskriberad och att hans agerande syftade till att undvika en onödig huvudförhandling och onödiga vittnesförhör. En majoritet i Högsta domstolen ansåg att gärningen med hänsyn till rådmannens motiv skulle rubriceras som ringa och inte föranleda ansvar, trots att gärningen skett uppsåtligt. Ett justitieråd ansåg, i korthet, att rådmannens agerande inte kunde uppfattas på annat sätt än att han förhöll sig likgiltigt till de förfaranderegler som gällde för uppgiften. Det skiljaktiga justitierådet ville därför fälla till ansvar.

8.6.8 Synpunkter på det straffrättsliga tjänstefelsansvaret

Synpunkter från åklagare

Vid samtal med bl.a. chefs- och överåklagare från flera olika åklagarkammare, Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum och Särskilda åklagarkammaren har vi i huvudsak fått följande synpunkter på utformningen av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Det råder enighet om att det finns ett fortsatt behov av möjligheten att bedöma en gärning som ringa. Alla gärningar kan inte anses straffvärda utan det måste finnas ett utrymme för ansvarsfrihet vid ringa brott. Många anmälningar om tjänstefel skrivs av utan att någon förundersökning inleds, med hänvisning till att gärningen är just ringa. Många förundersökningar läggs också ner på denna grund. Utan en möjlighet till detta skulle åklagarna bli tvungna att utreda och åtala i stort sett varje agerande som (i tillräcklig grad) kan sägas utgöra en avvikelse från det normalt aktsamma.

Det har betonats att en stor andel av anmälningarna om tjänstefel helt saknar substans och görs p.g.a. missnöje med t.ex. ett fattat beslut. Rubriceringen tjänstefel får många gånger också tjäna som ”slasktratt” för ageranden som är svåra att registrera under andra brottsbeteckningar. När anmälan sedan skrivs av, registreras den inte om. Detta påverkar kriminalstatistiken, som inte minst av detta skäl bör analyseras med försiktighet. Antalet sådana anmälningar kan också sägas utgöra ett tecken på att allmänhetens uppfattning om

vad som är ett tjänstefel stämmer mindre väl med den juridiska innebörden av begreppet.

Flertalet åklagare anser att avgränsningen av tjänstefelsansvaret till vad som skett vid myndighetsutövning är rimlig eftersom det därigenom markeras att det straffrättsliga ansvarsutkrävandet är kopplat till maktutövningen gentemot medborgare. Möjligen har emellertid en ”slagsida” uppstått på så sätt att rättsväsendets aktörer – och särskilt polismän – är överrepresenterade i praxis. Ett skäl till detta kan vara de förarbetsuttalanden som finns och vad Högsta domstolen har uttalat om att höga krav ska ställas på dessa yrkesgrupper.

En annan möjlig anledning till att det straffrättsliga tjänstefelsansvaret främst prövas mot aktörer inom rättsväsendet kan vara att den underliggande lagstiftning som dessa yrkesgrupper agerar utifrån är relativt tydlig och specifik. Exempel på sådan lagstiftning är bestämmelsen i 24 kap. 13 § rättegångsbalken om att en tingsrätt aldrig får hålla en häktningsförhandling senare än fyra dygn efter att den misstänkte gripits (96-timmarsfristen). Ett annat tydligt exempel är att en dom i ett mål hos en allmän domstol ska skickas till parterna samma dag som avgörandet har meddelats eller om avgörandet har avkunnats, senast en vecka efter dagen för avkunnandet (2 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.).

Gränserna är mindre tydliga i de fall åklagarna t.ex. ska bedöma om en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har gjorts i rätt tid,⁹³ eller om en läkare underlåtit att enligt 6 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall anmäla till socialnämnden att någon kan antas vara i behov av vård enligt nämnda lag.⁹⁴ Åklagarna har även lyft fram bygglovsärenden som exempel på när det är komplicerat att avgöra vad som utgör ett ”fel” i straffrättslig mening vid handläggningen. Har beslutsunderlaget i ett sådant ärende exempelvis varit bristfälligt och vilken betydelse har det i så fall haft för beslutet i fråga? Samma bedömningssvårigheter kan uppstå när det gäller utbetalningar inom ramen för välfärdssystemet; har ett felaktigt beslut haft sin grund i ett bristande underlag och har sådana brister uppkommit till följd av en handläggares oaktsamhet? Som ytterligare exempel har det pekats på svårigheterna med att avgöra i vilka situationer behovsbedömningar enligt LSS-lagstift-

⁹³ Se t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 maj 2016 i mål B 1435-15.

⁹⁴ Se RH 2011:27.

ningen varit så pass felaktiga att en handläggare eller beslutsansvarig bör hållas ansvarig. Om grunderna för hur sådana bedömningar ska göras inte är tydliga blir det också svårt att avgöra när någon kan sägas ha *åsidosatt vad som gäller för uppgiften*.

Flera åklagare har lyft fram att det är viktigt att det väcks åtal inte bara i mer uppenbara fall utan även avseende gärningar som bedöms som straffvärda men som ligger närmare vad som kan anses som ringa fall. Det skulle enligt åklagarna kunna medföra en mer utvecklad praxis kring var gränsen för ringa tjänstefel går.

Några åklagare har pekat på att det finns klandervärda beteenden, framför allt från kommunala tjänstemän med ansvar för skattemedel, som inte fångas in av 20 kap. 1 § brottsbalken. För att stärka allmänhetens förtroende för det offentliga skulle det därför kunna finnas skäl att utvidga tjänstefelsansvaret. Ett förslag som presenterats är att göra ett tillägg till straffbestämmelsen som innebär att för tjänstefel ska även den dömas som på grund av allmän tjänst, uppdrag eller liknande ställning har i uppdrag att sköta ekonomisk angelägenhet eller kvalificerad uppgift, om personen i fråga åsidosatt vad som gäller för uppgiften och därigenom orsakat skada på allmänna medel.

Det har slutligen lyfts fram att en utvidgning av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret inte är oproblematiske. Om regleringen går för långt riskerar den att skapa en tjänstemannakår som blir rädd för att göra fel snarare än angelägen om att göra rätt. Det kan också verka hämmande på viljan att anmäla missförhållanden. Dessutom skulle ett utvidgat straffrättsligt ansvar minska möjligheterna för JO och JK att uppmärksamma felaktigheter och sprida kunskap och ge vägledning inom det offentliga.

Synpunkter från andra aktörer

Fackförbundet ST, som organiserar cirka 97 000 arbetstagare inom staten eller med statligt uppdrag, har framfört att man från förbundets sida ser stora risker med att utvidga det straffrättsliga ansvaret. Det kan enligt förbundet leda till en osund osäkerhetskultur som i sin tur kan leda till minskad effektivitet och sänkt kvalitet i många verksamheter.

I ett bredare perspektiv ser Fackförbundet ST också en risk för att ett skärpt straffrättsligt ansvar kan få kontraproduktiva effekter

för rättssäkerheten och medborgarnas förtroende för den statliga förvaltningen. Redan i dag finns enligt förbundet exempel på en utbredd tystnadskultur inom vissa delar av förvaltningen. Av rädsla för att fokus ska hamna på det egna agerandet och leda till åtal eller andra ingripande åtgärder, vågar offentligt anställda inte påpeka brister och fel på det organisatoriska planet.

Från förbundets sida har slutligen också betonats vikten av att bibehålla en god kompetensförsörjning till det offentliga. Statligt anställda har redan i dag en komplex roll som innebär skyldigheter och ansvar gentemot medborgare, makthavare och arbetsgivare. Att strama åt förutsättningarna för statligt anställda genom ett utökat straffrättsligt ansvar riskerar, enligt förbundet, att försvåra konkurrensen med andra verksamheter i att bibehålla och rekrytera kompetenta medarbetare. I stället anser förbundet att insatser ska riktas mot att göra statliga tjänster ännu mer attraktiva för att på så sätt säkra kompetensförsörjningen. Genom att rekrytera kompetenta medarbetare kan staten försäkra sig om att offentlig förvaltning bedrivs ansvarsfullt och ger god service till medborgarna. Förbundet ställer sig bakom Tillitsdelegationens slutsatser (se avsnitt 8.9.2) och delar också uppfattningen att de statsanställda inte längre har en särställning på arbetsmarknaden men konstaterar att det trots det finns långtgående möjligheter att både straffrättsligt och arbetsrättsligt utkräva ansvar för statsanställda som begår övertramp. I stället för ett utvidgat straffrättsligt ansvar, vilket enligt förbundet vore kontra- produktivt, förespråkar förbundet ökad personaltäthet, rekrytering av fler chefer och tillräckligt med resurser för att det ska kunna etableras bättre system hos myndigheterna för att åtgärda undermåliga rutiner.

8.7 Brott mot tystnadsplikt

8.7.1 Inledning

Vårt uppdrag i denna del är att se över straffskalan för brott mot tystnadsplikt. I direktiven anges att det inte framkommit skäl att ändra det straffbara området. Av direktiven framgår vidare att utredaren i mån av tid är oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

8.7.2 Statistik

Av kriminalstatistiken framgår att under de senaste tio åren har det i genomsnitt gjorts cirka 280 anmälningar om brott mot tystnadsplikt per år. Under ett enskilt år gjordes som minst 251 anmälningar (2011) och som mest 385 anmälningar (2019).

Under 2020 handlades 88 brottsmisstankar om brott mot tystnadsplikt med en skäligen misstänkt person. I 22 av dessa fall väcktes åtal och i 2 fall utfärdades strafföreläggande. Inte i något fall gjordes en s.k. förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Under 2019 handlades på motsvarande sätt 71 brottsmisstankar med en skäligen misstänkt person, varav sex fall ledde till åtal, två fall till att strafföreläggande utfärdades och i ett fall meddelades åtalsunderlåtelse alternativt utdelades straffvarning. Förundersökningsbegränsning gjordes i ett fall. Under 2018 var motsvarande siffror 60 handlagda brottsmisstankar, ett åtal och ett fall av förundersökningsbegränsning.

Mellan 2018 och 2020 förundersökningsbegränsades dessutom drygt tio fall där det inte fanns någon skäligen misstänkt person. Det framgår inte av statistiken om dessa förundersökningsbegränsningar gjordes av Åklagarmyndigheten eller av Polismyndigheten.⁹⁵

Av lagföringsstatistiken framgår att det under ett år döms endast för enstaka fall av brott mot tystnadsplikt. Mellan 2011 och 2020 uppgick antalet lagförda brott (huvudbrott och bibrott) till drygt fem per år. Detta inkluderar såväl uppsåtliga fall (första stycket) som gärningar som begåtts av oaktsamhet (andra stycket). Vid en granskning av lagföringsstatistiken över huvudbrott och huvudpåföljd för nämnda period framgår att lagföringar endast undantagsvis grundar sig på brott mot tystnadsplikt som huvudbrott. Av de totalt knappt 20 domsluten med denna brottstyp som huvudbrott bestämdes påföljden i samtliga fall utom ett till böter. I ett fall bestämdes påföljden till villkorlig dom.

⁹⁵ Det finns sedan ett antal år tillbaka möjlighet för Polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning när de är förundersökningsledare, t.ex. i fall då det saknas en skäligen misstänkt person och då det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av bestämmelser om särskild åtalsprövning. En sådan regel finns för brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken om tystnadsplikten gäller till förmån för enskild målsägande. Se *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning*, Tillsynsrapport 2018:3, 2018, s. 14.

8.7.3 Behov av ändringar i dagens reglering

Inledning

Avdelningen för särskilda utredningar (SU) hos Polismyndigheten har påtalat brister i dagens reglering och framfört önskemål om att straffskalan för brott mot tystnadsplikt ska skärpas och sträcka sig från böter till fängelse i högst två år. Vidare har SU efterfrågat att det ska införas ett grovt brott mot tystnadsplikt. Straffskalan för grovt brott bör enligt SU sträcka sig från fängelse i två år upp till sex år. I korthet grundar sig förslagen på att utformningen av straffskalan för brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken inte skapar möjligheter att lagföra vissa allvarliga och systemhotande brott på ett sätt som står i proportion till brottens allvar.

Problembeskrivning

SU har som bakgrund till sina förslag anfört följande. Anställda inom Polismyndigheten har tillgång till stora mängder information som är nödvändig för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Informationen består bl.a. av integritetskänsliga uppgifter som är av stor betydelse för enskilda och av information om pågående utredningar. I myndighetens misstankeregister och övriga uppgiftssamlingar finns information om personer, fordon och organisationer misstänkta för brottslig verksamhet. Om denna information kommer i orätta händer påverkar det Polismyndighetens arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka misstänkt brottslig verksamhet samt arbetet med att utreda och lagföra brott. Brott mot tystnadsplikt kan således orsaka allvarlig skada, både för enskilda och för förtroendet för Polismyndigheten och dess förmåga att fullgöra sitt uppdrag.

Den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt gör att det saknas möjlighet att i tillräckligt stor utsträckning genom straffet återspegla brottets allvar, trots de stora skillnader som alltså kan ligga i gärningen. Brott vars allvarlighetsgrad uppvisar stora skillnader resulterar i påfallande lika påföljder.

Vidare medför straffskalan för brott mot tystnadsplikt utredningssvårigheter. När det kommer in tips om brott mot tystnadsplikt följs detta upp bl.a. genom att det görs en förfrågan om kontroll av centrala säkerhetsloggen hos Polismyndigheten. I den centrala säker-

hetsloggen samlas, analyseras och arkiveras behandlingshistorik från flera av myndighetens centrala IT-system. Loggen kan sedan utgöra bevisning och underlag för en anmälan om dataintrång.

För att styrka brott mot tystnadsplikt krävs däremot ofta avlyssning eller bevis i form av SMS-konversationer eller liknande. Sådana utredningar är ofta komplicerade. På grund av det låga straffvärdet för brott mot tystnadsplikt saknas det inte sällan möjlighet att använda tvångsmedel för att få fram sådan bevisning. Under 2020 utgjorde brott mot tystnadsplikt 43 procent av alla registrerade underrättelseärenden. Av dessa avslutades 42 procent p.g.a. bristande förutsättningar för fortsatt handläggning. Detta kan jämföras med dataintrång, där endast 15 procent avslutades av samma anledning.

Brott mot tystnadsplikt föregås ofta av dataintrång

SU har beskrivit att när brott mot tystnadsplikt begås av en polisanställd är det inte ovanligt att det föregås av ett dataintrång genom slagningar i Polismyndighetens IT-system. Den polisanställda röjer sedan uppgiften som han eller hon olovligen berett sig tillgång till genom nämnda dataintrång. Det har beskrivits att denna typ av gärningar innefattar en stor variation sett till gärningarnas allvar. Det kan handla om att den polisanställda gör olovliga slagningar i IT-systemet på en granne som han eller hon sedan skvallrar om för sin partner. Men det kan också handla om polisanställda som gör systematiska slagningar i IT-systemet för att sedan röja uppgifterna till kriminella nätverk. Följande typexempel har lämnats.

Polis samarbetade med kriminella nätverk

Information inkom om att en polis samarbetade med individer som ingår i kriminella nätverk. Polismannen påstods ha tagit emot pengar och i gengäld ha lämnat information om planerade operativa insatser, såsom husrannsakingar. Det fanns vissa tecken på att polismannen hade tagit emot pengar för informationen men det fanns inte tillräckligt med underlag för att utreda mutbrott. Detta fall resulterade i en dom för dataintrång vid tre tillfällen och påföljden blev 30 dagsböter om 50 kronor.

Polis läckte information till son med kopplingar till grov organiserad brottslighet

En mycket kriminellt belastad person med kopplingar till grov organiserad brottslighet har en förälder som är polisman. Polismannen misstänktes ha lämnat information till sonen om vilka åtgärder som vidtogs mot sonens grupp samt för att ha underrättat sonen om kommande

insatser m.m. I detta fall hade polismannen gjort slagningar i IT-systemet men på grund av aktuell persons placering och arbetsuppgifter gick det inte att styrka att slagningarna var otillåtna. Slagningar på kriminella personer kan typiskt sett vara svåra att styrka som olovliga då de oftare sker inom ramen för tjänsten. Generellt är det enklare att styrka uppenbara otillåtna slagningar, såsom slagningar på släkt och vänner.

Polisanställd läckte information till kriminella

En polisanställd misstänktes läcka information till kriminella. Den misstänkta brottsligheten bestod av dataintrång och brott mot tystnadsplikt. Den polisanställda utförde omfattande slagningar på personer som befann sig i gängkonflikter runt om i landet. Under den aktuella tiden var gängkonflikterna omfattande och involverade skjutningar med dödsfall och allvarliga skador. Förundersökningen resulterade i att den polisanställda fick ett strafföreläggande för 33 fall av dataintrång och påföljden blev villkorlig dom.

I fråga om sistnämnda exempel har underrättelseenheten vid SU i efterhand kunnat konstatera att flera av de personer som den polisanställda utförde slagningar på hade avlidit, blivit allvarligt skadade eller var frihetsberövade för grova brott. Hade den polisanställda i stället varit misstänkt för det föreslagna brottet – grovt brott mot tystnadsplikt – med en annan straffskala hade andra verktyg, såsom hemliga tvångsmedel, varit tillgängliga för SU under utredningen. Detta hade kunnat leda till att den polisanställda även kunnat lagföras för brott mot tystnadsplikt. I nu beskrivna fall fanns inte tillräckligt underlag för att kunna bevisa mutbrott.

