

Lagrådsremiss

Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 mars 2023

Pål Jonson

Walo von Greyerz
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Angrepp mot journalister och utövare av vissa andra samhällsnyttiga funktioner är ett allvarligt problem. Brott som begås mot en person på grund av att han eller hon har bedrivit journalistik eller mot en person med en samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning, är ett angrepp inte bara mot den som utsätts för brottet utan i förlängningen även mot demokratin och samhället som sådant. För att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister föreslår regeringen att det ska införas en särskild straffskärpningsgrund för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. För att stärka det straffrättsliga skyddet för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner föreslår regeringen att straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman ska gälla också om någon förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

Brott mot tystnadsplikt kan få allvarliga konsekvenser för både enskilda personer och myndigheters verksamhet. Det finns behov av att skärpa straffet för allvarliga brott mot tystnadsplikt. Regeringen föreslår därför att maximistraffet för brott mot tystnadsplikt ska höjas och att det ska införas ett grovt brott mot tystnadsplikt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag	9
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning	10
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för journalister	13
4.1	Bakgrund	13
4.1.1	Journalister fyller en central funktion i det demokratiska samhället	13
4.1.2	Journalister är särskilt utsatta för angrepp	13
4.1.3	Befintligt straffrättsligt skydd	15
4.2	En särskild straffskärpningsgrund för brott mot den som yrkesmässigt bedrivit journalistik	16
5	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner	22
5.1	Bakgrund	22
5.1.1	Vissa samhällsnyttiga funktioner är särskilt utsatta för angrepp	22
5.1.2	Befintligt straffrättsligt skydd	24
5.1.3	Tidigare överväganden om stärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner	25
5.2	En utvidgning av straffansvaret för våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman	26
5.3	Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman	38
6	Brott mot tystnadsplikt	39
6.1	Straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt	39
6.2	Skärpt straff för allvarliga brott mot tystnadsplikt	40
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
8	Konsekvenser av förslagen	45
8.1	Ekonomiska konsekvenser	45
8.2	Övriga konsekvenser	46
9	Författningskommentarer	48
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	48
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat	54

9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag	54
9.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning	54
9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	55
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa sammansnyttiga funktioner (SOU 2022:2).....	56
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	64
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	69

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat,
3. lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag,
4. lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning,
5. lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 5 och 16 §§, 20 kap. 3 § och 29 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

5 §¹

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 åttnjuta* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som *anges där* förgriper sig mot eller hindrar den som enligt särskild föreskrift *ska ha* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller *den* som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid *en* åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som *anges där* förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

16 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma

För försök, förberedelse eller stämpling till *våld eller hot mot tjänsteman*, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det

¹Senaste lydelse 1975:667.

²Senaste lydelse 2022:792.

gäller för försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman eller till främjande av flykt.

till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

20 kap.

3 §³

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 tystnadsplikt 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.

Den som röjer en 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, döms, om inte gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket, döms till böter. Om gärningen är ringa utgör den inte brott.

Om ett brott som avses i första stycket är grovt, 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 kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Lydelse enligt prop. 2022/23:53

Föreslagen lydelse

29 kap.

2 §

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, 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 ett numerärt överläge eller annars 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 hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Tulltjänsteman från den andra staten åtnjuter under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete, skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken men skall icke vara underkastad ansvar enligt 20 kap. samma balk.

Har svensk tulltjänsteman eller tjänsteman vid den svenska kustbevakningen, då han i anledning av gränstullsamarbete haft att utöva tulltjänst för den andra staten, begått brott som avses i 20 kap. 1–3 §§ brottsbalken eller eljest gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, skall så anses som om han begått brottet eller gjort sig skyldig till förseelsen under utövning av svensk tulltjänst.

En tulltjänsteman från den andra staten har, under sin utövning här i riket av tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbete, skydd enligt 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken men ska inte vara underkastad ansvar enligt 20 kap. samma balk.

Om en svensk tulltjänsteman eller tjänsteman vid den svenska kustbevakningen, som med anledning av gränstullsamarbete har utövat tulltjänst för den andra staten, har begått brott som avses i 20 kap. 1 eller 3 § brottsbalken eller annars gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, ska han eller hon anses ha begått brottet eller gjort sig skyldig till förseelsen under utövning av svensk tulltjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väktare) har det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken när han utför sådan tjänst.

Den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väktare) har det skydd som avses i 17 kap. 5 § *första stycket* brottsbalken när han *eller hon* utför sådan tjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

¹ Lagen omtryckt 1989:148.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken ska tillkomma

1. befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats;

2. den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och därvid bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift;

3. trafiktjänsteman för vilken bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen (1993:1617) gäller enligt vad som sägs i 2 § nämnda kapitel.

Föreslagen lydelse

Skydd som avses i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken ska tillkomma

1. befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats,

2. den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift,

3. trafiktjänsteman som enligt 4 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) omfattas av bestämmelserna i det kapitlet.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

2.5 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 § <i>samt,</i> | c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, <i>eller</i> |
| d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket, | d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket <i>eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller</i> |

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

¹ Senaste lydelse 2012:302.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (dir. 2020:54). I uppdraget ingick bl.a. att analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner bör utformas, ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet samt överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas. Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 17 juni 2021 förlängdes utredningstiden (dir. 2021:45).

Utredningen överlämnade den 2 februari 2022 betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2022/00396). I lagrådsremissen behandlas betänkandets förslag.

Riksdagen har, i fråga om samhällsnyttiga funktioner, tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om att våld eller hot mot personal inom räddningstjänsten och hälso- och sjukvården bör straffas lika hårt som våld eller hot mot polisen (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr 2016/17:211),
- det som utskottet anför om ett stärkt straffrättsligt skydd för personal inom hälso- och sjukvården och om skärpta straff för våld mot personal inom hälso- och sjukvården och andra vitala samhällsfunktioner (bet. 2017/18:JuU14 punkt 14, rskr. 2017/18:240),
- det som utskottet anför om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vård- och omsorgspersonal (bet. 2020/21:JuU24 punkt 25, rskr. 2020/21:344), och
- det som utskottet anför om skärpt straffrättsligt skydd för skolpersonal (bet. 2021/22:JuU23 punkt 29, rskr. 2021/22:245).

Frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner behandlas i avsnitt 5.

4 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för journalister

4.1 Bakgrund

4.1.1 Journalister fyller en central funktion i det demokratiska samhället

I ett demokratiskt samhälle är yttrandefrihet en omistlig del. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 §). Yttrandefriheten skyddas också enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Skyddet för yttrandefriheten kommer till uttryck i artikel 10 i konventionen, där det i artikel 10.1 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet, vilken innefattar en rätt till åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Konventionsbestämmelsen ger enligt Europadomstolens praxis inte bara upphov till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar utan även en positiv skyldighet att se till att enskilda i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd mot inskränkningar i yttrandefriheten. Ett sådant skydd kan tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i yttrandefriheten.

Den svenska folkstyrelsen bygger på bl.a. fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § regeringsformen). Att journalister och andra opinionsbildare 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 förutsättningar för ett demokratiskt samhälle.

Det kan uttryckas så att journalistikens självklara uppgift i demokratier är att informera, granska och debattera. Angrepp mot journalister, redaktörer och andra som deltar i det offentliga samtalet kan således få konsekvenser inte bara för den enskilda personen utan i förlängningen även för yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen som sådana. Om journalister, redaktörer och andra avstår från att förmedla nyheter, bilda opinion eller annars framföra sina åsikter gällande olika samhällsfrågor av rädsla för att det kan leda till hot eller andra brott kan det i förlängningen försvaga demokratin. Det finns mot denna bakgrund ett starkt intresse av att värna yttrandefriheten och förutsättningarna för journalister och andra nyhetsförmedlare att obehindrat delta i den offentliga debatten.

4.1.2 Journalister är särskilt utsatta för angrepp

Hot och andra angrepp mot personer som är verksamma inom nyhetsförmedling och annan journalistik är ett problem i samhället. Journalisters

utsatthet har de senaste åren behandlats av bl.a. Medieutredningen (Ku 2015:01), Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (Ju 2014:10) och kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet (Ku 2018:04). Medieutredningen konstaterade att den tekniska utvecklingen och möjligheten att agera anonymt på internet har medfört att hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten har tagit sig nya uttryck. Utredningen konstaterade också att hoten mot medieföretag och deras medarbetare har ökat (se SOU 2015:94 s. 291–292). Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten bedömde att olaga hot och andra integritetskränkande brott som riktar sig mot redaktörer, journalister, debattörer och andra opinionsbildare kan utgöra ett hot mot yttrandefriheten. Utredningen ansåg att det därför kan 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 (se SOU 2016:7 s. 564–569). Kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet lyfte fram att digitaliseringen har bidragit till att öka omfattningen av hat och hot. Kommittén angav att det finns flera omständigheter i den digitala miljön som påverkar samtalskulturen och som tenderar att göra interaktionen mer aggressiv på nätet än vad den är i den fysiska världen (se SOU 2020:56 s. 76–77).

Utsattheten bland journalister har även undersökts i flera studier. Göteborgs universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation) har genomfört flera undersökningar om hot och hat mot journalister. Av en rapport från 2017 (Arbetsrapport nr 75 Journalisternas trygghetsundersökning Journalisters utsatthet under 2016) framgår att knappt sex av tio journalister uppgav att de någon gång hade varit utsatta för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt yrkesutövande.

Utsattheten bland journalister har även dokumenterats i Brottsförebyggande rådets kunskapsöversikt från 2015, Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (Brå 2015:12). Också av Utgivarnas rapport Otillåten påverkan – Hot och trakasserier mot journalister och mediehus från 2017 framgår att journalister är en utsatt yrkesgrupp. Att vissa journalister utsätts i hög omfattning framgår vidare av Tidningsutgivarnas (TU) rapport Hatets anatomi – En undersökning om hat och hot mot journalister i Sverige, som publicerades 2018.

Lunds universitet och Högskolan i Halmstad genomförde årsskiftet 2020/2021 en studie i syfte att undersöka i vilken omfattning svenska journalister utsätts för hot och hat och i vilken utsträckning denna utsatthet leder till konsekvenser avseende hälsopåverkan och självzensur. I studien uppgav nära två av fem journalister att de under de tre senaste åren hade avstått från att rapportera om ett ämne för att undvika hot eller hat. Nästan varannan journalist uppgav att han eller hon hade anpassat sin rapportering av samma orsak.

4.1.3 Befintligt straffrättsligt skydd

De straffbestämmelser som framför allt kan bli aktuella vid brott som begås mot journalister och andra som utövar sin yttrandefrihet är straffbestämmelserna i brottsbalken om misshandel (3 kap. 5 §), olaga hot (4 kap. 5 §), olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c §), ofredande (4 kap. 7 §), förtal (5 kap. 1 §), förolämpning (5 kap. 3 §) och skadegörelse (12 kap. 1 §). Det är även tänkbart att upprepad brottslighet mot en journalist i vissa fall skulle kunna bedömas som olaga förföljelse (4 kap. 4 b §). För vissa brottsliga angrepp som sker i grundlagsskyddade medier kan särskilda straffbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bli tillämpliga.

Därutöver finns straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet i 18 kap. 5 § brottsbalken. För brott mot medborgerlig frihet döms den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. För straffansvar krävs att det funnits en konkret fara för yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten på ett mer generellt plan i det svenska samhället (jfr RH 2015:46). Straffskalan är fängelse i högst sex år.

Vid straffvärdebedömningen finns utrymme för att bedöma brott som riktar sig mot bl.a. någon som utövar sin yttrandefrihet strängare. Enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av paragrafens andra stycke följer att det vid bedömningen av straffvärdet ska 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. Det ska vidare särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Det sagda innebär således att motivet för ett brott i sig är en faktor som ska beaktas vid bedömningen av brottets 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 syfte att angripa någons yttrandefrihet eller den fria åsiktsbildningen kan, utan att det anges i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas i straffskärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet för olika slag av brottsliga gärningar (se Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära, 2022, s. 117, RH 2015:46 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 13 april 2022 i mål nr B 6431–21).

4.2 En särskild straffskärpningsgrund för brott mot den som yrkesmässigt bedrivit journalistik

Regeringens förslag: En särskild straffskärpningsgrund ska införas i brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det. Bland dem finns *Brottsförebyggande rådet*, *Föreningen Grävande Journalister*, *Försvarmakten*, *Göteborgs universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation)*, *Justitiekanslern*, *Svenska Journalistförbundet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Tidskrifter*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Tidningsutgivarna (TU)*, *Ung Media Sverige*, *Utgivarna*, *Åklagarmyndigheten*, *Östersunds tingsrätt*, *Sveriges Television* och *Sveriges Radio*.

Vissa remissinstanser, bl.a. Utgivarna, TU, Sveriges Tidskrifter, Svenska Journalistförbundet och Sveriges Radio, anser att resultatet av den föreslagna straffskärpningsgrunden bör följas upp och att frågan om en särskild straffbestämmelse även fortsatt bör övervägas.

