

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	7
3	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	9
3.1	Bakgrund	9
3.2	Allmänna utgångspunkter	11
4	Nuvarande ordning	15
4.1	Allmänt om straffvärdebedömningen.....	15
4.1.1	Den grundläggande regleringen om straffvärdebedömning	15
4.1.2	Särskilt om försvårande omständigheter.....	16
4.2	Relevant straffrättslig lagstiftning.....	16
4.3	Rättspraxis på området	17
4.4	Lagstiftningen i några andra nordiska länder	19
5	Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd	21
5.1	Vissa åtgärder har vidtagits.....	21
5.2	Förtroendevalda är fortsatt utsatta	23
5.3	Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda	26

6	Överväganden och förslag	29
6.1	Det straffrättsliga skyddet för personer som utövat förtroendeuppdrag förstärks.....	29
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	37
8	Konsekvenser av förslaget.....	39
8.1	Ekonomiska konsekvenser.....	39
8.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	39
9	Författningskommentar	41
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	41
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46)	45
Bilaga 2	Betänkandet Jakten på maktens lagförslag (SOU 2006:46)	51

1 Sammanfattning

Förekomsten av brott mot förtroendevalda är ett problem i samhället. Av Politikernas trygghetsundersökning 2017 som genomförts av Brottsförebyggande rådet (Brå) på uppdrag av regeringen framgår att var fjärde förtroendevald utsattes för trakasserier, hot eller våld under 2016. År 2012 var motsvarande andel en femtedel.

Under senare år har det genomförts flera reformer på straffrättens område som har stärkt det straffrättsliga skyddet även för personer som utövar förtroendeuppdrag. Dessa åtgärder har emellertid inte varit tillräckliga för att motverka utvecklingen. Utsattheten bland förtroendevalda ökar.

Det är av grundläggande betydelse för demokratin att var och en känner att de både har rätt och möjlighet att ifrågasätta de förtroendevaldas åsikter och beslut. Men det är även viktigt att det finns en gräns för på vilket sätt som en uppfattning får komma till uttryck. En förtroendevald ska inte behöva känna sig hotad eller utsättas för trakasserier som är att bedöma som brottsliga handlingar. Särskilt allvarligt är det om förtroendevalda påverkas av utsattheten på ett sådant sätt att det leder till faktiska handlingar, såsom att lämna förtroendeuppdrag i förtid, fatta andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt eller att undvika att engagera sig eller uttala sig i en viss fråga, dvs. en form av självcensur.

Att utsätta en förtroendevald för brott på grund av utövandet av uppdraget är i förlängningen inte bara ett angrepp mot den enskilde personen utan även mot det demokratiska systemet. Rätten att kunna utöva ett förtroendeuppdrag är således viktig att skydda för att demokratin ska kunna fungera obehindrat.

För att säkerställa ett samhälle med fri och öppen åsiktsbildning samt för att värna det demokratiska samtalet behövs det ett stärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. I promemorian föreslås

därför att det införs en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller som begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Lydelse enligt prop. 2017/18:59 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

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan

¹ Senaste lydelse 2010:370.

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.

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 utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller om det begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

3.1 Bakgrund

Brott mot förtroendevalda är ett problem i samhället. Av en undersökning som Brå genomfört på uppdrag av regeringen (Brå rapport 2017:9 Politikernas trygghetsundersökning 2017 – Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld 2016) framgår att var fjärde förtroendevald utsattes för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt politiska förtroendeuppdrag under 2016. År 2012 var motsvarande andel en femtedel. Förtroendevalda vittnar om att utsattheten påverkar dem i utövandet av uppdraget, exempelvis genom att de funderar på att lämna sina uppdrag eller att de undviker att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga.

Problematiken kring de förtroendevaldas utsatthet behandlades i betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46) som överlämnades i april 2006 av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda (nedan Kommittén). I Kommitténs uppdrag ingick bl.a. att kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda samt att lämna förslag till åtgärder som motverkar och förebygger sådant hot och våld. I uppdraget ingick också att överväga om det finns ett behov av förändring av det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda.

Kommittén bedömde att brott som begås mot förtroendevalda, med anledning av att de utövar de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem, förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Kommittén bedömde vidare att detta borde motverkas genom att det straffrättsliga skyddet för den demokratiska rättigheten att utöva sådana uppdrag förstärks. Mot denna bakgrund föreslogs det att det borde införas en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 §

brottsbalken för brott som begås mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Vid remissbehandlingen av betänkandet möttes förslaget till ny straffskärpningsgrund av positiv respons men även av kritik. Kritiken bestod främst i att förslaget till ny straffskärpningsgrund utpekar vissa personkategorier som mer skyddsvärda än andra och att lagstiftaren av olika skäl, bl.a. systematiska, inte borde införa en ytterligare punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken.