Förslag till lagstiftningsåtgärder

SU har föreslagit att straffskalan för brott av normalgraden ska skärpas och sträcka sig från böter till fängelse i två år. En sådan straffskala skulle enligt SU medge en nyanserad bedömning av olika svårighetsgrader av brottet. En sådan förändring skulle medföra att preskriptionstiden enligt 35 kap. 1 § brottsbalken blir fem år i stället för den preskription som med dagens straffskala sker efter två år.

Vidare har SU föreslagit att det införs en ny brottstyp – grovt brott mot tystnadsplikt – med en straffskala från två års fängelse upp till fängelse i sex år. SU har motiverat detta förslag utifrån den skada som ett brott mot tystnadsplikt inom Polismyndighetens verksamhet kan orsaka. Information som läcker till grov organiserad brottslighet eller kriminella nätverk riskerar livet på eventuella uppgifts-

lämnare. Den föreslagna straffskalan medför enligt SU möjlighet att använda straffprocessuella tvångsmedel, såsom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Vidare skulle den föreslagna straffskalan innebära att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får möjlighet att i underrättelseverksamhet i hemlighet inhämta uppgifter i enlighet med lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Straffskalan skulle också innebära att preskriptionstiden för grovt brott mot tystnadsplikt skulle bli tio år.

När det kommer till vilka omständigheter som bör tillmätas särskild vikt vid bedömningen av om ett brott mot tystnadsplikt är grovt har SU angett följande. Det bör beaktas om gärningen varit systematisk eller annars av särskilt farlig art. Exempelvis genom att information har lämnats ut till en individ inom den organiserade brottsligheten eller till kriminella nätverk. Likaså bör klassificeringen av den utlämnade informationen, liksom vad mottagaren avser att använda informationen till, beaktas. Slutligen bör det enligt SU också få betydelse om särskilt förslagna metoder använts, såsom t.ex. krypteringar, och om den misstänkte kommit över de röjda uppgifterna genom dataintrång.

8.8 Något om regleringen i vissa andra länder

Danmark

I Danmark förekommer statligt anställda i två kategorier; tjänstemannaanställda och avtalsanställda.⁹⁶ Den danska staten begränsade under år 2000 möjligheten att rekrytera tjänstemän och tjänstemannaanställningen är nu begränsad till anställning i rättsväsendet, polisen, vissa befattningar inom försvaret och chefspositioner.⁹⁷ För de tjänstemannaanställda finns i den danska tjänstemannalagen (tjenestemandsløven) uppställda krav och bestämmelser om vad som gäller för det fall någon gör sig skyldig till en tjänsteförseelse. En tjänsteförseelse föreligger om tjänstemannen inte samvetsgrant följer de regler som gäller för tjänsten eller om han eller hon inte – såväl i som utanför tjänsten – visar sig värdig den aktning och tillit

⁹⁶ Se SOU 1996:173 s. 134.

⁹⁷ <https://denstoredanske.lex.dk/tjenestemand>.

som dennes ställning kräver (§ 10). Med det sistnämnda ledet uttrycks det s.k. ”dekorumkravet”, vilket innebär att en bedömning ska ske utifrån omständigheterna i det specifika fallet. Huruvida tjänstemannen gjort sig skyldig till en tjänsteförseelse beror bl.a. på de vid var tid rådande normerna för hur en tjänsteman ska agera, vilken anställningsnivå personen haft och hur allvarligt det inträffade varit. Det krävs viss nivå på det inträffade och det har hänvisats till att ”Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende kan således i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærfølgning”.⁹⁸ Såväl uppsåtliga som oaktsamma förseelser omfattas. Vad gäller de avtalsanställda finns inga lagregler om disciplinansvar och det är inte heller vanligt att de på annat sätt omfattas av sådant ansvar.⁹⁹

Disciplinpåföljderna för tjänstemän är varning, tillrättavisning, böter på upp till en halv månadslön, omplacering, degradering och avsked (§ 24 tjenestemandslöven).

Den danska strafflagen (straffeloven) innehåller straffstadgande för brott mot tystnadsplikt (bl.a. § 152), vilket kan ge böter eller fängelse i upp till två år. Som en särskilt försvårande omständighet anges i lagtexten att avslöjandet eller utnyttjandet medfört betydande skada för andra eller särskild risk för sådan skada. Vidare finns bestämmelser om brott mot lydnadsplikten (§ 156) och om vårdslös/oaktsam tjänsteutövning (§ 157). Det förstnämnda brottet har liknats vid det ansvar för tjänstefel som gällde i Sverige före 1975 års reform, dvs. att det på den objektiva sidan träffar i princip varje avsteg från vad som gäller för tjänsten.¹⁰⁰ Paragraferna om brott mot lydnadsplikten och om vårdslös/oaktsam tjänsteutövning gäller inte för uppdrag vars utförande grundat sig på allmänna val.

I princip kan disciplinansvar och straff utdömas parallellt. Noterbart är att en tjänsteman som misstänks för ett brott kan begära att ärendet behandlas som ett brottmål (§ 22 tjenestemandslöven). Att en gärning föranlett straff är emellertid en förmildrande omständighet vid bedömningen av disciplinärende och kan leda till att det disciplinära ansvaret faller bort.¹⁰¹

⁹⁸ <https://www.ft.dk/samling/20131/almdel/FOU/bilag/1328842.pdf> med hänvisning.

⁹⁹ Se SOU 1996:173 s. 134.

¹⁰⁰ A. SOU s. 135.

¹⁰¹ Ibid.

Finland

Motsvarigheten till det svenska straffrättsliga tjänstefelsansvaret i 20 kap. 1 § brottsbalken är uppdelat i fyra olika brottstyper i den finska strafflagen:

- brott mot tjänsteplikt (40 kap. 9 §),
- brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (40 kap. 10 §),
- missbruk av tjänsteställning (40 kap. 7 §) och
- grovt missbruk av tjänsteställning (40 kap. 8 §).

Ansvaret för dessa fyra brott kan komma i fråga för tjänstemän men också för personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och för personer som utövar offentlig makt (40 kap. 12 §). Under vissa förutsättningar kan straffbestämmelserna också träffa utländska tjänstemän.

Med tjänsteman avses bl.a. den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten eller till en kommun (40 kap. 11 § 1). Med person som sköter offentligt förtroendeuppdrag avses bl.a. kommunfullmäktige men inte riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot (40 kap. 11 § 2). Med person som utövar offentlig makt avses (40 kap. 11 § 5)

- a) den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter, samt
- b) den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet ska delta i beredningen av sådana beslut som avses i a-punkten genom att göra framställningar eller förslag till beslut, utarbeta utredningar eller planer, ta prover eller utföra inspektioner eller på något annat motsvarande sätt.

Det huvudsakliga kriteriet för straffansvar är att en tjänsteman vid tjänsteutövningen bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövningen och förutsatt att gärningen inte är ringa. Bedömningen av om gärningen ska anses som ringa ska göras utifrån en helhetsbedömning.

Som framgår av brottsbeteckningarna omfattar straffansvaret både uppsåt och oaktsamhet.

När det gäller missbruk av tjänsteställning och grovt missbruk av tjänsteställning är den huvudsakliga skillnaden vilket motiv gärningsmannen haft. En förutsättning för att dessa brottstyper ska bli tillämpliga är att tjänstemannen agerat i syfte att bereda sig själv eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan. Ett annat villkor är att brytande av tjänsteplikt måste äga rum i ett mera betydande sammanhang än vid brott mot tjänsteplikt, dvs. när tjänstemannen deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden. Alternativet är att tjänstemannen missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydnadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn.

I fall av grovt missbruk av tjänsteställning är det fråga om fall där 1) eftertraktas avsevärd nytta eller 2) åsyftas särskilt kännbar olägenhet eller skada, eller 3) brottet begås särskilt planmässigt eller hänsynslöst och missbruket av tjänsteställning även bedömt som helhet är grovt.

För brott mot tjänsteplikt är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år, för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet; varning eller böter. För missbruk av tjänsteställning är straffskalan böter eller fängelse i högst två år och för grovt missbruk av tjänsteställning; fängelse i lägst fyra månader och högst fyra år.

Den som döms för uppsåtligt brott kan också samtidigt dömas till avsättning.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvarsutkrävandet kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Det finns också möjlighet till uppsägning eller hävande av tjänsteförhållandet. Dessutom finns på motsvarande sätt som i Sverige ett skadeståndsansvar.

Enligt uppgift ska det finska Justitieministeriet i nära framtid börja utvärdera bestämmelserna om tjänstebrott och se över om det finns behov av förändringar. Under de senare åren har antalet misstänkta brott om i synnerhet brott mot tjänsteplikt sjunkit kraftigt.

Norge

I den norska strafflagen finns det straffrättsliga tjänstefelsansvaret uppdelat i tre bestämmelser; § 171 tjänstefeil, § 172 grovt uaktsom tjänstefeil, § 173 misbruk av offentlig myndighet.

§ 171 Tjänstefeil

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt.

§ 172 Grovt uaktsom tjenstefeil

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes grovt uaktsom tjenstefeil.

§ 173 Misbruk av offentlig myndighet

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved utøving av offentlig myndighet

- a) mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt,
- b) bryter sin tjenesteplikt med forsett om å oppnå vinning for seg eller andre,
- c) bryter sin tjenesteplikt med alvorlig ulempe, skade eller urettmessig frihetsberøvelse som følge, eller
- d) på andre måter misbruker offentlig myndighet.

Bestämmelserna trädde i kraft 2008 efter en översyn av den tidigare regleringen som ansågs vara fragmentarisk, oklar och brista i tillämpbarhet. Den norska regeringen gjorde här jämförelse med den – vad man ansåg vara – mer sammanhållna regleringen i Sverige och Finland, medan det konstaterades att den danska regleringen påminde om den norska. Vid utformningen av de norska straffbestämmelserna för tjänstefel var den svenska regleringen en förebild liksom de bakomliggande motiven till ämbetsansvarsreformen i Sverige 1975. Det noterades att den reformen byggde på synen att offentliga tjänstemäns förseelser som utgångspunkt är ett brott mot anställningsavtalet. Å andra sidan kan offentligt anställda inte likställas med privatanställda på alla områden. Samhällets intresse av en korrekt myndighetsutövning ska skyddas med hjälp av straffrätten. Det konstaterades att missbruk av offentlig myndighet kan medföra stora skador och påverka enskilda individer hårt.¹⁰²

¹⁰² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 233.

Det uttalades också att straffansvaret skulle

reserveras för de mer alvorlige overtredelsene. Etter departementets mening må det oppstilles en nedre grense for området for det straffbare og denne grensen synliggjøres i lovforslaget ved at det er *grove* pliktbrudd som er straffbare. Med det ønsker departementet å uttrykke et kvalifikasjonskrav på to punkter i gjerningsbeskrivelsen: For det første må *bruddet* (handlingen) være grovt. For det andre må bruddet gjelde en *tjenesteplikt* av en viss betydning.¹⁰³

I författningskommentaren ges följande exempel.

Dersom en polititjenestemann ikke legitimerer seg, kan det være tale om et forsettlig og klart brudd på tjenesteplikten. Derimot kan bruddet neppe sies å gjelde en tjenesteplikt av en slik betydning at pliktbruddet bør straffes. Det vil være tilstrekkelig å reagere tjenstlig.¹⁰⁴

Inte bara handlingar som begås i myndighetsutövning omfattas av tjänstefelsansvaret utan också handlingar som begås under förberedelsen och av personer i underordnad ställning. Som exempel togs kontorsarbetare som inte själva förbereder ett myndighetsbeslut men som kan ändra beslutet eller påverka förfarandet.¹⁰⁵

Statsanställda och ämbetsmän kan dessutom drabbas av disciplinära påföljder (ordensstraff) enligt § 25 *statsansatteloven* för

- a) overtredelse av tjensteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjensteplikter, eller
- b) utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet.

Påföljden kan för statsanställda bestämmas till förlust av anciennitet från en månad till två år eller permanent eller tillfällig omplacering till annan tjänst och för ämbetsmän bestämmas till skriftlig varning eller förlust av anciennitet från en månad till två år. Därtill kan en statsanställd som upprepade gånger kränkt sina tjänsteförpliktelser sägas upp. Såväl en statsanställd som en ämbetsman kan slutligen avskedas om han eller hon a) *har vist grov uforstand i tjenesten*, b) *grovt har krenket sine tjenesteplikter*, c) *på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter*, eller d) *ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdige til sin stilling/embete eller bryter ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingen eller tjenesten/embetet* (jfr § 26 och 27 Lov om statens ansatte mv.).

¹⁰³ A.a. s. 234.

¹⁰⁴ A.a. s. 338.

¹⁰⁵ A.a. s. 235.

Tyskland

I den tyska strafflagen finns inte någon motsvarande generell straffbestämmelse om tjänstefel som i brottsbalken. Däremot finns ett trettiofem straffbestämmelser som kriminaliserar specifika gärningar företagna av, i huvudsak, offentliga tjänstemän i strid med deras förpliktelser. Vissa straffbestämmelser stadgar ett strängare straff för gärningar som begås av offentliga tjänstemän, än om motsvarande gärning begås av var och en. Andra bestämmelser gäller endast offentliga tjänstemän.

I strafflagen finns en definition av vilka som är offentliga tjänstemän (public official):

‘public official’ means any person who, under German law,

a) is a civil servant or judge,

b) carries out other public official functions or

c) has otherwise been appointed to serve with an authority or other agency or has been commissioned to perform public administrative services, regardless of the organisational form chosen to perform such duties.¹⁰⁶

Utöver det straffrättsliga ansvaret kan tyska tjänstemän hållas ansvariga för tjänstefel på disciplinär väg. Uppsåtliga eller av oakt-samhet begångna gärningar i strid med tjänstemannens skyldigheter kan leda till varning, böter, löneavdrag, degradering eller uppsägning från tjänsten.¹⁰⁷ Arbetsgivare kan utdela varningar och böter men om de överväger degradering eller uppsägning från tjänsten måste de föra talan i domstol. 2019 ledde 321 fall till disciplinära åtgärder varav 44 fall prövades av domstol.

8.9 Förtroendet för statsförvaltningen

8.9.1 Inriktningen och synen på den statliga förvaltningen

I våra direktiv anges att rättssäkerheten och allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten utgör skäl att överväga ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Av regeringens budgetproposi-

¹⁰⁶ Section 11 Definitions no. 2. Den engelska översättningen av Strafgesetzbuch finns tillgänglig på https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/.

¹⁰⁷ Federal Civil Service Act (BBG), Civil Service Status Act (BeamtStG) och Federal Disciplinary Act (BDG).

tion för 2021 framgår bl.a. att regeringen bedömer att den statliga svenska förvaltningen fungerar väl i ett internationellt perspektiv, men att den ständigt bör utvecklas. Sverige har de senaste åren haft ett sjunkande värde avseende tillit och korruption i internationella index. Detta utgör utmaningar som regeringen anger att den bemöter med olika åtgärder, bl.a. har regeringen framhållit behovet av att fortsatt tillämpa en s.k. tillitsbaserad styrning.¹⁰⁸ I propositionen uttalas vidare följande.

Den inriktning gällande tillitsreformen som redogjordes för i budgetpropositionen för 2020 ligger fast. De statsanställdas kunskap, erfarenhet och professionella omdöme är avgörande för att styrningen ska kunna präglas av en balans mellan tillit och uppföljning. Att stärka de statsanställda i deras tjänstemannaroll är också avgörande för att motverka korruption och förtroendeskadliga beteenden i förvaltningen. Regeringen fortsätter därför att utveckla arbetet mot korruption och för en god förvaltningskultur, och utarbetar en handlingsplan mot korruption.¹⁰⁹

Mellan 2016 och 2020 arbetade den s.k. Tillitsdelegationen med sitt uppdrag att bl.a. sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i sina egna verksamheter.¹¹⁰ I delegationens slutbetänkande *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40) sammanfattades bilden av hur förtroendet för statsförvaltningen ser ut i dagsläget på följande sätt.

Sveriges välfärd håller i stora delar världsklass och medborgarna har i internationella jämförelser ett högt förtroende både för institutionerna och för varandra. I Sverige kombinerar medborgarna sitt starka förtroende för staten med en vilja till individuellt oberoende, vilket är nära kopplat till hög social tillit och ett starkt förtroende för lagbunden ordning och gemensamma institutioner. Det innebär att det höga förtroendet för förvaltningen också påverkar förtroendet mellan människor positivt. Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har lyft fram förtroendets avgörande betydelse för att samhället ska fungera.

Även om förtroendet för den svenska förvaltningen är högt saknas det inte utmaningar. Sverige ligger fortfarande mycket högt i senaste års internationella rankningar i den offentliga sektorns effektivitet och lågt i den skattade graden av korruption, men resultaten har försämrats något jämfört med tidigare år. Regeringen har under senare år tagit flera förvaltningspolitiska initiativ som gäller förtroendet för statsförvaltningen. Det handlar inte minst om utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning av den offentliga förvaltningen i allmänhet och myndigheternas interna verk-

¹⁰⁸ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 2, s. 55.