Några remissinstanser har synpunkter på den föreslagna avgränsningen av straffskärpningsgrunden. Utgivarna och TU anför att avgränsningen inte får göras alltför snäv och att det är viktigt att även frilansare, debattartikelförfattare och andra som använder sin yttrandefrihet och driver opinion hos ett massmedieföretag men inte har ett direkt uppdrag från företaget omfattas. Även Sveriges Tidskrifter och Svenska Journalistförbundet framför att frilansjournalister som inte arbetar på uppdrag av företag bör omfattas av straffskärpningsgrunden. Svenska Journalistförbundet undrar vad som gäller för frilansjournalister som utför arbete utan att först ha sålt in det till ett massmedieföretag. Ytterligare en fråga är enligt förbundet vad som gäller för frilansjournalister som publicerar sig i sociala medier eller på egna webbplatser. TCO instämmer i Svenska Journalistförbundets synpunkter och anför att för det fall frilansjournalister riskerar att inte omfattas bör en annan lagteknisk lösning övervägas. *Civil Rights Defenders* anför att även oberoende opinionsbildare som arbetar inom civilsamhället och journalister utan uppdragsgivare bör omfattas av straffskärpningsgrunden. *Civil Rights Defenders* uppger vidare att förslaget behöver förtydligas när det gäller vilka traditionella massmedieföretag som åsyftas, om all publikation på internet oavsett form omfattas och om det finns några kvalitativa krav på nyhetsförmedlingen. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* anser att det utökade skyddet bör omfatta även den som bedriver nyhetsförmedling inom ramen för ideella organisationer. Göteborgs universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation) framhåller att även om avgränsningen till traditionella massmedieföretag och till dem knutna journalister och frilansare sannolikt lämnar vissa utanför det förstärkta skyddet finns det ingen annan definition som på ett rättssäkert sätt skulle inkludera dem. Sveriges Radio motsätter sig inte den

föreslagna straffskärpningsgrunden men hade föredragit ett tillämpningsområde som träffar bredare, t.ex. journalistisk verksamhet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge delar bedömningen att det bör införas en ny straffskärpningsgrund för den personkategori som utredningens förslag främst tar sikte på men anser att den föreslagna utformningen skulle kunna ge upphov till gränsdragningssvårigheter. Hovrätten påpekar att med uttrycket ”på grund av” knyts straffskärpningsgrunden till att någon på ett allmänt plan bedrivit sådan verksamhet som anges. Hovrätten anför att det medför ett straffrättsligt skydd som går längre än det motsvarande skydd som finns för andra personkategorier, däribland poliser, och att det även går längre än det skydd som föreslås för utövare av viss samhällsnyttig funktion.

Justitiekanslern, som tillstyrker förslaget, framför att en alltför lång katalog av exemplifierande straffskärpningsgrunder dock innebär en risk för att andra försvärande omständigheter som inte räknas upp får mindre betydelse.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det i och för sig finns klara skäl för ett stärkt straffrättsligt skydd för vissa grupper men påpekar att det är förenat med vissa utmaningar att åstadkomma detta. JO framhåller att befintliga bestämmelser i brottsbalken ger ett långtgående straffrättsligt skydd. Enligt JO är det bekymmersamt att 29 kap. brottsbalken används för att åstadkomma straffskärpningar för specifika brottstyper och företeelser. De återkommande ändringarna i brottsbalken påverkar enligt JO systematiken i den straffrättsliga regleringen på ett sätt som medför risker för rättssäkerheten. JO anser mot den bakgrunden att förslaget bör övervägas ytterligare.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) avstyrker förslaget. Universitetet anför dels att det är otydligt hur bestämmelsen ska förstås i relation till omständigheter som har betydelse för straffvärdet enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, dels att införandet av straffskärpningsgrunder som pekar ut särskilda brottsofferkategorier gör det svårt att motivera varför inte också andra kategorier bör omfattas av en särskild straffskärpningsgrund. Universitetet anger vidare att enligt den föreslagna ordalydelsen är det särskilt klandervärda inte gärningspersonens motiv utan, på liknande sätt som i bestämmelsens punkt 9, egenskaper hos brottsoffret som gör handlingen särskilt klandervärd. Universitetet ifrågasätter vad som gör brott mot journalister mer klandervärdt än brott mot andra personer samt om det inte snarare är gärningspersonens avsikt och motiv som gör gärningen särskilt straffvärd. Universitetet anför också att det finns risk för att krav ställs på att fler grupper ska pekas ut särskilt i 29 kap. 2 § brottsbalken. Universitetet påpekar slutligen att det redan i dag finns möjlighet att som straffvärdehöjande beakta att gärningen riktats mot en person på grund av att han eller hon utövat sin yttrandefrihet.

Skälen för regeringens förslag

Det straffrättsliga skyddet för journalister behöver stärkas

Som konstateras i avsnitt 4.1.1 är tillgång till information om aktuella händelser i samhället av central betydelse för den fria åsiktsbildningen. Genom en korrekt och obegränsad nyhetsförmedling får var och en

möjlighet att bilda sig en egen uppfattning i viktiga frågor. Detta förutsätter att personer verksamma 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. Konsekvenser såsom att den som bedriver journalistik på grund av utsatthet överväger att sluta som journalist eller tvekar inför att rapportera om ett visst ämne är oroväckande. När utsatthet också leder till faktisk handling, som att en journalist slutar sitt jobb eller väljer att avstå från att rapportera om ett visst ämne, är det särskilt allvarligt. Brott som begås mot en person på grund av att han eller hon bedrivit journalistik är därmed allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling, eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilda individen utan även mot demokratin som sådan. Detta bör komma till uttryck vid straffvärdebedömningen.

Under senare år har det vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder som har förstärkt det straffrättsliga skyddet mot hot, våld och kränkningar generellt. Exempelvis har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, såsom grovt olaga hot, skärpts (se prop. 2016/17:108). Vidare har straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning förtydligats och moderniserats. Bestämmelsen om olaga hot har även utvidgats så att det är straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar (se prop. 2016/17:222). Dessa generella åtgärder är av betydelse även för journalister. De ger dock enligt regeringen inte tillräckligt uttryck för det allvar det innebär att ett brott begåtts mot en person på grund av att han eller hon bedrivit journalistik. Mycket talar vidare för att angrepp mot journalister är ett växande problem. Enligt regeringen behövs mot den bakgrunden ytterligare lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd för journalister.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör åstadkommas genom en särskild straffskärpningsgrund

Ett sätt att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle kunna vara att ändra eller göra tillägg i bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 § brottsbalken). Tillämpningsområdet för den nuvarande bestämmelsen är dock snävt. Vid paragrafens införande 1965 angavs i förarbetena att det huvudsakliga syftet var att komma åt förberedande åtgärder till uppror eller högförräderi (se NJA II 1962 s. 274–275). Bestämmelsen har sedan tillkomsten 1965 tillämpats vid endast ett fåtal tillfällen. För straffansvar krävs att det funnits en konkret fara för yttrandefriheten på ett mer generellt plan i det svenska samhället. Bestämmelsen omfattar inte heller sådana mindre allvarliga trakasserier som kan prägla brotten mot journalister. För att omfatta de gärningar som nu är aktuella skulle bestämmelsen alltså behöva göras om i grunden. I likhet med utredningen bedömer regeringen att en sådan lösning inte är lämplig.

Ett annat sätt att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle vara att införa ett nytt brott som träffar den som på visst sätt angriper någon som bedrivit journalistik. Som vissa remissinstanser anför skulle det finnas vissa fördelar med att införa en ny straffbestämmelse. Ett sådant alternativt förslag lämnas också av utredningen. Mot en sådan lösning talar emellertid

bl.a. den omständigheten att brott mot journalister kan avse gärningar av vitt skilda slag. Av utredningens redogörelser framgår att brottsligheten i stor utsträckning utgörs av ofredande, ärekränkingsbrott och olaga hot. Det kan dock också förekomma misshandel eller andra allvarliga brott. För att en ny straffbestämmelse ska täcka de fall som bedöms straffvärda skulle den alltså behöva omfatta gärningar av olika slag och allvar. En sådan straffbestämmelse skulle inte vara oproblematisk. En annan aspekt är att en sådan bestämmelse skulle komma att omfatta brott som i annat fall lyder under olika sorters åtal. En straffbestämmelse om brott mot den som bedrivit journalistik skulle tillhöra en kategori av brott som riktas mot staten och allmänheten och som därför normalt lyder under allmänt åtal. Det skulle även gälla brott bestående i ärekränkning av journalister, som annars primärt får åtalas endast av målsäganden (se 5 kap. 5 § brottsbalken). I likhet med utredningen anser regeringen mot den bakgrunden att andra alternativ till att införa en ny straffbestämmelse först bör övervägas.

Utredningen föreslår att ett förstärkt skydd ska åstadkommas genom en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget. Mot detta invänder dock *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *JO* bl.a. att det redan i dag finns möjlighet att som straffvärdehöjande beakta att gärningen riktats mot en person på grund av att han eller hon utövat sin yttrandefrihet. De har vidare bl.a. synpunkter på att 29 kap. brottsbalken används för att åstadkomma straffskärpningsgrunder för specifika brottstyper och företeelser.

Regeringen konstaterar att avsikten med uppräkningsgrunden av försvärande omständigheter i 29 kap. 2 § brottsbalken är att den ska inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla av det slags omständigheter som brukar åberopas som särskilt försvärande. Enligt regeringen förekommer brott mot journalister i en sådan omfattning och är av sådan praktisk och principiell betydelse för straffvärdebedömningen att det är motiverat att införa en särskild straffskärpningsgrund som tar sikte på sådana brott. Att omständigheten redan i dag kan beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömningen bör enligt regeringen inte ses som ett hinder mot att införa en särskild straffskärpningsgrund. Genom att uttryckligen ange att en viss omständighet ska beaktas som försvärande säkerställs att den uppmärksammas av polis och åklagare vid utredningen av brott och av domstolen vid bestämmandet av straffvärdet. En särskild straffskärpningsgrund skulle vidare ge en tydlig och betydelsefull signal om att samhället ser allvarligt på brottslighet som hotar åsiktsbildningen och demokratin. En särskild straffskärpningsgrund skulle enligt regeringen även kunna bidra till att motverka brott mot journalister, även om den, liksom påföljdssystemet i övrigt, inte primärt syftar till att tillgodose allmänpreventiva intressen utan till att säkerställa att det utmätta straffet är proportionellt i förhållande till brottets allvar.

Även systematiska skäl talar för att det straffrättsliga skyddet bör stärkas genom införandet av en ny straffskärpningsgrund. Den 1 januari 2020 infördes en särskild straffskärpningsgrund för brott som begås mot förtroendevalda. Som skäl angavs bl.a. att sådana brott är särskilt allvarliga eftersom ett angrepp mot en förtroendevald på grund av förtroendeuppdraget inte bara är ett angrepp mot den förtroendevalde som person utan även mot det demokratiska systemet (se prop. 2018/19:154). De

likartade skyddsintressena talar för att välja en motsvarande lösning för att stärka skyddet för den som bedriver journalistik.

Justitiekanslern framför att en alltför lång katalog av exemplifierande straffskärpningsgrunder innebär en risk för att andra försvårande omständigheter som inte räknas upp får mindre betydelse. Den farhågan bör dock inte överdrivas. Som anges ovan är uppräkningsgrunden av de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 § brottsbalken endast exemplifierande. Införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund innebär således inte att uppräkningsgrunden framöver ska uppfattas som uttömmande.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att ett förstärkt straffrättsligt skydd för den som bedriver journalistik bör åstadkommas genom att en särskild straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken.

Utformningen av den särskilda straffskärpningsgrunden

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för dem som bedriver journalistik motiveras inte huvudsakligen av behovet av ett skydd för enskilda individer utan av skyddet för yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen. En straffskärpningsgrund vars ordalydelse tar sikte på att stärka skyddet för yttrandefriheten eller den fria åsiktsbildningen skulle emellertid vara alltför allmänt hållen och därmed riskera att brista i förutsebarhet och tydlighet. Bestämmelsen bör i stället utformas så att den omfattar brott som begås mot dem som bedriver journalistik. En sådan utformning har den fördelen att tillämpningsområdet tydligt avgränsas. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ifrågasätter vad som gör brott mot journalister mer klandervärdt än brott mot andra personer och om det inte snarare är gärningspersonens avsikt och motiv som gör gärningen straffvärd. Som anges ovan anser regeringen att ett brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon bedrivit journalistik är allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling, eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilda individen utan även mot demokratin som sådan.

Frågan är då hur straffskärpningsgrunden närmare bör avgränsas. Utredningen har övervägt om straffskärpningsgrunden bör avgränsas till brott mot ”journalister” eller ”journalistisk verksamhet”. Regeringen delar utredningens bedömning att en sådan avgränsning dock skulle bli för vid och också brista i tydlighet. Journalist är inte någon skyddad titel och journalistik är en verksamhet som kan bedrivas av var och en.

Utredningen föreslår att straffskärpningsgrunden i stället ska formuleras så att den omfattar brott som begåtts mot den som ”yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik”. Uttrycket ”yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik” förekommer i 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Enligt den paragrafen får tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel 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 förarbetena anges att med uttrycket ”yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik” 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 enligt förarbetena att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas (se prop. 2005/06:177 s. 84).

Personer som är yrkesverksamma inom nyhetsförmedling och annan journalistik, exempelvis dokumenterande eller opinionsbildande sådan, hör till de viktigaste och mest skyddsvärda funktionerna när det gäller att kritiskt granska och rapportera om olika företeelser i samhället. Regeringen delar därför utredningens bedömning att tillämpningsområdet bör avgränsas till brott mot personer som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Det kan handla om brott mot exempelvis reportrar, korrespondenter, bildjournalister eller ledarskribenter som är verksamma vid ett massmedieföretag eller journalister som arbetar på frilansbasis för sådana företag. I likhet med bl.a. *Svenska Journalistförbundet*, *Utgivarna* och *TU* anser regeringen dock att det inte bör vara av avgörande betydelse för straffskärpningsgrundens tillämplighet om en journalist haft ett uppdrag från ett massmedieföretag. Avgörande bör i stället vara om journalisten yrkesmässigt använt sin yttrandefrihet. Det bör vidare sakna betydelse om det är fråga om journalistik genom tryckt skrift, internet, tv eller radio. Avgränsningen till yrkesmässigt bedrivna nyhetsförmedling eller annan journalistik innebär emellertid att verksamhet i sociala medier eller på webbplatser utan koppling till massmedieföretag, som Svenska Journalistförbundet tar upp, normalt faller utanför tillämpningsområdet.

Civil Rights Defenders anför att det behöver förtydligas om förslaget innebär att det finns kvalitativa krav på nyhetsförmedlingen. Enligt regeringen innebär kravet på att det ska vara fråga om ”yrkesmässig” nyhetsförmedling eller annan journalistik inte att avgränsningen ska ske med tillämpning av någon form av kvalitetskriterium när det gäller innehåll. Syftet är i stället att ange karaktären av en bedriven verksamhet. I kravet på att det ska vara fråga om yrkesmässig nyhetsförmedling eller annan journalistik bör alltså exempelvis ligga att en person som får en insändare publicerad i en dagstidning eller som ringer in och uttrycker sina åsikter i ett radioprogram, inte omfattas av straffskärpningsgrunden.

