Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-04-27

RS 2022-0211

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet - En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga tjänster

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

I betänkandet lämnas förslag på förstärkt straffrättsligt skydd för journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet. Det föreslås också en skärpning av straffskalan för brott mot tystnadsplikten, samt en ny brottstyp, grovt brott mot tystnadsplikten. Utredningen har också tagit ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel ska utvidgas och kommit fram till att så inte bör ske.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga tjänster (SOU 2022:2).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Det är mycket välkommet att regeringen i betänkandet lämnar förslag på förstärkt straffrättsligt skydd för journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Region Stockholm har länge efterfrågat skarpare regler till skydd för medarbetarna i Regionens olika samhällsviktiga verksamheter.

Det finns dock luckor i de föreslagna definitionerna kring vem som ska omfattas av skyddet, bland annat finns skäl att se över hur sjukvårdens administrativa personal och personal inom kollektivtrafiken ska kunna få motsvarande skydd. Det är också angeläget att tydligare utreda hur de föreslagna förändringarna kring sekretesskyddat material påverkar medarbetare inom vården som arbetar med just sådant material.

Det är vidare en brist i utredningen att frågan om skärpt tjänstemannaansvar har reducerats till en genomgång av tidigare utredningar. Det är inte nöjaktigt att som utredningen föreslår avskriva förslag om utökat straffrättsligt ansvar utifrån ett så knapphändigt material. En mer grundlig utredning av frågan vore därför önskvärd.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-04-12

RS 2022-0211

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet - En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga tjänster

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga tjänster (SOU 2022:2).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

I betänkandet lämnas förslag på förstärkt straffrättsligt skydd för journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet. Det föreslås också en skärpning av straffskalan för brott mot tystnadsplikten, samt en ny brottstyp, grovt brott mot tystnadsplikten. Utredningen har också tagit ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel ska utvidgas och kommit fram till att så inte bör ske.

Regionledningskontoret ser positivt på att det vidtas åtgärder för att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd för hälso- och sjukvårdspersonal och andra utövare av samhällsnyttiga funktioner. Förutsättningarna för att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om misstankar om brott föreslås ses över. Det kan också övervägas om även administrativ personal inom hälso- och sjukvården ska omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet. Vidare föreslås biljettkontrollanter omfattas av samma straffrättsliga skydd som trafiktjänstemän.

Den föreslagna straffskärpningsgrunden för brott mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik tillstyrks.

Regionledningskontoret anser att det i det fortsatta arbetet ska undersökas och bedömas vilka konsekvenser den föreslagna nya brottstypen – grovt brott mot tystnadsplikt – får för medarbetare i verksamheter som hanterar sekretesskyddade uppgifter.

När det gäller utredningens uppdrag att ta ställning till ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel anser regionledningskontoret att analysen i betänkandet inte är tillräckligt djuplodande för att regionledningskontoret ska kunna ta ställning till om utredningens slutsats är lämplig.

Bakgrund
Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga tjänster (SOU 2022:2).

I betänkandet föreslås nya straffbestämmelser som tar sikte på brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses i de föreslagna straffbestämmelserna hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänst-personal och utbildningspersonal inom skolväsendet. Förslagen innebär att gärningar riktade mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner som tidigare rubricerades som exempelvis misshandel eller olaga hot kan komma att rubriceras som våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion eller förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Detta medför att vissa gärningar som tidigare ledde till dagsböter i stället kommer att bedömas som gärningar med ett straffvärde på fängelsenivå.

Vidare föreslår utredningen en särskild straffskärpningsgrund för brott mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik. Förslaget innebär att straffvärdet för brott som begås mot de som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik kommer att påverkas i skärpande riktning. Det betyder att straffvärdet för såväl brott som leder till böter som till fängelse kommer att värderas något högre än vad det gör i dag.