¹⁰⁹ A. prop. s. 59.

¹¹⁰ Se www.tillitsdelegationen.se och dir. 2016:51.

samhet i synnerhet. För att stärka förtroendet för statsförvaltningen har regeringen sett ett behov av att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. På så sätt kan den offentliga förvaltningen bli mer effektiv och medborgarnas förtroende öka.¹¹¹

Vidare beskrev delegationen att det inom forskningen finns olika synsätt och förklaringar till att förtroende för statlig förvaltning uppstår:

OECD har tagit fram ett ramverk med stöd av forskningen om vad som kan påverka medborgarnas förtroende för förvaltningen och demokratin. OECD:s ramverk visar vad som är viktigt för att generera förtroende:

- Pålitlighet. Förvaltningens förmåga att minimera de ekonomiska, sociala och politiska osäkerheter som medborgarna kan ha i förhållande till förvaltningen och att förvaltningen agerar konsistent och förutsägbart.
- Beredvillighet. Förvaltningens förmåga att leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov.
- Öppenhet och ett inkluderande förhållningssätt. Förvaltningens förmåga att upprätthålla en tvåvägskommunikation med berörda medborgare. Kommunikationen ska underlätta transparens, ansvarsutkrävande och engagemang.
- Integritet. Förvaltningens förmåga att upprätthålla etiska principer som innebär att man värnar allmänintresset och hindrar korruption.
- Rättvisa. Förvaltningens förmåga att behandla alla likvärdigt.¹¹²

8.9.2 Förslaget om en gemensam utbildning för statsanställda för att stärka statsförvaltningen och dess anställda, m.m.

I ett avsnitt i Tillitsdelegationens slutbetänkande behandlades bl.a. statsanställningens framväxt. Sammanfattningsvis gjordes följande beskrivning. Under de senaste decennierna har det formellt unika med en statsanställning försvagats. Statsanställningens arbetsrätt har i delar anpassats till den övriga arbetsmarknaden och arbetsgivarpolitiken har sedan 1994 delegerats till myndighetsnivå. Det har varit en medveten politisk inriktning att anpassa anställningsvillkoren för

¹¹¹ SOU 2020:40 s. 231 f.

¹¹² A. SOU s. 232 f.

statligt anställda till resten av arbetsmarknaden. De nuvarande bestämmelserna om tjänstemän fick sin huvudsakliga utformning genom ämbetsansvarsreformen 1975 (se om detta i avsnitt 8.6.2 ovan). Förändringen inleddes emellertid redan 1965 då statsanställda fick förhandlings- och konflikträtt. I samband med den reformen togs grundlagsskyddet för statsanställdas oavsättlighet bort. Förhandlingsrättsreformen innebar att relationen mellan staten och dess anställda mer liknade arbetsmarknaden i stort. Från att som statsanställd ha förkroppsligat staten blev nu statsanställda denna stats motpart.¹¹³ Den gemensamma identiteten för statligt anställda och de gemensamma statstjänstemannaidealerna har försvagats.

Det hänvisades till tidigare utredningar från Värdegrundsdelegationen¹¹⁴ och Förvaltningspolitiska kommissionen (se avsnitt 8.6.5) som konstaterat att detta utgör ett problem. Värdegrundsdelegationen föreslog i sin slutrapport att regeringen borde besluta om att alla nyanställda i staten skulle få en introduktionsutbildning. Nyanställda skulle härigenom ges kunskap om och förståelse för de grundläggande rättsprinciper som gäller för staten och rollen som statsanställd. Det beskrevs hur konstitutionsutskottet nyligen framhållit vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, t.ex. bestämmelser om offentlighet och sekretess.¹¹⁵

Delegationen uttalade att den föreslagna gemensamma utbildningen syftar till att ”stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen”.¹¹⁶ Förslaget bereds i Regeringskansliet.

¹¹³ A. SOU s. 80 ff. med hänvisningar.

¹¹⁴ Verksam mellan 2013 och 2016, se Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning – Värdegrundsdelegationens slutrapport*.

¹¹⁵ SOU 2020:40 s. 85 ff. med hänvisningar.

¹¹⁶ A. SOU s. 233.

8.10 Överväganden och förslag

8.10.1 Det föreslås inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret

Bedömning: Det bör inte göras några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelseansvaret.

Inledning och vissa utgångspunkter

Allmänheten har ett berättigat krav på att offentlig verksamhet bedrivs på ett korrekt och ansvarsfullt sätt. Det är också viktigt att allmänheten har ett högt förtroende för verksamheten och för samhällets institutioner. Regeringen har bedömt att den svenska förvaltningen fungerar väl i ett internationellt perspektiv och Sverige rankas mycket högt i den offentliga sektorns effektivitet och lågt i den skattade graden av korruption, även om resultaten har försämrats något jämfört med tidigare år (se avsnitt 8.9.1). Regeringen har framhävt behovet av att stärka de statsanställda i deras tjänstemannaroll för att bl.a. motverka förtroendskadliga beteenden i förvaltningen. Det bedrivs också arbete för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning av den offentliga förvaltningen. Det arbetet syftar till att göra förvaltningen mer effektiv och öka medborgarnas förtroende för den.

Den av regeringen tillsatta Tillitsdelegationen har nyligen slagit fast att Sveriges välfärd i stora delar håller världsklass och att medborgarna i internationella jämförelser har ett högt förtroende för institutionerna (och för varandra) – även om resultaten har försämrats något jämfört med tidigare år. Delegation har föreslagit införandet av en gemensam utbildning för statsanställda, i syfte att bl.a. öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen (se avsnitt 8.9.2).

Det är nödvändigt att det finns ett effektivt system för individuellt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Ett sådant system stärker medborgarnas rätts säkerhet och krävs enligt vår bedömning för att allmänheten ska ha ett högt förtroende för förvaltningen. Mot denna bakgrund är det viktigt att straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat. I våra direktiv anges att vi ska överväga och ta ställning till om det

straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas. Riksdagen har tillkännagett att en översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör göras med inriktningen att en utvidgning av det straffbara området ska ske.¹¹⁷

Systemet för ansvarsutkrävande bygger inte bara på straffrättsliga sanktioner. Den tjänsteman som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt anställningen kan meddelas disciplinpåföljd och förlora sitt arbete. Tjänstemännen står dessutom, liksom den verksamhet som de arbetar inom, under granskning av JO och JK och i förekommande fall av de kommunala revisorerna.

För den som drabbats av felaktiga beslut eller åtgärder från det offentliga kan det också vara betydelsefullt att kunna få ekonomisk kompensation. När det gäller skadeståndsanspråk finns möjlighet att driva en sådan talan mot den enskilda tjänstemannen som fattat det angripna beslutet eller som vidtagit den felaktiga åtgärden (eller som underlåtit att vidta en åtgärd). Anspråket kan också riktas mot staten. I sistnämnda fall finns möjligheten att vända sig till JK som inom ramen för den frivilliga skaderegleringen kan pröva saken utan att någon process behöver drivas i domstol (se avsnitt 8.3).

De skilda delarna av ansvarssystemet fyller delvis olika funktioner men hänger ändå tydligt samman. Förändringar i någon eller några delar av systemet kan förväntas påverka en eller flera av de andra delarna. Det kan därför finnas skäl till viss försiktighet med att föreslå förändringar i en del av systemet när övriga delar inte är föremål för bedömning.

Bör tjänstefelsbestämmelsen avgränsas på annat sätt än till myndighetsutövning?

Utformningen av den straffrättsliga regleringen kring tjänstefel har varit föremål för omfattande diskussioner och genomgått stora förändringar över tid (se mer om detta nedan och i avsnitt 8.6). Detta har skett samtidigt som det formellt unika med en statsanställning försvagats och anställningarna i stora delar kommit att likna dem på den privata arbetsmarknaden (jfr avsnitt 8.9.2). Syftet med att ändå ha ett straffrättsligt tjänstefelsansvar för offentligt anställda – och inte låta alla frågor lösas på arbetsrättslig väg – har i huvudsak ansetts vara kopplat till de krav som ställs på den offentliga verksamheten.

¹¹⁷ Se bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229.

Det handlar bl.a. om att den offentliga sektorn är skattefinansierad. Straffansvaret utgör också en tydlig markering från lagstiftarens sida kring nödvändigheten av att den offentliga verksamheten sköts korrekt när den riktar sig mot enskilda medborgare som är skyldiga att underkasta sig den offentliga maktutövningen.

Före ämbetsansvarsreformen i mitten av 1970-talet omfattade tjänstefelsansvaret i stort sett varje fel och försummelse i tjänsten. I och med den reformen genomfördes en omfattande avkriminalisering och ansvaret för tjänstefel begränsades till den del av den offentliga verksamheten som ägde rum *i myndighetsutövning*.

Den senaste reformen genomfördes 1989. Sedan dess har ansvaret utvidgats något men är fortfarande avgränsat till åtgärder som vidtagits *vid myndighetsutövning*. I samband med 1989 års reform ställdes myndighetsutövningsbegreppet mot andra möjliga indelningsgrunder. En tänkbar distinktion ansågs vara den mellan förvaltning och rättsskipning och en annan mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. En tredje indelningsgrund som övervägdes var den mellan lag- och rättstillämpning å ena sidan och annan verksamhet å andra sidan. Bedömningen gjordes dock att det enda användbara kriteriet för vad som kan anses vara den offentliga verksamhetens särart var att det är fråga om myndighetsutövning (se avsnitt 8.6.4).

I sammanhanget kan också nämnas att Blåljusutredningen nyligen kom fram till att det inte fanns tillräckligt starka skäl att genomföra en större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. 1–4 §§ och därvid byta ut begreppet myndighetsutövning (se närmare om Blåljusutredningen i avsnitt 5.2).

Som berörts i avsnitt 8.8 kan noteras att den norska regleringen kring tjänstefel, som reformerades i slutet av 2000-talet, inspirerats av de svenska straffbestämmelserna och ansvaret begränsas där till *den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet*. Jämförelse kan också göras med den finska definitionen av *personer som utövar makt*, vilken har likheter med hur rekvisitet *vid myndighetsutövning* tolkats i svensk rätt (jfr t.ex. rättsfallet NJA 2014 s. 910). Den danska straffrättsliga regleringen för tjänstefel har däremot liknats vid den som gällde i Sverige före 1975 och tycks ha ett vidare tillämpningsområde.

Erfarenhetsmässigt och utifrån vår genomgång av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 2007 och 2020 (se avsnitt 8.6.7) vållar rekvisitet *vid myndighetsutövning* inte några större tillämp-

ningssvårigheter bland åklagare eller i domstol inom straffrättens område. Rekvisitet har ett relativt brett tillämpningsområde och omfattar inte bara beslut eller faktiska åtgärder som i sig innebär myndighetsutövning utan också sådana som ingår endast som led i myndighetsutövning och som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilda.

Tidigare har det anmärkts att tjänstefelsansvaret i praxis nästan uteslutande träffat aktörer inom rättsväsendet.¹¹⁸ Ett skäl till att det varit så är rimligtvis den typ av särskilt ingripande beslut som rättsväsendets aktörer kan fatta och de höga krav som därigenom ställs på dessa yrkesgrupper. Det kan också tänkas ha att göra med en sannolikt hög benägenhet bland allmänheten att anmäla fel som begås inom rättsväsendet. Vidare är det relevant att beröra den underliggande lagstiftningens betydelse i detta sammanhang.

Inom rättsväsendet finns ofta tydliga bestämmelser att pröva ett tjänstefelsansvar mot (*åsidosätter vad som gäller för uppgiften*). Det kan t.ex. handla om att pröva om en åklagare eller en domare avvikit från den s.k. 96-timmarsregeln i 24 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken (jfr rättsfallet ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842). För yrkesgrupper utanför rättsväsendet kan frågan om vad som gäller för uppgiften medföra betydligt mer komplicerade utredningar och bedömningar. Från åklagarhåll har det rapporterats om att tydlighet i den underliggande lagstiftningen har stor betydelse för möjligheten att bedöma om ett agerande – och inte minst underlåtenhet att agera – utgjort ett åsidosättande av vad som gäller för uppgiften (se vissa exempel i avsnitt 8.6.8).

Även om vi kan konstatera att majoriteten av åtal och domar fortfarande främst rör polisanställda (polismän och arrestvakter m.fl.), åklagare och domare visar vår genomgång av praxis att åtal också drivs och prövas gentemot personer utanför den sektorn i inte obetydlig omfattning. Möjligen kommer också den nya lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (som bygger på visselblåsdirektivet) leda till att arbetstagare och andra som omfattas av lagens skydd kommer att uppleva en större trygghet att rapportera om missförhållanden, även inom områden utanför rättsväsendet (jfr avsnitt 8.5). Några starka skäl att utvidga tjänstefelsbestämmelsen så att den träffar fler yrkesgrupper har sammantaget inte

¹¹⁸ Bull, Tjänstefelet och den goda förvaltningen, ur Fundamentala fragment: ett konstitutionellt lapptäcke, 2014, s. 512 med hänvisning.

framkommit. Däremot skulle en större tydlighet i den underliggande lagstiftningen inom vissa områden möjligen kunna underlätta bedömningen av om en tjänsteman åsidosatt vad som gäller för uppgiften och därmed ha inverkan på förutsättningarna att föra talan om tjänstefel.

Slutligen bör betonas att myndighetsutövning är ett väletablerat och över tid noga utmejslat begrepp. Det avgränsar också det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken och sätter ramarna för statens och kommunernas skadeståndsrättsliga ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En annan avgränsning av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret skulle därmed få konsekvenser också för tillämpningen av andra bestämmelser. Vi bedömer sammantaget att det inte bör genomföras några ändringar av straffbestämmelsen i detta avseende.

Finns det skäl att låta tjänstefelsbestämmelsen omfatta förtroendevalda och verksamhet inom kommunala styrelser, m.m.?

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar för tjänstefel för någon åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap (20 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken). Som behandlats närmare i avsnitt 8.6.5 har det övervägts att införa ett sådant personligt straffrättsligt ansvar för förtroendevalda; något som finns i finsk men inte i norsk eller dansk rätt. Men slutsatsen har varit att det skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser kopplade till möjligheten att rekrytera personer till kommunala förtroendeuppdrag. Även om detta motiv till att hålla förtroendevalda utanför tjänstefelsbestämmelsen har kommit att ifrågasättas¹¹⁹ – och inte heller enligt vår mening framstår som självklart – har i vår kartläggning inte framkommit något tydligt behov av att föreslå någon utvidgning av tjänstefelsansvaret till att också omfatta förtroendevalda.

En närliggande fråga har historiskt sett varit hur s.k. kommunalt domstolstrots ska hanteras rättsligt. Det har primärt inte handlat om kommunfullmäktiges agerande utan huvudsakligen om vissa av de beslut som fattats eller underlåtit att fattas i kommunala nämnder och styrelser i strid med en domstols avgörande respektive om underlåtenhet att bl.a. verkställa domar och beslut vad gäller sociala

¹¹⁹ A.a. s. 499 ff.

förmåner till enskilda. När det gäller sociala förmåner finns möjlighet att ålägga kommuner och regioner särskilda avgifter. I fråga om domstolstrots inom området för laglighetsprövning konstaterade Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1988 s. 26 att en kommunstyrelsens förfogande över allmänna medel (även om förfogandet var i strid med en domstols beslut) inte utgjorde myndighetsutövning. Frågan analyserades bl.a. i promemorian *Kommunalt domstolstrots* (Ds 2000:53) och utredningens förslag ledde bl.a. fram till förändringar i kommunallagen (2017:725) som gav en större möjlighet till kommunal revision. Däremot ansåg regeringen att det inte borde införas en skärpt kriminalisering och att en utvidgning av skadeståndsansvaret inte var motiverad. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen att det inte heller skulle införas en möjlighet att rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter i nämnderna.

Några åklagare har till utredningen nämnt att det förekommer situationer då allmänna medel hanteras på ett otillbörligt sätt inom den offentliga förvaltningen, främst på kommunal nivå, och att bedömningen gjorts att åtal inte kunnat väckas med hänsyn till att det inte varit fråga om myndighetsutövning. En kartläggning av behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltningen m.m. gjordes av JK i slutet av 1990-talet. Som vi behandlat i avsnitt 8.6.5 har förstudien lagts till handlingarna bl.a. med hänvisning till vidtagna utredningsåtgärder. Vi konstaterar att det inte ryms inom ramen för vårt uppdrag att närmare granska hur tillsynen över medelsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen fungerar (se avsnitt 8.5 om allmänintresset i att felaktigt eller obehörigt användning av allmänna tillgångar kan rapporteras).

Bör det även fortsättningsvis finnas möjlighet att bedöma en gärning som ringa?