Straffskärpningsgrunden bör inte omfatta alla brott som begås mot någon som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Det bör i stället krävas att det finns ett samband mellan yrkesverksamheten och brottet i fråga. En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet bör därför vara att brottet har begåtts mot en person ”på grund av” att han eller hon yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. 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 emellertid 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 angripnes yrkesverksamhet bör dock inte omfattas av bestämmelsen. Till skillnad från *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser regeringen att det saknas

anledning att befara att rekvisitet ”på grund av” kan komma att ge upphov till gränsdragningsvårigheter. Bestämmelsen överensstämmer i denna del med vad som gäller för straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § punkt 9 brottsbalken som omfattar förtroendevalda. Som Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar avviker den föreslagna formuleringen från hur bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken är utformade. Enligt regeringen utgör detta inte ett avgörande skäl mot förslaget, som alltså i stället bör utformas med straffskärpningsgrunden som avser brott mot förtroendevalda som förlaga.

Brott som begås mot anhöriga till en journalist på grund av journalistens yrkesverksamhet kan utgöra ett lika allvarligt hot mot demokratin som brott som begås direkt mot journalisten. Liksom utredningen anser regeringen därför att även närstående till dem som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik bör omfattas av straffskärpningsgrundens tillämpningsområde. Innebörden av begreppet närstående bör vara densamma som i straffskärpningsgrunden som omfattar förtroendevalda och närstående till förtroendevalda. Med närstående avses i den bestämmelsen en person som den förtroendevalde har ett nära förhållande med, t.ex. någon som är gift med den förtroendevalde eller sammanbor med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Även särbor kan omfattas. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (stuvbarn) som den förtroendevalde har ett nära förhållande till. Personer som är närstående på annat sätt, t.ex. den förtroendevaldes föräldrar och syskon, omfattas också typiskt sett. Däremot är närståendebegreppet i bestämmelsen inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den förtroendevalde tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden (se prop. 2018/19:154 s. 30).

5 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

5.1 Bakgrund

5.1.1 Vissa samhällsnyttiga funktioner är särskilt utsatta för angrepp

I samhället finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner, dvs. funktioner som är av central betydelse för att samhället ska fungera, som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier. I uppdraget att ta ställning till vilka utövare av samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd, har utredningen kartlagt denna utsatthet.

Det är förenat med svårigheter att få en fullständig bild av vilka funktioner i samhället som är särskilt utsatta (i bemärkelsen faktisk utsatthet) för bl.a. hot och våld. Det beror bl.a. på att det i regel inte framgår av kriminalstatistiken om ett brott som anmäls eller lagförs har

något samband med brottsoffrets yrkesutövning eller vilket yrke brotts-offret har haft. För att få en bild av utsattheten har utredningen i sin kartläggning bl.a. tagit del av Blåljusutredningens underlag samt undersökningar av självdeklarerad utsatthet och statistik över arbetsskador (se vidare om Blåljusutredningen i avsnitt 5.1.3).

Det tre stora aktörerna som undersöker upplevd utsatthet för bl.a. hot och våld inom yrket är Statistiska centralbyrån, Brottsförebyggande rådet och Arbetsmiljöverket. Enligt Statistiska centralbyråns rapport Hot, våld och oro 1980–2017 var utsatthet för hot under perioden 1980–2017 vanligast inom näringsgrenarna vård och omsorg samt transport. Därefter följde personliga och kulturella tjänster och offentlig förvaltning. Utsatthet för våld under perioden var enligt rapporten vanligast inom vård och omsorg. Därefter följde offentlig förvaltning och utbildning. Enligt Brottsförebyggande rådets studie Yrkesrelaterad utsatthet för brott (Kortanalys 3/2018) var utsattheten för brott under perioden 2006–2017 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 bl.a. socialsekreterare, kuratorer och biståndsbedömare. Gruppen hälso- och sjukvård omfattar bl.a. läkare, sjuksköterskor, undersköterskor, psykologer, skötare, vårdare och personliga assistenter. Studien visar också att butiks- och kassapersonal och gruppen utbildning hade en större utsatthet än genomsnittet. Gruppen utbildning omfattar lärare och chefer från förskola upp till högskola och universitet samt bl.a. barnskötare och elevassistenter. I Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning avseende 2019 (Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2) redovisades poliser ha den högsta andelen sysselsatta som varit utsatta för våld eller hot. För hälso- och sjukvårdssektorn redovisades en hög andel utsatta inom flera yrkesgrupper, bl.a. sjuksköterskor, undersköterskor och skötare. Även i gruppen socialsekreterare och bland personer verksamma i bevaknings- och säkerhetsyrken var andelen utsatta långt över genomsnittet.

Utöver Statistiska centralbyrån, Brottsförebyggande rådet och Arbetsmiljöverket genomför även fackförbund och myndigheter enkätundersökningar om utsatthet. Sådana undersökningar har genomförts av bl.a. Kommunal, Skolverket och fackförbundet Vision. Kommunal publicerade 2017 rapporten Hot och våld mot räddningstjänstpersonal – En lägesrapport. Av rapporten framgår att en relativt hög andel av personalen i räddningstjänsten uppgav att de hade utsatts för våld och hot i sitt yrke de senaste 12 månaderna. Den upplevda utsattheten var betydligt större i storstadsregionerna. Skolverket genomför kontinuerligt nationella undersökningar som omfattar bl.a. lärare i grund- och gymnasieskolan. Av rapporten Attityder till Skolan 2018 (Rapport 479 – 2019) framgår att nästan var fjärde lärare uppgav att de hade utsatts för våld eller hot på sin arbetsplats det senaste året, vilket enligt rapporten inte var någon signifikant förändring jämfört med tidigare undersökningar. Siffrorna ligger i linje med utfallet av en enkätundersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund 2020. Fackförbundet Vision genomförde våren 2021 en enkätundersökning bland sina medlemmar bl.a. om utsattheten för hot, hat och våld. Resultatet av undersökningen publicerades i rapporten Har du familj...? – En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i

socialt arbete. Enkätundersökningen besvarades av personer verksamma inom yrkesgrupperna socialsekreterare, biståndshandläggare, kuratorer inom hälso- och sjukvård eller skola, behandlingspersonal inom hem för vård eller boende (HVB-hem), stödboende och öppenvård samt fältassistenter. Knappt hälften uppgav att de någon gång under de senaste 12 månaderna med anledning av sin yrkesutövning hade blivit utsatta för en eller flera former av hot, hat, våld och personangrepp. I rapporten anges att samtliga yrkesgrupper är utsatta, både de som arbetar med myndighetsutövning och de som arbetar stödjande och behandlande.

Statistik om arbetsskador kan ge en uppfattning om hur vanligt det är att hot och våld leder till arbetsskador och vilka yrkesgrupper som är mest utsatta. Utredningen redogör för information om arbetsskador från AFA Försäkring och Arbetsmiljöverket. I AFA Försäkrings rapport Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden, som publicerades 2018, finns statistik över godkända arbetsolycksfall under perioden 2014–2017. Av rapporten framgår att yrkesgruppen väktare och ordningsvakter under perioden var mest utsatt för arbetsolycksfall på grund av hot och våld i arbetet. Även yrkesgrupperna socialt arbete och poliser drabbades i stor utsträckning. Det största antalet arbetsolycksfall orsakade av hot och våld inträffade bland yrkesgruppen undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. Av Arbetsmiljöverkets faktablad om hot och våld (nr 3/2017) framgår att under perioden 2012–2016 anmäldes flest fall av arbetsolyckor med sjukfrånvaro på grund av hot och våld inom branschgruppen vård och omsorg. Det handlade till stor del om anmälningar från undersköterskor, sjukvårdsbiträden och hemvårdsbiträden. Näst flest anmälningar kom under perioden från utbildningsbranschen. Många anmälningar kom från förskollärare och gymnasielärare. Med på listan över branscher med flest anmälningar per 1 000 sysselsatta fanns särskoleverksamhet, vård eller omsorg om personer med särskilda behov, säkerhetsverksamhet, kollektivtrafik, polisverksamhet och linjebussverksamhet.

5.1.2 Befintligt straffrättsligt skydd

Det finns inte särskilda straffbestämmelser som uttryckligen skyddar utövare av samhällsnyttiga funktioner. Däremot kan sådana angrepp vara straffbara enligt de allmänna bestämmelserna i brottsbalken, dvs. genom bestämmelserna om exempelvis misshandel (3 kap. 5 §), olaga hot (4 kap. 5 §), ofredande (4 kap. 7 §) och skadegörelse (12 kap. 1 §). Därutöver finns i 17 kap. bestämmelser om brott mot allmän verksamhet m.m. Bestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ straffbelägger gärningar som i huvudsak redan är straffbelagda genom andra bestämmelser. Deras syfte är att ge ett förstärkt straffskydd för åtgärder i myndighetsutövning.

Enligt 17 kap. 1 § 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 hämnas för en sådan åtgärd, för våld eller hot mot tjänsteman. 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 om

våld eller hot mot tjänsteman ändrades 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 svårhetsgrad infördes. Vidare infördes nya regler om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (se prop. 2015/16:113). 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. Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman är sedan den skärptes 2020 fängelse i lägst ett och högst sex år (se prop. 2018/19:155).

Enligt 17 kap. 2 § döms den som, på annat sätt än som anges i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövning och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med sådan gärning, för förgripelse mot tjänsteman. Straffbestämmelsen omfattar alltså gärningar av skilda slag. Vissa gärningar avser andra former av angrepp mot tjänstemannen än sådana som består av våld eller hot om våld, exempelvis skadegörelse på tjänstemannens egendom eller hot om annat än våld. Förgripelse mot tjänsteman kan emellertid också begås genom våld eller hot om våld, om den som utsätts är någon annan än tjänstemannen. När det gäller fall som rör våld eller hot mot någon annan än tjänstemannen, dvs. de typiskt sett allvarligaste fallen av förgripelse mot tjänstemannen, döms normalt både för det andra brottet och för förgripelse mot tjänsteman i konkurrens. Straffskalan för förgripelse mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst sex månader. För grov förgripelse mot tjänsteman är straffskalan fängelse i högst fyra år.

Bestämmelsen om våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § är utformad på så sätt att den brottsliga gärningen består i att någon genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld söker hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning. Paragrafen är subsidiär i förhållande till de föregående paragraferna i kapitlet. Straffskalan för våldsamt motstånd är böter eller fängelse i högst sex månader.

I 17 kap. 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de tidigare nämnda paragraferna i 17 kap. till vissa ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet. Det gäller dels den som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning (t.ex. väktare och taxichaufförer), dels den som är kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av skydd som är förenat med myndighetsutövning.

5.1.3 Tidigare överväganden om stärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner

Frågan om ett stärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner analyserades av Blåljusutredningen (Ju 2016:23). Utredningen bedömde i

betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) att det finns 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 straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken, enligt vilken det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt skulle beaktas om den tilltalade har angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning (se s. 148–156). Flera remissinstanser invände att det fanns nackdelar med den föreslagna straffskärpningsgrunden. Till dessa nackdelar hörde bl.a. att straffskärpningsgrunden skulle få ett mycket stort tillämpningsområde som är svårt att överblicka, att det fanns risk att straffskärpningsgrunden skulle få en liten praktisk betydelse och att den kunde komma att omfatta situationer där det inte är motiverat att låta kopplingen till yrkesutövning utgöra en försvårande omständighet. I propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155) ansåg regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att den föreslagna straffskärpningsgrunden hade betydande nackdelar. Enligt regeringen framstod det som tveksamt om den skulle få avsedd verkan samtidigt som det kunde förutses att den skulle ge upphov till betydande tillämpningsproblem. 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 hur ett sådant skydd kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt borde utredas ytterligare (se s. 38).

5.2 En utvidgning av straffansvaret för våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman

Regeringens förslag: Straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman ska gälla också om någon, på sätt som anges i dessa bestämmelser, förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion ska avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

Till följd av förslaget att utvidga straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman ändras hänvisningar i lagen om skydd för viss tjänsteutövning, lagen om bevakningsföretag och lagen om gränstillsamarbete med annan stat.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag omfattar dock inte utbildningspersonal inom högskolan. Vidare föreslår utredningen en annan lagteknisk lösning. Enligt utredningens förslag ska det införas två nya gradindelade brott –

våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion och förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Enligt förslaget ska de nya brotten utformas i enlighet med bestämmelserna om våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman, men med skillnaden att de ska avse angrepp mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning i stället för angrepp mot en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Brandmännens Riksförbund*, *Brottsförebyggande rådet*, *Region Stockholm*, *Läraryrket förbundet*, *Räddningstjänsten Östra Skaraborg*, *Statens institutionsstyrelse*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Vårdförbundet*, *Åklagarmyndigheten*, *Östersunds tingsrätt* och *Fackförbundet ST*, tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

Svea hovrätt förespråkar att det straffrättsliga skyddet ska stärkas genom att de faktorer som ska verka försvårande vid bedömningen av straffvärdet hos en gärning som riktar sig mot viktiga samhällsintressen på ett mer generellt sätt pekas ut. Hovrätten avstyrker en tillämpning som leder till en ökad grad av straffrättsliga ingripanden i förhållande till elever eller patienter som på grund av omognad, psykiska funktionshinder eller av annan orsak har ett utagerande och ibland våldsamt beteende. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* delar bedömningen att ett utökat straffrättsligt skydd bör införas men anser att det bör införas ett nytt stycke i 17 kap. 5 § brottsbalken i stället för nya brott. *Justitiekanslern* anför att överlappande straffbestämmelser som utgångspunkt bör undvikas. När det gäller utformningen av lagtexten anser *Justitiekanslern* att den föreslagna bestämmelsen om våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion är svårtillgänglig till sin konstruktion och att det bör övervägas om paragrafen kan göras mer lättillgänglig. *Riksdagens ombudsmän* anser att det finns klara skäl för ett stärkt straffrättsligt skydd för vissa grupper men att utformningen av den föreslagna regleringen bör förtydligas i syfte att närmare precisera vilka som omfattas av det straffrättsliga skyddet.

