

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU6

Brott mot förtroendevalda

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i brottsbalken. Lagändringen syftar huvudsakligen till ett förstärkt straffrättsligt skydd när det gäller brott som begås mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget.

Förslaget innebär att en ny straffskärpningsgrund införs i brottsbalken. Som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska det särskilt beaktas om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehåft ett uppdrag som förtroendevald.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Utskottet föreslår även ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden. Utskottet anser att frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd även för andra för det demokratiska systemet särskilt betydelsefulla yrkesgrupper, såsom exempelvis journalister, bör utredas.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:154 Brott mot förtroendevalda.

Ett yrkande i en följdmotion.

Sex yrkanden i sex motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Brott mot förtroendevalda	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Brott mot förtroendevalda**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:154.

2. **Straffskärpning för brott mot förtroendevalda**

Riksdagen avslår motionerna
2019/20:541 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 24 och
2019/20:2510 av Hans Rothenberg (M).

3. **Ett mer heltäckande straffrättsligt skydd mot system- och demokratihotande brott**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper som är särskilt betydelsefulla för det demokratiska systemet och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2019/20:318 av Andreas Carlson m.fl. (KD),
2019/20:1373 av Monica Haider och ClasGöran Carlsson (båda S) och
2019/20:3070 av Christer Nylander m.fl. (L) yrkande 8.

4. **En ny brottsrubricering för brott mot demokratin**

Riksdagen avslår motionerna
2019/20:2170 av Lotta Finstorp (M) och
2019/20:3218 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2.

Stockholm den 14 november 2019

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Petter Löberg (S), Magdalena Schröder (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD), Mikael Damsgaard (M), Jessica Thunander (V) och Karolina Skog (MP).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2018/19:154 Brott mot förtroendevalda. I propositionen föreslår regeringen att en ny straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begås mot förtroendevalda. Förslaget innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En följdmotion har väckts med anledning av propositionen. I betänkandet behandlar utskottet också sex motioner från allmänna motionstiden 2019/20. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Brott mot förtroendevalda

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag.

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för yrkesgrupper som är särskilt betydelsefulla för det demokratiska systemet och tillkännager detta för regeringen.

Riksdagen avslår övriga motionsyrkanden, vilka rör bl.a. en ny brottsrubricering för brott mot demokratin.

Propositionen

Bakgrund

De förtroendevaldas utsatthet för bl.a. trakasserier, hot och våld har lett till att frågan om ett förstärkt rättsligt skydd har diskuterats under en längre tid. År 2004 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdraget att motverka och förebygga hot och våld mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting. Kommittén överlämnade betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46) till regeringen i april 2006. Kommittén bedömde att brott mot förtroendevalda förekommer i en sådan utsträckning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa demokratiska systemet och borde motverkas genom en förstärkning av det straffrättsliga skyddet. Betänkandet avskrevs 2009 av regeringen med hänvisning till att det straffvärde som gäller generellt bör vara tillräckligt avskräckande och gälla även för den här typen av brott (se prop. 2009/10:1 utg.omr. 1 avsnitt 9.5.2).

En bokstavsutredare fick i januari 2014 i uppdrag av den dåvarande EU-, demokrati- och konsumentministern att kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda. Utredaren fick inte i uppdrag att lämna några förslag till lagändringar. Vid redovisningens remissbehandling framkom att vissa remissinstanser ansåg att det fanns anledning att se över och skärpa den straffrättsliga lagstiftningen om brott mot förtroendevalda.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag att kartlägga trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Av Politikernas trygghetsundersökning 2017 framkom att var fjärde förtroendevald utsattes för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt politiska förtroendeuppdrag under år 2016. Nästan var fjärde förtroendevald har påverkats i sitt uppdrag, antingen till överväganden eller till faktiska handlingar, på grund av utsatthet eller oro för att utsättas. Den

vanligaste konsekvensen är att den förtroendevalde undvikit att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga.

Behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda

Regeringen betonar att brott som begås mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget är allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling. Sådana brott utgör både direkt och i förlängningen ett angrepp inte bara mot den enskilde individen utan även mot demokratin som sådan. Särskilt allvarligt är det när utsattheten för dessa gärningar leder till att personer lämnar förtroendeuppdrag i förtid, fattar andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt eller undviker att engagera sig eller uttala sig i en viss fråga. De förtroendevalda spelar en central roll för det representativa och parlamentariska demokratiska systemet och det finns därmed ett starkt intresse av att de har förutsättningar att utöva förtroendeuppdraget obehindrat.