Från åklagarhåll har det uttryckts att möjligheten att bedöma ett tjänstefel som ringa utgör en grundbult i straffbestämmelsen. Utan en sådan ”ventil” skulle åklagarna vara skyldiga att driva tjänstefelsåtal i princip gentemot alla som (i tillräcklig grad) avvikit från det normalt aktsamma. Åklagarna skulle sakna möjlighet att beakta andra faktorer och skulle behöva väcka åtal gentemot sådant agerande som inte bedöms som straffvärt.

Det framstår inte som en lämplig ordning att alla gånger straffa den som exempelvis arbetar under hård arbetsbelastning eller utifrån

bristfälliga instruktioner eller rutiner (jfr rättsfallen ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842 och bl.a. Göta hovrätts dom den 15 juni 2015 i mål B 233-15). Ett utvidgat tjänstefelsansvar, t.ex. genom att möjligheten att bedöma en gärning som ringa togs bort, skulle också kunna medföra ett minskat utrymme för JO:s och JK:s tillsynsarbete. Det skulle i sin tur kunna hämma utvecklingen av de verksamheter som granskas, till förmån för mer repressiva åtgärder. Sammantaget gör vi bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas möjlighet att kunna bedöma en gärning som ringa. Motsvarande möjlighet finns i både finsk och norsk rätt (se avsnitt 8.8).

Det kan tilläggas att vissa av de åklagare vi haft kontakt med har framfört att det möjligen kan väckas fler åtal än vad som görs i dagsläget och att det skulle kunna leda till tydligare praxis i fråga om var gränserna går för ringa tjänstefel. Tydligare gränser för vad som utgör ringa tjänstefel skulle också kunna underlätta för arbetsgivare att göra korrekta bedömningar av i vilka fall de är skyldiga att anmäla en arbetstagar till åtal enligt 22 § LOA.

Sammanfattande bedömning och avslutande reflektioner

De skilda delarna av ansvarssystemet fyller olika funktioner men hänger ändå tydligt samman. Vår utgångspunkt har därför varit att iaktta viss försiktighet när det kommer till att föreslå förändringar av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret, eftersom de andra delarna av systemet inte är föremål för vår bedömning.

Tjänstefelsansvaret är begränsat till handling eller underlåtenhet som sker vid myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning är ett över tid noga utmejslat begrepp som inte vållar några större tillämpningssvårigheter inom straffrätten. Begreppet används också för att avgränsa det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen och är centralt för det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Det har inte framkommit några starka skäl att avgränsa tjänstefelsansvaret på annat sätt än till myndighetsutövning. Vi har inte heller funnit behov av att utvidga tjänstefelsansvaret så att det också omfattar förtroendevalda.

Det bör även fortsättningsvis finnas möjlighet att bedöma en gärning som ringa. Åklagare och domstolar tillåts därigenom att göra en nyanserad bedömning av vilka ageranden som bör anses straff-

värda. Det framstår inte som en lämplig ordning att alla gånger straffa den som begår ett fel inom ramen för sin tjänst men som exempelvis arbetar under hård arbetsbelastning.

Ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle kunna hävdas ge tjänstemännen större integritet. Genom att (i fler situationer än i dag) kunna hänvisa till straffansvaret skulle – enligt ett sådant resonemang – den enskilda tjänstemannen bättre kunna stå emot påtryckningar från chefer, ledning eller från politiskt håll att agera i strid med vad som åligger honom eller henne i tjänsten. Å andra sidan är det tänkbart att ett utvidgat ansvar också skulle kunna komma att göras gällande mot enskilda tjänstemän som väljer att inte följa arbetsledningen i alla lägen. Det framstår därför enligt vår mening inte som troligt att ett utvidgat straffansvar skulle ge tjänstemännen större integritet i arbetet.

Ett annat skäl till att utvidga straffansvaret skulle kunna vara att i större utsträckning binda tjänstemännens arbete vid olika styrande regler. Det skulle rimligtvis medföra behov av en större detaljstyrning av förvaltningen eftersom ett utvidgat ansvar sannolikt skulle leda till en större efterfrågan från tjänstemännen på tydlighet i styrningen av verksamheten. Ytterligare en aspekt på sambandet mellan utvidgat tjänstefelsansvar och styrning är att ett utvidgat ansvar troligen kan leda till en förskjutning från att frågor i verksamheten avgörs utifrån sakkunskap inom förvaltningen till att mer bli en fråga om följsamhet gentemot befintlig detaljreglering. Det kan ifrågasättas om detta skulle vara i linje med regeringens arbete med en mer tillitsbaserad styrning. Det skulle dessutom kunna leda till minskad effektivitet och sänkt kvalitet i många verksamheter.¹²⁰

Ett skärpt tjänstefelsansvar kan också diskuteras i relation till de kriterier som OECD identifierat som viktiga för medborgarnas förtroende för förvaltningen (se avsnitt 8.9.1). Bland kriterierna finns principerna om rättssäkerhet men också att förvaltningen måste vara beredvillig och ha integritet. Förvaltningen behöver alltså kunna leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov samt upprätthålla etiska principer som värnar allmänintresset. Att allmänheten har förväntningar på förvaltningen som går utöver det som normalt ryms inom begreppet rättssäkerhet har visat sig vid olika kriser och större olyckor. Myndigheterna har då visserligen arbetat innanför de rätts-

¹²⁰ Jfr vissa av remissinstansernas synpunkter i samband med 1989 års reform, sammanfattade i prop. 1988/89:113 s. 7 f.

liga ramarna men ändå misslyckats med att motsvara allmänhetens förväntningar på att erbjuda var och en skydd och stöd. Ett utvidgat ansvarsutkrävande skulle kunna leda till en minskad flexibilitet och effektivitet i förvaltningen vilket i sin tur skulle ge förvaltningen problem med att leva upp till allmänhetens samlade förväntningar på den.

Ett alltför strängt och onyanserat straffansvar riskerar enligt vår bedömning också att skapa en osäkerhetskultur med tjänstemän som är rädda för att fatta beslut. Det skulle vara negativt för många verksamheter och inte minst i verksamheter där det ställs krav på den enskilda personen att kunna fatta snabba beslut; exempelvis inom polisen. Dessa risker skulle kunna förstärkas av att många tjänstemän upplever att de i allt större utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier från allmänheten (jfr kapitel 5 och 6). I förlängningen skulle ett utvidgat tjänstefelsansvar – av nu angivna skäl – kunna medföra problem att rekrytera och upprätthålla kompetens inom viktiga funktioner i samhället där det redan ställs höga krav på den enskilda tjänstemannen.

Vi gör bedömningen att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter. De principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar väger enligt vår mening inte upp riskerna med en sådan utvidgning. Sammanfattningsvis anser vi därför att det inte finns skäl att föreslå några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

8.10.2 Straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ett grovt brott införs

Förslag: Straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i två år. Straffbestämmelsen kompletteras också med en egen straffskala och egen rubricering för grovt brott; *grovt brott mot tystnadsplikt*. Straffskalan för det grova brottet ska vara fängelse i sex månader till fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art. För grovt brott mot tystnadsplikt ska det krävas uppsåt.

Inledning

I våra direktiv anges att allmänheten har ett berättigat krav på att den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Medborgarna ska kunna känna förtroende för att uppgifter som är av sådan karaktär att de enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda inte avslöjas eller utnyttjas på ett olovligt sätt. Enligt regeringen bör straffskalan för brott mot tystnadsplikt spegla allvaret i brottsligheten och ge tillräckligt utrymme att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen. Vi instämmer i regeringens utgångspunkter.

Vårt uppdrag i denna del är att överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas. Vi har också möjlighet att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med den frågan.

Behovet av en skärpt straffskala och utformningen av den

Den problembeskrivning som gjorts av Avdelningen för särskilda utredningar hos Polismyndigheten (SU) och som redogjorts för i avsnitt 8.7.3 får i huvudsak stöd från åklagarhåll. Åklagarna har särskilt pekat på att den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt inte motsvarar straffvärdet i de typexempel som SU redovisat och att straffskalans utformning gör att gärningarna i vissa fall preskriberas innan utredningar hunnit göras.

Vi bedömer att den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt – som varit densamma sedan ämbetsansvarsreformen i mitten av 1970-talet – inte speglar allvaret i all den brottslighet som träffas av straffbestämmelsen.¹²¹ Det finns av den anledningen skäl att skärpa straffskalan. Vidare är det som framgått inte ovanligt att brott mot tystnadsplikt föregås av ett dataintrång. Det kan därför antas att dataintrång i vissa situationer är instrumentellt och genomförs i syfte att senare röja uppgifterna till någon utomstående. Även detta gör att en skärpt straffskala för brott mot tystnadsplikt framstår som motiverad.

Situationer i vilka någon röjer eller själv olovligen utnyttjar hemliga uppgifter kan tänkas variera i betydande grad med hänsyn till de

¹²¹ Redan i samband med brottsbalkens tillkomst ansåg Lagrådet att brott mot tystnadsplikt borde kunna ge upp till två års fängelse eftersom det enligt Lagrådet var tydligt att brott mot tystnadsplikt emellanåt kan vara ett mycket allvarligt brott, se prop. 1962 s. B 468.

olika slags uppgifter det kan handla om och vilka skadeverkningar som röjandet (eller användandet) kan ge upphov till. Det kan vara fråga om uppgifter vars röjande kan innebära en kännbar integritetskränkning för en enskild. Även i andra fall, som t.ex. vid röjande av skyddade personuppgifter, kan gärningen få betydande konsekvenser för en enskild och dennas anhöriga. Vidare har det betydelse hur omfattande uppgifterna är samt till vem eller vilka uppgifterna röjs. Vi bedömer att en straffskala från böter till högst två års fängelse ger tillräckliga möjligheter att göra en differentierad och välavvägd straffmätning. En sådan straffskala skulle bli parallell med den som gäller för dataintrång enligt 4 kap. 9 c § första stycket brottsbalken.

Det noteras att brott mot tystnadsplikt, likt andra brott som kan ge upp till ett års fängelse, preskriberas om inte den misstänkte häktats eller fått del av åtal inom två år från brottet (genom åtalspreskription enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken).¹²² Med den föreslagna straffskalan inträder åtalspreskriptionen efter fem år från brottet.

Frågan om införandet av ett grovt brott

I vissa fall kan röjandet av uppgifter ha stor skadeverkan för den enskilda eller dennas anhöriga eller för förtroendet för offentlig verksamhet i stort. Som framgått i avsnitt 8.7.3 har det från SU:s perspektiv ansetts motiverat att införa en särskild brottstyp för grovt brott mot tystnadsplikt med en straffskala från två års fängelse upp till sex års fängelse. Även från åklagarhåll har det uttryckts att det finns ett behov av ett grovt brott, men en straffskala som sträcker sig upp till fyra års fängelse har ansetts tillräcklig.

Exempel på de allvarligaste fallen av brott mot tystnadsplikt kan handla om röjandet av hemliga uppgifter om brottsbekämpande verksamhet inom Polismyndigheten. Om sådan information t.ex. röjs till någon med koppling till organiserad brottslighet kan det få allvarliga konsekvenser för enskilda personer och innebära risker för deras liv och säkerhet. Ett sådant röjande kan också påverka myndighetens arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka misstänkt brottslig verksamhet samt arbetet med att utreda och lagföra brott. Brott mot

¹²² Preskriptionsutredningen har inte föreslagit några förändringar som är relevanta i det här sammanhanget, se SOU 2021:90.

tystnadsplikt kan således orsaka allvarlig skada både för enskilda och för förtroendet för offentlig verksamhet och förmågan att fullgöra viktiga samhällsuppdrag.

Utöver uppgifter om polisiär verksamhet kan också röjandet av personuppgifter hos andra verksamheter få allvarliga konsekvenser för såväl enskilda personer som för verksamheten som sådan och allmänhetens förtroende för den. Känsliga personuppgifter förekommer inom olika verksamhetsområden vid flera myndigheter. Röjandet av skyddade personuppgifter eller uppgifter som avslöjar identiteten hos den med fingerade personuppgifter kan medföra allvarlig skada t.ex. för den som lever under en hotbild från en tidigare närstående och kan också allvarligt skada allmänhetens förtroende för verksamheten. Vi bedömer att det för bl.a. fall som de ovanstående bör konstrueras ett särskilt brott – *grovt brott mot tystnadsplikt* – som tydliggör och signalerar allvaret i gärningen och som har en straffskala som motsvarar gärningens allvar.

Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det enligt vår mening särskilt beaktas om brottet kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farligt art. Även röjandet av en särskilt stor mängd uppgifter bör kunna medföra att gärningen ska bedömas som grov. En samlad bedömning bör emellertid göras av omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om ett brott ska bedömas som grovt.

Endast uppsåtliga brott bör kunna utgöra grovt brott mot tystnadsplikt.

När det gäller frågan om hur straffskalan för ett grovt brott ska utformas gör vi bedömningen att minimistraftet vid grovt brott ska vara fängelse i sex månader. När det gäller nivån på maximistraftet bör det som ovan berörts beaktas att brott mot tystnadsplikt kan utgöra ett minst lika allvarligt brott som dataintrång. Det skulle kunna tala för att straffskalan ska sträcka sig upp till fängelse i sex år och därmed vara densamma som för grovt dataintrång i 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken. Samtidigt har det från åklagarhåll framförts att det inte finns något praktiskt behov av en straffskala som sträcker sig till mer än fyra år. Dataintrång har också ett delvis annat skyddsintresse än brott mot tystnadsplikt. Dataintrång omfattar en mängd olika typer av potentiellt mycket allvarliga brottsliga ageranden. Det ligger därför enligt vår mening närmast till hands att låta straffskalan sträcka sig till fängelse i fyra år. Straffskalan skulle då ligga i linje med brottet grov obehörig befattningsmed hemlig upp-

gift i 19 kap. 8 § brottsbalken; en brottsart med ett liknande skyddsintresse som brott mot tystnadsplikt. Vi bedömer också att en straffskala som sträcker sig upp till fyra års fängelse skapar tillräckliga möjligheter för en differentierad straffmätning och för att döma ut en proportionerlig påföljd när det handlar om flera brott. Det kan antas att den övre delen av straffskalan bara kommer att behöva användas i undantagsfall, även med den föreslagna nivån på fyra års fängelse som maximistraff.

Den föreslagna straffskalan skapar möjlighet att under en förundersökning i fråga om allvarlig brottslighet använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § tredje stycket 1 rättegångsbalken och i särskilt allvarliga fall även hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § andra stycket 4 samma balk.

Det bör noteras att i många av de ovan nämnda situationerna omfattas uppgifterna av s.k. kvalificerad sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL). Det gäller exempelvis flera uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål (se 13 kap. 5 § samt 18 kap. 1 och 19 §§ OSL) och uppgifter om adress till någon som kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (se 21 kap. 3 och 8 §§ OSL). Införandet av ett grovt brott kan innebära att det i de fall en person röjer sådana uppgifter till grundlagsskyddade medier (och därmed överskrider gränserna för sin meddelarfrihet) många gånger kan bli fråga om grovt brott mot tystnadsplikt. Detta påverkar dock inte vår bedömning.

Förhållandet till andra brottstyper

Av 20 kap. 3 § första stycket följer att straffansvaret enligt paragrafen är subsidiärt i förhållande till andra bestämmelser om brott mot tystnadsplikt. Det betyder bl.a. att i den mån någon röjer uppgift om sådana förhållanden som omfattas av 19 kap. 5 § brottsbalken ska han eller hon dömas för spioneri (19 kap. 5 §), grovt spioneri (19 kap. 6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 eller 8 §§); beroende på om gärningsmannens syfte varit att gå främmande makt

tillhanda.¹²³ Däremot ska dömas för brott mot tystnadsplikt enligt förevarande paragraf om en särskild bestämmelse straffbelägger överträdelse av en tystnadsplikt och kräver uppsåt, men gärningsmannen endast varit oaktsam. Detsamma gäller om en sådan särskild bestämmelse förutsätter grov oaktsamhet, men gärningsmannen bara kan läggas sådan oaktsamhet som inte är grov till last (se t.ex. 19 kap. 9 §). Vidare kan nämnas att bara straffbestämmelsen i 9 kap. 6 § rättegångsbalken ska tillämpas vid åsidosättande av yppandeförbud som domstolen meddelat med stöd av 5 kap. 4 § samma balk. Detta även om nämnda straffbestämmelse bara kan ge bötesstraff. Våra förslag medför inga ändringar i hur brott mot tystnadsplikt, eller grovt brott mot tystnadsplikt, förhåller sig till nämnda brottstyper.

Det är tänkbart att frågor om gärningskonkurrens kan uppstå när någon olovligen bereder sig tillgång till vissa uppgifter och genom en efterföljande gärning röjer uppgifterna. Domstolen kan då behöva ta ställning till om gärningsmannen ska dömas för både dataintrång och brott mot tystnadsplikt eller möjligtvis bara för det sistnämnda brottet. Det finns en allmän presumtion för att i situationer liknande denna döma för båda brotten. Ett skäl att döma i lagkonkurrens (genom att dataintrånget anses som medbestraffad brottslighet till brott mot tystnadsplikt) bör kunna vara om dataintrånget närmast är att betrakta som en förberedelsegärning till själva röjandet och bedöms inte nämnvärt påverka det sammanlagda straffvärdet i det brottsliga förfarandet. Konkurrensfrågor måste emellertid på vanligt sätt lämnas till rättstillämpningen att närmare avgöra utifrån de allmänna konkurrensreglerna och omständigheterna i det enskilda fallet.¹²⁴

Övrigt

Enligt 22 § LOA ska den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott anmälas till åtal, om misstanken bl.a. avser tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken samt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket samma balk. Det finns skäl att låta denna skyldighet gälla även i förhållande till grovt brott mot tystnadsplikt.

