



Kommittédirektiv

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Sammanfattning

När utövare av samhällsnyttiga funktioner utsätts för våld, hot, trakasserier och andra brott utgör det inte bara ett angrepp på dem som personer utan i förlängningen även på det demokratiska samhället. Det straffrättsliga skyddet för dessa grupper måste därför vara ändamålsenligt och starkt. Det finns många för samhället viktiga funktioner som inte omfattas av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken. Mot den bakgrunden behövs det en fortsatt analys av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och av hur ett sådant skydd kan uppnås. Det finns också anledning att i detta sammanhang se över det straffrättsliga skyddet för journalister och andra personer som på ett jämförbart sätt utövar sin yttrandefrihet, och överväga om det finns behov av åtgärder för att stärka det.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att

- analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner bör utformas,
- analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps, samt
- ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet,

särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet.

För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten är det också nödvändigt att det finns ett effektivt och ändamålsenligt system för straffrättsligt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Allmänheten har ett berättigat krav på att arbetet inom den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt.

Utredaren ska därför även

- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas, samt
- överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

Uppdraget att stärka det straffrättsliga skyddet för vissa samhällsnyttiga funktioner

Det finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra, som i varierande utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier. På senare tid har olika former av trakasserier såsom hot om självmord, uthängning i sociala medier eller obefogade enskilda åtal blivit allt vanligare (se Arbetsgivarverkets hemställan den 19 juni 2019, dnr Ju2019/02310/L5, Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier). I den mån det handlar om myndighetsutövande funktioner omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 1, 2 och 4 §§ utgör till viss del kvalificerade former av straffbestämmelserna om misshandel och olaga hot. Genom 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de föregående paragraferna till vissa funktioner som inte utövar myndighet, bl.a. väktare och taxichaufförer. Det finns emellertid många funktioner som faller utanför skyddet i 17 kap. brottsbalken. Sålunda faller t.ex. vissa angrepp mot ambulans- och

räddningstjänstpersonal under uttryckning i regel utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte alltid innefattar myndighetsutövning. När det gäller hälso- och sjukvård utgör sådan verksamhet normalt inte myndighetsutövning.

Frågan om ett stärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner har utretts inom ramen för Blåljusutredningen (Ju 2016:23). Utredningen konstaterade i delbetänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) att det fanns ett behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för ett flertal samhällsnyttiga funktioner. Utredningen ansåg dock att det inte var möjligt eller lämpligt att avgränsa ett stärkt skydd till vissa utpekade verksamheter eller yrkesgrupper. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att ett sådant skydd skulle omfatta samtliga yrkesutövare. Enligt utredningen skulle detta åstadkommas genom en ny s.k. straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken, enligt vilken det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt ska beaktas om den tilltalade har angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Utredningen föreslog dessutom språkliga ändringar i 17 kap. brottsbalken och att bestämmelserna om vilka som har ett utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken skulle samlas i en enda lag, lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Syftet med det sistnämnda förslaget var att göra regleringen i 17 kap. mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa.

I propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155) bedömde regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att den föreslagna straffskärpningsgrunden hade betydande nackdelar. Regeringen kom därför sammantaget fram till att det inte framstod som lämpligt att införa den. I stället ansåg regeringen att frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och om hur ett sådant skydd kan uppnås på ett annat och mer ändamålsenligt sätt borde utredas ytterligare (s. 38). Eftersom en ny utredning kunde komma att föreslå ändringar i 17 kap. brottsbalken, bedömde regeringen vidare att det saknades tillräcklig anledning att inom ramen för det lagstiftningsärendet ta ställning till Blåljusutredningens förslag avseende bl.a. lagen om skydd för viss tjänsteutövning (s. 34 och 35).

Som aviserats i ovan nämnda lagstiftningsärende behövs en fortsatt analys av vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt

skydd och hur ett sådant skydd kan uppnås. Frågorna har även behandlats av riksdagen i flera tillkännagivanden. Riksdagen har tillkännagett för regeringen

- att det bör tillsättas en utredning i syfte att bredda det straffrättsliga skyddet även för andra samhällsviktiga yrkesfunktioner och att frågan om vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd skyndsamt blir föremål för överväganden (bet. 2019/20:JuU8 punkt 6 och 7, rskr. 2019/20:43),
- att våld eller hot mot personal inom räddningstjänsten och hälso- och sjukvården bör straffas lika hårt som våld eller hot mot polisen och att det bör införas ett nytt brott, våld mot alarmeringstjänstpersonal, där det inte uppställs något krav på att angreppet sker mot någon i dennes myndighetsutövning (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211),
- att ett särskilt brott ska omfatta angrepp mot personal inom hälso- och sjukvården samt att våld mot personal inom hälso- och sjukvården och andra vitala samhällsfunktioner ska ha ett minimistraff på sex månaders fängelse (bet. 2017/18:JuU14 punkt 14, rskr. 2017/18:240),
- att det behövs fler åtgärder för att stärka tryggheten för personal och patienter, t.ex. när obehöriga personer tar sig in på sjukhus och stör ordningen (bet. 2017/18:JuU13 punkt 18, rskr. 2017/18:254 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 13, rskr. 2019/20:43), och
- att Tullverkets och Kustbevakningens personal bör omfattas av samma straffrättsliga skydd som poliser (bet. 2019/20:JuU8 punkt 5, rskr. 2019/20:43).

