

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

Justitiedepartementet har berett Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillfälle att yttra sig över betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*.

Sammanfattning

SKR tillstyrker förslaget att det införs nya straffbestämmelser om hot, våld och förgripelse mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner och att lagstiftningen med en smärre förändring utformas på sätt som utredningen föreslår.

SKR delar utredningens uppfattning att det straffrättsliga tjänstefelsansvaret är väl avvägt och inte bör utvidgas.

SKR tillstyrker utredningens förslag om skärpt straffskala för brott mot tystnadsplikt och införande av ett grovt brott mot tystnadsplikt.

SKR delar utredningens uppfattning att brottet *våld eller hot mot tjänsteman* inte bör delas upp i två brott.

SKR håller med om att det p.g.a. den korta tid som gått sedan straffskalan för *våld eller hot mot tjänsteman* ändrades bör avvaktas med ytterligare förändringar men att utvecklingen måste följas noga. Däremot hemställer SKR att lagtexten vad gäller brotten *våld eller hot mot tjänsteman* respektive *förgripelse mot tjänsteman* formuleras om så att förtroendevalda som utövar myndighet åter omfattas av bestämmelserna på samma sätt som före lagändringen 2016.

SKR tillstyrker utredningens förslag om att det införs en ny straffskärpningsgrund i brottsbalken 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.

Om utredningens arbete

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att utreda ett utvidgat straffansvar för offentligt anställdas tjänstefelsansvar och ett strängare ansvar för brott mot tystnadsplikten såväl som ett utökat straffrättsligt skydd för anställda i samhällsfunktioner som till övervägande del bedrivs av kommuner och regioner.

Kommunsektorn har trots detta inte varit representerad bland utredningens experter eller sakkunniga. Utredning synes inte heller ha haft ett tydligt uppdrag att samråda

med SKR i egenskap av arbetsgivarorganisation för flertalet offentligt anställda. Utredningen har såvitt framgår av betänkandet inte heller på eget initiativ tagit några kontakter med kommuner, regioner eller SKR. Detta är anmärkningsvärt.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

Utredningens kartläggning visar på problem med hot, våld och andra trakasserier och en särskild utsatthet inom alla de utpekade verksamheterna, hälso- och sjukvård, socialtjänst, räddningstjänst och skola. Problemen består trots att det genomförts åtskilliga åtgärder för att förbättra arbetsmiljön i dessa avseende.

Brottsliga angrepp mot personal som har till uppgift att hjälpa och skydda andra är i sig oacceptabelt men utgör även i förlängningen ett allvarligt hot mot dessa samhällsnyttiga funktioner.

Effektivare straffrättsliga sanktioner är en liten men likväl viktig del i arbetet att motverka sådan brottslighet. Inte minst kan en skärpt straffrättslig reglering påverka de prioriteringar som görs inom rättsväsendet när det gäller den aktuella brottsligheten.

Utredningens förslag är överlag väl avvägt och avgränsat och valet av lagteknisk lösning framstår som lämplig.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ingår dock inte i socialtjänsten och insatser enligt LSS är inte sociala insatser. För att personal inom LSS-verksamhet med säkerhet ska omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet bör detta framgå av lagtexten och inte enbart, som i utredningens förslag, av författningskommentaren. Misstaget att formulera sig på det föreslagna sättet har tidigare gjorts i t.ex. prop. 2008/09:193 s. 30 och 32, vilket då lett till tolkningsproblem om vilken verksamhet som egentligen omfattas av lagstiftningen.

En lösning skall kunna vara att ”personal inom verksamheter enligt LSS” tas upp som en egen punkt i lagbestämmelsen.

Även avgränsningen avseende *räddningstjänstpersonal* skulle kunna innebära tolkningsproblem. Det framstår som oklart om räddningstjänstpersonal som i olika situationer utför assistans till regionen i form av t.ex. bärhjälp, IVPA (i väntan på ambulans) och andra sjukvårdslarm omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet. Dessa aktiviteter utförs av den uttryckande räddningstjänstpersonalen och innebär samma risk att utsättas för brott men bedöms inte utgöra räddningstjänstinsatser. Det förekommer även att räddningstjänstpersonalen utför andra uppdrag, t.ex. restvärdesräddning och åtgärder vid transporthändelser m.m. som inte heller är räddningsinsatser. Det vore önskvärt att räddningstjänstpersonal omfattas av den föreslagna lagstiftningen även i dessa situationer.

Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel

SKR delar utredningens uppfattning att den nuvarande avgränsningen av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret är ändamålsenlig och att det inte framkommit några starka skäl att förändra utformningen av ansvaret.

Det är både lämpligt och nödvändigt att det finns ett effektivt system för individuellt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Ett sådant system är en viktig del i förtroendet för förvaltningen och medborgarnas rättssäkerhet.

Straffansvaret för tjänstefel är dock endast en del i det individuella ansvarsutkrävandet för offentligt anställda. Även det skadeståndsrättsliga ansvaret samt det arbetsrättsliga disciplinära ansvaret fyller här en viktig funktion. Därutöver tillkommer även Justitieombudsmannen och Justitiekanslern granskning av felaktigheter i tjänsteutövningen. De skilda delarna av ansvarssystemet fyller delvis olika funktioner men hänger ändå tydligt samman. Det vore därför olämpligt att förändra en del av systemet när övriga delar av systemet, framförallt det skadestånds- och arbetsrättsliga, inte varit föremål för bedömning.