¹²³ Detsamma kommer att gälla i förhållande till utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete – brottstyper som kommer att införas i 19 kap. brottsbalken, se prop. 2021/22:55.

¹²⁴ Jfr kapitel 4 och t.ex. Jareborg, Straffrättens gärningslära, 1995, särskilt kap. 10.

9 Förslagets konsekvenser

9.1 Inledning och utgångspunkter

Av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) följer att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå med en viss regeländring samt vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet. Den ska dessutom bl.a. innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet.

I betänkandet har vi kontinuerligt problematiserat kring den nuvarande lagstiftningen och motiverat varför vi lagt fram de förslag vi gjort. Dessa delar upprepas inte här. Frågan om när lagändringarna lämpligen kan träda i kraft behandlas i kapitel 10. De myndigheter som i huvudsak berörs av våra förslag kommer att behandlas nedan.

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag bedöms innebära för staten. Därefter behandlas övriga konsekvenser.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan förväntas leda till vissa kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter. Kostnadsökningarna bedöms kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

9.2.1 Brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

Vi förväntar oss att förslagen leder till en viss ökning i anmälningssbenägenheten hos de aktuella yrkesgrupperna. Det skulle i sin tur medföra något fler brottsutredningar och fler lagföringar och därigenom vissa kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. De föreslagna brottstyperna utgör dock kvalificerade former av redan brottsliga gärningar och det är svårt att ha en mer exakt uppfattning om vilka effekter förslagen får för viljan att anmäla brott.

Förslagen innebär att gärningar riktade mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner som tidigare rubricerades som exempelvis misshandel eller olaga hot kan komma att rubriceras som våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion eller förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion (eller motsvarande grova brott). Detta medför att vissa gärningar som tidigare ledde till dagsböter i stället kommer att bedömas som gärningar med ett straffvärde på fängelsenivå. Presumtionen kommer sannolikt också bli att välja en fängelsepåföljd för det stora flertalet av dessa gärningar, även om inte straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för det. I praktiken kommer fängelsepresumtionen emellertid att kunna brytas i många av fallen och i stället kommer villkorlig dom eller skyddstillsyn att dömas ut. Detta innebär ökade kostnader för Kriminalvården (frivården).

Ett genomförande av förslagen leder troligen också till att de fängelsestraff som döms ut blir längre än enligt nuvarande lagstiftning. Även detta kan därmed förväntas leda till ökade kostnader för framför allt Kriminalvården. För att förutsäga hur stora de ekonomiska konsekvenserna kommer att bli av höjda straffvärdenivåer kan en jämförelse göras med kriminalstatistiken för våld eller hot mot tjänsteman. Mellan 2017 och 2020 var antalet lagföringsbeslut för våld eller hot mot tjänsteman i genomsnitt cirka 1 250 årligen. Vi vet att en stor del av dessa lagföringsbeslut avsåg angrepp mot polismän och ordningsvakter. En grov uppskattning är att antalet lagföringsbeslut i förhållande till de föreslagna yrkesgrupperna kommer att uppgå till cirka 25 procent av nämnda nivåer.

För våld eller hot mot tjänsteman som huvudbrott dömdes under nämnda period i knappt var sjätte lagföringsbeslut till fängelsepåföljd. Det genomsnittliga fängelsestraffets längd för våld eller hot mot

tjänsteman var 2,5 månader. Det finns inte skäl att tro att genomsnittet kommer att bli högre än så för de nu föreslagna brottstyperna.

Vi utgår slutligen från att straffvärdet efter införandet av de nya brottstyperna i genomsnitt skulle stiga med 1–2 månader, dvs. i genomsnitt 1,5 månader. I det antagandet har vi beaktat de förhållandevis korta genomsnittliga fängelsestraffen som vi nämnt i stycket ovan.

Det skulle göra att antalet fängelsemånader ökade med cirka $(1\,250 \times \frac{1}{4} \times \frac{1}{5} \times 1,5)$ 94 månader. Med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning skulle det innebära cirka 62 ytterligare fängelsemånader årligen. Den genomsnittliga vårdkostnaden för en intagen i anstalt har angetts uppgå till 3 400 kronor per dygn (ett vägt medel av kostnaden de senaste tre åren).¹ Sammantaget ger det en uppskattad ökad kostnad på cirka 6,3 miljoner kronor.

När det gäller frivårdens kostnader för att genomföra personutredningar och kostnader för övervakning medför förslagen vissa kostnadsökningar. Det handlar om de fall då de föreslagna brotten leder till en svårare påföljd än dagsböter, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det är svårt att ha någon närmare uppfattning om hur stora dessa kostnadsökningar kan förväntas bli. Upplysningsvis kan det nämnas att det uppskattningsvis har angetts att varje extra klient inom frivården medför en tillkommande kostnad om cirka 10 000 kronor per månad.²

Sammantaget gör vi bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården kan förväntas bli förhållandevis begränsade, trots att förslagen omfattar flera stora yrkesgrupper. I vart fall uppgår de ekonomiska konsekvenserna inte till sådana nivåer att det finns skäl att se över anslagen till dessa myndigheter med anledning av förslagen.

9.2.2 En särskild straffskärpningsgrund för brott mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik

Förslaget innebär att straffvärdet för brott som begås mot de som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik kommer att påverkas i skärpande riktning. Det betyder att straffvärdet för såväl brott som leder till böter som till fängelse kommer att värderas något högre än vad det gör i dag. Förslaget kan därigenom antas leda

¹ Se SOU 2021:68 s. 459.

² Se a. SOU s. 460.

till något ökade kostnader för Kriminalvården. Det finns emellertid inte någon tillgänglig statistik avseende lagföringar för brott mot journalister eller andra medarbetare. Det är därför svårt att uppskatta den exakta kostnadsökningen. Det bör också beaktas att förslaget på en ny straffskärpningsgrund avser förhållanden som redan i dag i vissa fall kan beaktas vid straffvärdebedömningen enligt den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken.

Vi vet utifrån vår kartläggning att problemen med olika former av angrepp mot journalister m.fl. är omfattande. Troligen anmäls fler angrepp i dag än vad som tidigare varit fallet men det finns ändå skäl att tro att det fortfarande finns ett stort mörkertal. Vi bedömer att förslaget kommer att leda till att utsattheten bland journalister m.fl. kommer att synliggöras i större utsträckning än i dag och att det – på sikt – kan leda till betydligt fler brottsanmälningar. Förslaget förväntas därför också leda till att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att utreda fler anmälningar, att fler åtal kommer att väckas och att fler kommer att lagföras än tidigare.

Om antalet anmälningar, utredningar och lagföringar ökar, leder det till ökade kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och för Kriminalvården. Det är emellertid mycket svårt att ha någon närmare uppfattning om hur många fler anmälningar och lagföringar det kan komma att röra sig om. Vi bedömer att det troligtvis handlar om en successiv ökning av antalet anmälningar i takt med att lagstiftningen får fäste. Det ska också beaktas att det inom Polismyndigheten redan finns etablerade demokrati- och hatbrottsgrupper som bör ha viss beredskap att hantera en ökad mängd anmälningar om brott mot journalister m.fl.

Vi bedömer att förslaget kräver vissa utbildningsinsatser inom framför allt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Därtill krävs arbete med att uppdatera handböcker m.m. Förekomsten av demokrati- och hatbrottsgrupper bör underlätta också detta arbete inom Polismyndigheten.

Sammantaget gör vi bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, på kort sikt, ryms inom ramen för befintliga anslag till rättsväsendets myndigheter. Det kan dock vara lämpligt att konsekvenserna av förslaget följs upp och utvärderas när den nya lagstiftningen har varit i kraft en tid, för att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att hantera och utreda det förväntade ökade antalet anmälningar.

9.2.3 Brott mot tystnadsplikt och grovt brott mot tystnadsplikt

I kapitel 8 lämnar vi förslag som innebär att straffskalan för brott mot tystnadsplikt av normalgraden skärps från dagens straffskala på böter eller fängelse i högst ett år till en straffskala på böter eller fängelse i högst två år. Vi lämnar också förslag på införandet av en ny brottstyp – grovt brott mot tystnadsplikt – med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Av kriminalstatistiken framgår att brott mot tystnadsplikt utgjorde huvudbrott i totalt sju lagföringsbeslut mellan 2018 och 2020. Under perioden handlades sammanlagt 219 fall av brott mot tystnadsplikt där det fanns en skäligen misstänkt person. I 29 fall väcktes åtal. Inte i något fall dömdes det till fängelse med brott mot tystnadsplikt som huvudbrott.

Av detta följer bl.a. att brott mot tystnadsplikt i många fall inte utgör huvudbrott. Det är möjligt att personer har dömts till fängelse för brott mot tystnadsplikt, även om den brottstypen inte utgjort huvudbrottet. Detta har emellertid inte närmare studerats. Med tanke på att det i nuläget är fråga om ett begränsat antal brott kan förändringar av straffskalan för brott mot tystnadsplikt och införandet av grovt brott mot tystnadsplikt emellertid antas få endast marginella ekonomiska konsekvenser. Vår bedömning är därför att de bör kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag.

9.2.4 Långsiktig finansiering

Vi har ovan redovisat vår bedömning att utredningens förslag inte medför ekonomiska konsekvenser i sådan omfattning att de bör påverka de befintliga anslagen till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården eller de allmänna domstolarna. Vid överväganden av den långsiktiga finansieringen av rättsväsendet bör dock förslagen beaktas på en aggregerad nivå. Det finns annars en betydande risk att reformer, som var för sig framstår som begränsade till sin omfattning, sammantaget sett leder till en ökad arbetsbelastning på ett sätt som negativt påverkar möjligheterna att klara respektive uppdrag.

9.3 Andra konsekvenser

9.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan i viss utsträckning förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Den påverkan som kriminalisering har på benägenheten att begå brott sker på olika sätt. Den sker bl.a. genom avskräckning, moralbildning och vanebildning (jfr avsnitt 4.2). Därutöver kan kriminaliseringen ha en symbolfunktion. Generellt är det svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar. Det finns emellertid anledning att anta att den skärpta synen på angrepp mot personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och inom skolväsendet i viss utsträckning kan bidra till att minska utsattheten för brottsliga angrepp mot dessa yrkesgrupper. Vi gör också bedömningen att en särskild straffskärpningsgrund för brottsliga angrepp mot den som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik kan få motsvarande effekt för journalister och andra mediearbetare. Införandet av ett särskilt grovt brott mot tystnadsplikt och skärpningen av straffskalan för brott mot tystnadsplikt av normalgraden bör också kunna få förebyggande och avhållande effekt på gärningar där någon röjer hemliga uppgifter.

De föreslagna lagändringarna kan påverka de prioriteringar som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gör samt i vissa fall förbättra möjligheterna att utreda och lagföra brott. Särskilt förslaget om en straffskärpningsgrund kan göra att de demokratiska aspekterna av i sig mindre allvarliga angrepp mot journalister och andra mediearbetare synliggörs vilket kan leda till att beivrandet av den typen av angrepp prioriteras i större utsträckning än i dag. Vi bedömer att våra förslag därmed också kan få betydelse för det brottsförebyggande arbetet.

9.3.2 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Förslagen kan bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål. Delmålen avser en jämn fördelning av makt och inflytande (delmål 1), ekonomisk jämställdhet (delmål 2), jämställd utbildning (delmål 3), jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet (delmål 4), jämställd hälsa (delmål 5) samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (delmål 6).

Vårt förslag om nya brottstyper för våld eller hot mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner och förgripelse mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner omfattar alla inom de utpekade yrkesgrupperna oavsett kön. Av Brås studie *Yrkesrelaterad utsatthet för brott* framgår att utsattheten för brott som sker med anledning av yrket mellan 2006 och 2017 till antalet var störst inom kvinnodominerade yrken. I SCB:s rapport *Hot, våld och oro 1980–2017* anges att det under perioden var vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för både våld och hot i arbetet (se avsnitt 5.3.3). Flera av de yrkesgrupper som faller under det förstärkta straffrättsliga skyddet som föreslås är stora yrkesgrupper med kvinnodominans. I den utsträckning förslagen om brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner kan bidra till att motverka utsatthet inom de utpekade yrkesgrupperna, kan förslagen även bidra till att uppnå regeringens jämställdhetsmål.

Vårt förslag om en ny straffskärpningsgrund är också könsneutralt. Det finns flera rapporter, vilka behandlas i avsnitt 7.5.2, som pekar på att kvinnliga journalister utsätts för brottsliga angrepp i större utsträckning än män. Andra rapporter pekar på att utsattheten är ungefär lika stor för kvinnor som för män. Det finns också underlag som pekar på att angreppen mot kvinnliga journalister är råare och oftare utgörs av ofredanden och sexuella ofredanden medan manliga journalister i större utsträckning utsätts för hot och förtal. Europeiska kommissionen har i sin rekommendation om att stärka journalisters och andra mediearbetares säkerhet bl.a. efterlyst

särskilt stöd för kvinnliga journalister, som enligt kommissionen är särskilt utsatta (se avsnitt 7.4.4).

Den straffskärpningsgrund vi föreslår kan – i den mån den kan motverka utsatthet bland journalister och andra medarbetare – få positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget kan också medföra att frågan om journalisters utsatthet synliggörs och att flera journalister anmäler de angrepp de utsatts för. Det kan i sin tur minska självcensuren och leda till att ämnen som leder till mycket hat och hot, såsom frågor om bl.a. jämställdhet och feminism, fortsatt debatteras i det offentliga rummet. Sammantaget är vår bedömning att också förslaget om en ny straffskärpningsgrund kan bidra till att uppnå regeringens jämställdhetsmål.

I övrigt kan förslagen inte förväntas få några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten.

9.3.3 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av betydelse.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte heller få konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (jfr 15 § kommittéförordningen). Förslagen har inte någon direkt koppling till EU-rätten och förväntas inte få några betydande konsekvenser för barn.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen i Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

10.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Det framgår av 2 kap. 10 § regeringsformen att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Det får inte heller dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet då. Att ny lag på detta sätt inte får retroaktiv verkan har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) där det sägs att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Enligt paragrafens andra stycke ska straff, med vissa undantag som här saknar betydelse, bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Vi gör bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP inte är nödvändig när det gäller våra förslag till ändringar i brottsbalken. Inte heller behövs

några särskilda övergångsbestämmelser för den ändring vi föreslår i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

När det gäller tillämpningen av den föreslagna straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken kan det påpekas att 29 kap. 1 § brottsbalken redan i dagsläget medför att motivet för brottet kan beaktas som en straffskärpande omständighet. Den nya särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken som vi föreslår kan dock som sådan endast tillämpas på gärningar som begås efter ikraftträdandet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

17 kap. Om brott mot allmän verksamhet m.m.

4 §

Den som, *på annat sätt än som tidigare sagts i kapitlet*, genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld söker hindra någon i hans *eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga.

5 §

Vad som *anges* i 1, 2 och 4 §§ *ska också* gälla, om någon på sätt som *framgår* i nämnda paragrafer förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift *ska ha* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga.

7 §

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning, eller för att tvinga honom eller henne till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i tjänsteutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms för våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till böter

eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion för vad han eller hon tidigare har gjort eller underlåtit att göra i tjänsteutövningen.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

- 1. hälso- och sjukvårdspersonal,*
- 2. personal inom socialtjänsten,*
- 3. räddningstjänstpersonal,*
- 4. utbildningspersonal inom skolväsendet.*

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

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

Paragrafen och brottsbeteckningarna är nya och reglerar straffansvar för våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Paragrafen innehåller också en definition av vad som avses med utövare av viss samhällsnyttig funktion.

Paragrafen bygger på utformningen av 1 § men den skyddade kretsen utgörs av utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Första stycket

Motsvarande gärningar som är straffbara enligt 1 § är straffbara enligt paragrafen. Skyddskretsen är utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Våld eller hot om våld som riktar sig mot en anhörig till utövaren av viss samhällsnyttig funktion, eller som avser egendom som tillhör honom eller henne, omfattas däremot inte. Sådant våld eller hot om våld kan däremot omfattas av 7 a §.

Uttrycket *i tjänsteutövning* markerar att straffskyddet gäller i förhållandet till gärningar som har med tjänsten att göra, på motsvarande sätt som gäller enligt 1 §. Med *i tjänsteutövningen* avses inte att

göra någon annan avgränsning av vilka som ska anses som utövare av en viss samhällsnyttig funktion än vad som följer av respektive definition nedan. Den angripna behöver inte längre inneha tjänsten vid gärningstillfället för att omfattas av paragrafen eftersom den också gäller förgripelser som utgör hämnd för vad den angripna tidigare gjort eller underlåtit att göra i tjänsteutövningen. Gärningar som helt saknar samband med den angripnas tjänsteutövning träffas inte av bestämmelsen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt i förhållande till samtliga objektiva rekvisit.

För våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Andra stycket

I andra stycket definieras vad som avses med utövare av viss samhällsnyttig funktion.

Hälso- och sjukvårdspersonal

Med *hälso- och sjukvårdspersonal* avses samma sak som i 1 kap. 4 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659), (PSL):

1. den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården,
2. personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter,
3. den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare,
4. apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar,
5. personal vid Giftinformationscentralen som lämnar råd och upplysningar, och
6. personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande.

Av 1 kap. 4 § andra stycket PSL framgår att vid tillämpningen av första stycket 1 och 3 jämföras med legitimerad yrkesutövare den som enligt särskilt förordnande har motsvarande behörighet. Av

tredje stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att andra grupper av yrkesutövare inom hälso- och sjukvården ska omfattas av lagen.

Exempel på yrkesgrupper med legitimation – *första punkten* – är apotekare, barnmorska, läkare, psykolog, sjuksköterska och tandläkare. Av patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) följer att tillfälliga yrkesutövare av legitimationsyrken kan erhålla s.k. tidsbegränsad legitimation. Dessa yrkesutövare omfattas också av denna punkt. Den som biträder en legitimerad yrkesutövare vid hälso- och sjukvård av patienter, och detta inte är tillfälligt, anses också som hälso- och sjukvårdspersonal (*tredje punkten*).¹

Den *andra punkten* omfattar personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar. Därtill krävs att personalen medverkar i hälso- och sjukvård av patienter. Med *verksam* avses inte enbart anställd personal utan även de som t.ex. utför arbete på entreprenad. Det gäller t.ex. vårdbiträden, undersköterskor, medicintekniker, sjukhusfysiker och ambulanspersonal. Det förhållandet att en yrkesutövare också har administrativa arbetsuppgifter innebär inte att han eller hon utesluts från att tillhöra hälso- och sjukvårdspersonalen. Så tillhör i princip verksamhetschefer och liknande grupper hälso- och sjukvårdspersonalen. Men personal inom vårdens centrala administration som inte fullgör några direkta eller indirekta uppgifter inom området individriktad patientvård eller har några skyldigheter med nära anknytning till detta uppgiftsområde tillhör däremot i den egenskapen inte hälso- och sjukvårdspersonalen. Detsamma gäller också t.ex. hantverkare, lokalvårdare och städpersonal.²

Enligt den *tredje punkten* kan den som biträder en legitimerad yrkesutövare komma att tillhöra hälso- och sjukvårdspersonalen i samband med att han eller hon biträder i olika vård situationer. Det saknar betydelse om den biträdande saknar utbildning och övrig kompetens för sina uppgifter. Men i personalbegreppet ligger att det ska vara fråga om arbete av en viss varaktighet. Om någon t.ex. biträder en läkare på en trafikolycksplats, medför inte detta att den personen omfattas av begreppet hälso- och sjukvårdspersonal.³ När det gäller ambulanssjukvård följer bl.a. av Socialstyrelsens före-

¹ Jfr 5 kap. 10 § patientsäkerhetsförordningen och Johnsson, Patientsäkerhetslagen, En kommentar (version 1, JUNO), kommentaren till 1 kap. 4 §.

² Jfr Johnsson, Patientsäkerhetslagen, En kommentar (version 1, JUNO), kommentaren till 1 kap. 4 §.

³ Ibid.

skrifter om ambulanssjukvård m.m. (SOSFS 2009:10) att hälso- och sjukvårdspersonalen inom ambulanssjukvården måste ha den kompetens som krävs för att kunna ge s.k. prehospital akutsjukvård under ett ambulansuppdrag. Det kravet förutsätter att det finns en legitimerad sjuksköterska med på uppdraget. Icke legitimerad övrig personal i ambulansen omfattas därmed av förevarande punkt. När det gäller icke legitimerad personal som t.ex. arbetar i kommunens verksamhet för vård och boende eller på uppdrag från hälso- och sjukvården inom socialtjänstens olika verksamheter kan de utgöra hälso- och sjukvårdspersonal. Det kan handla om att de arbetar med uppgifter på delegation med sikte på läkemedelshantering men också andra medicinska åtgärder.⁴

Av den *fjärde punkten* framgår att de som arbetar på apotek och t.ex. expedierar läkemedel utgör hälso- och sjukvårdspersonal. Många av dessa omfattas också av den första punkten via sin legitimation som apotekare eller receptarier.

Enligt den *femte punkten* omfattas personal vid Giftinformationscentralen och enligt den *sjätte punkten* personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande.

Personal inom socialtjänsten

Med *socialtjänst* avses här verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det kan handla om omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda. Insatserna kan ges utifrån domstolsbeslut, efter behovsprövning eller insatser som erbjuds var och en utan någon sådan föregående prövning.

Med socialtjänst avses i detta sammanhang också verksamhet enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och annan verksamhet som i annat fall enligt lag eller förordning handhas av socialnämnden eller av Statens institutionsstyrelse (SiS). Även verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade omfattas.

⁴ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1997:14) om delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvård och tandvård och 9 kap. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2017:37.

Enligt förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse hör det till SiS uppgifter att ansvara bl.a. för sådana hem som avses i 12 § LVU (särskilda ungdomshem). På de särskilda ungdomshemmen tas även ungdomar emot för verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Också sådan verksamhet omfattas här av begreppet socialtjänst. Även annan verksamhet som handhas av SiS omfattas.

Både verksamhet som bedrivs av det offentliga och av enskilda omfattas, så länge verksamheten har sin grund i lagstiftningen ovan.

Som exempel på yrkesgrupper som är verksamma inom socialtjänsten kan nämnas socialsekreterare, fältassistenter, kuratorer och behandlingsassistenter.

Räddningstjänstpersonal

Med *räddningstjänst* avses den verksamhet som staten och kommunerna bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som går ut på att ansvara för räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor. Även fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer enligt lagen, som utförs även om det inte inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en sådan, är att anse som räddningstjänst. Till sjöräddningstjänst hänförs även sjuktransporter från fartyg. Begreppet räddningstjänst omfattar i förevarande paragraf inte bara genomförandet av räddningsinsatser utan också verksamhet som går ut på att upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser.

Såväl deltids- som heltidsarbetande brandmän omfattas och det gäller även personalen i ett räddningsvärn. Om någon däremot på annan grund tillfälligt t.ex. biträder en brandman på en trafikolycksplats eller vid ett släckningsarbete, medför inte detta att lagen blir tillämplig i förhållande till den personen. Detta gäller både om biträdet sker helt frivilligt eller på grund av tjänsteplikt.

Utbildningspersonal inom skolväsendet

Med *skolväsendet* avses samma sak som i 1 kap. 1 § skollagen (2010:800). Till begreppet hör alltså skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem. Både skola som bedrivs av staten, region, kommun och av enskilda omfattas.

Med *utbildningspersonal* avses såväl legitimerade som icke-legitimerade lärare som bedriver undervisning. Även annan personal som inte deltar i den mer direkta undervisningen omfattas av paragrafen. Dit räknas rektorer liksom personal, t.ex. fritidspedagoger och elevassistenter, som är verksam i den inre eller yttre miljön som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Det kan handla om verksamhet som sker under skolmåltider i matsalen eller verksamhet som sker under raster på skolgården eller i kapprum. Även ”extern” verksamhet som lägerskolor, studiebesök etc. omfattas. Brottsliga angrepp som sker på exempelvis en lärare under ett studiebesök träffas alltså av bestämmelsen. Däremot omfattas inte i förhållande till skolväsendet externa personer som exempelvis tar emot en skolklass och håller i ett sådant besök.

Tredje stycket

I tredje stycket anges vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Det ska alltid göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Lagens exemplifiering innebär varken att det är nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av dessa omständigheter föreligger eller att det är uteslutet att göra det i andra fall.⁵ De omständigheter som anges är desamma som i 1 § andra stycket och är avsedda att ha samma innebörd. De omständigheter som medför att gärningen är att bedöma som grov måste på vanligt sätt vara täckta av uppsåt.

För grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är straffskalan fängelse i lägst ett och högst sex år.

⁵ Jfr rättsfallet ”Bagagestölderna” NJA 2016 s. 1143.

Övrigt

Våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bör många gånger motivera att bestämma påföljden till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet. Praxis för våld eller hot mot tjänsteman bör kunna vara vägledande för bedömningen.

Våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion utgör en kvalificerad form av andra brottstyper i brottsbalken, främst misshandel (3 kap. 5 §) och olaga hot (4 kap. 5 §) men även bl.a. vissa fall av ofredanden (4 kap. 7 §). Konkurrenssituationer mellan våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion samt misshandel och olaga hot bör lösas på motsvarande sätt som sistnämnda brottstyper i förhållande till våld eller hot mot tjänsteman. Som exempel bör som utgångspunkt gälla att i de fall exempelvis en misshandel (av normalgraden) riktar sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion bör misshandelsbrottet konsumeras av den i paragrafen angivna brottstypen. Om däremot misshandelsbrottet har en strängare straffskala än våld mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bör det dömas i brottskonkurrens.

Situationer kan uppstå då exempelvis en misshandel riktas mot utövare av viss samhällsnyttig funktion som vid angreppet bedöms utöva myndighet. Angreppet mot honom eller henne kan då uppfylla rekvisiten för såväl misshandel, våld mot tjänsteman som våld mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Förutsatt att misshandelsbrottet inte har en strängare straffskala (se stycket ovan) bör, som behandlats i avsnitt 5.5.3, dömas för endast våld mot tjänsteman.

Brott mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är ett målsägandebrott till skillnad från t.ex. angrepp som sker mot blåljusverksamheter och som kan vara straffbara enligt straffbestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. I de fall ett brottsligt angrepp drabbar både den verksamhet som bedrivs av exempelvis en utryckande ambulans och en enskild ambulanssköterska (som inte utövar myndighet vid gärningen) bör som huvudregel dömas för både sabotage mot blåljusverksamhet och brott mot utövare av viss samhällsnyttig funktion.⁶

⁶ Jfr prop. 2018/19:155 s. 44.

En bedömning av konkurrensfrågan måste alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av de vedertagna principerna på området.

7 a §

Den som, på något annat sätt än som anges i 7 §, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning eller att hämnas för en åtgärd i tjänsteutövningen och som för honom eller henne medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen och brottsbeteckningarna är nya och reglerar straffansvar för förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion.

Paragrafen bygger på utformningen av 2 § men den skyddade kretsen utgörs av utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Första stycket

De gärningar som är straffbara enligt paragrafen är desamma som i 2 §. Det kan bl.a. handla om skadegörelse på egendom som tillhör utövare av viss samhällsnyttig funktion eller om hot om sådan skadegörelse. Det kan också handla om våld (eller hot om våld) mot annan än utövaren av viss samhällsnyttig funktion, t.ex. mot en anhörig till honom eller henne, under förutsättning att rekvisiten i paragrafen i övrigt är uppfyllda.

Skillnaden mot 2 § är kretsen som det förstärkta straffrättsliga skyddet avser. I 2 § skyddas de som agerar i myndighetsutövning. Enligt förevarande paragraf skyddas utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner i tjänsteutövningen.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses samma som i 7 §. Se kommentaren till den paragrafen ovan.

Beträffande uttrycket *i tjänsteutövning* – se kommentaren till 7 § ovan.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt i förhållande till samtliga objektiva rekvirit.

För förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Andra stycket

I likhet med 2 § ges i paragrafen inte någon särskild vägledning kring vilka omständigheter som bör få betydelse vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt.⁷ En helhetsbedömning ska göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som utgångspunkt bör samma omständigheter ligga till grund för bedömningen enligt denna paragraf som enligt 2 § andra stycket. Rättspraxis är dock sällsynt. För omständigheter som enligt uttalanden i doktrinen bör kunna ha betydelse för om förgripelse mot tjänsteman ska bedömas som grov hänvisas till avsnitt 3.6.4.

För grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är straffskalan fängelse i högst fyra år.

Övrigt

Gärningar vars allvar motsvarar våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion men som exempelvis är riktade mot en anhörig till honom eller henne, bör på motsvarande sätt som förstnämnda brottstyp vara brott vars art i många fall talar för att fängelse väljs som påföljd även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det (se kommentaren till 7 §).

Konkurrenssituationer mellan förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och andra brottstyper bör lösas på motsvarande sätt som situationer mellan förgripelse mot tjänsteman och andra brottstyper. Det innebär bl.a. att om det andra brottet riktar sig mot en annan person, t.ex. om någon försöker påverka utövare av viss samhällsnyttig funktion genom att hota en anhörig till

⁷ Regeringen uttalade i prop. 2015/16:113 s. 76 f. att några särskilda kvalifikationsgrunder för när förgripelse mot tjänsteman ska anses grov inte borde införas. Bland annat eftersom det straffbara området omfattar väsensskilda gärningar.

honom eller henne eller hämnas genom att slå sönder egendom som tillhör den anhöriga, finns det skäl att döma i brottskonkurrens.⁸

Om båda brotten riktar sig mot utövaren av viss samhällsnyttig funktion är situationen mindre given. Det bör då bli en fråga om hur framträdande angreppet mot respektive skyddat intresse är och det kan hänvisas till vad som nämnts om konkurrensfrågor vid 7 §. Som exempel kan nämnas att ringa skadegörelse (12 kap. 2 § brottsbalken) bör konsumeras av förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Det bör vidare finnas skäl att döma i brottskonkurrens mellan grov skadegörelse och förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, men det kan inte heller anses uteslutet att i vissa fall endast döma för grov skadegörelse, om skadegörelsemomentet är klart överordnat angreppet mot personen i fråga.

I situationer då utövaren av viss samhällsnyttig funktion utövar myndighet hänvisas till kommentaren till 7 §.

16 §

För försök, förberedelse *eller stämpling* till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion*, övergrepp i rätts sak *eller* grovt övergrepp i rätts sak döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *försök eller förberedelse till främjande av flykt*.

Paragrafen ger besked om i vilka fall försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 17 kap. är kriminaliserat. Paragrafen ändras på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion samt grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion straffbeläggs. Även stämpling till våld eller hot mot tjänsteman straffbeläggs. Paragrafen har också strukturerats om. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3 och 6.4.

⁸ Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (version 19, JUNO), kommentaren till 17 kap. 2 §.

20 kap. Om tjänstefel m.m.

3 §

Röjer någon uppgift, som han *eller hon* är *skyldig* att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han *eller hon* olovligen sådan hemlighet, *döms*, om inte gärningen *annars* är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst *två* år.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, *döms* till böter. I ringa fall *ska* dock *inte* dömas till ansvar.

Är brottet grovt och har begåtts uppsåtligen, döms för grovt brott mot tystnadsplikt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art.

I *första stycket* regleras straffansvar för brott mot tystnadsplikt av normalgraden. I stycket föreslås språkliga ändringar och en skärpt straffskala. Straffskalan är böter eller fängelse i två år – och inte som tidigare böter eller fängelse i ett år. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

I *andra stycket* föreslås språkliga ändringar.

Tredje stycket är nytt och innehåller en ny brottsbeteckning som ger en strängare straffskala för ett sådant brott enligt första stycket som är grovt och har begåtts uppsåtligen. I stycket anges sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt, ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Lagens exemplifiering innebär varken att det är nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av dessa omständigheter föreligger eller att det är uteslutet att göra det i andra fall.⁹ Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

⁹ Jfr rättsfallet ”Bagagestölderna” NJA 2016 s. 1143.

Med att *gärningen har avsett ett stort antal uppgifter* avses fall där någon röjt eller utnyttjat en stor mängd uppgifter, som exempelvis ett helt register.

Med att *gärningen kunnat medföra allvarlig skada* avses både ekonomisk skada och annan skada. Det kan handla om sådana allvarliga skadeverkningar som ett rubbat förtroende kan medföra för en verksamhet eller skador på t.ex. en myndighets möjlighet att fullgöra sitt uppdrag. Som exempel kan det röra sig om röjande av uppgifter om pågående utredningar inom Polismyndigheten såsom information om planerade husrannsakingar, andra operativa insatser eller uppgifter från spaningsregister. Det kan också handla om allvarliga skadeverkningar för den enskilda eller dennas anhöriga, exempelvis vid röjande av skyddade personuppgifter avseende någon som lever under en hotbild från en tidigare närstående. En bedömning måste dock alltid göras av om ett röjande i det enskilda fallet kunnat medföra allvarlig skada.

Genom uttrycket att *gärningen annars varit av särskilt farlig art* betonas att gärningens farlighet är central vid gradindelningen. En omständighet som kan få betydelse är om gärningen föregåtts av noggrann planering eller om den på grund av förslagenhet eller av andra skäl varit särskilt svår att upptäcka. Om de hemliga uppgifterna riskerar att komma till brottslig användning och särskilt om det handlar om röjande till någon med kopplingar till organiserad brottslighet bör gärningen i de flesta fall betraktas som grov.