Betänkandet ledde inte till lagstiftning utan avskrevs av den dåvarande regeringen mot Budgetpropositionen för 2010 – Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. med i huvudsak följande motivering (se prop. 2009/10:1, utgiftsområde 1, s. 59 f.). ” [...] Utredningen menar att våld som riktas mot en förtroendevald också ska ses som ett hot mot demokratin och därför betinga ett högre straffvärde än andra liknande våldsbrott. Våld och hot om våld är allvarligt och ska stävas och beivras var och på vilken nivå det än förekommer i samhället. Det straffvärde som gäller generellt bör dock vara tillräckligt avskräckande och gälla även för den här typen av brott. Det är också svårt att försvara just gränsdragningen till förtroendevalda. Risken att utsättas för hot och våld omfattar fler grupper, till exempel politiker som inte är förtroendevalda, journalister och andra opinionsbildare. Regeringen anser för närvarande att det med ett samlat program och effektivare rättstillämpning går att åstadkomma en större allmänpreventiv effekt än vad en generell straffskärpningsbestämmelse skulle ge.”

I januari 2014 fick chefsåklagaren Torsten Angervåg 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. Uppdraget redovisades i juni samma år och omfattade 27 domar från och med 2000 fram till och med april 2014. Torsten Angervåg konstaterade i sin redovisning att underlaget var begränsat, vilket försvårade möjligheten att dra några säkra slutsatser av granskningen, men att de brott som förtroendevalda utsattes för i första hand var olaga hot och ofredande. Vidare konstaterades det i redovisningen att det inte fanns ett enda fall där domstolen direkt hade hänvisat till den allmänna bestämmelsen om straffvärdebedömning i 29 kap. 1 § brottsbalken, men att flertalet domstolar hade fört ett resonemang i domskälen om straffvärdet och det förhållande att målsäganden var förtroendevald.

Utifrån sin granskning gav Torsten Angervåg förslag på fyra möjliga framgångsfaktorer för lagföring av brott mot förtroendevalda. Det handlade om att ta fram en särskild checklista

för ärendet hos polis och åklagare samt att införa särskild kodning av brotten, tydligare angivelser av försvårande motiv i gärningsbeskrivningen och åklagarledda förundersökningar. I uppdraget ingick emellertid inte att lämna några förslag på ändringar av gällande lagstiftning. Mot denna bakgrund, och då det ansågs finnas goda förutsättningar att inom ramen för den gällande lagstiftningen bättre utreda och lagföra brott som begås mot förtroendevalda, lämnades inte några sådana förslag. Vid remissbehandlingen av redovisningen var det likväl vissa remissinstanser som uttalade att det fanns anledning att se över och skärpa den straffrättsliga lagstiftningen för brott mot förtroendevalda medan någon instans motsatte sig en sådan översyn.

3.2 Allmänna utgångspunkter

Förtroendevalda fyller en central funktion i ett demokratiskt samhälle

Sverige har ett demokratiskt styrelseskick där medborgarna i allmänna val utser de förtroendevalda som ska representera dem i fullmäktige och riksdag. Det är därför allvarligt när aktörer som har en sådan central funktion i det demokratiska samhället utsätts för trakasserier, hot eller våld. Särskilt allvarligt blir det när utsattheten får konsekvenser i form av faktiska handlingar såsom att lämna förtroendeuppdrag i förtid, fatta andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt eller att undvika att engagera sig eller uttala sig i en viss fråga. Sådana konsekvenser riskerar i förlängningen att påverka det demokratiska systemet.

Till det kommer att förtroendevalda, till skillnad från andra grupper som är särskilt utsatta och betydelsefulla för det demokratiska samtalet, är folkvalda. Det finns mot den bakgrunden ett starkt intresse av att värna det representativa systemet genom ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva uppdrag som förtroendevald.

Skyddet för andra grupper har stärkts

Frågan om det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra personkategorier 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. En ytterligare personkategori som inte heller faller in under begreppet förtroendevald är personer som kandiderar till val i stat, kommun och landsting.

Det har under senare år vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder på det straffrättsliga området som har förstärkt skyddet för dessa grupper generellt. Exempelvis har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, såsom grovt olaga hot, nyligen skärpts (se prop. 2016/17:108 *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott*). Vidare har straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning förtydligats och moderniserats. Bestämmelsen om olaga hot har även utvidgats så att det är straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar (se prop. 2016/17:222 *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*). Därtill ändrades det straffrättsliga regelverket på flera sätt den 1 juli 2016 i syfte att organiserad brottslighet skulle kunna motverkas mer effektivt (se prop. 2015/16:113 *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet*). Genom lagändringarna skärptes bl.a. synen på hot eller våld mot tjänsteman, vilket exempelvis kan omfatta angrepp på anställda inom rättsväsendet.

I januari 2018 lämnades Blåljusutredningens delbetänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2). I betänkandet ges förslag på ändringar för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner. Beredning av förslagen pågår i Regeringskansliet.

Det har således vidtagits ett antal åtgärder på det straffrättsliga området som stärker skyddet för andra personkategorier än förtroendevalda. Beredningen av Blåljusutredningens förslag bör

inte heller föregripas. Frågan om ett särskilt förstärkt skydd för andra grupper övervägs därför inte nu. Om behov skulle uppstå, t.ex. när det gäller personer som kandiderar till val i stat, kommun eller landsting, kommer frågan om skydd att övervägas i lämpligt sammanhang.