Ett mer omfattande straffrättsligt ansvar för offentligt anställda skulle dessutom kunna inverka negativt på effektiviteten i förvaltningen t.ex. genom att påverka möjligheten att rekrytera och behålla personal. Även dessa aspekter måste beaktas och bedömas innan eventuella förändringar i det individuella ansvarsutkrävandet genomförs.

Brott mot tystnadsplikt

SKR delar utredningens uppfattning att röjandet av hemliga uppgifter vissa fall kan ha stor skadeverkan för enskilda, för offentlig verksamhet eller för allmänhetens förtroende för verksamheten och att straffskalan för brott mot tystnadsplikt därför bör skärpas. Straffskalan som varit oförändrad de senaste 50 åren speglar knappast dagens syn på allvaret i den aktuella brottsligheten.

Vi delar även utredningens uppfattning att det bör införas ett grovt brott för de allra allvarligaste röjandena av känsliga uppgifter och att det ska krävas uppsåt för tillämpning av det grova brottet.

Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.

Mot bakgrund av den genomgång av praxis och statistik som utredningen redovisar och med hänsyn till att straffbestämmelsen om *våld eller hot mot tjänsteman* nyligen ändrades i skärpande riktning ser inte SKR något omedelbart behov av en ny ändring av straffskalan. Vi ser inte heller något behov av att bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman delas upp. Utvecklingen behöver dock följas noga.

Däremot kvarstår SKRs kritik mot och krav på förändring av den redaktionella ändring av lagtextens utformningen som genomfördes 1 juli 2016. Förändringen av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken bestod i att begreppet tjänsteman

infördes i beskrivningen av den straffbara gärningen och numera används i lagtexten för att beteckna den person som gärningen riktas mot. I stället för att brottet riktas sig mot ”någon i hans myndighetsutövning” anges i den nya lagtexten att brottet riktas sig mot ”en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning”. Formuleringen av lagtexten, som avvek från utredningens och lagrådsremissens lagförslag, infördes på förslag av lagrådet som ett ”förtydligande”.

I promemorian *Brott mot förtroendevalda (Ds 2018:29)* analyseras förändringen under punkten 4.2 varvid följande redogörelse lämnas:

... I vissa fall kan även straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman respektive förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken) vara tillämpliga på brott som begås mot en förtroendevald eller dennes närstående. Bestämmelserna har genomgått bl.a. en redaktionell förändring relativt nyligen där begreppet tjänsteman infördes i brottsbeskrivningen av den straffbara gärningen för att beteckna den person som gärningen riktas mot (se prop. 2015/16:113 s. 91). Den ändringen infördes på förslag från Lagrådet och syftade enbart till att förenkla lagtexten och innebar således inte någon saklig ändring. Förtroendevalda som utövar myndighet t.ex. genom att fatta beslut i kommunala nämnder, liksom deras närstående, skyddas därför av bestämmelserna på samma sätt som före lagändringen...

SKR har redan i samband med att ändringen trädde i kraft uppmärksammat regeringen på att förändringen av lagtexten torde medföra att förtroendevalda som t.ex. hotas i samband med myndighetsutövning inte längre omfattas av bestämmelserna. Att tillämpa straffbestämmelserna på brott som riktas sig mot förtroendevalda (som språkligt sett inte är *tjänstemän*) skulle enligt förbundets uppfattning strida mot den i grundlagen och brottsbalken lagfästa legalitetsprincipen. Den redogörelse för rättsläget som presenterades i ovan nämnda promemoria ändrar inte SKRs uppfattning i frågan.

Legalitetsprincipen innefattar bl.a. ett förbud mot analog strafflagstillämpning till nackdel för en tilltalad. Madeleine Leijonhufvud, Suzanne Wennberg, Jack Ågren, beskriver i *Straffansvar*, 9:e upplagan 2015, s. 29, förbudet på följande vis:

Enligt legalitetsprincipen bildar straffstadgandets ordalydelse den gräns, som inte får överskridas av en tolkning som strävar efter att realisera lagens ändamål. Skillnaden mellan analogi och egentlig tolkning är således den att en analogi föreligger, när stadgandet tillämpas utanför gränserna för dess ordalydelse, medan egentlig tolkning kännetecknas av att tillämpningen håller sig inom gränserna för ordalydelsen. Det spelar ingen roll om man kan hämta stöd för en tillämpning i strid mot ordalydelsen i exempelvis stadgandets lagförarbeten. En annan sak är att lagförarbeten innehåller väsentligt tolkningsmaterial av lagtexten, så länge man håller sig inom gränserna för stadgandets ordalydelse.

Mot denna bakgrund hemställer SKR att regeringen nu vidtar åtgärder för att återställa det särskilda straffrättsliga skyddet för förtroendevalda vid myndighetsutövning. Detta skulle enkelt kunna åstadkommas genom en återgång till den formulering av lagtexten som gällde fram till 1 juli 2016 eller ännu hellre genom att införa det ursprungliga betänkandets alternativt lagrådsremissens lagförslag (se prop. 2015/16:113 bilaga 2 och 9):

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på någon i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga personen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller hämnas för en sådan åtgärd...

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

Olika typer av brott som riktar sig mot journalister i syfte att påverka deras rapportering eller få dem att avstå från att rapportera innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen och i förlängningen mot demokratin. Utredningens kartläggning visar att denna typ av brottslighet förekommer i en oroväckande hög utsträckning. Det är därför angeläget att det straffrättsliga skyddet för journalister stärks på samma sätt som redan skett för förtroendevalda.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande