



Handläggare

Lii Drobus
Telefon: 08 508 25252
Lisa Allinger
Telefon: 08-508 25370
Shahira Megahid
Telefon: 08-508 25361

Till

Socialnämnden
2022-03-22

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

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS Dnr 2022/219.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2)*
2. Beslutet justeras omedelbart.

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Regeringen beslutade i maj 2020 att tillkalla en särskild utredare. Arbetet ledde fram till ett betänkande ”*En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*”. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för besvarande. Utredningens huvudsakliga uppdrag avser att ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd bör utformas. Vidare avser utredningen att analysera behovet och lämpligheten av att brottet *våld eller hot mot tjänsteman* delas upp och huruvida straffskalan för *våld mot tjänsteman* skärps samt ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet. Utredningen avser även att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas samt om straffskalan för brott mot tystnadsplikt bör skärpas. Utredningens utgångspunkt har varit *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra*

samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) så kallade *"Blåljusutredningen"*.

Förvaltningen ser positivt på utredningen och välkomnar att förslaget om att all personal inom socialtjänsten omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna vilket innebär att yrkesgruppen ges motsvarande skydd som 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Förvaltningen välkomnar förslaget om att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps då röjande av hemliga uppgifter kan ha stor skadeverkan för den enskilda, för anhöriga, för offentlig verksamhet eller för allmänhetens förtroende för verksamheten

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2)

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat till socialnämnden ärendet *"En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner"* för besvarande. Yttrandet ska lämnas senast 2022-03-29.

Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor.

Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 mars 2022. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 17 mars 2022.

Ärendet

Regeringen beslutade 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 hur ett sådant skydd kan uppnås.

Utredningens huvudsakliga uppdrag har 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 journalistik verksamhet, och överväga hur ett sådant skydd bör utformas
- 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

Utredningens första del har koppling till *Blåljusutredningens* delbetänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2). Utredningens fokus har varit att identifiera vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd skulle kunna uppnås.

Utredningen framhåller att tillämpningen av de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken vad gäller misshandel, olaga hot och ofredande saknar betydelse för vilken yrkestillhörighet den angripne har. Dock menar utredningen att i straffbestämmelser om våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ges ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper med myndighetsutövande funktioner.

I *Blåljusutredningen* behandlades frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Utredningen föreslog införandet av en särskild skärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. Förslaget innebär att vid bedömning av straffvärdet ska det särskilt beaktas om den tilltalade med våld eller hot om våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Förslaget genomfördes inte och frågan utreddes ånyo inom ramen för denna utredning. Utredningen tar avstamp i *Blåljusutredningens* kartläggning samt i remissinstansernas och regeringens synpunkter på förslaget. Utredningen har vidare samlat in ytterligare underlag avseende olika yrkesgruppers utsatthet för bland annat hot, våld och trakasserier.

Utredningen identifierar yrkesgrupper med samhällsnyttiga funktioner som framstår som särskilt utsatta för bland annat hot och våld i sitt arbete och som i huvudsak inte utövar myndighet och därmed inte omfattas av 17 kap. brottsbalken. De fyra identifierade yrkesgrupperna är;

- Hälso- och sjukvårdspersonal
- Personal inom socialtjänsten
- Räddningspersonal
- Utbildningspersonal inom skolväsendet

Utredningen menar att gemensamt för de identifierade yrkesgrupperna är att utöver att de har funktioner som innebär att de hjälper och skyddar andra, har funktioner som innefattar stora kontaktytor mot samhället och många möten med människor. Utredningen framhåller att samhället har ett starkt intresse av att arbetet som de identifierade yrkesgrupperna har kan utföras utan otillbörlig påverkan så att de samhällsnyttiga funktionerna kan upprätthållas. Vidare påpekar utredningen att det är ett problem för samhället när de föreslagna utövarna av samhällsnyttiga funktioner utsätts för angrepp i sin tjänsteutövning. Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att det i 17 kap. brottsbalken införs två nya brott. Brotten ska enligt utredningen benämnas som *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* och *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 skillnaden att de nya föreslagna brotten riktar sig mot utredningens fyra identifierade yrkesgrupper.