Några remissinstanser har synpunkter på urvalet av funktioner som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* bedömer att skyddet även bör omfatta anställda i civilsamhällets organisationer och att skyddet bör gälla även vid ideellt och frivilligt engagemang. *TCO* påpekar att en polisman som angrips just för att denne är polis i en situation som inte utgör myndighetsutövning inte omfattas av det nuvarande skyddet i 17 kap. brottsbalken och inte heller av de föreslagna bestämmelserna. Det innebär enligt *TCO* att skyddet för polismän och även annan uniformerad personal i praktiken riskerar att bli svagare än för andra yrkesgrupper. *Vision* anser att även andra som arbetar i samhällets tjänst bör omfattas av bestämmelserna. *Vision* framhåller att bl.a. biblioteksassistenter och receptionister i hög utsträckning utsätts för våld eller hot om våld i sitt arbete. Enligt *Fackförbundet ST* behöver det utredas om fler yrkesgrupper än enligt förslaget, i synnerhet de statligt anställda som inte omfattas av redan befintlig lagstiftning, ska omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. *Akavia* och *Akademikerförbundet SSR* hade gärna sett en mer utförlig analys beträffande andra yrkesgrupper som inte utövar myndighet men ändå utsätts för hot och våld i sin yrkesutövning. *Södertörns tingsrätt* anser att det tydligare måste motiveras varför vissa samhällsnyttiga

funktioner inte ska omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet. Tingsrätten anger att det exempelvis framgår av underlaget att parkeringsvakter och brevbärare är utsatta för våld och hot. *Sveriges advokatsamfund* anför angående brott mot utbildningspersonal att förövarna till stor del är barn som inte är straffmyndiga. Advokatsamfundet anger att ett utökat straffrättsligt skydd i det avseendet blir utan verkan och att frågan är om andra åtgärder än lagstiftning hade förbättrat utbildningspersonalens arbetsituation på ett mer effektivt sätt.

Ett antal remissinstanser har synpunkter på de föreslagna begreppen hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet.

Region Skåne anför att definitionen av hälso- och sjukvårdspersonal bör kopplas till det inom vården centrala begreppet vårdgivare. Enligt *Region Stockholm* bör definitionen av begreppet hälso- och sjukvårdspersonal framgå direkt av lagtexten. Regionen uppger vidare att det bör övervägas om även administrativ personal inom hälso- och sjukvården ska omfattas.

Malmö kommun anser att begreppet socialtjänst kan behöva definieras ytterligare. Statens institutionsstyrelse anför att det är viktigt att det framgår av förarbetena att skyddet omfattar personal inom all den verksamhet som enligt lag eller förordning handhas av Statens institutionsstyrelse. Enligt *Civil Rights Defenders* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* bör det framgå av lagtexten och inte enbart av författningskommentaren att personal som arbetar med insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade täcks av det förstärkta straffrättsliga skyddet. Södertörns tingsrätt anser att det är svårt att överblicka vilka verksamheter som föreslås omfattas av begreppet personal inom socialtjänsten. Oklarheten innebär enligt tingsrätten att de föreslagna bestämmelserna blir svåra att tillämpa och att det kan ifrågasättas om förslaget lever upp till de krav på förutsebarhet och precision som gäller för lagtext på straffrättsens område. Den breda definitionen av personal inom socialtjänsten riskerar enligt tingsrätten också att innebära svårförklarliga skillnader mellan olika samhällsnyttiga verksamheter.

SKR anser att räddningstjänstpersonal bör omfattas av den föreslagna lagstiftningen även i situationer som inte är räddningsinsatser.

Lärarnas Riksförbund efterlyser ett tydliggörande av vilka kategorier som ska omfattas av begreppet utbildningspersonal. Akademikerförbundet SSR och Vision anser att även skolkuratorer ska omfattas av bestämmelserna. Södertörns tingsrätt konstaterar att begreppet utbildningspersonal inom skolväsendet inte omfattar universitets- och högskolepersonal. Tingsrätten kan inte se att personal inom dessa verksamheter skulle vara i mindre behov av straffrättsligt skydd än den personal som omfattas av utredningsförslaget.

Region Stockholm, Statens institutionsstyrelse och *Region Skåne* anger att uppgifter som gäller misstankar om brott i stor omfattning kommer att omfattas av sekretess och att förutsättningarna för att lämna ut sekretesskyddade uppgifter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser bör ses över.

Södertörns tingsrätt invänder mot de föreslagna brottsbeteckningarna, som enligt tingsrätten inte på ett tydligt sätt ger uttryck för brotts

närmare innebörd. Enligt tingsrätten bör andra och mer konkreta brottsbeteckningar övervägas.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) avstyrker förslaget bl.a. med motiveringen att det finns andra åtgärder än straffrättsliga som kan vara tillräckliga för att komma till rätta med problemet. Enligt universitetet är en alternativ åtgärd exempelvis förändringar i arbetsmiljölagstiftningen i syfte att minska utsattheten för våld och hot.

Kustbevakningen och *Tullverket* anser att det finns behov av stärkt straffrättsligt skydd för deras verksamheter och att ett stärkt skydd bör åstadkommas genom att tillämpningsområdet för bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet utvidgas. *Säkerhetsföretagen* anser att bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet bör omfatta även ordningsvaktens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Det straffrättsliga skyddet för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner behöver stärkas

Som framgår av avsnitt 5.1.1 utsätts utövare av samhällsnyttiga funktioner, dvs. funktioner som är av central betydelse för att samhället ska fungera, i varierande utsträckning för våld, hot och trakasserier. Det finns ett starkt samhällsintresse av att utövare av dessa funktioner kan utföra sin tjänst utan att bli utsatta för hot, våld eller andra angrepp som påverkar tjänsteutövningen. Konsekvenser av sådana angrepp, såsom att en utövare av en samhällsnyttig funktion på grund av angrepp hindras från att utföra sin tjänst eller på grund av utsatthet avstår från en viss arbetsuppgift, är ur ett samhällsperspektiv mycket allvarliga. Ett brott som begås mot en person med en samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning är därmed allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling, eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilda individen utan även mot själva funktionen och i förlängningen mot samhället som sådant. Det finns därför anledning att se särskilt allvarligt på brott som begås mot utövare av en samhällsnyttig funktion.

Utredningens kartläggning visar att flera av de yrkesgrupper som löper hög risk att utsättas för brottsliga angrepp i sin tjänsteutövning redan i dag omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Utredningen lyfter bl.a. poliser, framför allt de som arbetar med ingripande verksamhet, som särskilt utsatta för både våld och hot. Därutöver visar utredningens genomgång att flera grupper av myndighetsanställda, t.ex. anställda inom Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten, är särskilt utsatta för våld och hot i sin yrkesutövning. Även bl.a. livsmedelsinspektörer är enligt utredningens kartläggning särskilt utsatta för våld och hot. De angivna funktionerna sysslar alla med myndighetsutövning. De omfattas därför i stor utsträckning av det straffrättsliga skydd som föreskrivs för brott mot myndighetsutövning i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Utredningens kartläggning visar att också ordningsvakter, väktare och personal inom kollektivtrafik är särskilt utsatta yrkesgrupper som löper stor risk att utsättas för bl.a. hot och våld. De mest centrala arbetsuppgifterna som åligger en ordningsvakt innebär myndighetsutövning vilket gör att ordningsvakter omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap.

1 och 2 §§. Väktares arbetsuppgifter faller typiskt sett inom ramen för deras bevakningstjänst. De omfattas därför av det utökade straffrättsliga skyddet i 17 kap. 5 § (7 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag). Detsamma gäller personal inom yrkestrafik (lagen [1975:688] om skydd för viss tjänsteutövning och 4 kap. 2 § ordningslagen [1993:1617]).

Som *TCO* anför förekommer det angrepp mot poliser och andra tjänstemän som saknar koppling till myndighetsutövning och som därför faller utanför bestämmelserna i 17 kap. Som utredningen konstaterar är dock utsattheten bland poliser och andra som utövar myndighet i huvudsak kopplad till myndighetsutövningen. Mot den bakgrunden bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det inte nu finns anledning att utöka skyddet för yrkeskategorier som i stor utsträckning redan omfattas av det förstärkta skyddet som föreskrivs i 17 kap. Det kan i sammanhanget framhållas att det pågår annat arbete för att öka skyddet för offentliganställda. Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (Ju2022:02) har i uppdrag att bl.a. göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. Regeringen beslutade den 2 februari 2023 att ge tilläggsdirektiv till utredningen. Tilläggsdirektiven innebär bl.a. att utredaren ska lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 januari 2024 (se dir. 2022:31 och dir. 2023:16).

Det finns emellertid flera utövare av samhällsnyttiga funktioner som faller utanför det straffrättsliga skyddet i 17 kap. eftersom de inte alls eller endast i begränsad omfattning ägnar sig åt myndighetsutövning. Under senare år har det visserligen vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder som har förstärkt det straffrättsliga skyddet mot hot, våld och kränkningar generellt. Exempelvis har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, såsom grovt olaga hot, skärpts (se prop. 2016/17:108). Vidare har straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning förtydligats och moderniserats. Bestämmelsen om olaga hot har även utvidgats så att det är straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar (se prop. 2016/17:222). Dessa generella åtgärder är av betydelse även för utövare av samhällsnyttiga funktioner. Regeringen anser dock att ändringarna inte ger tillräckligt uttryck för det allvar som följer av att ett brott begåtts mot en utövare av en samhällsnyttig funktion. Enligt regeringen behövs mot den bakgrunden – inte minst eftersom angrepp mot samhällsnyttiga funktioner är ett vanligt förekommande problem – ytterligare lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ett förstärkt straffrättsligt skydd ligger också väl i linje med Tidöavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, där det anges att straffet för brottslighet som hotar rättsstatens och samhällets fundament ska skärpas.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör omfatta personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan

Utredningen föreslår att det förstärkta straffrättsliga skyddet ska omfatta personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan. Regeringen konstaterar att alla dessa yrkesgrupper har samhällsnyttiga funktioner. Av utredningens kartläggning framgår vidare att samtliga dessa yrkeskategorier är särskilt utsatta för bl.a. hot och våld i sin yrkesutövning (se vidare avsnitt 5.1.1). Med undantag för bl.a. åtgärder inom den psykiatriska tvångsvården och inom smittskyddsområdet är arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården som utgör myndighetsutövning ovanligt. Socialsekreterare har i hög grad myndighetsutövande uppgifter. Inom socialtjänsten finns emellertid även flera yrkesgrupper som inte utövar myndighet. Exempelvis arbetar viss behandlingspersonal med frivillig vård som i regel inte omfattar myndighetsutövning. Ett annat exempel är fältassistenter som arbetar med uppsökande och socialt förebyggande arbete. Inte heller räddningstjänstpersonalens arbete innebär som huvudregel myndighetsutövning. Personal inom skolan utövar till viss del myndighet, t.ex. vid betygssättning eller beslut om tilldelning av plats på en skola. Mot bakgrund av sin kartläggning av utsatthet bedömer utredningen dock att angrepp som sker mot skolpersonal sträcker sig utanför myndighetsutövning. Regeringen finner inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Sammanfattningsvis är utsattheten för personal som arbetar inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan i huvudsak inte kopplad till myndighetsutövning. Funktionerna omfattas således endast i begränsad utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap brottsbalken.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) anser att andra åtgärder än straffrättsliga kan vara tillräckliga för att minska utsattheten för våld och hot. Regeringen instämmer i att utsattheten kan minskas och skyddet stärkas genom andra åtgärder än straffrättsliga. Arbetsgivaren har ett ansvar för att organisera arbetet så att en trygg arbetsmiljö säkerställs. Gemensamt för funktionerna inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan är emellertid att de har arbetsuppgifter som innefattar stora kontaktytor mot samhället och många möten med människor. Kontakterna kan inte väljas bort utan är en central del av arbetet. Det innebär att hot, våld och andra angrepp aldrig helt kan förebyggas genom arbetsmiljömässiga åtgärder. Det finns också anledning att genom lagstiftning särskilt markera allvaret av sådana kränkningar som inte bara utgör ett angrepp mot den som utövar den samhällsnyttiga funktionen utan i förlängningen även mot den samhällsnyttiga funktionen och samhället som sådant. Enligt regeringen framstår ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa yrkesgrupper därför som påkallat.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* och *Vision*, anser att även andra utövare av samhällsnyttiga funktioner bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Som remissinstanserna påpekar finns det andra utövare av samhällsnyttiga funktioner som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot eller andra angrepp och som inte heller omfattas av det särskilda skydd som gäller vid brott mot myndighetsutövning. Det finns också andra funktioner som har arbetsuppgifter som innefattar direktkontakt med

utomstående och som därför löper ökad risk för att utsättas för angrepp. Enligt regeringen ger utredningens kartläggning dock inte tillräckligt stöd för att det finns behov av en ökad kriminalisering för andra än personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan. Utredningen lämnar inte heller något sådant förslag.