I lagtexten anges särskilt att det för ansvar för grovt brott mot tystnadsplikt krävs att brottet begåtts *uppsåtligen*. Uppsåtet ska täcka samtliga brottsrekvisit. Gärningsmannen ska också ha haft uppsåt, varvid likgiltighetsuppsåt är tillräckligt, till de omständigheter som är av betydelse för om gärningen bör anses utgöra ett grovt brott.

Gärningsmannen kan ha berett sig tillgång till hemliga uppgifter genom ett dataintrång (eller grovt dataintrång) och därefter röjt uppgifterna och därigenom gjort sig skyldig till brott enligt denna paragraf. Utgångspunkten bör vara att döma för båda brotten i konkurrens. Det skulle dock också kunna bli aktuellt att bara döma till ansvar för brott enligt detta stycke om dataintrånget närmast är att betrakta som en förberedelsegärning till själva röjandet och inte nämnvärt bedöms påverka det samlade straffvärdet. Konkurrensfrågor får avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och utifrån de allmänna konkurrensreglerna.

Straffskalan för grovt brott får vissa konsekvenser för möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel. Hemlig övervakning av elektronisk information får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader (27 kap. 19 § tredje stycket 1 rättegångsbalken). Vidare får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas vid en förundersökning om brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket 4 rättegångsbalken).

29 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

2 §

Som försvärande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet,

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, eller

11. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Enligt *punkt 11*, som är ny, ska det beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet att brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att förtydliga och markera att sådana brott – som hotar den fria åsiktsbildningen och ett demokratiskt styrelseskick – har ett högre straffvärde än likartad brottslighet utan en sådan koppling.

Med *yrkesmässig nyhetsförmedling eller annan journalistik* avses här framför allt verksamhet vid de traditionella massmedieföretagen men även verksamhet vid andra massmedieföretag omfattas. Många av de traditionella massmedieföretagen omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Att verksamheten omfattas av grundlagsskydd utgör dock i sig ingen förutsättning för att straffskärpningsgrunden ska vara tillämplig.

Straffskärpningsgrunden kan tillämpas vid brott som begås mot personer inom många olika yrkesgenrer. Exempelvis kan vid en dagstidning många genrer av medarbetare bidra till att bl.a. granska, informera och debattera viktiga samhällsfrågor. Det kan handla om t.ex. reportrar, korrespondenter, bildjournalister eller ledarskribenter. Bestämmelsen omfattar också gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för traditionella eller andra massmedieföretag. Med ”annan journalistik” avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av massmedieföretagen, men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling, omfattas av straffskärpningsgrunden. Gemensamt för dem som avses omfattas av straffskärpningsgrunden är att de – direkt som

journalist eller i en arbetsledande ställning eller ytterst som ansvarig utgivare – bedriver en berättande, nyhetskommenterande, dokumenterande eller opinionsbildande verksamhet om allt från dagspolitiska händelser och nyhetsändelser till sport, underhållning och förströelse m.m.

Av kravet på att den angripna personen ska ha bedrivit yrkesmässig nyhetsförmedling eller annan journalistik följer att personer som får en insändare eller en debattartikel publicerad i t.ex. en dagstidning, eller som ringer in och uttrycker sina åsikter i ett radioprogram, inte omfattas av straffskärpningsgrunden. Inte heller personer som är föremål för reportage, dokumentärer eller som annars låter sig intervjuas i olika sammanhang skyddas därigenom av bestämmelsen.

Med *närstående* avses samma personkrets som omfattas av begreppet närstående enligt punkten 9. Det innebär att som närstående räknas en person som den angripna personen har ett nära förhållande med, t.ex. någon som han eller hon är gift med eller sammanbor med under äktenskapsliknande förhållanden. Även särbor kan omfattas. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den angripna har ett nära förhållande till. Begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den angripnas föräldrar eller syskon eller någon som annars är nära släkt med den angripna. Däremot är närståendebegreppet i detta sammanhang inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den angripna tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden.¹⁰

Alla brott som begås mot den som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik omfattas inte av straffskärpningsgrunden. Det ställs krav på att det finns ett samband mellan brottet och den angripna personens verksamhet inom nyhetsförmedling eller journalistik. Detta kommer till uttryck genom att det föreskrivs att brottet ska ha begåtts *på grund av* att den angripna (eller närstående till honom eller henne) yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Det kan röra sig om brott där gärningsmannen har avsett att skrämja, påverka eller hämnas på personen eller då brottet begåtts i syfte att uttrycka ilska över exempelvis den angripnas journalistiska uppdrag. Det ställs inte något krav på att gärningsmannen begått brottet på grund av exempelvis någon särskild tidningsartikel eller krönika som den angripna skrivit eller på

¹⁰ Jfr prop. 2018/19:154 s. 30.

grund av att han eller hon syns i ett nyhetsinslag på tv eller varit redaktör för ett specifikt radioprogram, så länge brottet begåtts på grund av att den angripna yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Gränsdragningsfrågor kan uppstå vid brott som begås mot personer som har uppdrag eller bedriver verksamhet vid sidan av sin roll inom de mer traditionella massmedieföretagen. Det kan handla om uttalanden som görs på ett privat Twitterkonto eller på annat sätt. Det uppställs inte något krav på att brottet begåtts *uteslutande* på grund av att den angripna personen yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik, men det måste finnas ett sådant samband mellan brottet och personen.

Det uppställs inte något krav på att den angripna personen var anställd av, eller hade ett pågående uppdrag för, massmedieföretaget vid tidpunkten för den brottsliga gärningen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Åtalsanmälan

22 § Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

- a) tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,
- b) grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,
- c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § samt
- d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket *eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket*,

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Paragrafen behandlar skyldigheten att göra åtalsanmälan. Paragrafen ändras på så sätt att det i punkten d) görs ett tillägg så att skyldigheten enligt paragrafen att göra åtalsanmälan också omfattar grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Per Hultengård

Det finns ett stort och allvarligt problem med hot och hat mot alla dem som utför samhällsviktiga uppgifter. Mot alla som dagligen och i praktiken gör något samhällsviktigt och mot alla som vill göra sin röst hörd. Mot allas vårt deltagande och medverkan i samhället och det offentliga samtalet.

Utredningen har haft i uppdrag att fokusera på och stärka det straffrättsliga skyddet för flera mycket samhällsviktiga funktioner. Men också att avgränsa och tydliggöra. Jag står bakom utredningens förslag.

Till det uppdraget har även hört att lämna förslag om att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister. Vi har i utredningen fört många och konstruktiva diskussioner och jag har både uttalat och uppfattat en stark och enhällig vilja om att här förstärka det straffrättsliga skyddet.

Vi har övervägt att antingen införa ett särskilt brott för hot mot fri åsiktsbildning – eller att införa en straffskärpningsgrund för motvarande hot (på samma sätt som nyligen gjorts i fråga om hot mot förtroendevalda).

Jag ser ett starkt symbolvärde i att föreslå ett nytt brott om hot mot journalister. Det har sina fördelar, men också sina svagheter. Det är spetsigt, men har också en begränsad räckvidd och en systematisk problematik.

Min bedömning är därför att utredningens huvudförslag om att hot mot någon ”på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik” ska utgöra en straffskärpningsgrund, är att föredra.

Det alternativa förslaget, med ett särskilt brott, tål dock att fortsatt diskuteras. Det har för mig, även om jag står bakom huvudförslaget,

därför varit viktigt att också det alternativa förslaget redovisas och att det fortsatt kan övervägas.

I betänkandet redovisas skälen – för och emot – utförligt, såväl i övervägandena som i en särskild bilaga med förslag till alternativ lagtext.

Kommittédirektiv 2020:54

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Sammanfattning

När utövare av samhällsnyttiga funktioner utsätts för våld, hot, trakasserier och andra brott utgör det inte bara ett angrepp på dem som personer utan i förlängningen även på det demokratiska samhället. Det straffrättsliga skyddet för dessa grupper måste därför vara ändamålsenligt och starkt. Det finns många för samhället viktiga funktioner som inte omfattas av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken. Mot den bakgrunden behövs det en fortsatt analys av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och av hur ett sådant skydd kan uppnås. Det finns också anledning att i detta sammanhang se över det straffrättsliga skyddet för journalister och andra personer som på ett jämförbart sätt utövar sin yttrandefrihet, och överväga om det finns behov av åtgärder för att stärka det.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att

- analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner bör utformas,
- analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps, samt

- ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet.

För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten är det också nödvändigt att det finns ett effektivt och ändamålsenligt system för straffrättsligt ansvarutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Allmänheten har ett berättigat krav på att arbetet inom den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt.

Utredaren ska därför även

- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas, samt
- överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

Uppdraget att stärka det straffrättsliga skyddet för vissa samhällsnyttiga funktioner

Det finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra, som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier. På senare tid har olika former av trakasserier såsom hot om självmord, uthängning i sociala medier eller obefogade enskilda åtal blivit allt vanligare (se Arbetsgivarverkets hemställan den 19 juni 2019, dnr Ju2019/02310/L5, Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier). I den mån det handlar om myndighetsutövande funktioner omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsam motstånd i 1, 2 och 4 §§ utgör till viss del kvalificerade former av straffbestämmelserna om misshandel och olaga hot. Genom 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de föregående paragraferna till vissa funktioner som inte utövar myndighet, bl.a. väktare och taxichauffö-

rer. Det finns emellertid många funktioner som faller utanför skyddet i 17 kap. brottsbalken. Sålunda faller t.ex. vissa angrepp mot ambulans- och räddningstjänstpersonal under utryckning i regel utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte alltid innefattar myndighetsutövning. När det gäller hälso- och sjukvård utgör sådan verksamhet normalt inte myndighetsutövning.

Frågan om ett stärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner har utretts inom ramen för Blåljusutredningen (Ju 2016:23). Utredningen konstaterade i delbetänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) att det fanns ett behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för ett flertal samhällsnyttiga funktioner. Utredningen ansåg dock att det inte var möjligt eller lämpligt att avgränsa ett stärkt skydd till vissa utpekade verksamheter eller yrkesgrupper. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att ett sådant skydd skulle omfatta samtliga yrkesutövare. Enligt utredningen skulle detta åstadkommas genom en ny s.k. straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken, enligt vilken det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt ska beaktas om den tilltalade har angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Utredningen föreslog dessutom språkliga ändringar i 17 kap. brottsbalken och att bestämmelserna om vilka som har ett utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken skulle samlas i en enda lag, lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Syftet med det sistnämnda förslaget var att göra regleringen i 17 kap. mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa.

I propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155) bedömde regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att den föreslagna straffskärpningsgrunden hade betydande nackdelar. Regeringen kom därför sammantaget fram till att det inte framstod som lämpligt att införa den. I stället ansåg regeringen att frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och om hur ett sådant skydd kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt borde utredas ytterligare (s. 38). Eftersom en ny utredning kunde komma att föreslå ändringar i 17 kap. brottsbalken, bedömde regeringen vidare att det saknades tillräcklig anledning att inom ramen för det lagstiftningsärendet ta ställning till Blåljusutredningens förslag avseende bl.a. lagen om skydd för viss tjänsteutövning (s. 34 och 35).

Som aviserats i ovan nämnda lagstiftningsärende behövs en fortsatt analys av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd kan uppnås. Frågorna har även behandlats av riksdagen i flera tillkännagivanden. Riksdagen har tillkännagett för regeringen

- att det bör tillsättas en utredning i syfte att bredda det straffrättsliga skyddet även för andra samhällsviktiga yrkesfunktioner och att frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd skyndsamt blir föremål för överväganden (bet. 2019/20:JuU8 punkt 6 och 7, rskr. 2019/20:43),
- att våld eller hot mot personal inom räddningstjänsten och hälso- och sjukvården bör straffas lika hårt som våld eller hot mot polisen och att det bör införas ett nytt brott, våld mot alarmeringstjänstpersonal, där det inte uppställs något krav på att angreppet sker mot någon i dennes myndighetsutövning (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211),
- att ett särskilt brott ska omfatta angrepp mot personal inom hälso- och sjukvården samt att våld mot personal inom hälso- och sjukvården och andra vitala samhällsfunktioner ska ha ett minimi-straff på sex månaders fängelse (bet. 2017/18:JuU14 punkt 14, rskr. 2017/18:240),
- att det behövs fler åtgärder för att stärka tryggheten för personal och patienter, t.ex. när obehöriga personer tar sig in på sjukhus och stör ordningen (bet. 2017/18:JuU13 punkt 18, rskr. 2017/18:254 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 13, rskr. 2019/20:43), och
- att Tullverkets och Kustbevakningens personal bör omfattas av samma straffrättsliga skydd som poliser (bet. 2019/20:JuU8 punkt 5, rskr. 2019/20:43).

En annan fråga som uppkommit med anledning av den omfattande spridningen av det nya coronaviruset gäller det straffrättsliga skyddet mot hot om och faktiskt spridande av sådan smitta. Det har exempelvis uppmärksamrats att det förekommer att personer medvetet hostar mot andra, t.ex. poliser, och uppger sig vara smittade av det nya coronaviruset. Den typen av beteenden kan enligt den praxis som finns på området redan i dag aktualisera straffrättsligt ansvar genom t.ex. bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman. Men

även med det i åtanke är det angeläget att se över om det straffrättsliga skyddet också i detta avseende är ändamålsenligt utformat.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivanden,

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd,
- analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa samhällsnyttiga funktioner bör utformas och i det sammanhanget
- särskilt överväga om det finns anledning att införa nya brott eller om ett förstärkt straffrättsligt skydd lämpligen kan tillgodoses t.ex. genom en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, eller på något annat sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma om våld mot tjänsteman bör få en strängare straffskala

För våld eller hot mot tjänsteman döms den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd (17 kap. 1 § brottsbalken). Detsamma gäller den som på motsvarande sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen.

Bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken ändrades den 1 juli 2016 bl.a. på det sättet att det infördes en ny gradindelning av brottet, vilken innebar att den tidigare ringa graden togs bort och att en grov grad infördes. Vidare infördes nya regler om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (se prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet). Enligt dessa ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffet för våld eller hot mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst ett och högst sex år. Straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärptes den 1 januari 2020 (se prop. 2018/19:155). Höjningen innebär att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar för normalgraden av brottet och att det därmed skapas utrymme för en strängare straffmätning även för de brotten. Riksdagen har tillkännaggett att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43). I det senare betänkandet anförs bl.a. följande.

Brottet våld mot tjänsteman är ett allvarligare brott än hot mot tjänsteman. För att markera den skillnaden är det nödvändigt med en uppdelning av dessa brott och en skärpt straffskala för våld mot tjänsteman. Detta har tidigare tillkännagetts för regeringen. Några åtgärder för att tillmötesgå det tillkännagivandet har inte vidtagits. Mot den bakgrunden finns det anledning att uppmana regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att våld mot tjänsteman får en egen brottsrubricering där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivanden,

- analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet

Det har blivit allt vanligare att yttrandefriheten hotas genom att den som deltar i den offentliga debatten eller bevakar frågor och skeenden i samhället – såväl i etablerade medier som i andra forum – får ta emot hot, förolämpningar och andra kränkande uttalanden. En undersökning från Göteborgs universitet (2019) visar att nästan var tredje journalist utsattes för hot och drygt två av tre mottog ned-sättande kommentarer de senaste 12 månaderna. Bland de utsatta

journalisterna har drygt fyra av tio någon gång avstått från att bevaka vissa ämnen, personer eller grupper på grund av risken för hot. Som undersökningen visar riskerar sådana angrepp att leda till att den som drabbas avstår från viss rapportering eller granskning av rädsla att utsättas för hot eller andra brott.

I ett demokratiskt samhälle är tryck- och yttrandefriheten en nödvändig hörnsten. Den svenska folkstyrelsen bygger på bl.a. fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § regeringsformen). Att journalister, opinionsbildare eller andra liknande yrkesgrupper och personer har möjlighet att fritt uttrycka sig i den offentliga debatten, t.ex. genom att rapportera om olika ämnen och granska såväl myndigheter som organisationer och enskilda som utövar makt, är centralt för att människor ska få en bild av samhället och själva kunna bilda sig en egen uppfattning. Fri åsiktsbildning och nyhetsförmedling är därför en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Om den granskande journalistiken, nyhetsförmedlingen eller opinionsbildningen undertrycks genom olika former av brottsliga angrepp kan det i förlängningen försvaga demokratin. Det finns ett starkt samhällsintresse av att människor känner trygghet i att kunna kommunicera, förmedla nyheter samt delta i samhällsdebatten och i det fria åsiktsutbytet utan att deras personliga integritet på olika sätt angrips. Det är därför viktigt att det finns ett starkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet.

Angrepp på den som utövar sin yttrandefrihet är genom olika bestämmelser redan i dag straffbara, som exempelvis misshandel, olaga hot, ofredande och förtal. Dessa generellt tillämpliga bestämmelser utgör det viktigaste straffrättsliga skyddet. För vissa brottsliga angrepp som sker i grundlagsskyddade medier kan särskilda straffbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bli tillämpliga.