Enligt regeringen förekommer brott mot förtroendevalda i en sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot den representativa demokratin. Det är vidare en oroväckande utveckling att utsattheten för förtroendevalda ökar. De generella åtgärder som vidtagits är inte tillräckliga för att motverka denna utveckling. Det behövs därför ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda.

Skyddets avgränsning till gruppen förtroendevalda

Frågan om huruvida det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra grupper än förtroendevalda, vars arbete medför särskild utsatthet och som är betydelsefulla från ett demokrati- och yttrandefrihetsperspektiv, har lyfts vid olika tillfällen. I betänkandet Jakten på makten omnämns exempelvis journalister men även personal inom hälso- och sjukvården samt rättsväsendet som yrkesgrupper som är särskilt utsatta. I betänkandet Integritet och straffskydd (SOU 2016:7) pekas också på problematiken med angrepp på journalister, debattörer eller andra opinionsbildare.

I relation till detta anför regeringen att det under senare år vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder på det straffrättsliga området som har förstärkt det straffrättsliga skyddet mot hot, våld och kränkningar generellt. Exempelvis har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott såsom grovt olaga hot skärpts, straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning har förtydligats och moderniserats och bestämmelsen om olaga hot har utvidgats så att det är straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar.

Vidare menar regeringen att skyddet för andra grupper än förtroendevalda delvis är knutet till andra skyddsintressen och därför kräver delvis andra överväganden. Regeringen gör med anledning av detta inget ställningstagande till om det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra grupper än förtroendevalda nu.

Regeringens avsikt med det aktuella lagförslaget är att ge ett förstärkt skydd för den representativa och parlamentariska demokratin och dess företrädare.

De personer som inte är demokratiskt valda av folket eller fattar politiska beslut som de är ansvariga för omfattas inte på ett lika påtagligt sätt som förtroendevalda av detta skyddsintresse. Regeringen anser att varken de som kandiderar i val eller de som annars engagerar sig i partier, politiska frågor eller den politiska debatten bör omfattas av förslaget.

En ny straffskärpningsgrund

Efter att ha konstaterat att det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda övergår regeringen till att redogöra för hur ett sådant skydd bör utformas.

Ett alternativ skulle kunna vara att utvidga det kriminaliserade området genom en ny straffbestämmelse som tar sikte på fler eller andra typer av gärningar än de som är straffbelagda i dag. Regeringen framför att det faktum att förtroendevalda vittnar om att de utsätts för exempelvis trakasserier som inte i alla fall är att bedöma som brottsliga men som ändå kan medföra konsekvenser för den som utsätts skulle kunna tala för ett sådant alternativ. Enligt regeringen skulle dock en utvidgning av det kriminaliserade området kräva att det tydligt framgår vilka beteenden en sådan bestämmelse skulle ta sikte på och att det straffbara området klart skulle kunna avgränsas. Nödvändiga avvägningar i förhållande till vissa grundlagsfästa fri- och rättigheter skulle också behöva göras, såsom yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten.

Mot en särskild straffbestämmelse för brott mot förtroendevalda talar enligt regeringen också den omständigheten att sådana brott kan avse gärningar av vitt skilda slag. Även om brottsligheten i stor utsträckning kan antas utgöras av ofredande, ärekränkingsbrott och olaga hot kan det också förekomma misshandel eller andra allvarliga brott. För att en ny straffbestämmelse ska täcka de fall som bedöms som straffvärda skulle den alltså behöva omfatta gärningar av olika slag och med straffskalor som varierar stort. Regeringen pekar ut flera problem med en sådan straffbestämmelse. Införandet av en ny straffbestämmelse skulle innebära dubbelkriminalisering och riskera att leda till konkurrens- och gränsdragningsproblem i förhållande till annan straffrättslig lagstiftning. Vidare skulle en sådan bestämmelse komma att omfatta brott som i annat fall lyder under olika sorters åtal. En straffbestämmelse om brott mot förtroendevalda skulle tillhöra en kategori av brott som riktas mot staten och allmänheten vilken, som utgångspunkt, lyder under allmänt åtal. Det skulle även gälla brott bestående i ärekränkning av förtroendevalda, som annars är utpräglade s.k. målsägandebrott. Nackdelarna med en ny straffbestämmelse är sammanfattningsvis i regeringens mening så stora att det alternativet inte bör väljas.