Som *Svea hovrätt* anför kan det finnas fördelar med att, i stället för att stärka det straffrättsliga skyddet för utövare av vissa utpekade samhällsnyttiga funktioner, välja en lösning som på ett mer generellt sätt pekar ut de faktorer som ska verka försvårande vid bedömningen av straffvärdet hos en gärning som riktar sig mot viktiga samhällsintressen. En sådan lösning skulle förutsätta användningen av rekvisit såsom samhällsnyttig funktion eller samhällsviktiga intressen. Det finns emellertid inte någon legaldefinition av dessa begrepp. Regeringen delar utredningens bedömning att det för straffrättsliga bestämmelser, med höga krav på precision och förutsebarhet, inte är lämpligt att ta utgångspunkt i begrepp såsom samhällsnyttig funktion eller samhällsviktiga intressen. I stället anser regeringen, i likhet med utredningen, att det i den nya regleringen bör anges vilka utövare av samhällsnyttiga funktioner som omfattas av ett stärkt straffrättsligt skydd. Regeringen delar också utredningens bedömning att den nya regleringen bör omfatta personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan. Som anges nedan bedömer regeringen, när det gäller skolan, att viss personal inom såväl skolväsendet som högskola och universitet bör omfattas. *Svea hovrätt* menar att förslaget kan uppfattas så att andra funktioner nedgraderas. Regeringen vill därför betona att en förstärkning av skyddet för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner inte på något sätt förtar allvaret i hot, våld eller andra angrepp som riktas mot utövare av andra funktioner. Det kan också framhållas att den omständigheten att ett brott riktar sig mot någon på grund av att han eller hon utför ett samhällsnyttigt uppdrag kan beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömning som alltid ska göras (29 kap. 1 § brottsbalken).

Sveriges advokatsamfund, *Svea hovrätt*, *Barnombudsmannen* och *Skolverket* framhåller att angrepp mot personal inom skolan inte sällan begås av barn. *Svea hovrätt* motsätter sig en ökad grad av straffrättsliga ingripanden mot elever eller patienter som på grund av omognad, psykiska funktionshinder eller av annan orsak har ett utagerande och ibland våldsamt beteende. Av utredningens kartläggning framgår att angrepp mot personal inom skolan begås av såväl elever som andra personer, bl.a. vårdnadshavare. När det gäller angrepp mot personal inom hälso- och sjukvården kan ett utagerande beteende vara föranlett av patientens sjukdomsbild, såsom demenssjukdom eller psykisk störning som han eller hon söker vård för. Att angreppen inte sällan begås av unga eller personer med psykiska besvär utgör enligt regeringen emellertid inte skäl mot att stärka det straffrättsliga skyddet för dem som utsätts för sådana angrepp. Som anges ovan anser regeringen att ett brott som begås mot en person med en samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning är allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling, eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilda individen utan även mot den samhällsnyttiga funktionen och i förlängningen mot samhället som sådant. Det finns därför anledning att se

särskilt allvarligt på sådana brott. En annan sak är att samhällets reaktion mot den som angriper en samhällsnyttig funktion kan påverkas av dennes individuella ansvarsförutsättningar. Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av viss samhällsnyttig funktion medför inte någon förändring i fråga om förutsättningarna för att hålla någon straffrättsligt ansvarig. Frågor om ansvarsförmåga får lösas på sedvanligt sätt i rättstillämpningen.

Ett förstärkt skydd bör åstadkommas genom att straffansvaret för våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman utvidgas

Utredningen föreslår att det straffrättsliga skyddet för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan ska stärkas genom att det införs två nya gradindelade brott i 17 kap. brottsbalken med beteckningarna ”våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion” och ”grovt våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion” respektive ”förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion” och ”grov förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion”. Enligt utredningens förslag ska de nya bestämmelserna utformas med bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ om våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman som förebild, men med den skillnaden att de ska avse angrepp mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning i stället för angrepp mot en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning.

I 17 kap. brottsbalken regleras brott mot allmän verksamhet. Straffbestämmelserna i kapitlet kan sägas skydda utövare av allmän verksamhet mot angrepp som bör avvärjas i verksamhetens intresse. På motsvarande sätt bör syftet med den nya regleringen vara att skydda intresset av att utövare av viss samhällsnyttig funktion kan utföra sin tjänst ostört. Vidare framgår det av utredningens kartläggning att personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan utsätts för liknande angrepp som flertalet av de yrkesgrupper som utövar myndighet. Regeringen delar mot den bakgrunden utredningens bedömning att det straffrättsliga skyddet för dessa yrkesgrupper bör motsvara skyddet i bestämmelserna om våld eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman. Detta bör gälla inte bara i fråga om de straffbelagda gärningarna enligt dessa bestämmelser utan också i fråga om straffskalor, påföljdsväl och kriminalisering av osjälvständiga brottsformer. I likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge* gör regeringen dock bedömningen att en annan lagteknisk lösning än den utredningen föreslår bör väljas. Till en början konstaterar regeringen att de av utredningen föreslagna bestämmelserna bygger på i stor utsträckning likalydande brottsrekvisit som våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman och att de i hög grad överlappar tillämpningsområdet för dessa bestämmelser. Som *Justitiekanslern* anför bör överlappande straffbestämmelser som utgångspunkt undvikas. Enligt Justitiekanslern är den föreslagna bestämmelsen om våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion vidare svårtillgänglig till sin konstruktion. Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår att det, i stället för nya brott, bör införas ett nytt stycke i 17 kap. 5 § som innebär att straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman utvidgas till att också gälla angrepp mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med en sådan

lösning undviks konkurrensproblem. En sådan lösning framstår vidare som lagtekniskt enklare. Den innebär också att det inte krävs följdändringar när bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman ändras för att det straffrättsliga skyddet för myndighetsutövande tjänstemän och utövare av samhällsnyttiga funktioner ska vara utformade på ett enhetligt sätt. Därutöver säkerställs en enhetlig praxis för innebörden av de gemensamma rekvisiten. Mot den bakgrunden delar regeringen Hovrätten över Skåne och Blekinges bedömning att det straffrättsliga skyddet i stället bör stärkas genom att tillämpningsområdet för bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman utvidgas. I likhet med hovrätten anser regeringen att detta bör ske genom ett tillägg i 17 kap. 5 §. Sammanfattningsvis bedömer regeringen alltså att en annan lagteknisk lösning än den som utredningen föreslår bör väljas. Det straffrättsliga skyddet blir emellertid i sak detsamma som genom utredningens förslag.

Personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan har inte arbetsuppgifter med sådana befogenheter som medför något praktiskt behov av skydd mot våldsamt motstånd. Det saknas därför anledning att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen om våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § till att omfatta även dessa personkategorier.

Region Stockholm, Statens institutionsstyrelse och *Region Skåne* anger att uppgifter som gäller misstanke om brott i stor omfattning kommer att omfattas av sekretess och att förutsättningarna för att lämna ut sekretessskyddade uppgifter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser bör ses över. I detta lagstiftningsärende finns inte underlag för att ta ställning till behovet av nya sekretessbrytande bestämmelser. I sammanhanget kan dock nämnas att en särskild utredare har i uppdrag att bl.a. lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023 (se dir. 2022:37 och dir. 2023:11).

De närmare definitionerna av utövare av viss samhällsnyttig funktion – utgångspunkter

För att ange vad som avses med utövare av viss samhällsnyttig funktion använder utredningen i den föreslagna lagtexten begreppen hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet. Som utvecklas nedan anser regeringen att begreppen hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan i stället bör användas. När det gäller begreppens definitioner är det viktigt att de, så långt det är möjligt, är tydliga, väl avgränsade och sakligt motiverade. Nedan följer regeringens överväganden gällande begreppen och deras definitioner.

Begreppet hälso- och sjukvårdspersonal

Utredningen föreslår att begreppet hälso- och sjukvårdspersonal ska avse samma sak som i 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL. Med hälso- och sjukvårdspersonal avses i 1 kap. 4 § första stycket PSL den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården

(punkt 1), personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter (punkt 2), den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare (punkt 3), apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar (punkt 4), personal vid Giftinformationscentralen som lämnar råd och upplysningar (punkt 5) och personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande (punkt 6). Av 1 kap. 4 § andra stycket PSL framgår att vid tillämpningen av första stycket punkt 1 och 3 jämföras med legitimerad yrkesutövare den som enligt särskilt förordnande har motsvarande behörighet. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att andra grupper av yrkesutövare inom hälso- och sjukvården ska omfattas av lagen. *Region Skåne* anser att definitionen i stället bör kopplas till begreppet vårdgivare. Med vårdgivare avses enligt 1 kap. 3 § PSL statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård. Begreppet tar alltså inte sikte på den person som faktiskt utför hälso- och sjukvården. Enligt regeringen riskerar en definition som kopplas till begreppet vårdgivare att brista i tydlighet. *Region Stockholm* anför att det bör övervägas om även administrativ personal inom hälso- och sjukvården ska omfattas av bestämmelserna. Det förhållandet att en yrkesutövare har administrativa arbetsuppgifter innebär inte att han eller hon utesluts från att tillhöra hälso- och sjukvårdspersonalen enligt patientsäkerhetslagens definition. Därför tillhör i regel verksamhetschefer och liknande grupper hälso- och sjukvårdspersonal. 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 sjukvårdspersonal enligt patientsäkerhetslagen (se Johnsson, Patientsäkerhetslagen [3 december 2020, JUNO] kommentaren till 1 kap. 4 §). Regeringen anser att definitionen i 1 kap. 4 § PSL träffar de personalkategorier inom hälso- och sjukvården som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Regeringen delar därför utredningens bedömning att den definitionen bör användas. Till skillnad från *Region Stockholm* anser regeringen inte att en definition av begreppet behöver anges i lagtexten.

Begreppet socialtjänstpersonal

Med personal inom socialtjänsten avser utredningen personal som är verksam inom socialtjänsten. Med socialtjänst avser utredningen verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, verksamhet som i annat fall enligt lag eller förordning handhas av socialnämnden eller av Statens institutionsstyrelse samt verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den definitionen av socialtjänst förekommer inte i annan lag. Som *Statens institutionsstyrelse* påpekar är begreppet socialtjänst inte enhetligt

definierat i de författningar som rör socialtjänstens verksamhet. Liksom utredningen anser regeringen dock att den föreslagna definitionen av socialtjänst omfattar de verksamheter vars personal har behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och att definitionen därför bör användas. Till skillnad från *Malmö kommun* bedömer regeringen inte att det finns behov av att definiera begreppet socialtjänst ytterligare. Regeringen anser inte heller att en definition behöver anges i lagtexten, något som bl.a. *Civil Rights Defenders* förespråkar.

Södertörns tingsrätt anför att den breda definitionen av personal inom socialtjänsten riskerar att leda till att svårförklarliga skillnader uppstår mellan olika samhällsnyttiga verksamheter. Tingsrätten anger som exempel att det står klart att lokalvårdare och liknande personal på sjukhus inte omfattas av den föreslagna definitionen av hälso- och sjukvårdspersonal men att denna typ av personal däremot tycks omfattas av det föreslagna begreppet personal inom socialtjänsten. Enligt regeringen bör begreppet emellertid, i linje med begreppet hälso- och sjukvårdspersonal, förstås så att det endast omfattar personal som utför uppgifter inom socialtjänstens kärnverksamhet. För att uppnå enhetlighet mellan de olika yrkeskategorierna i bestämmelserna anser regeringen vidare att begreppet socialtjänstpersonal bör användas i lagtexten. Förslaget innebär således att exempelvis lokalvårdare och vaktmästare inte heller omfattas av begreppet socialtjänstpersonal i dessa bestämmelser. I detta sammanhang finns det anledning att framhålla att de föreslagna bestämmelserna omfattar angrepp i någons tjänsteutövning eller angrepp för att tvinga någon till, hindra någon från eller hämnas för en åtgärd i tjänsteutövningen. Enligt regeringen torde det vara mindre vanligt att yrkeskategorier utanför kärnverksamheten utsätts för sådana angrepp. *Södertörns tingsrätt* anför vidare att det är svårt att överblicka vilka som omfattas av begreppet och att det därför kan ifrågasättas om bestämmelserna uppfyller de krav på tydlighet som gäller för straffrättslig lagstiftning. Enligt regeringen framgår det dock av den redovisade definitionen tillräckligt tydligt vilken personal som avses. Ett straffansvar kopplat till detta kan därför inte anses komma i konflikt med de krav som ställs på straffbestämmelser.

Begreppet räddningstjänstpersonal

Med räddningstjänstpersonal bör avses personal som utövar verksamhet som definieras som räddningstjänst. Precis som utredningen anser regeringen att begreppet räddningstjänst bör ha samma betydelse som i bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). I den bestämmelsen avses med räddningstjänst den verksamhet som staten och kommunerna bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som går ut på att dels upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser, dels genomföra räddningsinsatser (se prop. 2018/19:155 s. 19 och 40). Förslaget innebär således att inte bara personal som genomför räddningsinsatser omfattas av bestämmelserna utan också personal inom verksamhet som går ut på att upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser.

Begreppet utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan

Utredningens förslag omfattar utbildningspersonal inom skolväsendet. Med skolväsendet avser utredningen detsamma som i skollagen (2010:800). Enligt 1 kap. 1 § skollagen omfattar skolväsendet skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Både skolor som bedrivs av det allmänna och av enskilda omfattas. Som *Södertörns tingsrätt* påpekar innebär utredningens avgränsning att personal vid universitet och högskolor inte omfattas. I utredningens genomgång av underlag över utsatthet nämns dock även personal inom högskola och universitet. Enligt Brottsförebyggande rådets studie *Yrkesrelaterad utsatthet för brott (Kortanalys 3/2018)* hade bl.a. gruppen utbildning en större utsatthet än genomsnittet under perioden 2006–2017 (se vidare i avsnitt 5.1.1). I studien omfattar gruppen utbildning bl.a. lärare och chefer från förskola upp till högskola och universitet. Underlaget talar alltså för att även personal inom högskolesektorn är särskilt utsatt. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att inte bara personal inom skolväsendet utan också personal inom högskolesektorn bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Enligt regeringen bör begreppen skolväsendet och högskolan användas i lagtexten. Liksom utredningen anser regeringen att begreppet skolväsendet bör knyta an till motsvarande begrepp i skollagen. Med högskolan bör avses både universitet och högskolor. Begreppet bör omfatta både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare.