I betänkandet lämnas också förslag som innebär att straffskalan för brott mot tystnadsplikten skärps från dagens straffskala på böter eller fängelse i högst ett år till en straffskala på böter eller fängelse i högst två år. Utredningen föreslår också att det införs en ny brottstyp – grovt brott mot tystnadsplikt – med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

I betänkandet har utredningen också tagit ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel ska utvidgas. I dag är tjänstefelsansvaret begränsat till 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. Utredningen bedömer att det inte framkommit några starka skäl för att avgränsa tjänstefelsansvaret på annat sätt än till vid myndighetsutövning. Vidare föreslås det enligt utredningen att det fortsättningsvis ska finnas möjlighet att bedöma en gärning som ringa. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter, och att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en sådan utvidgning. Det föreslås därmed inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, trafiknämnden, patientnämnden, Stockholms läns sjukvårdsområde, Karolinska Universitetssjukhuset och Ambulanssjukvården i Storstockholm (AISAB) har beretts möjlighet att på tjänstemannanivå lämna synpunkter på betänkandet. Karolinska Universitetssjukhuset och AISAB har inte lämnat några synpunkter.

Region Stockholms yttrande
Det är viktigt att värna medarbetarnas trygghet och säkerhet på sina arbetsplatser. Av Region Stockholms medarbetarpolicy (RS 2020-0469) följer att Region Stockholm ska vara en attraktiv och hållbar arbetsgivare som erbjuder en trygg och tillgänglig verksamhet som svarar mot invånarnas behov i dag och i framtiden.

Region Stockholm ser en ökad problematik kopplat till våld, hot och påtryckningar mot ambulanspersonal och personal inom hälso- och sjukvården i övrigt. Att det vidtas åtgärder för att åstadkomma ett förstärkt straffrättsligt skydd för hälso- och sjukvårdspersonal och vissa andra utövare av samhällsnyttiga funktioner ser Region Stockholm positivt på. Region Stockholm tillstyrker därmed föreslagna straffbestämmelser som tar sikte på brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Av författningskommentaren i betänkandet framgår att definitionen av begreppet *hälso- och sjukvårdspersonal* ska vara densamma som i patientsäkerhetslagen (2010:659). Det talar enligt Region Stockholm för att definitionen, på samma sätt som i patientsäkerhetslagen, ska framgå direkt

av lagtext. Detta i syfte att förtydliga vilka som omfattas i en verksamhet med många olika yrkesgrupper.

Med anledning av de föreslagna straffbestämmelserna för brott mot utövare av samhällsnyttiga funktioner vill Region Stockholm framhålla följande. Straffbestämmelserna föreslås ta sikte på brott mot bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal och personal inom socialtjänsten. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten har dock begränsade möjligheter att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter som angår misstankar om brott till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. I situationer där den misstänkte gärningsmannen är patient eller brukare kommer uppgifter som gäller misstankar om brott i stor omfattning att omfattas av sekretess. I det fortsatta arbetet med förslagen föreslås därmed förutsättningarna för att lämna ut sekretesskyddade uppgifter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, bl.a. 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ses över.

När det gäller behovet av förstärkt straffrättsligt skydd inom hälso- och sjukvården vill Region Stockholm lyfta fram följande som gäller andra yrkesgrupper som arbetar inom sjukvården, t.ex. den administrativa personal som inte omfattas av definitionen i den föreslagna bestämmelsen. Personal inom vårdens centrala administration har ofta en ökad utsatthet för hot och påtryckningar i det att de bl.a. fattar beslut som har stor betydelse för enskilda individer och vårdgivare. Det har också förekommit att personal inom den centrala vårdadministrationen utsatts för hot i samband med polisanmälningar. I Region Stockholm hanterar patientnämndens förvaltning årligen en stor mängd synpunkter och klagomål på vården. Även i denna verksamhet förekommer det att handläggare utsätts för hot och påtryckningar. Sammantaget anser Region Stockholm att det i det fortsatta arbetet med förslagen ska övervägas om även administrativ personal inom hälso- och sjukvården ska omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet. Region Stockholm noterar därvid att det föreslagna förstärkta straffrättsliga skyddet för *personal inom socialtjänsten* träffar ett stort antal yrkesgrupper, varav vissa med i huvudsak administrativa arbetsuppgifter.

I Stockholms läns landstings (numera Region Stockholm) yttrande över Blåljusutredningens delbetänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) pekades på att tjänstemän som arbetar enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik har en utsatt arbetsuppgift. Region Stockholms har samma uppfattning i dag, och anser att det vore

önskvärt om även denna grupp omfattades av samma skydd som trafiktjänstemän enligt ordningslagen (1993:1617) åtnjuter.

Region Stockholm tillstyrker den föreslagna straffskärpningsgrunden för brott mot de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik på de grunder som anförs i utredningen.