4 Nuvarande ordning

4.1 Allmänt om straffvärdebedömningen

4.1.1 Den grundläggande regleringen om straffvärdebedömning

Det är brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde som utgör utgångspunkten för påföljdsbestämningen. Att straffvärdebegreppet har en sådan central roll i påföljdsbestämningen framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt paragrafens första stycke ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av paragrafens andra stycke följer att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska vidare särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Det sagda innebär således att motivet för ett brott redan i dag är en faktor som ska beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde.

Med straffvärde avses brottets svårhet – eller allvar – i förhållande till andra brott eller med andra ord hur allvarligt brottet är. Föreskriften att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för de båda principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff.

4.1.2 Särskilt om försvårande omständigheter

Regleringen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras med de i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken uppställda katalogerna över försvårande respektive förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Enligt 29 kap. 2 § brottsbalken ska det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått, om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende, om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning, om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering, 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 eller annan liknande omständighet, eller om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

De försvårande omständigheterna som anges i paragrafen är alla hänförliga till det konkreta brottet. Uppräkningen är exemplifierande, vilket har markerats genom att det i inledningen till bestämmelsen stadgas att det vid straffvärdebedömningen särskilt ska beaktas om någon av de uppräknade omständigheterna föreligger. Det kan alltså komma i fråga att beakta även andra försvårande omständigheter än de som räknas upp i paragrafen. Omständigheterna ska beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. Härmed avses främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna men även exempelvis av förarbeten och rättspraxis (se prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.] s. 82).

4.2 Relevant straffrättslig lagstiftning

De straffbestämmelser som framför allt synes kunna bli tillämpliga vid brott som begås mot förtroendevalda är straffbestämmelserna

om misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken), olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken), olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c § brottsbalken), ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken), förtal (5 kap. 1 § brottsbalken), förolämpning (5 kap. 3 § brottsbalken) och skadegörelse (12 kap. 1 § brottsbalken). Det är även tänkbart att en upprepad brottslighet mot en förtroendevald i vissa fall skulle kunna bedömas som olaga förföljelse (4 kap. 4 b § brottsbalken).

Bestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning har nyligen förtydligats och moderniserats (se prop. 2016/17:222). För olaga hot och ofredande har vissa utvidgningar av det straffbara området skett, vilket innebär att även det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda har stärkts (se avsnitt 5.1).

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. Frågan om myndighetsutövning måste avgöras i varje enskilt fall utifrån beslutets karaktär och andra för bedömningen relevanta omständigheter (se NJA 1969 s. 17).

I vissa mycket speciella fall skulle straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 § brottsbalken) kunna aktualiseras. Bestämmelsen har tillämpats vid få tillfällen och dess tillämpningsområde måste anses vara mycket snävt (se SOU 2016:7 s. 566).

4.3 Rättspraxis på området

Domstolsavgöranden i fråga om brott mot förtroendevalda förekommer i förhållandevis begränsad omfattning. Som redovisats ovan under avsnitt 3.1 omfattar chefsåklagaren Torsten Angervågs

redovisning av uppdraget, att kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda, 27 domar från och med 2000 fram till och med april 2014. Av redovisningen framgår i huvudsak följande. De brott som förtroendevalda i första hand utsätts för är olaga hot och ofredande. Det är sällan som en förtroendevald kan komma i åtnjutande av det särskilda skydd som lagstiftaren avsett att ge dem som utövar myndighetsutövning genom brotten hot eller våld mot tjänsteman. Förutsättningarna för att kunna lagföra en gärningsman för brott mot medborgerlig frihet synes än mer begränsade. Det är endast undantagsvis som åklagaren i gärningsbeskrivningen särskilt anger att målsäganden är förtroendevald eller anger de omständigheter som anses vara försvårande. Det finns inget fall där domstolen direkt hänvisar till 29 kap. 1 eller 2 § brottsbalken. Däremot för flertalet av domstolarna resonemang i domskälen om straffvärdet och det förhållande att målsäganden är förtroendevald. Endast undantagsvis har den omständighet att brottet begåtts mot en förtroendevald uttryckligen medfört att påföljden påverkas i skärpande riktning.

Frågan om straffvärdebedömningen för brott mot förtroendevalda har därefter prövats i RH 2016:50. I avgörandet dömdes den tilltalade för misshandel, i form av slag i ansiktet med knuten näve, mot en förtroendevald som var invald i kommunfullmäktige och innehade uppdrag som ledamot i kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Både tingsrätt och hovrätt fann det utrett att misshandeln skett till följd av den förtroendevaldes politiska uppfattning och gärning. I tingsrätten bedömdes straffvärdet motsvara en månads fängelse med motiveringen att det var fråga om ett angrepp på en politiskt verksam person men där våldet orsakat relativt blygsamma skador. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst 50 timmar. I hovrätten skärptes emellertid straffet. Straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse och påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst 75 timmar. I domskälen anfördes att *”ett sådant angrepp på en förtroendevald politiker måste i förlängningen anses innebära ett angrepp även på demokratin. Detta gäller särskilt när angreppet har skett mot en politiker i T.A:s ställning. Även med beaktande av att den misshandel av T.A. som G.H. har gjort sig skyldig till har medfört endast måttlig smärta finns det därför anledning att se allvarligt på gärningen”*.