Regeringen delar utredningens bedömning att den personal som bör omfattas är utbildningspersonal. *Lärarnas Riksförbund* efterlyser ett tydliggörande av vilka personalkategorier som utgör utbildningspersonal. Definitionen av utbildning i skollagen omfattar ”undervisning och andra aktiviteter” som barn och elever deltar i inom ramen för en verksamhet som huvudman bedriver enligt skollagen. I utbildning ingår för det första sådan verksamhet som en huvudman ska tillhandahålla enligt skollagen. Detta innefattar, utöver undervisning, också t.ex. skolmåltider. Även raster under skoldagen ingår i begreppet utbildning. Vidare omfattas aktiviteter som huvudmannen inte åläggs i författning att tillhandahålla men som huvudmannen frivilligt anordnar inom ramen för sin verksamhet, t.ex. skolresor. Utbildning avser vidare endast sådan verksamhet hos en huvudman där barn och elever deltar i undervisning och andra aktiviteter. Annan verksamhet som en huvudman bedriver enligt skollagen och andra författningar, t.ex. de uppgifter som enligt skollagen vilar på en kommun i egenskap av hemkommun eller arbetsgivare, omfattas inte av definitionen av utbildning (jfr 1 kap. 3 § skollagen och prop. 2021/22:157 s. 112–113). Begreppet bör ha samma betydelse här när det gäller skolväsendet. Med utbildningspersonal inom skolväsendet avses således t.ex. lärare, rektorer, fritidspedagoger och elevassistenter. *Akademikerförbundet SSR* och *Vision* anför att även skolkuratorer bör omfattas av bestämmelserna. Skolkuratorer kan delta i verksamhet som utgör utbildning men även utgöra hälso- och sjukvårdspersonal och på den

grunden omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Inom högskolan bör med utbildningspersonal avses personer som har hand om utbildning dvs. professorer, lektorer och andra lärare (jfr 3 kap 1, 2 och 6 §§ högskolelagen [1992:1434]). Däremot bör inte personal som uteslutande har andra än undervisande arbetsuppgifter omfattas, som t.ex. teknisk eller administrativ personal.

Sammanfattningsvis anser regeringen att bestämmelserna bör omfatta utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Enligt regeringen bör begreppet utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan också användas i lagtexten.

Följändringar

Lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning, 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag och 8 § lagen (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat innehåller bestämmelser som innebär att vissa befattningshavare har sådant skydd som anges i 17 kap. 5 § brottsbalken. Regeringens förslag att komplettera bestämmelsen i 17 kap. 5 § medför att hänvisningen i de angivna lagarna bör ändras till att avse endast första stycket i 17 kap. 5 §. Någon saklig ändring följer inte av detta.

Bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet

Kustbevakningen, Tullverket och Säkerhetsföretagen anser att bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet bör utvidgas. I detta lagstiftningsärende finns dock inte underlag för att föreslå ändringar i den bestämmelsen.

5.3 Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman

Regeringens förslag: Stämpling till våld eller hot mot tjänsteman ska kriminaliseras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier till brott kan anses utgöra ett reellt hot mot det skyddade intresset. Av betydelse i det sammanhanget är bl.a. hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brott av den gärningstypen.

Försök och förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman är kriminaliserat. Stämpling är inte kriminaliserat. Det har i tidigare lagstiftningsärenden uttalats att stämpling till brott inte generellt bör betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott och att det därför som utgångspunkt saknas skäl att särbehandla stämpling som osjälvständig brottsform (se bl.a. prop. 2015/16:113 s. 40–41). Detta talar för att även stämpling till våld eller hot mot tjänsteman bör vara straffbart. Ingen remissinstans invänder heller mot utredningens förslag att utvidga kriminaliseringen till att även omfatta stämpling. Regeringen ansluter sig

därför till utredningens bedömning att stämpling till våld eller hot mot tjänsteman bör kriminaliseras. Detta innebär att stämpling till våld eller hot mot tjänsteman kommer att vara straffbart även i förhållande till sådana gärningar som begås mot utövare av viss samhällsnyttig funktion, vilket enligt regeringen är rimligt.

6 Brott mot tystnadsplikt

6.1 Straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt

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 dock inte dömas till ansvar (20 kap. 3 § brottsbalken).

Straffansvaret förutsätter alltså att en tystnadsplikt har åsidosatts. Bestämmelser om tystnadsplikt finns framför allt genom föreskrifter om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, men även i andra författningar. Det är utifrån hur tystnadsplikten utformats i offentlighets- och sekretesslagen eller de andra författningarna som frågan om huruvida en överträdelse är straffbar måste bedömas.

Med röjande av uppgift avses att uppgiften lämnas ut i strid med tystnadsplikten (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 402 och 488). Detta kan ske muntligen eller genom utlämnande av en handling i vilken uppgiften finns, men också exempelvis genom att handlingen med uppgiften förevisas för någon annan eller genom att uppgiften vidarebefordras i brev eller på annat sätt. Med ett olovligt utnyttjande avses användande av den hemliga uppgiften på ett sätt som strider mot tystnadsplikten, även när det inte handlar om att röja denna. Här liksom i övrigt krävs ett uttryckligt författningsstöd för sådant förbud. Av 7 kap. 1 § OSL följer att om det gäller förbud enligt lagen mot att röja en uppgift får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad. Om så sker är utnyttjandet olovligt. När det gäller tystnadsplikter enligt andra författningar måste det däremot bedömas om tystnadsplikten innebär inte enbart ett förbud mot att uppgiften röjs utan även mot att utnyttja den (se Roos, Brottsbalk [1962:700] 20 kap. 3 §, Lexino 2017-07-21, JUNO).

Frågan om huruvida en oaktsam gärning är ringa och därmed inte utgör brott ska avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. Det kan vid den bedömningen vara av betydelse vilken uppgift som röjts eller olovligen utnyttjats och vilken skada det har medfört. Det kan också vara av betydelse vilka krav som rimligen kan ställas på den som röjt eller utnyttjat uppgiften med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att bedöma den rättsliga situationen (se prop. 1979/80:2 del A s. 404).

6.2 Skärpt straff för allvarliga brott mot tystnadsplikt

Regeringens förslag: Maximistraffet för brott mot tystnadsplikt ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år. Det ska införas ett grovt brott, *grovt brott mot tystnadsplikt*, med fängelse i lägst sex månader och högst fyra år i straffskalan. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art. För grovt brott mot tystnadsplikt ska det krävas uppsåt.

Till följd av förslaget att införa ett grovt brott mot tystnadsplikt ändras en hänvisning i lagen om offentlig anställning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Arbetsgivarverket, Brottsförebyggande rådet, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Vårdförbundet och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Akavia och *Svenska Journalistförbundet* avstyrker förslaget. *Akavia* anför att det är av vikt att det finns ett tydligt empiriskt stöd för att det finns behov av skärpta straff. Svenska Journalistförbundet anför att höjt straff visserligen kan leda till att korruption och andra problem inom den offentliga förvaltningen minskar men att det också finns de som har legitima skäl att bryta mot tystnadsplikter. Förbundet anger att dess medlemmar vittnar om att det blir svårare och svårare att få källor att lämna uppgifter med stöd av meddelarskydd då det finns en oro att drabbas av repressalier. Att skärpa straffet för brott mot tystnadsplikten riskerar enligt förbundet att driva på den utvecklingen. Förbundet anför vidare att förslaget innebär en inskränkning av yttrandefriheten vilket enligt regeringsformen kräver att en proportionalitetsavvägning görs.

Justitiekanslern har ingen invändning mot förslaget att höja straffmaximum för brott mot tystnadsplikt men avstyrker förslaget att införa ett grovt brott. Justitiekanslern anför att utredningen inte analyserat vilka effekter förslaget att införa ett grovt brott kan tänkas medföra för allmänhetens benägenhet att använda sig av sin meddelarfrihet. Justitiekanslern påpekar vidare att utredningen anger att det många gånger kan bli fråga om grovt brott i de fall en person röjer uppgifter som omfattas av kvalificerad sekretess till grundlagsskyddade medier. Detta innebär enligt Justitiekanslern att straffet för denna typ av brott skärps väsentligt. Mot den bakgrunden och med beaktande av att förslaget om att höja straffmaximum för brott mot tystnadsplikt kommer att medföra att domstolarna kan straffmäta högre upp i straffskalan för det brottet, kan behovet av att införa ett grovt brott enligt Justitiekanslern ifrågasättas.

Även *Sveriges Television* och *Fackförbundet ST* lyfter frågan om konsekvenser för meddelarfriheten. Enligt *Sveriges Television* bör det i den fortsatta beredningen göras en analys av konsekvenserna av straffskärpningen i förhållande till meddelarfriheten, så att skärpningen inte riskerar att medföra negativa konsekvenser för meddelarfriheten.

Fackförbundet ST anför att ändringar i lagstiftningen om brott mot tystnadsplikten kan medföra negativa konsekvenser för öppenheten i förvaltningen.

Goteborgs kommun anför att om straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps utan att det samtidigt finns tydliga sekretessbrytande bestämmelser och vägledning för dem som har att tillämpa dessa, finns det risk att enskilda och samhället i stort drabbas av att samverka mellan myndigheter försvåras till följd av osäkerhet. *Region Stockholm* efterlyser en analys av vilka konsekvenser förslaget att införa ett grovt brott har för medarbetare i verksamheter som hanterar sekretessbelagda uppgifter och som redan i dag ställs inför svåra sekretessöverväganden.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av skärpt straff för allvarliga brott mot tystnadsplikt

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. Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt straffbelägger röjande eller utnyttjande av sådana uppgifter som enligt lag eller annan författning ska hemlighållas, t.ex. uppgifter som förekommer inom sjukvård, socialtjänst eller rättsväsendet. De skadeverkningar som brottet kan ge upphov till är mycket varierande. Det kan vara fråga om uppgifter vars röjande eller utnyttjande kan innebära allvarlig skada både för enskilda personer och offentlig verksamhet. Allvarliga fall av brott mot tystnadsplikt kan exempelvis handla om röjande eller utnyttjande av hemliga uppgifter om brottsbekämpande verksamhet inom Polismyndigheten. Ett sådant röjande kan påverka myndighetens arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka misstänkt brottslig verksamhet samt arbetet med att utreda och lagföra brott. Allvarliga fall av brott mot tystnadsplikt kan också exempelvis handla om röjande av skyddade personuppgifter med risk för allvarlig skada för enskilda personer.

Utredningen har varit i kontakt med Avdelningen för särskilda utredningar (SU) inom Polismyndigheten. SU är en fristående och oberoende avdelning inom Polismyndigheten som utreder misstänkta brott som bl.a. polisanställda, polisstudenter, domare och åklagare kan ha gjort sig skyldiga till. SU har då anförut att den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt inte skapar möjligheter att lagföra vissa allvarliga och systemhotande brott på ett sätt som står i proportion till brottens allvar. SU har påpekat att brott mot tystnadsplikt inom Polismyndighetens verksamhet kan orsaka allvarlig skada och som exempel angett att information som läcker till grov organiserad brottslighet eller kriminella nätverk kan riskera livet på eventuella uppgiftslämnare.

Straffskalan för ett brott ska spegla dess allvar. Det är en grundläggande princip att allvarligare brott ska bedömas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott ska bedömas lika strängt. Straffskalan måste vara utformad så att ett straff som motsvarar brottets svårhet kan dömas ut. Straffskalan för brott mot tystnadsplikt, som sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år, har varit densamma sedan 1970-talet. Mot bakgrund av vad som ovan anförut om konsekvenserna av allvarliga brott

mot tystnadsplikt, kan det enligt regeringens mening finnas fall där den nuvarande straffskalan innebär att det inte är möjligt att döma ut ett straff som fullt ut står i proportion till brottets allvar. Regeringen delar därför utredningens bedömning att straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas. *Svenska Journalistförbundet* anför att en skärpning av straffskalan innebär en inskränkning av yttrandefriheten. Regeringen vill i sammanhanget betona att en strängare straffskala inte innebär att fler gärningar straffbeläggs. Enligt regeringen innebär en skärpning av straffskalan inte heller en oproportionerlig inskränkning av yttrandefriheten. Som regeringen återkommer till nedan bedömer regeringen vidare att en skärpning inte kommer att påverka samverkan mellan myndigheter eller benägenheten att använda den i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen stadgade meddelarfriheten.

Straffskärpningen bör ske genom att maximistraffet för brott mot tystnadsplikt höjs och ett grovt brott mot tystnadsplikt införs

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att straffskärpningen bör ske dels genom att maximistraffet för brott mot tystnadsplikt höjs, dels genom att det införs en grov svårhetsgrad av brottet.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern*, *Svenska Journalistförbundet* och *Sveriges Television*, invänder att de föreslagna ändringarna kan medföra negativa effekter för meddelarfriheten. Justitiekanslern påpekar också att utredningen anger att det många gånger kan bli fråga om grovt brott i de fall en person röjer uppgifter som omfattas av kvalificerad sekretess till grundlagsskyddade medier. Meddelarfriheten är reglerad i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen och innebär att var och en har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av dessa grundlagar. Meddelarfriheten är dock inte undantagslös. I vissa undantagsfall som är särskilt reglerade i mediegrundlagarna kan en meddelare straffas för sitt uppgiftslämnande, bl.a. vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt för uppgifter som omfattas av s.k. kvalificerad sekretess. Det handlar om uppgifter där det sekretessskyddade intresset väger särskilt tungt, t.ex. uppgifter om enskilda som förekommer inom hälso- och sjukvården och omfattas av sekretess. Eftersom ansvaret för meddelarbrott inte är kopplat till straffskalans utformning begränsar förslaget inte möjligheterna att med stöd av meddelarfriheten lämna uppgifter för offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium. Förslaget innebär däremot att uppsåtliga och allvarliga brott mot tystnadsplikt kan bedömas enligt en strängare straffskala. Det finns i detta sammanhang skäl att framhålla att straffansvar för uppsåtligt brott mot tystnadsplikt förutsätter att uppsåtet omfattar det förhållandet att den röjda uppgiften inte får lämnas ut i det aktuella fallet (se prop. 1979/80:2 del A s. 404 och Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* [8 juni 2022, JUNO], kommentaren till 20 kap. 3 §). Den röjande ska således ha uppsåt som omfattar såväl att han eller hon ska hålla uppgiften hemlig som att han eller hon åsidosätter denna skyldighet. Den föreslagna skärpningen aktualiseras med andra ord inte för den som av oaktsamhet misstar sig på en sekretessreglerings innehåll. Vid en sammantagen bedömning saknas det enligt regeringen mot den bakgrunden skäl att befara att förslaget

kommer att påverka benägenheten att använda sig av den lagstadgade meddelarfriheten.