I betänkandet föreslås en ny brottstyp – grovt brott mot tystnadsplikt – med en straffskala som ger förutsättningar att använda straffprocessuella tvångsmedel i form av hemlig övervakning och, i särskilt allvarliga fall, hemlig avlyssning. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska enligt utredningen särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art. Region Stockholm vill i detta sammanhang lyfta, utöver de exempel som nämns i betänkandet, att även exempelvis uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan innefatta information som om den skulle komma ut skulle kunna innebära mycket allvarlig skada. Region Stockholm noterar vidare att det i betänkandet saknas en diskussion om förslagets konsekvenser för medarbetare i verksamheter som hanterar sekretesskyddade uppgifter, och som redan i dag ställs inför svåra sekretessöverväganden. Inte minst då andra myndigheter begär ut sekretesskyddade uppgifter kan det vara svårt att avgöra om uppgifter kan lämnas ut inom ramen för en uppgiftsskyldighet, eller med stöd av annan sekretessbrytande bestämmelse. I situationer där uppgifter från hälso- och sjukvården begärs ut av socialtjänsten är det inte sällan otydligt om begäran görs inom ramen för en uppgiftsskyldighet, eller på annan grund. Bland medarbetare finns ofta en osäkerhet kopplad till den här typen av svåra sekretessbedömningar, och risken att uppgifter i strid med tystnadsplikten röjs till andra myndigheter. Enligt Region Stockholm är det angeläget att dessa aspekter beaktas i det vidare arbetet med förslaget till ny brottstyp. Som komplement till underlaget för förslaget föreslås det göras en analys av förslagets konsekvenser för medarbetare i verksamheter som hanterar sekretesskyddade uppgifter.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel ska utvidgas. Utredningen har på ett mycket förtjänstfullt sätt redovisat tidigare utredningar och dess slutsatser, gällande rätt och praxis samt de åtgärder som kan vidtas mot offentligt anställda med anledning av olika avsteg i utförandet av tjänsten. Utredningen har också gjort en analys av nuläget och kommit fram till en bedömning att straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter, och att de principiella skäl som kan anföras för ett

utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en sådan utvidgning. Analysen vilar i huvudsak på tidigare utredningars slutsatser och fungerande system på arbetsmarknaden kopplat till anställningsavtalet och utredningens slutsatser är i sig övertygande. Region Stockholm anser dock sammantaget att analysen i betänkandet inte är tillräckligt djuplodande för att regionen ska kunna ta ställning till om utredningens förslag om att inte införa ett utvidgat tjänstefelsansvar är lämplig. Exempelvis saknas analys av hur ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle kunna påverka utförandet av arbetsuppgifter.

Region Stockholm har i övrigt inget att invända mot förslagen i betänkandet.

Ekonomiska konsekvenser
Att avge yttrande i enlighet med regiondirektörens förslag innebär inga ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

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

Beslutsexpediering

1. Justitiedepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-04-12

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

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

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:2

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

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0311-9 (tryck)
ISBN 978-91-525-0312-6 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

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

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

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

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

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

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i januari 2022

Anne Rapp

/Emil Lundgren

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har i huvudsak varit att

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

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.

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

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

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

Straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ändrades nyligen. Genom den senaste ändringen skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Sedan lagändringen kan de 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 delas upp. Vår sammantagna bedömning är därför att 17 kap. 1 § brottsbalken inte bör ändras. Däremot finns det skäl att noga följa utvecklingen efter det senaste årets ökning av antalet anmälningar om våld mot polismän.

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

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

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

En oroväckande stor andel journalister uppger att de under senare år dessutom anpassat sin rapportering, avstått från att rapportera om ett ämne eller till och med övervägt att helt lämna yrket för att undvika hot eller hat. Den form av självcensur som på så sätt uppstår riskerar tillgången till korrekt och obegränsad information om viktiga samhällsskeenden 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 ärekränkningsbrott. Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör dock enligt vår mening omfatta också allvarligare 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 ärekränkningsbrotten. Det skulle skapa möjligheter för att det utmätta straffet svarar mot brottslighetens allvar. Det finns också systematiska skäl för en sådan lösning. Vår slutsats har blivit att föreslå införandet av en särskild straffskärpningsgrund.

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

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

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

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

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

Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

Tjänstefel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brott mot tystnadsplikt

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

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

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

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

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

Våra förslag i denna del av uppdraget är därför:

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.