I två tingsrättsavgöranden som rör olaga hot respektive sexuellt ofredande förde domstolarna resonemang om att det fanns anledning att se särskilt försvårande på den omständigheten att gärningarna var riktade mot målsägandena i deras roll som förtroendevalda (se Lunds tingsrätts dom den 10 december 2015 i mål nr B 70–15 och Malmö tingsrätts dom den 11 oktober 2016 i mål nr B 4942–16).

4.4 Lagstiftningen i några andra nordiska länder

Finland

Enligt finsk rätt kan en förtroendevald tillhöra den personkrets som omfattas av definitionen i 40 kap. 11 § strafflagen. Enligt bestämmelsens andra punkt omfattas bl.a. ”kommunfullmäktige och andra genom allmänna val utsedda medlemmar av representantskapet i ett offentligt samfund som nämns i första punkten samt medlemmar av ett organ för ett offentligt samfund eller en inrättning som nämns i första punkten, såsom statsrådet, en kommunstyrelse, nämnd, direktion, kommitté, kommission eller delegation, samt andra förtroendevalda inom nämnda offentliga samfund eller inrättningar”.

Den omständigheten att förtroendevalda tillhör nyss nämnda personkrets får betydelse i flera olika avseenden. Dels omfattas förtroendevalda av tjänstebrottsansvaret i samma kapitel, dels åtnjuter de ett förstärkt straffrättsligt skydd genom bl.a. bestämmelserna om våldsamt motstånd mot tjänsteman och hindrande av tjänsteman (16 kap. strafflagen). I 21 kap. 2 § strafflagen finns vidare en bestämmelse som innebär att om en förtroendevald dödas uppsåtligen, kan det beaktas vid bedömningen av om gärningen är att rubricera som mord, dvs. den svåraste graden av uppsåtligt dödande (”om ett dråp begås genom att en tjänsteman dödas, medan denne på tjänstens vägnar upprätthåller ordning och säkerhet, eller på grund av tjänsteåtgärd och brottet även bedömt som en helhet är grovt”).

Att en gärning riktas mot en eller flera förtroendevalda med anledning av deras politiska engagemang kan även vara relevant vid

tolkningen av rekvisiten vid vissa brott, såsom vid brott mot staten eller terroristbrott.

Det finns vidare alltid en möjlighet för en finsk domstol att vid den allmänna straffvärdebedömningen ta hänsyn till om brottet är begånget mot en förtroendevald med anledning av förtroendeuppdraget.

Norge

Den norska straffeloven (strafflagen) innehåller inte någon särskild straffbestämmelse som uttryckligen ger förtroendevalda ett förstärkt straffrättsligt skydd. Däremot omfattas förtroendevalda av de allmänna straffbestämmelserna om bl.a. våld och hot.

Att ett brott är begånget mot en förtroendevald är inte heller angivet i lag som en försvårande omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av en gärnings straffvärde. Domstolen har emellertid möjlighet att lägga en sådan omständighet till grund för bedömningen i straffskärpande riktning då de försvårande omständigheterna som omnämns i straffeloven § 77 inte är uttömmande.

I straffeloven § 115 finns en straffbestämmelse som tar sikte på det högsta statsorganets verksamhet och som kan vara tillämplig vid exempelvis våld eller hot mot regeringsmedlemmar eller stortingsmedlemmar. I ett avgörande fann Høyesterett (Högsta domstolen) att en person som kastat en kaka på finansministern gjort sig skyldig till såväl en överträdelse mot straffeloven § 115 som till kroppskrenkelse enligt straffeloven § 271 (Rt. 2007 s. 1559).

5 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd

5.1 Vissa åtgärder har vidtagits

Lagstiftningsåtgärder

Flera av de lagstiftningsåtgärder som vidtagits på det straffrättsliga området under senare år har, trots att de inte direkt tagit sikte på förtroendevalda, medfört att även personer som utövar förtroendeuppdrag har erhållit ett starkare straffrättsligt skydd.

År 2010 genomfördes en reform av regelverket om straffmätning med det huvudsakliga syftet att åstadkomma höjningar av straffen för de allvarliga våldsbrotten såväl generellt som i förhållande till andra brott (se prop. 2009/10:147 Skärpt straff för allvarliga våldsbrott m.m.). Detta skulle uppnås genom att det redan befintliga utrymmet inom straffskalorna skulle tas i anspråk och således utan att straffskalorna ändrades. De allmänna bestämmelserna om straffvärde ändrades därför på så sätt att de objektiva omständigheter som är kännetecknade för allvarliga våldsbrott – att gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person – pekades ut som omständigheter som *särskilt* skulle beaktas vid bedömningen av straffvärdet och därmed värderas högre. Så skedde genom införandet av en ny andra mening av denna innebörd i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Det gjordes även ändringar som syftade till att ge försvarande och förmildrade omständigheter – enligt 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken – ökat genomslag. Detta i syfte att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet.

Den 1 juli 2016 ändrades det straffrättsliga regelverket på flera sätt för att organiserad brottslighet skulle kunna motverkas mer

effektivt (se prop. 2015/16:113). Genom lagändringarna skärptes bl.a. synen på våld och hot mot tjänsteman. En av de ändringar som genomfördes samtidigt i straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman var att begreppet tjänsteman infördes i brottsbeskrivningen av den straffbara gärningen för att beteckna den person som gärningen riktas mot. Den ändringen, som infördes på förslag från Lagrådet, är som nämnts ovan endast redaktionell och är inte avsedd att innebära någon saklig förändring (se avsnitt 4.2). Förtroendevalda som utövar myndighet t.ex. genom att fatta beslut i kommunala nämnder skyddas alltså av bestämmelsen på samma sätt efter lagändringen som före.