En annan fråga som uppkommit med anledning av den omfattande spridningen av det nya coronaviruset gäller det straffrättsliga skyddet mot hot om och faktiskt spridande av sådan smitta. Det har exempelvis uppmärksamrats att det förekommer att personer medvetet hostar mot andra, t.ex. poliser, och uppger sig vara smittade av det nya coronaviruset. Den typen av beteenden kan enligt den praxis som finns på området redan i dag aktualisera straffrättsligt ansvar genom t.ex. bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman. Men även med det i åtanke är det angeläget att se

över om det straffrättsliga skyddet också i detta avseende är ändamålsenligt utformat.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivanden,

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd,
- analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa samhällsnyttiga funktioner bör utformas och i det sammanhanget
- särskilt överväga om det finns anledning att införa nya brott eller om ett förstärkt straffrättsligt skydd lämpligen kan tillgodoses t.ex. genom en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, eller på något annat sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma om våld mot tjänsteman bör få en strängare straffskala

För våld eller hot mot tjänsteman döms den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd (17 kap. 1 § brottsbalken). Detsamma gäller den som på motsvarande sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen.

Bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken ändrades den 1 juli 2016 bl.a. på det sättet att det infördes en ny gradindelning av brottet, vilken innebar att den tidigare ringa graden togs bort och att en grov grad infördes. Vidare infördes nya regler om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (se prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet). Enligt dessa ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffet för våld eller hot mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst ett och högst sex år. Straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärptes den 1 januari 2020 (se

prop. 2018/19:155). Höjningen innebär att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar för normalgraden av brottet och att det därmed skapas utrymme för en strängare straffmätning även för de brotten. Riksdagen har tillkännagett att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43). I det senare betänkandet anføres bl.a. följande.

Brottet våld mot tjänsteman är ett allvarligare brott än hot mot tjänsteman. För att markera den skillnaden är det nödvändigt med en uppdelning av dessa brott och en skärpt straffskala för våld mot tjänsteman. Detta har tidigare tillkännagetts för regeringen. Några åtgärder för att tillmötesgå det tillkännagivandet har inte vidtagits. Mot den bakgrunden finns det anledning att uppmana regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att våld mot tjänsteman får en egen brottsrubricering där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivanden,

- analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet

Det har blivit allt vanligare att yttrandefriheten hotas genom att den som deltar i den offentliga debatten eller bevakar frågor och skeenden i samhället – såväl i etablerade medier som i andra forum – får ta emot hot, förolämpningar och andra kränkande uttalanden. En undersökning från Göteborgs universitet (2019) visar att nästan var tredje journalist utsattes för hot och drygt två av tre mottog nedsättande kommentarer de senaste 12 månaderna. Bland de utsatta journalisterna har drygt fyra av tio någon gång avstått från att bevaka vissa ämnen, personer eller grupper på grund av risken för hot. Som undersökningen visar riskerar sådana angrepp att leda till

att den som drabbas avstår från viss rapportering eller granskning av rädsla att utsättas för hot eller andra brott.

I ett demokratiskt samhälle är tryck- och yttrandefriheten en nödvändig hörnsten. Den svenska folkstyrelsen bygger på bl.a. fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § regeringsformen). Att journalister, opinionsbildare eller andra liknande yrkesgrupper och personer har möjlighet att fritt uttrycka sig i den offentliga debatten, t.ex. genom att rapportera om olika ämnen och granska såväl myndigheter som organisationer och enskilda som utövar makt, är centralt för att människor ska få en bild av samhället och själva kunna bilda sig en egen uppfattning. Fri åsiktsbildning och nyhetsförmedling är därför en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Om den granskande journalistiken, nyhetsförmedlingen eller opinionsbildningen undertrycks genom olika former av brottsliga angrepp kan det i förlängningen försvaga demokratin. Det finns ett starkt samhällsintresse av att människor känner trygghet i att kunna kommunicera, förmedla nyheter samt delta i samhällsdebatten och i det fria åsiktsutbytet utan att deras personliga integritet på olika sätt angrips. Det är därför viktigt att det finns ett starkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet.