I stället bör det enligt regeringen införas en ny straffskärpningsgrund. Genom att uttryckligen ange att domstolen ska beakta en viss omständighet som försvårande säkerställs, enligt regeringen, att den uppmärksammas vid bestämmandet av straffvärdet. Därigenom menar regeringen att det skapas

förutsättningar för en reell och generell straffskärpning för samtliga typer av brott som riktas mot en förtroendevald på grund av dennes uppdrag.

En särskild straffskärpningsgrund skulle kunna bidra till att motverka brott mot förtroendevalda även om den, liksom påföljdssystemet i övrigt, inte primärt syftar till att tillgodose allmänpreventiva intressen utan till att säkerställa att det utmätta straffet är proportionellt i förhållande till brottets allvar. Den skulle också ge en tydlig och betydelsefull signal om att samhället ser allvarligt på brottslighet som hotar den representativa och parlamentariska demokratin.

För att tydliggöra att straffskärpningsgrunden tar sikte på brott som har begåtts på grund av uppdraget som sådant och således inte mot den förtroendevalde som person bör bestämmelsen omfatta brott som begåtts mot en person som innehaft ett uppdrag som förtroendevald. Vidare bör bestämmelsen avgränsas till brott som begåtts på grund av förtroendeuppdraget.

Skyddet för förtroendevalda bör också avgränsas till förtroendevalda i stat, kommun, landsting, Sametinget och Europaparlamentet. En sådan avgränsning gör det tydligt att bestämmelsen är avsedd att ge ett förstärkt skydd för den representativa demokratin och dess företrädare och att den därmed tar sikte på just politiska uppdrag och inte andra förtroendeuppdrag.

Slutligen konstaterar regeringen att även närstående till förtroendevalda utsätts för trakasserier, hot eller våld med anledning av att de är anhöriga till en förtroendevald. Detta är något som många gånger kan påverka de förtroendevalda i utövandet av uppdraget, och regeringen anser därför att även närstående till förtroendevalda bör omfattas av straffskärpningsgrundens tillämpningsområde.

Regeringens förslag

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en särskild straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

Enligt regeringen bör lagändringen träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2020.

Motionerna

Brott mot förtroendevalda

I kommittémotion 2019/20:541 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 24 begärs att brott som begås mot förtroendevalda ska vara förenat med skärpt straff. Enligt motionärerna bör de förslag som läggs fram i den aktuella propositionen genomföras skyndsamt.

I motion 2019/20:2510 av Hans Rothenberg (M) efterfrågas skärpta straff för hot mot förtroendevalda politiska företrädare. I likhet med hot riktat mot

poliser borde hot mot förtroendevalda enligt motionären ses som inte bara ett angrepp på den enskilde utan ett angrepp på det demokratiska samhället.

Andra yrkesgruppers behov av ökat straffrättsligt skydd

I kommittémotion 2019/20:318 framför Andreas Carlson m.fl. (KD) kritik mot att propositionen pekar ut vissa grupper som mer skyddsvärda än andra. Enligt motionärerna är det inte lämpligt att införa en sådan straffskärpningsgrund. I stället bör regeringen återkomma med förslag som lyfter frågan på ett mer heltäckande sätt, där system- och demokratihotande brottslighet omfattas i större utsträckning än i nuvarande proposition. Motionärerna menar att det finns en mängd andra personkategorier som i likhet med förtroendevalda är skyddsvärda. Motionärerna nämner journalister, debattörer, bibliotekarier, sjukvårdspersonal och andra personkategorier som inte räknas in under skyddet för våld eller hot mot tjänsteman.

Monica Haider och ClasGöran Carlsson (båda S) anför i motion 2019/20:1373 att hot och hat mot journalister kan utgöra ett hot mot det demokratiska samtalet då det kan få journalister att själv censurera sig. Motionärerna menar att journalister bör få ett starkare straffrättsligt skydd mot hot och hat för att kunna fullgöra sina för demokratin avgörande uppgifter.