Därutöver finns i viss utsträckning särskilda bestämmelser som innebär att brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet kan bedömas strängare än motsvarande gärningar där något sådant motiv inte finns. Enligt 18 kap. 5 § brottsbalken döms den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, för brott mot medborgerlig frihet till fängelse i högst sex år.

Bestämmelserna i 18 kap. brottsbalken handlar om högmålsbrott. Med det menas angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet. Det är alltså fråga om väldigt allvarliga och under mycket speciella förhållanden förekommande brott. Bestämmelsen i 5 § om brott mot medborgerlig frihet anknyter till detta. Vid paragrafens införande 1965 angavs i förarbetena att det huvudsakliga syftet var att komma åt förberedande åtgärder till uppror eller högförräderi. Det angavs dock vidare att det inte är nödvändigt för ansvar enligt paragrafen att gärningen ingår som ett led i en rent statsfientlig verksamhet. Däremot avser rekvisitet att vissa medborgerliga fri- och rättigheter ska sättas i fara inte bara vissa enskilda personers rättigheter utan dessa rättigheter hos ”en vidare krets av medborgare” (se NJA II 1962:10 s. 274 f.). Bestämmelsen har sedan tillkomsten 1965 tillämpats endast vid ett fåtal tillfällen och dess tillämpningsområde anses vara mycket snävt.

Även vid straffvärdebedömningen finns utrymme för att bedöma brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet strängare. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff, med beaktande av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. I 29 kap. 2 § brottsbalken anges vidare i punktform olika omständigheter som vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas i försvårande riktning. Uppräkningen är endast exemplifierande. Det kan alltså även förekomma andra försvårande omständigheter än de uppräknade. Av doktrin och praxis framgår att ett överskjutande uppsåt att angripa någons yttrandefrihet eller den fria åsiktsbildningen, utan att det anges i 29 kap. 2 § brottsbalken, kan beaktas i straffskärpande riktning vid olika slag av brottsliga gärningar (se Jareborg m.fl., Straffrättens påföljdslära, 2017 s. 116, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 23 september 2010 i mål nr B 2002-10 och RH 2015:46).

Redan i dag finns alltså ett visst straffrättsligt skydd på området. Med beaktande av de risker utifrån demokrati- och yttrandefrihetsaspekter som uppkommer genom brottsliga angrepp mot personer som utövar sin yttrandefrihet, i förening med att mycket talar för att sådana angrepp utgör ett växande problem, finns det emellertid anledning att se över det straffrättsliga skyddet på området och överväga om det finns behov av åtgärder för att stärka det. Riksdagen

har vidare tillkännagett att regeringen bör utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper som är särskilt betydelsefulla för det demokratiska systemet (bet. 2019/20:JuU6 punkt 3, rskr. 2019/20:42).

Ett sätt att förstärka det straffrättsliga skyddet kan vara att vidga uppräknningen av försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken till att avse brott där ett motiv varit att hindra någon från att utöva sin yttrandefrihet eller angripa den som utövat den rättigheten. Det skulle i så fall bli fråga om att kodifiera och förtydliga det som redan har tillämpats i praxis, att gärningspersonens s.k. subjektiva överskott i detta avseende skulle kunna tillmätas betydelse vid straffvärdebedömningen. Det kan noteras att det i nämnda bestämmelse infördes en ny särskild straffskärpningsgrund, som trädde i kraft den 1 januari 2020 och som innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om ett brott har begåtts mot någon på grund av dennes eller närståendes uppdrag som förtroendevald. Även andra alternativ än ändringar i 29 kap. 2 § brottsbalken bör övervägas.

Det finns olika gränsdragningsfrågor som är av väsentlig betydelse att ta ställning till för att en särskild lagreglering ska kunna övervägas närmare. Tidigare var nyhetsförmedling och opinionsbildning i stor utsträckning förknippade med s.k. traditionella medier. Genom utvecklingen av sociala medier kan numera var och en delta i den offentliga debatten, t.ex. genom att bevaka eller rapportera om skeenden i samhället med stor möjlighet till spridning och genomslag. Denna utveckling väcker frågor om hur ett förstärkt straffrättsligt skydd bör vara konstruerat och närmare avgränsat. Det blir viktigt att ta ställning till om endast brott riktade mot personer med en mer tydlig journalistisk roll, såsom de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet, ska omfattas av ett förstärkt skydd eller om det ska gälla brott mot alla personer som uttrycker sig i den offentliga debatten genom t.ex. nyhetsförmedling, opinionsbildning eller kunskapsförmedling. Dessutom bör det övervägas om varje brott som kan anses betingat av att målsäganden uttryckt sig offentligt ska omfattas, eller om det ska krävas ett mer tydligt motiv att påverka åsiktsbildningen i samhället.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivande,

- ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet,
- överväga hur ett sådant förstärkt skydd i så fall bör utformas och avgränsas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att göra en översyn av tjänstefelsansvaret

Ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel

Allmänheten har ett berättigat krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten är det nödvändigt att det finns ett effektivt system för ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter. Ett effektivt system för ansvarsutkrävande stärker också medborgarnas rättssäkerhet. Mot denna bakgrund är det viktigt att straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat.

Utformningen av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel har varierat genom åren. År 1975 genomfördes en genomgripande ämbetsansvarsreform som medförde en betydande avkriminalisering av fel och försummelse i den offentliga verksamheten (prop. 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.). Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar utdömas. Efter reformen väcktes i riksdagen krav på utvärdering och en kommitté fick i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvars-systemet inom den offentliga sektorn. Det konstaterades att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och några ändringar i fråga om det straffrättsliga ansvaret gjordes därför inte (Ds Ju 1983:7).

År 1989 genomfördes en ny reform som bl.a. innebar att det straffrättsliga tjänsteansvaret vidgades på så sätt att straff skulle kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattade felaktig myndighetsutövning utan även för andra oriktiga handlingar som hade nära anknytning till myndighetsutövning. Straffansvar skulle vidare kunna utdömas vid oaktsamhet och inte endast vid grov oaktsamhet eller uppsåt (prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken [tjänstefel] s. 12–14 och 18–20).

Av tjänstefelsbestämmelsens nuvarande lydelse framgår bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (20 kap. 1 § brottsbalken).

Sedan såväl 1975 års reform som 1989 års reform har frågan om tjänstemannaansvaret varit föremål för omfattande diskussion. Det har bl.a. ifrågasatts om avkriminaliseringen som blev följden av 1975 års reform gick för långt och om det straffrättsliga ansvaret på nytt borde utökas. Frågan behandlas även i ett tillkännagivande från riksdagen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel (se bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229). I betänkandet anføres bl.a. att ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle stärka skyddet för medborgarnas rätts-säkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det anføres vidare att ett utökat straffansvar skulle stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. En översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör därför göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt riksdagen bör lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet. Det framhålls dock att det inte är fråga om en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av att analysera om den nuvarande straffrättsliga regleringen om tjänstefel i tillräcklig utsträck-

ning tillgodoser medborgarnas berättigade krav på ett effektivt och ändamålsenligt system för utkrävande av straffrättsligt ansvar.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

En översyn av straffskalan för brott mot tystnadsplikten

Som framhållits avseende bestämmelsen om tjänstefel har allmänheten ett berättigat krav på att den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Medborgarna ska kunna känna förtroende för att uppgifter som är av sådan karaktär att de enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda, inte avslöjas eller utnyttjas på ett olovligt sätt.

Av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikten följer att den som röjer uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms, om gärningen inte annars är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår sådan gärning döms till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (se 20 kap. 3 § brottsbalken).

Straffansvaret för brott mot tystnadsplikten omfattar de gärningar som är så klandervärda att de bör träffas av straffansvar. Något skäl att ändra det straffbara området har inte framkommit. När det gäller brottets allvar konstaterar regeringen att ett brotts straffskala är avsedd att spegla lagstiftarens syn på gärningens allvar och förhållande till andra brott. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens som i korthet innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff.

Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikten omfattar röjande av sådana uppgifter som enligt lag eller annan författning ska hemlighållas, t.ex. uppgifter som förekommer inom sjukvård, socialtjänst, polis och domstol. De skadeverkningar som röjandet kan ge upphov till kan vara mycket varierande. Det kan vara fråga om uppgifter vars

röjande kan innebära en allvarlig integritetskränkning för den enskilde. Även i andra fall, som t.ex. vid röjande av skyddade personuppgifter, kan gärningen leda till allvarliga konsekvenser för den enskilde och dennes anhöriga.

Straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör spegla allvaret i brottsligheten och ge tillräckligt utrymme att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

När konsekvensbeskrivningarna tas fram ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort. Om förslagen medför ökade kostnader för stat, region eller kommun, ska förslag till finansiering lämnas.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska också inhämta information från t.ex. övriga nordiska länder om hur de har reglerat de frågor som uppdraget avser samt ta del av den kunskap och erfarenhet som de har på området.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom utredningsväsendet och EU. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:45

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 kommittédirektiv om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (dir. 2020:54). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 12 november 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 januari 2022.

(Justitiedepartementet)

Utkast till nytt brott

Förslag till ny bestämmelse om brott mot fri åsiktsbildning

§ Den som angriper någon som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik genom

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,

5. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,

6. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

7. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket, eller

8. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott döms, om gärningen syftar till att påverka honom eller henne att vidta eller avstå från att vidta åtgärd i yrkesutövningen eller att hämnas en åtgärd i yrkesutövningen, för brott mot fri åsiktsbildning till fängelse i högst tre år.

Tjänstefelsdomar mellan 2007 och 2020/2021

Högsta domstolen

Mål nr	Tilltalads yrke
NJA 2011 not 24	Rådman
NJA 2012 not 40	Rådman
NJA 2013 s. 336	Polisman*
NJA 2016 s. 453	Åklagare och rådman
"Polishunden" NJA 2017 s. 491	Polisman
"96-timmarsfristen" NJA 2017 s. 842	Rådman
Dom den 2 maj 2018 i mål B 2181-17	Åklagare
"Lagmannens ansvar" NJA 2021 s. 83	Rådman
Högsta domstolens dom den 11 juni 2021 i mål B 535-20	Rådman

Hovrätterna

Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Datum
RH 2007:51	Svea hovrätt	Polisman	2007-02-23
RH 2007:40	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polisman	2007-04-24
RH 2007:46	Svea hovrätt	Polisman	2007-09-13
RH 2008:62	Hovrätten för Övre Norrland	Ledamot i socialnämnd	2008-01-09

Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Datum
B 1631-07	Göta hovrätt	Ledamöter i omsorgsnämnd och presidium	2008-01-15
B 1633-07	Göta hovrätt	Ledamöter i socialnämnd	2008-01-15
B 4439-07	Svea hovrätt	Polisman	2008-02-06
B 2825-07	Göta hovrätt	Anställd vid Kriminalvården	2008-03-31
RH 2008:51	Svea hovrätt	Överförmyndare	2008-05-09
B 5040-07	Svea hovrätt	Polisman	2008-05-21
B 2564-07	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polisman	2008-09-25
B 1238-08	Göta hovrätt	Polisman	2008-10-21
B 1194-08	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polisman	2008-11-06
B 4655-07	Hovrätten för Västra Sverige	Kronoinspektör	2008-11-18
B 7950-08	Svea hovrätt	Polisman	2009-03-06
B 2534-08	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polisman	2009-03-18
B 2750-08	Hovrätten för Västra Sverige	Rådman	2009-03-20
B 3062-08	Göta hovrätt	Polisman	2009-04-09
B 9247-08	Svea hovrätt	Polismän	2009-06-17
B 153-09	Göta hovrätt	Socialsekreterare och avdelningschef på socialkontor	2009-06-25
B 4095-09	Svea hovrätt	Polisman	2009-11-06
B 1762-09	Svea hovrätt	Vakthavande befäl på häkte	2009-11-27
B 132-10	Göta hovrätt	Kriminalvårdare	2010-04-29
B 60-09	Hovrätten för Övre Norrland	Polisman	2010-05-10
B 516-10	Göta hovrätt	Polisman	2010-05-11
RH 2010:57	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2010-06-04
B 9813-09	Svea hovrätt	Rådman	2010-06-14
RH 2011:27	Hovrätten för Västra Sverige		2010-12-20
B 10344-10	Svea hovrätt	Polisman	2011-04-08
RH 2011:31	Svea hovrätt	Polisman	2011-04-12
B 325-11	Svea hovrätt	Polisman	2011-05-27

Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Datum
B 2759-10	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polismän	2011-06-08
B 2768-10	Hovrätten för Västra Sverige	Ledamöter i bygg- och miljönämnd samt stadsarkitekt	2011-09-22
B 1097-11	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2011-10-18
B 1110-11	Göta hovrätt	Polisman	2011-10-28
RH 2012:9	Svea hovrätt	Chef inom socialtjänsten	2011-11-30
B 3357-11	Svea hovrätt	Polisman	2011-12-20
B 5165-11	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2012-11-14
B 1490-12	Göta hovrätt	Polismän	2012-11-16
B 4112-12	Svea hovrätt	Polisman	2012-11-23
B 2156-11	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Ledamöter i miljö-, byggnads- och räddningsnämnd	2012-11-28
B 300-12	Hovrätten för Övre Norrland	Polismän	2012-12-11
B 1234-12	Göta hovrätt	Polisman	2013-03-22
B 7456-12	Svea hovrätt	Åklagare	2013-04-29
B 1023-13	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2013-09-18
B 1327-11	Göta hovrätt	Handläggare vid Polismyndigheten	2013-10-01
B 3738-13	Svea hovrätt	Polismän	2013-12-05
B 2358-14	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2014-06-11
B 5203-12	Hovrätten för Västra Sverige	Specialist vid Försäkringskassan	2014-06-12
B 3300-13	Göta hovrätt	Vakthavande befäl på häkte	2014-07-02
B 28-14	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Styrelseordförande i kommunalt bolag	2014-09-01
B 280-14	Svea hovrätt	Ordningsvakt	2014-09-11
B 122-14	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polismän	2014-11-06
B 4556-14	Svea hovrätt	Polisman	2014-11-18
B 483-14	Hovrätten för Övre Norrland	Ordningsvakt	2014-11-25

Mål nr	Domstol	Tiltalads yrke	Datum
B 3523-14	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Föreståndare för förskola	2015-04-13
B 110-15	Hovrätten för Nedre Norrland	Överläkare	2015-05-26
B 11985-14	Svea hovrätt	Polisman	2015-06-09
B 233-15	Göta hovrätt	Socialsekreterare	2015-06-15
B 244-15	Hovrätten för Nedre Norrland	Polisman	2015-09-03
B 1621-15	Göta hovrätt	Polisman	2015-11-17
B 1198-15	Göta hovrätt	Polisman	2015-12-07
B 1399-15	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Handläggare vid Migrationsverket	2015-12-07
B 2709-15	Svea hovrätt	Polisman	2015-12-21
B 493-15	Svea hovrätt	Ordningsvakt	2016-02-01
B 5791-15	Svea hovrätt	Polisman	2016-02-09
B 8751-15	Svea hovrätt	Polisman	2016-02-19
B 851-15	Hovrätten för Övre Norrland	Polisman	2016-05-18
B 1435-15	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Läkare	2016-05-24
B 4178-16	Svea hovrätt	Polisman	2016-09-09
B 2287-16	Svea hovrätt	Åklagare	2016-10-17
B 5269-16	Svea hovrätt	Åklagare	2016-11-22
B 1921-16	Göta hovrätt	Polisman	2016-12-09
B 3470-16	Hovrätten för Västra Sverige	Åklagare	2016-12-16
B 5090-16	Svea hovrätt	Polisman	2017-02-13
B 3698-16	Svea hovrätt	Polisman	2017-03-29
B 2490-16	Göta hovrätt	Polisman	2017-04-05
B 3135-16	Göta hovrätt	Polisman	2017-05-08
B 1338-16	Hovrätten för Västra Sverige	Rådman	2017-06-08
B 5967-16	Svea hovrätt	Ordningsvakter	2017-06-30
B 565-17	Göta hovrätt	Tjänsteman på Migrationsverket	2018-02-20
B 1191-17	Hovrätten för Nedre Norrland	Polisman	2018-06-07
B 567-18	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Larmoperatör	2018-10-25

Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Datum
B 3117-18	Hovrätten för Västra Sverige	Polisman	2018-10-29
B 2645-18	Hovrätten för Västra Sverige	Åklagare	2019-01-24
B 11448-18	Svea hovrätt	Ordningsvakt	2019-02-08
B 6591-18	Svea hovrätt	Förrättningslantmätare och stadsarkitekt	2019-04-15
B 1051-19	Hovrätten för Västra Sverige	Polismän	2019-05-27
B 5246-19	Svea hovrätt	Ordningsvakt	2019-06-20
B 5713-19	Svea hovrätt	Polisman	2019-10-02
B 2034-19	Göta hovrätt	Kriminalvårdare	2019-11-28
B 2299-19	Göta hovrätt	Föredragande i socialnämnd	2020-03-17
B 952-20	Svea hovrätt	Socialsekreterare	2020-03-26

* Med polisman kan här även avses polisanställd utan polismansutbildning, t.ex. arrestvakt.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks
för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot
journalister och utövare av vissa
sammansnyttiga funktioner. [2]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]