Därtill har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts nyligen mot bakgrund av att den allmänna skärpningen som skett med 2010 års straffmättningsreform inte ansågs ha fått tillräckligt genomslag (se prop. 2016/17:108). Exempelvis höjdes minimistraffet för grovt olaga hot från sex till nio månaders fängelse. Det infördes även höjda minimistraff för bl.a. grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt rån och grov utpressning.

Den 1 januari 2018 trädde huvuddelen av lagändringarna enligt propositionen Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten i kraft (se prop. 2016/17:222). I propositionen lämnas flera förslag för att modernisera och stärka skyddet för den personliga integriteten. Det införs bl.a. ett nytt brott – olaga integritetsintrång – som gör det olagligt att göra intrång i någon annans privatliv genom att sprida vissa slag av integritetskänsliga bilder och uppgifter. Vidare förtydligas och moderniseras straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning. Straffbestämmelsen om olaga hot utvidgas så att det blir straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar.

I januari 2018 föreslog Blåljusutredningen i sitt delbetänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) ett förstärkt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner. Betänkandet har remitterats och fortsatt beredning av betänkandets förslag pågår i Regeringskansliet.

Andra åtgärder

Regeringen har under senare år även vidtagit andra åtgärder för att minska de förtroendevaldas utsatthet. Exempelvis antog regeringen den 13 juli 2017 en handlingsplan Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer. Syftet med handlingsplanen är att stärka arbetet med att förebygga och hantera hot och hat mot journalister, förtroendevalda och konstnärer eftersom dessa aktörer anses vara särskilt utsatta i det demokratiska samtalet. Handlingsplanen omfattar åtgärder för ökad kunskap, stöd till dem som utsätts och åtgärder för ett stärkt rättsväsende.

Polismyndigheten arbetar aktivt med frågor som rör brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna samt den fria åsiktsbildningen. Av Polismyndighetens regleringsbrev för 2018 framgår bl.a. att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Vidare har Brå på uppdrag av regeringen vid fyra tillfällen genomfört Politikernas trygghetsundersökning för att kartlägga trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda för åren 2011, 2012, 2014 och 2016. Brå kommer även få i uppdrag att göra en kartläggning för valåret 2018.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har sedan 2016 fått medel för att utveckla och stödja kommunernas och landstingens arbete för att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda. Regeringen har även förstärkt finansieringen inför valåret 2018.

5.2 Förtroendevalda är fortsatt utsatta

Redan av betänkandet Jakten på makten framkommer att förtroendevalda är utsatta för trakasserier, hot och våld i relativt hög grad. Av Brås rapport 2015:12 Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället, framgår dessutom att riksdagspolitiker är den yrkesgrupp som vid tidpunkten för rapporten var mest utsatt för hot, våld, trakasserier eller liknande bland de yrkesgrupper som är av särskild betydelse för det demokratiska samhället. De var således mer utsatta än t.ex.

poliser, socialsekreterare och anställda inom Kriminalvården. Landstingspolitiker var lika utsatta som åklagare.

Brå har, som anförts ovan, vid fyra tillfällen genomfört Politikernas trygghetsundersökning där ordinarie ledamöter i Sveriges riksdag och fullmäktigeförsamlingar (kommuner och landsting) tillfrågats om deras utsatthet för trakasserier, hot och våld. Den senast gjorda undersökningen (Brås rapport 2017:9) avser utsattheten för 2016. I Sverige finns cirka 42 000 förtroendevalda men de allra flesta är fritidspolitiker som inte finns med i någon förteckning motsvarande den som finns för ledamöter i Sveriges riksdag och fullmäktigeförsamlingar. Den slutliga undersökningspopulationen i Brås rapport uppgick mot denna bakgrund till nästan 14 000 ledamöter, varav drygt 8 000 besvarade undersökningen.

Av Brås rapport framgår att var fjärde förtroendevald utsattes för trakasserier, hot eller våld i samband med sitt politiska förtroendeuppdrag under 2016. Utsattheten är lika stor bland kvinnor och män. Majoriteten av dem som utsatts har blivit det vid upprepade tillfällen. Utsattheten utgörs främst av hot och trakasserier medan våld är ovanligare. Den vanligaste typen av hot och trakasserier är hot eller påhopp via sociala medier. Yngre förtroendevalda är mer utsatta än äldre. Majoriteten upplever att händelsen var direkt riktad mot dem som förtroendevalda. Även närstående till förtroendevalda är drabbade. Drygt 3 procent (3,2 procent) uppgav att någon närstående hade blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld under 2016 på grund av den förtroendevaldes uppdrag. Det är en något högre andel än vid motsvarande undersökning 2012 (2,1 procent).