Behov och lämpligheten av en skärpt straffskala för våld mot tjänsteman

Utredningen har analyserat 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. Utredningen framhåller att det i direktiven hänvisas till att riksdagen tillkännage för regeringen att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse. I utredningen framkommer att straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ändrades nyligen och därmed skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Lagändringen innebär att de allvarligare fallen av våld och hot mot tjänsteman kan ge mellan ett och sex års fängelse. Lagändringen har vidare medfört att spännvidden i straffskalan ökat för de allvarligaste brotten mot tjänsteman.

Vad gäller de fall av våld mot tjänsteman som med dagens straffskala bedöms ha ett straffvärde på upp till en månads fängelse skulle ett straffminimum på sex månaders fängelse medföra sex gånger så högt straffvärde som idag. Utredningen framhåller att deras bedömning är att straffminimum på sex månaders fängelse inte är proportionerligt. Vidare menar utredningen att det inte är möjligt att säga att våld alltid är allvarligare än hot. Hot kan på annat sätt än våld många gånger vara instrumentellt till sin karaktär och framföras i syfte att försöka påverka en myndighetsperson till att agera eller sluta agera på ett visst sätt.

Utredningens sammantagna bedömning är att 17 kap. 1 § brottsbalken inte bör ändras men menar att det finns skäl att följa utvecklingen efter senaste årets ökning av antalet anmälningar om våld mot polisman.

Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik

Utredningen hävdar att en fri åsiktsbildning är avgörande för en fungerande demokrati och att det är grundläggande att ha möjligt att yttra sig i den offentliga debatten. Utredningen menar vidare att tillgången till information om aktuella händelser i samhället också är av central betydelse för att få en bild av samhället och på egen hand bilda sig en uppfattning i viktiga frågor. Nyhetsförmedlingen bör därför vara korrekt och obegränsad. Vilket förutsätter att yrkesverksamma har möjlighet att producera och förmedla nyheter utan risk för att bli utsatta för hot, ofredanden eller andra brottsliga gärningar som påverkar arbetet. Utredningen framhåller en stor upplevd utsatthet bland journalister och andra personer verksamma inom nyhetsförmedling. I utredningen framkommer att en stor andel journalister 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. Utredningen fastslår att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik samt även inkludera målgruppen närstående.

Utredningens förslag 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

Utredningen framhåller att den sett över huruvida det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas. Det framkommer i utredningen att utformningen av den straffrättsliga regleringen kring tjänstefel har varit föremål för omfattande diskussioner och genomgått stora förändringar över tid. Utredningen betonar vikten av ett effektivt och rättssäkert system för ansvarsutkrävande inom den offentliga verksamheten då det stärker medborgarnas förtroende för förvaltningen. Mot denna bakgrund menar utredningen att det är av vikt att straffansvaret för tjänstefel är utformat ändamålsenligt.

I utredningen framkommer inte några skäl att avgränsa tjänstefelansvaret på annat sätt än till myndighetsutövning. Dock menar utredningen att tydlighet i lagstiftningen möjligen skulle kunna underlätta bedömningen av om en tjänsteman åsidosatt vad som gäller för arbetsuppgiften och därmed begått tjänstefel.

Utredningen framhåller vidare att ett utvidgat straffansvar inte skulle ge tjänstemännen större integritet i arbetet. Snarare skulle det enligt utredningen innebära risk för osäkerhetskultur med tjänstemän som är rädda för att fatta beslut. Utredningens bedömning är att ett utvidgat tjänstefelansvar skulle vara negativt för många verksamheter och inte minst där det ställs krav på den enskilda personen att kunna fatta snabba beslut såsom inom polisen. Vidare lyfter utredningen att ett utvidgat tjänstefelansvar kan medföra problem att rekrytera och upprätthålla kompetens inom viktiga funktioner i samhället där det redan ställs höga krav på den enskilda tjänstemannen. Fördelarna med ett utvidgat tjänstefelsansvar väger enligt utredningen inte upp riskerna med en sådan utvidgning varför utredningen föreslår inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Utredningen har genomfört en översyn av straffskalan för brott mot tystnadsplikt. I översynen framkommer att det är av absolut vikt att medborgare känner förtroende för att uppgifter som enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda inte avslöjas eller utnyttjas på olovligt sätt. Utredningen menar att nuvarande straffskala för brott mot tystnadsplikt inte bedöms vara i proportion mot allvaret i den brottslighet som träffas av straffbestämmelsen. Utredningens bedömning är således att straffskalan för brott mot tystnadsplikt behöver skärpas. Bland annat föreslår utredningen att det 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. Utredningen föreslår vidare att det ska krävas uppsåt för tillämpning av det grova brottet. Straffskalan som föreslås möjliggör förutsättningar att under en förundersökning använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och i särskilt allvarliga fall även använda hemlig avlyssning av sådan kommunikation.