Som *Göteborgs kommun* och *Region Stockholm* anför är regleringen gällande uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser inte alltid enkel. Detta påverkar också bedömningen av om ett röjande av uppgift i strid med en sekretessbestämmelse ska anses ringa och därmed straffri. Som anges ovan aktualiseras den föreslagna straffskärpningen inte för den som av oaktsamhet misstar sig på en sekretessregels innehåll. Den omständigheten att sekretessregleringen inte alltid är enkel att tillämpa utgör mot den bakgrunden enligt regeringen inte skäl mot att höja straffen för uppsåtliga och allvarliga brott mot tystnadsplikt. Till skillnad från Göteborgs kommun anser regeringen således att det saknas skäl att befara att förslaget kommer att leda till att samverkan mellan myndigheter försvåras till följd av osäkerhet om sekretessreglernas innehåll.

I likhet med utredningen anser regeringen att maximistraffet för brott mot tystnadsplikt bör höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år. Straffskalan blir då densamma som för olaga dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken). En sådan ordning, som innebär att straffet för den som olovligen röjer eller utnyttjar en uppgift motsvarar straffet för den som olovligen bereder sig tillgång till den, framstår enligt regeringen som väl förenlig med påföljdssystemets principer om proportionalitet och likabehandling.

Som anges ovan anser regeringen vidare att det ska införas ett grovt brott. Det grova brottet bör föras in i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen och ges en egen brottsbeteckning, grovt brott mot tystnadsplikt. Som berörs ovan bör endast uppsåtliga brott kunna utgöra grovt brott mot tystnadsplikt. När det gäller straffskalan för det grova brottet instämmer regeringen i utredningens bedömning att den bör vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Maximistraffet överensstämmer med maximistraffet för grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 § brottsbalken). Enligt regeringen är den föreslagna straffskalan tillräckligt vid för att medge nyanserade bedömningar av olika former av brott mot tystnadsplikt. Det kan dock antas att den övre delen av straffskalan bara kommer att behöva användas i undantagsfall.

Kvalifikationsgrunder bör införas för det grova brottet

De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt bör anges direkt i lagtexten. För att kravet på rättssäkerhet ska vara uppfyllt behöver nämligen var och en med rimlig säkerhet i förväg kunna bedöma vilket straffrättsligt ingripande som han eller hon riskerar genom att bryta mot bestämmelsen. Lagstiftningen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika. Genom att ställa upp kvalifikationsgrunder kan det också säkerställas att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Det blir dessutom allt vanligare att kvalifikationsgrunder införs i straffbestämmelser (jfr prop. 2015/16:113 s. 59 och prop. 2021/22:194 s. 28). Samtidigt bör det framhållas att domstolen alltid måste göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av vilka kvalifikationsgrunder som bör införas är det inledningsvis naturligt att hänvisa till att gärningen kunnat medföra

allvarlig skada. Av betydelse bör således vara den risk för skada som gärningen inneburit. Det bör inte krävas att någon skada faktiskt har uppstått. Med begreppet allvarlig skada bör främst avses allvarlig skada på det intresse som den överträdde sekretessregeln är avsedd att skydda. Det kan alltså t.ex. handla om allvarliga skadeverkningar för den enskilde vid röjande eller utnyttjande av känsliga personuppgifter eller allvarliga skadeverkningar för det allmänna vid röjande eller utnyttjande av hemliga uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål. Med begreppet allvarlig skada bör därutöver även avses allvarlig ekonomisk skada eller annan allvarlig skada. Enligt regeringen bör kvalifikationsgrunden att gärningen kunnat medföra allvarlig skada anges som en första omständighet.

En annan omständighet som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är om gärningen avsett ett stort antal uppgifter. Enbart det förhållandet att gärningen avsett ett stort antal uppgifter bör dock inte alltid medföra att gärningen bedöms som grovt brott mot tystnadsplikt utan en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter måste alltid göras.

Slutligen bör även den omständigheten att gärningen annars varit av särskilt farlig art anges i lagtexten. Kvalifikationsgrunden särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Det kan t.ex. handla om att en gärning ingått som ett led i en brottslig verksamhet, föregåtts av noggrann planering eller på grund av förslagenhet eller av andra skäl varit särskilt svår att upptäcka. Inom ramen för kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art kan det vidare beaktas till vem eller vilka en hemlig uppgift röjts och om röjandet eller utnyttjandet riskerat att förhindra eller sabotera viss verksamhet.

Sammanfattningsvis bör det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen har kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art. Liksom i andra fall bör, vid den samlade bedömning som alltid ska göras, gärningens allvar totalt sett motivera att brottet bedöms som grovt.

Följändring i lagen om offentlig anställning

I 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning regleras när en arbetstagare ska anmälas till åtal. Paragrafen innehåller en hänvisning till bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt. Regeringens förslag att införa ett grovt brott mot tystnadsplikt medför att hänvisningen bör kompletteras med detta brott. Någon saklig ändring följer inte av detta.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2023.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna lämnar inte några synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så fort som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 augusti 2023.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte. Inte heller i övrigt finns det behov av några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnaderna ryms dock inom myndighetens befintliga anslag. Inte heller för rättsväsendets övriga myndigheter kommer förslagen att leda till ökade kostnader som inte ryms inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* anför att myndigheten befinner sig i ett ansträngt beläggningsläge där platsbristen i anstalter och häkten är mycket allvarlig och att även förslag som ger små ökningar av medelbeläggningen sammantaget kan komma att bli utmanande för verksamheten. *Södertörns tingsrätt* anser att de ekonomiska konsekvenserna för rättsväsendet av utredningens förslag gällande utövare av viss samhällsnyttig funktion bör övervägas närmare, med beaktande av att ett mycket stort antal personer arbetar inom de berörda yrkesgrupperna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår i huvudsak att det ska införas en ny straffskärpningsgrund för brott mot den som yrkesmässigt bedriver journalistik, att straffansvaret för våld eller hot mot

tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman ska utvidgas samt att straffskalan för brott mot tystnadsplikt ska skärpas.

En ny straffskärpningsgrund för brott mot journalister kommer att medföra att straffen för sådana brott blir strängare. Även förslaget om skärpt straff för brott mot tystnadsplikt innebär att straffen kommer att skärpas för vissa gärningar. Den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman avser kvalificerade former av redan brottsliga gärningar. Det innebär att straffvärdet för gärningarna kommer att värderas något högre. Vissa av brotten kommer dessutom att utgöra brott av sådan art att det finns en presumtion att välja fängelse som påföljd. Sammanfattningsvis kommer förslagen att medföra fler och längre fängelsestraff vilket innebär ökade kostnader för Kriminalvården. Enligt regeringen är kostnaderna dock inte större än att de ryms inom myndighetens befintliga anslag. Den platsbrist som råder i Kriminalvården är väl känd. Enligt Tidöavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska Kriminalvården expanderas kraftigt. Arbetet för att stärka Kriminalvårdens kapacitet pågår. Enligt regeringen får de aktuella lagändringarna dock inte större konsekvenser än att de kan träda i kraft den 1 augusti 2023 (se avsnitt 7).

Södertörns tingsrätt anser att de ekonomiska konsekvenserna för rättsväsendet av utredningens förslag att införa nya straffbestämmelser om angrepp mot utövare av viss samhällsnyttig funktion bör övervägas närmare. Som framgår ovan föreslår regeringen en annan lagteknisk lösning än utredningens. Kostnaderna för rättsväsendets myndigheter torde dock vara desamma. När det gäller dessa kostnader måste det enligt regeringen beaktas att det betende som genom förslaget kommer att omfattas av bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman i stor utsträckning redan i dag blir föremål för utredning och lagföring. Till skillnad från Södertörns tingsrätt förutser regeringen därför inte att förslaget kommer att medföra annat än en mindre kostnadsökning för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar. Enligt regeringen medför inte heller de andra förslagen ökade kostnader som inte ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

8.2 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslagen om en ny straffskärpningsgrund för brott mot journalister och utvidgning av straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman förväntas ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens bedömning i dessa delar. *Barnombudsmannen* och *Skolverket* anför att det saknas en tillräcklig analys av konsekvenser för barn av utredningens förslag gällande utövare av viss samhällsnyttig funktion.

Skälen för regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna ger en tydlig och betydelsefull signal om att samhället ser allvarligt på brott som begås mot journalister och utövare av viss samhällsnyttig funktion samt vissa fall av brott mot tystnadsplikt. En tydligare lagstiftning kan förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet, vilket i förlängningen kan leda till ökad lagföring och därmed ett förstärkt straffhot. Även om de föreslagna ändringarna inte primärt syftar till att tillgodose allmänpreventiva intressen utan till att säkerställa att utmätta straff är proportionella i förhållande till brottens allvar, kan ändringarna även bidra till att motverka brott mot journalister och utövare av viss samhällsnyttig funktion samt allvarliga brott mot tystnadsplikt.

Förslagen om en ny straffskärpningsgrund för brott mot journalister och utvidgning av straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman är könsneutrala. Även om en bestämmelse har ett skyddsintresse som gäller lika för alla kan olika grupper dra olika nytta av skyddet beroende på hur utsatt gruppen är. När det gäller förslaget om en ny straffskärpningsgrund finns det enligt utredningens kartläggning flera rapporter 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. När det sedan gäller den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman anges i Statistiska centralbyråns rapport Hot, våld och oro 1980–2017 att det under perioden var vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för både våld och hot i arbetet (se ytterligare angående rapporten i avsnitt 5.1.1). Flera av de yrkesgrupper som omfattas av det föreslagna förstärkta straffrättsliga skyddet är vidare kvinnodominerande. Regeringen anser därför att den föreslagna lagstiftningen, i den utsträckning den kan bidra till att motverka journalisters och utövare av samhällsnyttiga funktioners utsatthet, även kan förväntas ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

Barnombudsmannen och *Skolverket* anför att det saknas en tillräcklig analys av konsekvenser för barn av utredningens förslag att införa nya straffbestämmelser om angrepp mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Som framgår ovan har regeringen valt en annan lagteknisk lösning än utredningens. Konsekvenserna av förslaget för barn torde dock vara desamma. Som konstateras i avsnitt 5.2 begås angrepp mot personal inom skolväsendet av såväl elever som av andra personer. Förslaget innebär således att brott som inte sällan begås av barn kommer att bedömas strängare. Som också anges i avsnitt 5.2 anser regeringen att det finns anledning att se särskilt allvarligt på ett brott som begås mot en person med en samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Detta gäller även om brotten begås av barn.

9 Författningskommentarer

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

17 kap.

5 § Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ *ska också tillämpas*, om någon på sätt som anges där förgriper sig mot eller hindrar den som enligt särskild föreskrift *ska ha* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller *den* som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid *en* åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

- 1. hälso- och sjukvårdspersonal,*
- 2. socialtjänstpersonal,*
- 3. räddningstjänstpersonal, och*
- 4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.*

I paragrafen utsträcks det straffskydd som ges genom de föregående paragraferna i kapitlet till vissa personkategorier som inte utövar myndighet samt den som är kallad att biträda förrättningsman. Paragrafen ändras genom att kretsen av dem som skyddas av bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman utvidgas ytterligare. Därutöver görs vissa språkliga ändringar. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Första stycket moderniseras språkligt.

I andra stycket, som är nytt, anges att 1 och 2 §§ ska tillämpas även om någon på sätt som anges i dessa paragrafer förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Vad som avses med utövare av viss samhällsnyttig funktion framgår av tredje stycket.

För straffansvar krävs att gärningen står i visst samband med en utövare av viss samhällsnyttig funktions tjänsteutövning. Ett huvudfall är våld eller hot som sker mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning, dvs. när han eller hon rent faktiskt utför vad som hör till tjänsten. Ett annat fall är våld eller hot mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion som sker för att tvinga honom eller henne till en åtgärd i tjänsteutövning eller hindra honom eller henne från en åtgärd i tjänsteutövningen. Ett ytterligare fall är våld eller hot som sker mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion för att hämnas för vad denne gjort eller underlåtit i utövning av tjänsten. För straffansvar för annan förgripelse krävs att gärningen företas med visst syfte. Antingen i syfte att tvinga eller hindra en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning eller i syfte att hämnas för en åtgärd i tjänsteutövningen.

I tredje stycket, som också är nytt, anges att med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

Med hälso- och sjukvårdspersonal avses samma sak som i 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Det innebär att med hälso- och

sjukvårdspersonal avses bl.a. den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården, personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter, den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare, apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar, personal vid Giftinformationscentralen som lämnar råd och upplysningar och personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande. Personal inom både privat och offentlig verksamhet omfattas.

Med socialtjänstpersonal avses personal som utövar verksamhet som definieras som socialtjänst. Med socialtjänst avses inledningsvis verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Verksamhet enligt dessa lagar kan bedrivas av socialnämnden, Statens institutionsstyrelse eller utförare på uppdrag av socialnämnden. Med verksamhet förstås inte enbart den verksamhet som utgör handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, som t.ex. uppsökande verksamhet, rådgivning, utförande av hemtjänst, samarbetsamtal, vård vid hem för vård eller boende samt stöd och annan hjälp. Med socialtjänst avses även verksamhet som socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse ansvarar för enligt någon annan lag eller förordning än de ovan nämnda (dvs. någon annan lag än socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall). Däri ingår verksamhet som bedrivs av en utförare på uppdrag av socialnämnden. Slutligen avses med socialtjänst även verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Både verksamhet som bedrivs av det offentliga och av enskilda omfattas av begreppet socialtjänst, så länge verksamheten har sin grund i lagstiftningen ovan. Det ska vara fråga om personal inom socialtjänstens kärnverksamhet. Som exempel på yrkesgrupper som är verksamma inom socialtjänstens kärnverksamhet kan nämnas socialsekreterare, fältassistenter, kuratorer och behandlingsassistenter. Däremot omfattas inte exempelvis lokalvårdare och vaktmästare.