I kommittémotion 2019/20:3070 av Christer Nylander m.fl. (L) framförs att nästan sex av tio av landets journalister varit utsatta för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt yrkesutövande enligt en undersökning vid Göteborgs universitet. Vidare anförts att många hotade journalister uppger att deras arbete påverkats, exempelvis genom att de har valt bort att bevaka känsliga ämnen, personer och frågor. Motionärerna anser att en utredning bör tillsättas för att se över straffet för hot och våld mot journalister i samband med tjänsteutövning.

En ny brottsrubricering för brott mot demokratin

Lotta Finstorp (M) anför i motion 2019/20:2170 att Sverige bör stärka det juridiska skyddet för förtroendevalda genom att införa en särskild brottsrubricering om brott mot demokratin. Detta skulle enligt motionären vara en tydlig signal från samhället om att brott mot demokratin inte är acceptabelt.

Markus Wiechel m.fl. (SD) anför i motion 2019/20:3218 yrkande 2 att det bör införas en brottsrubricering för demokratibrott där hot mot politiker inkluderas. Motionärerna framför att hot mot förtroendevalda, inklusive lokalpolitiker, per definition utgör ett angrepp mot demokratin, när åsikts- och yttrandefriheten inskränks.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser allvarligt på att det demokratiska och representativa systemet hotas genom att förtroendevalda utsätts för brott på grund av förtroendeuppdraget. Utskottet delar regeringens uppfattning att det finns ett

behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. Vidare delar utskottet regeringens uppfattning att ett sådant skydd bör åstadkommas genom en ny straffskärpningsgrund. Utskottet anser mot den bakgrunden att den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd och att riksdagen bör bifalla regeringens lagförslag.

Motionsyrkandena om skärpta straff för hot mot förtroendevalda får anses vara tillgodosedda genom de nu föreslagna ändringarna i 29 kap. 2 § brottsbalken. Utskottet avstyrker därmed motion 2019/20:541 (SD) yrkande 24 och motion 2019/20:2510 (M).

Som framgår ovan delar utskottet uppfattningen att förtroendevalda i egenskap av folkets politiska företrädare är extra skyddsvärda i en demokrati och att brott mot dem kan bli skadligt för demokratin. Det finns dock även andra personkategorier som också är skyddsvärda. En viktig grupp som har utsatts för hot, våld och sabotage på senare år är journalister och redaktioner. Granskande journalistik är en förutsättning för en levande demokrati, men journalistiken är i dag hårt ansatt. Enligt en undersökning vid Göteborgs universitet har nästan sex av tio av landets journalister varit utsatta för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt yrkesutövande. Vidare uppger många hotade journalister att deras arbete påverkats, och att de har valt bort att bevaka känsliga ämnen, personer och frågor. I försvaret av tryck- och yttrandefriheten ingår även ett ansvar för att förebygga och förhindra hot, trakasserier och våld, som både enskilda och grupper riktar mot journalister och andra mediemedarbetare. Utskottet anser därför att regeringen bör utreda frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd även för andra för det demokratiska systemet särskilt betydelsefulla yrkesgrupper såsom exempelvis journalister. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen ge regeringen till känna. Därmed bifaller utskottet motionerna 2019/20:318 (KD), 2019/20:1373 (S) och 2019/20:3070 (L).

I likhet med regeringen bedömer utskottet att en ny brottsrubricering inte bör införas och avslår därmed motionsyrkandena 2019/20:2170 (M) och 2019/20:3218 (SD) yrkande 2.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:154 Brott mot förtroendevalda:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Följdmotionen

2019/20:318 av Andreas Carlson m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med en heltäckande skyddande lagstiftning för system- och demokratihotande brott och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:541 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

24. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om våld mot förtroendevalda och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:1373 av Monica Haider och ClasGöran Carlsson (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett starkare straffrättsligt skydd för journalister mot hat och hot och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2170 av Lotta Finstorp (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheterna att införa en ny brottsrubricering för att förstärka det juridiska skyddet för förtroendevalda på både kommunal nivå, regionnivå och riksnivå och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2510 av Hans Rothenberg (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att skärpa straffen för hot mot förtroendevalda politiska företrädare och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3070 av Christer Nylander m.fl. (L):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av påföljderna för hot och våld mot journalister och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3218 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skärpa straffen för hot mot förtroendevalda politiker genom att låta det klassas som demokratibrott och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.2 §¹

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, *eller*

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2018:540.