Angrepp på den som utövar sin yttrandefrihet är genom olika bestämmelser redan i dag straffbara, som exempelvis misshandel, olaga hot, ofredande och förtal. Dessa generellt tillämpliga bestämmelser utgör det viktigaste straffrättsliga skyddet. För vissa brottsliga angrepp som sker i grundlagsskyddade medier kan särskilda straffbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bli tillämpliga.

Därutöver finns i viss utsträckning särskilda bestämmelser som innebär att brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet kan bedömas strängare än motsvarande gärningar där något sådant motiv inte finns. Enligt 18 kap. 5 § brottsbalken döms den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, för brott mot medborgerlig frihet till fängelse i högst sex år. Bestämmelserna i 18 kap. brottsbalken handlar om högmålsbrott. Med det menas angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet. Det är alltså fråga om väldigt allvarliga och under mycket speciella förhållanden förekommande brott. Bestämmelsen i 5 § om brott mot medborgerlig frihet anknyter till

detta. Vid paragrafens införande 1965 angavs i förarbetena att det huvudsakliga syftet var att komma åt förberedande åtgärder till uppror eller högförräderi. Det angavs dock vidare att det inte är nödvändigt för ansvar enligt paragrafen att gärningen ingår som ett led i en rent statsfientlig verksamhet. Däremot avser rekvisitet att vissa medborgerliga fri- och rättigheter ska sättas i fara inte bara vissa enskilda personers rättigheter utan dessa rättigheter hos ”en vidare krets av medborgare” (se NJA II 1962:10 s. 274 f.). Bestämmelsen har sedan tillkomsten 1965 tillämpats endast vid ett fåtal tillfällen och dess tillämpningsområde anses vara mycket snävt.

Även vid straffvärdebedömningen finns utrymme för att bedöma brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet strängare. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff, med beaktande av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. I 29 kap. 2 § brottsbalken anges vidare i punktform olika omständigheter som vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas i försvårande riktning. Uppräkningen är endast exemplifierande. Det kan alltså även förekomma andra försvårande omständigheter än de uppräknade. Av doktrin och praxis framgår att ett överskjutande uppsåt att angripa någons yttrandefrihet eller den fria åsiktsbildningen, utan att det anges i 29 kap. 2 § brottsbalken, kan beaktas i straffskärpande riktning vid olika slag av brottsliga gärningar (se Jareborg m.fl., Straffrättens påföljdslära, 2017 s. 116, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 23 september 2010 i mål nr B 2002-10 och RH 2015:46).

Redan i dag finns alltså ett visst straffrättsligt skydd på området. Med beaktande av de risker utifrån demokrati- och yttrandefrihetsaspekter som uppkommer genom brottsliga angrepp mot personer som utövar sin yttrandefrihet, i förening med att mycket talar för att sådana angrepp utgör ett växande problem, finns det emellertid anledning att se över det straffrättsliga skyddet på området och överväga om det finns behov av åtgärder för att stärka det. Riksdagen har vidare tillkännagett att regeringen bör utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper som är särskilt betydelsefulla för det demokratiska systemet (bet. 2019/20:JuU6 punkt 3, rskr. 2019/20:42).

Ett sätt att förstärka det straffrättsliga skyddet kan vara att vidga uppräknningen av försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet

enligt 29 kap. 2 § brottsbalken till att avse brott där ett motiv varit att hindra någon från att utöva sin yttrandefrihet eller angripa den som utövat den rättigheten. Det skulle i så fall bli fråga om att kodifiera och förtydliga det som redan har tillämpats i praxis, att gärningspersonens s.k. subjektiva överskott i detta avseende skulle kunna tillmätas betydelse vid straffvärdebedömningen. Det kan noteras att det i nämnda bestämmelse infördes en ny särskild straffskärpningsgrund, som trädde i kraft den 1 januari 2020 och som innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om ett brott har begåtts mot någon på grund av dennes eller närståendes uppdrag som förtroendevald. Även andra alternativ än ändringar i 29 kap. 2 § brottsbalken bör övervägas.

Det finns olika gränsdragningsfrågor som är av väsentlig betydelse att ta ställning till för att en särskild lagreglering ska kunna övervägas närmare. Tidigare var nyhetsförmedling och opinionsbildning i stor utsträckning förknippade med s.k. traditionella medier. Genom utvecklingen av sociala medier kan numera var och en delta i den offentliga debatten, t.ex. genom att bevaka eller rapportera om skeenden i samhället med stor möjlighet till spridning och genomslag. Denna utveckling väcker frågor om hur ett förstärkt straffrättsligt skydd bör vara konstruerat och närmare avgränsat. Det blir viktigt att ta ställning till om endast brott riktade mot personer med en mer tydlig journalistisk roll, såsom de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet, ska omfattas av ett förstärkt skydd eller om det ska gälla brott mot alla personer som uttrycker sig i den offentliga debatten genom t.ex. nyhetsförmedling, opinionsbildning eller kunskapsförmedling. Dessutom bör det övervägas om varje brott som kan anses betingat av att målsäganden uttryckt sig offentligt ska omfattas, eller om det ska krävas ett mer tydligt motiv att påverka åsiktsbildningen i samhället.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivande,