Brå har i sin senaste rapport för första gången kunnat jämföra utsattheten under två mellanliggande år (2012 och 2016), vilka är mer jämförbara än ett mellanliggande år och ett valår. Av jämförelsen går det att se att utsattheten totalt sett har ökat. 2012 var det knappt 20 procent som uppgav att de varit utsatta medan nivån för 2016 var 25 procent. Däremot var nivån för 2016 något lägre än för valåret 2014 (28 procent).

Bland förtroendevalda kvinnor är andelen som utsattes för hot eller påhopp via sociala medier, fått hotfull e-post eller blivit uthängda på internet högre 2016 än både 2012 och valåret 2014. Detta mönster återfinns inte bland förtroendevalda män.

Förtroendevalda som är mer aktiva på internet och i sociala medier är oftare utsatta, jämfört med dem som inte är lika aktiva. Vilken typ av uppdrag den förtroendevalda har, och i vilken omfattning uppdraget utförs, påverkar också den förtroendevaldas utsatthet. Undersökningen visar att utsattheten är högre bland de förtroendevalda som utövar sitt uppdrag på heltid och även bland dem som har uppdrag i flera politiska församlingar. Vanligast är att förtroendevalda förknippar utsattheten med ett engagemang i en särskild politisk fråga (27 procent).

Den vanligaste konsekvensen av utsatthet, eller oro för att utsättas, var att den förtroendevalde undvikit att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga. Bland dem som utsattes för våld, skadegörelse eller stöld hade en högre andel påverkats av sin utsatthet, än bland dem som utsattes för hot och trakasserier. Totalt hade nästan var fjärde (24 procent) av samtliga förtroendevalda i undersökningen påverkats i sitt förtroendeuppdrag, antingen till överväganden eller till faktiska handlingar, på grund av utsatthet eller oro för att utsättas.

Dryga två femtedelar (44 procent) av de utsatta förtroendevalda uppger att de påverkats i sitt förtroendeuppdrag, antingen till överväganden eller till faktiska handlingar. Bland utsatta förtroendevalda uppger nästan var tredje (29 procent) att de självcensurerade sig i något sammanhang kopplat till förtroendeuppdraget. En del av de utsatta förtroendevalda har faktiskt lämnat ett specifikt uppdrag (4,5 procent) eller samtliga uppdrag (3,3 procent) på grund av utsatthet eller oro för att utsättas. Andelen som övervägt att lämna ett specifikt eller samtliga uppdrag är dock högre (21 respektive 20 procent). Ungefär var sjätte person som hade utsatts (16 procent) tvekade också inför en åtgärd eller ett beslut medan 3,6 procent av de utsatta, och 2,3 procent av samtliga, påverkades till att fatta ett annat beslut eller vidta en annan åtgärd än vad som ursprungligen var tänkt. Jämfört med tidigare år var det även en större andel av de utsatta som uppgav att de självcensurerade sig eller som övervägt att lämna ett specifikt uppdrag eller samtliga uppdrag.

Precis som vid tidigare undersökningar uppfattas förövaren oftast vara en förargad medborgare (36 procent) eller en rättshaverist (24 procent). Den andel som uppfattade förövaren som medlem i en högerextremistisk eller rasistisk grupp eller i en

vänsterextremistisk grupp var markant högre 2016 än 2012 (30 procent jämfört med 19 procent). Det är inte ovanligt att förövaren finns inom den egna yrkesgruppen. En annan förtroendevald tillskrivs 16 procent av händelserna.

Andelen händelser som polisanmäls är fortsatt låg (19 procent). Våld, skadegörelse och stöld polisanmäldes i högre utsträckning än hot och trakasserier. Som skäl till att det inte gjorts någon polisanmälan angav störst andel (27 procent) att de inte trodde att det skulle leda till något, och för nästan var fjärde förtroendevald var skälet att de såg händelsen som en del i uppdraget.

5.3 Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda

Bedömning: Det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som utövar förtroendeuppdrag i stat, kommun eller landsting.

Sverige har ett demokratiskt styrelseskick där medborgarna i allmänna val utser de förtroendevalda som ska representera dem i fullmäktige och riksdag. Demokrati bygger på kommunikation mellan väljare och förtroendevalda. Väljarna har rätt att ifrågasätta de förtroendevaldas åsikter och beslut. Brister dialogen mellan förtroendevalda och väljare ökar risken för misstro mot politiker och likgiltighet inför demokratin. Det är samtidigt viktigt att det finns en gräns för på vilket sätt som en uppfattning om förtroendevaldas åsikter och beslut kan komma till uttryck. En förtroendevald ska inte behöva känna sig hotad eller utsättas för trakasserier som i andra sammanhang är att bedöma som brottsliga handlingar.

Förtroendevaldas synlighet och tillgänglighet är en viktig faktor för att kunna upprätthålla en väl fungerande dialog mellan förtroendevalda och väljare. Det främjar demokratin när förtroendevalda kan röra sig fritt, debattera i sociala medier och delta i offentliga sammanhang. På motsvarande sätt försvagas demokratin om tillgängligheten till de förtroendevalda minskar, om förtroendevalda på grund av hot, våld eller andra brottsliga handlingar påverkas i eller lämnar sina uppdrag eller om det blir

svårare att rekrytera nya personer till förtroendeuppdrag på grund av oro eller rädsla för att utsättas för brott.