Med räddningstjänstpersonal avses personal som utövar verksamhet som definieras som räddningstjänst. Begreppet räddningstjänst har samma betydelse som i bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). Det innebär att begreppet omfattar den verksamhet som staten och kommunerna bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som går ut på att dels upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser, dels genomföra räddningsinsatser (se prop. 2018/19:155 s. 19 och 40). Bestämmelsen omfattar alltså dels personal som genomför räddningsinsatser, dels personal inom verksamhet som går ut på att upprätthålla ständig beredskap för och förmåga att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser.

Med utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan avses personal som ägnar sig åt utbildning inom skolväsendet och högskolan. Med skolväsendet avses detsamma som i skollagen (2010:800), dvs. skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola,

specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning samt även fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Såväl skolor som bedrivs av staten, en region eller en kommun som skolor som bedrivs av enskilda omfattas. Till utbildningspersonal inom skolväsendet räknas inte bara personal som ägnar sig åt undervisning utan även personal som ägnar sig åt andra aktiviteter som barn och elever deltar i inom ramen för en verksamhet som huvudman bedriver enligt skollagen. Även den verksamhet som sker under skolmältider och på skolgården under raster utgör således utbildning (jfr 1 kap. 3 § skollagen och prop. 2021/22:157 s. 112–113). Som exempel på personal inom skolväsendet som omfattas av bestämmelsen kan nämnas lärare, rektorer, fritidspedagoger och elevassistenter. Även andra yrkeskategorier kan omfattas beroende på vilka arbetsuppgifter de tilldelas. Exempelvis kan en vaktmästare ha i arbetsuppgift att vara rastvakt och omfattas då av skyddet (jfr prop. 2021/22:160 s. 146). Avgränsningen till utbildningspersonal innebär dock att personal som utför arbetsuppgifter som inte utgör utbildning, t.ex. fastighetsunderhåll eller lokalvård, inte omfattas. Med högskolan avses här både universitet och högskolor. Begreppet omfattar både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. Inom högskolan avses med utbildningspersonal personer som har hand om utbildning dvs. professorer, lektorer och andra lärare (jfr 3 kap 1, 2 och 6 §§ högskolelagen [1992:1434]). Däremot omfattas inte personal som uteslutande har andra än undervisande arbetsuppgifter, som t.ex. teknisk eller administrativ personal.

I de fall gärningsmannen begått handlingen för att tvinga någon till eller hindra en tjänsteåtgärd eller för att hämnas en sådan åtgärd krävs att han eller hon har avsiktsuppsåt till detta. I förhållande till de objektiva rekvisiten är det tillräckligt med likgiltighetsuppsåt. Det krävs alltså åtminstone likgiltighetsuppsåt i förhållande till att den angripne är utövare av viss samhällsnyttig funktion.

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

I paragrafen regleras i vilka fall försök, förberedelse och stämpling till brott i 17 kap. är kriminaliserat. Ändringen innebär att stämpling till våld eller hot mot tjänsteman kriminaliseras. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

20 kap.

3 § *Den som röjer en 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, döms, om inte gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet.*

Den som av oaktamhet begår en gärning som avses i första stycket, döms till böter. Om gärningen är ringa utgör den inte brott.

Om ett brott som avses i första stycket är grovt, 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 kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

I paragrafen regleras straffansvar för brott mot tystnadsplikt. Paragrafen ändras på så sätt att maximistraflet för brottet höjs och en ny svårhetsgrad av brottet som ges brottsbeteckningen grovt brott mot tystnadsplikt införs. Därutöver görs vissa språkliga och redaktionella ändringar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringarna i *första stycket* innebär i sak att maximistraflet för brott mot tystnadsplikt höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

Ändringarna i *andra stycket* är språkliga och redaktionella.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att om ett brott som avses i första stycket är grovt döms för grovt brott mot tystnadsplikt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (kvalifikationsgrunder).

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska till en början särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada. Av betydelse är alltså den risk för skada som gärningen inneburit. Det krävs inte att någon skada faktiskt har uppstått. Med begreppet allvarlig skada avses främst allvarlig skada på det intresse som den överträdde sekretessregeln är avsedd att skydda. Det kan t.ex. handla om allvarliga skadeverkningar för den enskilde vid röjande eller utnyttjande av känsliga personuppgifter eller allvarliga skadeverkningar för det allmänna vid röjande eller utnyttjande av hemliga uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål. Med begreppet allvarlig skada avses därutöver även allvarlig ekonomisk skada eller annan allvarlig skada.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det vidare särskilt beaktas om röjandet eller utnyttjandet avsett ett stort antal hemliga uppgifter. Enbart det förhållandet att gärningen avsett ett stort antal uppgifter bör dock inte alltid medföra att gärningen bedöms som grovt brott mot tystnadsplikt. Som framgår nedan måste alltid en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter göras.

Slutligen ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Kvalifikationsgrunden särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. En gärning kan t.ex. anses vara av särskilt farlig art om den ingått som ett led i en brottslig verksamhet, föregåtts av noggrann planering eller på grund av förslagenhet eller av andra skäl varit särskilt svår att upptäcka. Inom ramen för kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art kan det vidare beaktas till vem eller vilka en hemlig uppgift röjts och om röjandet eller utnyttjandet riskerat att förhindra eller sabotera viss verksamhet. Exempelvis kan en gärning anses vara av särskilt farlig art om de hemliga uppgifterna riskerar att komma till brottslig användning. Ett annat exempel på en gärning som kan anses vara av särskilt farlig art är röjande av uppgifter om pågående utredningar inom Polismyndigheten

såsom information om planerade husrannsakingar, andra operativa insatser eller uppgifter från spaningsregister som kan leda till att verksamheten hindras.

Uppräkningen av försvårande omständigheter är inte uttömmande utan det är möjligt att bedöma ett brott som grovt även om ingen av de omständigheter som särskilt nämns föreligger. För att ett brott ska bedömas som grovt bör emellertid i sådana fall i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i paragrafens exemplifiering (jfr ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 p. 17). Inte heller avses att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan utan domstolen ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

29 kap.

2 § Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, 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 ett numerärt överläge eller annars 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. Paragrafen tillförs en ny punkt. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Enligt *punkt 11*, som är ny, ska det som försvårande vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Bestämmelsen syftar till att förtydliga och markera att sådana brott, som hotar yttrandefriheten och den

fria åsiktsbildningen, har ett högre straffvärde än motsvarande brott utan en sådan koppling.

Med personer som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik avses exempelvis reportrar, korrespondenter, bildjournalister eller ledarskribenter som är verksamma vid ett massmedieföretag eller journalister som arbetar på frilansbasis för sådana företag. Det är dock inte av avgörande betydelse för straffskärpningsgrundens tillämplighet om en journalist haft ett uppdrag från ett massmedieföretag. Avgörande är i stället om journalisten yrkesmässigt använt sin yttrandefrihet. Det uppställs inte något krav på viss kvalitet när det gäller innehåll. Det saknar vidare betydelse om det är fråga om journalistik genom tryckt skrift, internet, tv eller radio. Avgränsningen till yrkesmässigt bedriven journalistik innebär dock att verksamhet i sociala medier eller på webbplatser utan koppling till massmedieföretag normalt faller utanför tillämpningsområdet. Av kravet på att det ska vara fråga om yrkesmässigt bedriven verksamhet följer vidare att personer som exempelvis får en insändare eller en debattartikel publicerad i 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 omfattas.

Med begreppet annan journalistik klargörs att även journalistisk verksamhet som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas av straffskärpningsgrunden. Gemensamt för dem som omfattas av straffskärpningsgrunden är att de, direkt som journalist eller i en arbetsledande ställning eller ytterst som ansvarig utgivare, yrkesmässigt bedriver en berättande, nyhetskommenterande, dokumenterande eller opinionsbildande verksamhet om allt från politiska händelser och nyheter till sport och underhållning.

Med begreppet närstående avses samma personkrets som omfattas av begreppet enligt punkt 9 om brott mot förtroendevalda. 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 sårbar kan omfattas. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (styv barn) som den angripne har ett nära förhållande till. Begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den angripnes föräldrar eller syskon eller någon som annars är nära släkt med den angripne. Däremot är närståendebegreppet i detta sammanhang inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den angripne tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden (jfr prop. 2018/19:154 s. 30).

En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet är att brottet har begåtts på grund av att en person yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Det ska alltså finnas ett samband mellan brottet och den yrkesmässigt bedrivna nyhetsförmedlingen eller journalistiken. Det kan handla om att gärningsmannen har avsett att skrämja, påverka eller hämnas på en person som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Däremot krävs det inte att gärningsmannen begått brottet på grund av exempelvis någon särskild tidningsartikel eller krönika eller på grund av ett visst nyhetsinslag eller

radioprogram, så länge brottet begåtts på grund av att den angräpnade eller närstående till honom eller henne yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Det uppställs inte något krav på att personen fortfarande är aktiv inom yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistik vid tidpunkten för den brottsliga gärningen.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat

8 § *En tulltjänsteman från den andra staten har, under sin utövning här i riket av tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbete, skydd enligt 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken men ska inte vara underkastad ansvar enligt 20 kap. samma balk.*

Om en svensk tulltjänsteman eller tjänsteman vid den svenska kustbevakningen, som med anledning av gränstullsamarbete har utövat tulltjänst för den andra staten, har begått brott som avses i 20 kap. 1 eller 3 § brottsbalken eller annars gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, ska han eller hon anses ha begått brottet eller gjort sig skyldig till förseelsen under utövning av svensk tulltjänst.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. att en tulltjänsteman från annan stat som utövar tulltjänst i Sverige ska ha sådant skydd som anges i 17 kap. 5 § brottsbalken. Som en följd av ändringen i 17 kap. 5 § brottsbalken ändras i första stycket hänvisningen till den paragrafen. Därutöver görs vissa språkliga ändringar. Ändringarna i paragrafen innebär ingen förändring i sak. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

7 § *Den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väktare) har det skydd som avses i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken när han eller hon utför sådan tjänst.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att väktare har det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken när väktaren utför sådan tjänst. Som en följd av ändringen i 17 kap. 5 § brottsbalken ändras hänvisningen till den paragrafen. Därutöver görs en språklig ändring. Ändringarna innebär ingen förändring i sak. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

9.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Skydd som avses i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken ska tillkomma

1. befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats,

2. den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift,

3. trafiktjänsteman som enligt 4 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) omfattas av bestämmelserna i det kapitlet.

Lagen innehåller bestämmelser om att vissa befattningshavare, som har bevaknings-, säkerhets- eller ordningsuppgifter, har det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken. Som en följd av ändringen i 17 kap. 5 § brottsbalken ändras hänvisningen till den paragrafen. Därutöver görs vissa språkliga ändringar. Ändringarna i paragrafen innebär ingen förändring i sak. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

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.

I paragrafen regleras när en arbetstagare ska anmälas till åtal. Som en följd av ändringen i 20 kap. 3 § brottsbalken ändras hänvisningen till den bestämmelsen i *punkt 1 d*. Ändringen innebär att även grovt brott mot tystnadsplikt omfattas av anmälningsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Sammanfattning av betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2)

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 skärpa.

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 anmälningar 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 allvarligare fallen av våld och hot mot tjänsteman ge mellan ett och sex års fängelse. Denna lagändring har ökat spännvidden i straffskalan för de allvarligaste 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 allvarligare 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 delås 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 ärekränkningars brott. 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 åtalsregler.

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 ärekränkings-

brotten. 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 verksamhet 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 stats-

anställning 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 allmänheten. 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.

Betänkandets lagförslag

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 §

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 §

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

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.

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.*

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.

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 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

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 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 §

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 tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, döms 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 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.

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 hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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.

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, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023

Efter remiss har yttrande lämnats av Akademikerförbundet SSR, Akavia, Ambulansförbundet, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Brandmännens Riksförbund, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Domstolsverket, Eksjö kommun, Fackförbundet Vision, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Föreningen Grävande journalister, Försvarmakten, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hudiksvalls kommun, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Karolinska Institutet, Kommunal, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kumla kommun, Kustbevakningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Linnéuniversitetet (Medieinstitutet Fojo), Lunds universitet (Juridiska institutionen), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Orusts kommun, Polismyndigheten, Region Stockholm, Region Skåne, Region Västerbotten, Region Värmland, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Räddningstjänsten Östra Skaraborg, Sala kommun, Seko, Service- och kommunikationsfacket, Skolinspektionen, Skolverket, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Stockholms kommun, Storstockholms brandförsvär, Statens institutionsstyrelse, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, Saco, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Tidskrifter, Säkerhetsföretagen, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Tullverket, TU – Medier i Sverige, Uddevalla tingsrätt, Ung Media Sverige, Uppsala universitet (Juridiska institutionen), Utgivarna, Vellinge kommun, Vårdförbundet, Västra Götalandsregionen, Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt.

Yttrande har också inkommit från Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges Radio, Ledarna, Fackförbundet ST, Sveriges Television, TV4 Media, Hagfors kommun, Skattebetalarnas förening och Polisförbundet.

Karlstads kommun och Södertälje kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte kommit in med något yttrande. Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Borgholms kommun, Degerfors kommun, Huddinge kommun, Härryda kommun, Hässleholms kommun, Hörby kommun, Kungsbacka kommun, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Luleå kommun, Malung-Sälens kommun, Nässjö kommun, Näthatsgranskaren, Offentliganställdas Förhandlingsråd, RFSL Ungdom, Riksföreningen för ambulanssjusköterskor, Räddningstjänsten Jämtland, Sollefteå kommun, Solna kommun, SOS Alarm Sverige AB, Storumans kommun, Sveriges förenade ordningsvakter, Sveriges universitetslärare och forskare, Säkerhetsbranschen, Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund, Timrå kommun, Ystads kommun och Älvsbyns kommun.