- ta ställning till om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som riktar sig mot någon som utövar sin yttrandefrihet, särskilt inom ramen för yrkesmässigt bedriven nyhetsförmedling eller annan journalistisk verksamhet,
- överväga hur ett sådant förstärkt skydd i så fall bör utformas och avgränsas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att göra en översyn av tjänstefelsansvaret

Ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel

Allmänheten har ett berättigat krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten är det nödvändigt att det finns ett effektivt system för ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter. Ett effektivt system för ansvarsutkrävande stärker också medborgarnas rätts-säkerhet. Mot denna bakgrund är det viktigt att straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat.

Utformningen av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel har varierat genom åren. År 1975 genomfördes en genomgripande ämbetsansvarsreform som medförde en betydande avkriminalisering av fel och försummelser i den offentliga verksamheten (prop. 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.). Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar utdömas. Efter reformen väcktes i riksdagen krav på utvärdering och en kommitté fick i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn. Det konstaterades att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och några ändringar i fråga om det straffrättsliga ansvaret gjordes därför inte (Ds Ju 1983:7).

År 1989 genomfördes en ny reform som bl.a. innebar att det straffrättsliga tjänsteansvaret vidgades på så sätt att straff skulle kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattade felaktig myndighetsutövning utan även för andra oriktiga handlingar som hade nära anknytning till myndighetsutövning. Straffansvar skulle vidare kunna utdömas vid oaktsamhet och inte endast vid grov oaktsamhet eller uppsåt (prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken [tjänstefel] s. 12–14 och 18–20).

Av tjänstefelsbestämmelsens nuvarande lydelse framgår bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse

som grovt, döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (20 kap. 1 § brottsbalken).

Sedan såväl 1975 års reform som 1989 års reform har frågan om tjänstemannaansvaret varit föremål för omfattande diskussion. Det har bl.a. ifrågasatts om avkriminaliseringen som blev följd av 1975 års reform gick för långt och om det straffrättsliga ansvaret på nytt borde utökas. Frågan behandlas även i ett tillkännagivande från riksdagen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel (se bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229). I betänkandet anføres bl.a. att ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det anføres vidare att ett utökat straffansvar skulle stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. En översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör därför göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt riksdagen bör lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet. Det framhålls dock att det inte är fråga om en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av att analysera om den nuvarande straffrättsliga regleringen om tjänstefel i tillräcklig utsträckning tillgodoser medborgarnas berättigade krav på ett effektivt och ändamålsenligt system för utkrävande av straffrättsligt ansvar.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

En översyn av straffskalan för brott mot tystnadsplikten

Som framhållits avseende bestämmelsen om tjänstefel har allmänheten ett berättigat krav på att den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Medborgarna ska kunna känna förtroende för att uppgifter som är av sådan karaktär att de enligt lag är att anse som särskilt skyddsvärda, inte avslöjas eller utnyttjas på ett olovligt sätt.

Av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikten följer att den som röjer uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms, om gärningen inte annars är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår sådan gärning döms till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (se 20 kap. 3 § brottsbalken).

Straffansvaret för brott mot tystnadsplikten omfattar de gärningar som är så klandervärda att de bör träffas av straffansvar. Något skäl att ändra det straffbara området har inte framkommit. När det gäller brottets allvar konstaterar regeringen att ett brotts straffskala är avsedd att spegla lagstiftarens syn på gärningens allvar och förhållande till andra brott. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens som i korthet innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff.

Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikten omfattar röjande av sådana uppgifter som enligt lag eller annan författning ska hemlighållas, t.ex. uppgifter som förekommer inom sjukvård, socialtjänst, polis och domstol. De skadeverkningar som röjandet kan ge upphov till kan vara mycket varierande. Det kan vara fråga om uppgifter vars röjande kan innebära en allvarlig integritetskränkning för den enskilde. Även i andra fall, som t.ex. vid röjande av skyddade personuppgifter, kan gärningen leda till allvarliga konsekvenser för den enskilde och dennes anhöriga.

Straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör spegla allvaret i brottsligheten och ge tillräckligt utrymme att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

När konsekvensbeskrivningarna tas fram ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort. Om förslagen medför ökade kostnader för stat, region eller kommun, ska förslag till finansiering lämnas.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska också inhämta information från t.ex. övriga nordiska länder om hur de har reglerat de frågor som uppdraget avser samt ta del av den kunskap och erfarenhet som de har på området.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom utredningsväsendet och EU. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

(Justitiedepartementet)