Utredningens förslag är att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i två år. Straffbestämmelsen kompletteras också med en egen straffskala och egen rubricering för grovt brott; *grovt brott mot tystnadsplikt*. Straffskalan för det grova brottet ska vara fängelse i sex månader till fyra år. För grovt brott mot tystnadsplikt ska det krävas uppsåt.

Jämställdhetsanalys

Utredningen lyfter att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utredningen menar att deras förslag om nya brottstyper för våld eller hot mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner och förgripelse mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner omfattar alla inom de utpekade yrkesgrupperna oavsett kön. Utredningen refererar till Brås studie *Yrkesrelaterad utsatthet för brott i vilken framgår att utsattheten för brott som sker med anledning av yrket mellan 2006 och 2017 till antalet var störst inom kvinnodominerade yrken*. Vidare refererar utredningen till SCB:s rapport *Hot, våld och oro 1980–2017 i vilken anges att det under perioden var vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för både våld och hot i arbetet*. Flera av de yrkesgrupper som faller under det förstärkta straffrättsliga skyddet som föreslås är stora yrkesgrupper med kvinnodominans. Utredningen menar att i den utsträckning förslagen om brott mot utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner kan bidra till att motverka utsatthet inom de utpekade yrkesgrupperna, kan förslagen även bidra till att uppnå regeringens jämställdhetsmål och konstaterar att förslaget om en ny straffskärpningsgrund är könsneutralt. I utredningen beskrivs detta enligt nedan citat.

”Den straffskärpningsgrund vi föreslår kan – i den mån den kan motverka utsatthet bland journalister och andra medarbetare – få positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget kan också medföra att frågan om journalisters utsatthet synliggörs och att flera journalister anmäler de angrepp de utsätts för. Det kan i sin tur minska självcensuren och leda till att ämnen som leder till mycket hat och hot, såsom frågor om bl.a. jämställdhet och feminism, fortsatt debatteras i det offentliga rummet. Sammantaget är vår bedömning att också förslaget om en ny straffskärpningsgrund kan bidra till att uppnå regeringens

jämställdhetsmål. I övrigt kan förslagen inte förväntas få några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten”¹.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på utredningen som helhet och välkomnar de förslag som utredningen presenterar.

Personal inom socialtjänsten är en av de yrkesgrupper som identifieras i utredningen som särskilt utsatta för bland annat hot och våld i sitt arbete och som inte omfattas av 17 kap. brottsbalken. Förvaltningen delar utredningens bild avseende att personal inom socialtjänsten utövar funktioner som är av vikt att utföras utan otillbörlig påverkan så att de samhällsnyttiga funktionerna kan upprätthållas. Förvaltningen stödjer förslaget om att det i brottsbalken införs två nya brott, *våld eller hot mot utövare av viss samhällsnyttig funktion* och *förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion*. Personal inom socialtjänsten omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna vilket innebär att yrkesgruppen ges motsvarande skydd som 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, vilket förvaltningen välkomnar.

Utredningen framhåller att nuvarande straffskala för brott mot tystnadsplikt inte bedöms vara i proportion mot allvaret i den brottslighet som träffas av straffbestämmelsen. Utredningens förslag är att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i två år. Förvaltningen välkomnar utredningens förslag då röjande av hemliga uppgifter kan ha stor skadeverkan för den enskilda, för anhöriga, för offentlig verksamhet eller för allmänhetens förtroende för verksamheten. Inom socialtjänstens verksamheter kan exempelvis röjande av känsliga personuppgifter medföra allvarlig skada i ärenden med skyddade personuppgifter och där informationen avser en person som lever under en hotbild från en tidigare närstående.

Sammanfattningsvis ställer sig förvaltningen positivt till de förslag som presenteras och föreslår därmed att socialnämnden godkänner tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss av *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2)*

Bilagor

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