Konsekvenser såsom att den förtroendevalde på grund av utsatthet eller oro överväger att lämna uppdrag eller tvekar inför ett beslut är oroväckande. När utsatthet eller oro också leder till faktiska handlingar som att lämna förtroendeuppdrag eller fatta andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt är det dock särskilt allvarligt. En annan faktisk konsekvens, som är mindre påtaglig men lika skadlig ur en demokratisk synvinkel, är de fall då en förtroendevald väljer att förhålla sig passiv i stället för att engagera sig eller uttala sig, dvs. en form av själv censur. Att utsätta förtroendevalda för brott på grund av utövandet av förtroendeuppdraget är därmed allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling eftersom det i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilde personen utan även mot demokratin som sådan. Detta måste komma till tydligt uttryck vid straffmätningen.

Av redovisningen ovan (avsnitt 5.2) framgår att brott mot förtroendevalda med anledning av att de utövat de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Visserligen bör den omständigheten att ett brott riktar sig mot en förtroendevald med avsikt att påverka denne i utövningen av hans eller hennes uppgifter redan i dag beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömning som alltid ska göras enligt 29 kap. 1 § brottsbalken. Så görs också i viss utsträckning men det är inte tillräckligt.

Det är vidare en oroväckande utveckling att utsattheten för förtroendevalda ökar. De åtgärder som vidtagits genom åren har således inte räckt till för att motverka denna utveckling. Att bl.a. straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning har förtydligats och moderniserats är av betydelse även för förtroendevalda men kan inte anses motverka deras utsatthet i tillräcklig omfattning.

Det finns därför sammantaget ett behov av ytterligare åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet för personer som utövat uppdrag som förtroendevalda i stat, kommun och landsting.

6 Överväganden och förslag

6.1 Det straffrättsliga skyddet för personer som utövat förtroendeuppdrag förstärks

Förslag: En särskild straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller som begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

Hur ska det förstärkta straffrättsliga skyddet utformas?

Det har i avsnitt 5.3 bedömts finnas ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som utövar förtroendeuppdrag. Frågan blir därför hur ett sådant förstärkt straffrättsligt skydd bör utformas.

Ett sätt att åstadkomma ett sådant skydd skulle kunna vara att ändra eller göra tillägg till redan befintliga straffbestämmelser, såsom bestämmelserna om brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 § brottsbalken) eller våld eller hot mot tjänsteman alternativt förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). En sådan lösning skulle emellertid vara förenad med flera nackdelar.

Brott mot medborgerlig frihet är ett högmålsbrott och som sådant placerat i 18 kap. brottsbalken. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att den är avsedd att komplettera straffbestämmelserna i 18 kap. 1 § brottsbalken om uppror och 19 kap. 1 § brottsbalken om högförräderi, med ett särskilt skydd för yttrande-, församlings- och föreningsfriheten (jfr NJA II 1962 s. 274 f.). Bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet tar således sikte på särpräglade förhållanden. Som tidigare redovisats i

avsnitt 4.2 är dess tillämpningsområde mycket snävt. För straffansvar torde det krävas att det förelegat en konkret fara för yttrande-, församlings-, eller föreningsfriheten på ett mer generellt plan i det svenska samhället (se SOU 2016:7 s. 566). De förhållanden som motiverade införandet av straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet överensstämmer alltså inte med de skäl som motiverar ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva ett förtroendeuppdrag. Bestämmelsen tar inte heller sikte på sådana mindre allvarliga trakasserier som kan prägla brotten mot förtroendevalda. En ändring av utformningen skulle därför i praktiken medföra att det införs en ny bestämmelse inom ramen för brottsrubriceringen om brott mot medborgerlig frihet.

En ändring av straffbestämmelserna om hot eller våld mot tjänsteman alternativt förgripelse mot tjänsteman i syfte att omfatta även brott mot förtroendevalda skulle inte heller vara invändningsfri. Ett av grundelementen i dessa bestämmelser är att det ska vara fråga om åtgärder i myndighetsutövning. Detta krav är sällan uppfyllt när det gäller det uppdrag som utförs av förtroendevalda. Den vanligaste anledningen till att förtroendevalda blir utsatta för brott handlar snarare om den förtroendevaldes engagemang i en särskild politisk fråga än ett särskilt beslut (se avsnitt 5.2). Till detta kommer att ett av de vanligaste brotten som begås mot förtroendevalda är ofredande (se avsnitt 4.3). Det är ett brott som typiskt sett varken omfattas av tillämpningsområdet för 17 kap. 1 eller 2 § brottsbalken. I likhet med vad Kommittén anför bedöms därför ändringar av nämnda straffbestämmelser inte vara en lämplig väg framåt.

Ett annat sätt att förstärka det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda 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. För ett sådant alternativ skulle kunna tala 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. En utvidgning av det kriminaliserade området skulle dock 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 friheter skulle också behöva göras.

Begränsningar i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten får endast göras för att tillgodose vissa angivna ändamål och måste vara nödvändiga och proportionerliga. Det straffbara området får t.ex. inte utsträckas på så sätt att det riskerar att inskränka diskussionen eller kritiken av frågor som förs inom den politiska debatten (jfr 2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen)

Mot en särskild straffbestämmelse för brott mot förtroendevalda talar vidare 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 emellertid också förekomma allvarligare former av misshandel eller andra brott av allvarligare slag. För att en ny straffbestämmelse ska täcka de fall som bedöms straffvärda skulle den alltså behöva omfatta gärningar av olika slag och med straffskalor som varierar stort. Bestämmelsen skulle därmed bli något av en lagteknisk anomali. En annan aspekt av detta är att en sådan bestämmelse skulle 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. En sådan ordning skulle, som även framhålls i betänkandet, riskera att hämma den politiska debatten. Nackdelarna med en lösning som går ut på att utvidga det kriminaliserade området genom en ny straffbestämmelse är därför sammanfattningsvis så stora att den inte bör väljas.

Ett ytterligare alternativ som därför bör övervägas för att uppnå ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som utövat förtroendeuppdrag – och som förordats av Kommittén – är införandet en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken. Paragrafen innehåller, som redovisats i avsnitt 4.1.2, försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Visserligen bör den omständigheten att ett brott begåtts mot en person som utövat ett uppdrag som förtroendevald på grund av förtroendeuppdraget redan i dag beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömning som alltid ska göras enligt 29 kap. 1 § brottsbalken. Så gör domstolarna också i viss utsträckning. Det står emellertid inte helt klart vilken betydelse den omständigheten, att ett brott riktas mot en person

som utövat ett uppdrag som förtroendevald, tillmäts vid straffmätningen. Av chefsåklagaren Torsten Angervågs redovisning framgår att denna omständighet – åtminstone uttryckligen – endast undantagsvis medför att påföljden påverkas i skärpande riktning (se avsnitt 4.3).

Genom att uttryckligen ange att domstolen ska beakta en viss omständighet som försvårande säkerställs att den uppmärksammas vid bestämmandet av straffvärdet. På så sätt skapas förutsättningar för en reell och generell straffskärpning för samtliga typer av brott som riktas mot en förtroendevald på grund av utövandet av uppdraget. En särskild straffskärpningsgrund skulle även ge en tydlig signal om att samhället ser extra allvarligt på brottslighet som hotar det representativa inslaget i demokratin. Det skulle också markera att rättsväsendet ska prioritera brott som begås mot förtroendevalda. I dag är det exempelvis ovanligt att det förhållandet att en person utövat ett uppdrag som förtroendevald framgår av stämmningsansökan som en omständighet som ska beaktas vid bedömandet av straffvärdet.

En invändning som skulle kunna resas mot att komplettera paragrafen med ytterligare en straffskärpningsgrund är risken att en alltför omfattande exemplifiering av försvårande omständigheter skulle kunna medföra att den blir för omfattande och att uppräknningen betraktas som mer eller mindre uttömmande. Varje enskild punkt kan vidare riskera att förlora i betydelse och verkan. Denna farhåga bör emellertid inte överdrivas. Införandet av en ny punkt innebär inte att bestämmelsen ska uppfattas som uttömmande. Sådana argument av närmast systematisk karaktär kan inte heller anses ha sådan tyngd att ändringen inte bör göras. Sammanfattningsvis görs därför bedömningen att ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag bör åstadkommas genom en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken.

Straffskärpningsgrunden ska gälla brott på grund av förtroendeuppdraget

Som redovisats ovan motiveras ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda inte främst av behovet av skydd för enskilda personer utan för skyddet av demokratin och det representativa

systemet. En straffskärpningsgrund vars ordalydelse tar sikte på att stärka skyddet för det demokratiska intresset skulle emellertid vara alltför allmänt hållen och därmed riskera att brista i förutsebarhet och tydlighet. Bestämmelsen bör därför i stället utformas så att den omfattar brott som begås mot förtroendevalda. En sådan ordning skulle ha den fördelen att skyddsintresset avgränsas.

För att ytterligare tydliggöra att bestämmelsen tar sikte på utövandet av uppdraget som förtroendevald – i förlängningen det representativa systemet – och inte individen som sådan görs bedömningen att den bör omfatta brott som begåtts mot en person som utövat ett uppdrag som förtroendevald. En förutsättning för den särskilda straffskärpningsgrundens tillämplighet bör vidare vara att brottet har begåtts på grund av utövandet av förtroendeuppdraget. Det får anses vara en nödvändig avgränsning eftersom det i annat fall torde innebära att en sådan straffskärpningsgrund skulle träffa alla brott som begås mot en person som utövat ett uppdrag som förtroendevald. En sådan tillämpning vore inte rimlig. Ett rekvisit i enlighet med det föreslagna innebär att om en förtroendevald exempelvis får sin cykel stulen utan att det finns ett samband med förtroendeuppdraget skulle straffskärpningsgrunden inte bli tillämplig. Om gärningsmannen däremot har avsett att hämnas, skrämmas eller påverka en förtroendevald eller att med brottet ha avsett att uttrycka sin ilska över att den förtroendevalde innehaft förtroendeuppdraget så kommer den särskilda straffskärpningsgrunden att vara tillämplig. Men det bör inte krävas att gärningsmannen har begått brottet på grund av något särskilt beslut som den förtroendevalde fattat eller någon annan särskild åtgärd som den förtroendevalde vidtagit. Det bör således vara tillräckligt att gärningsmannen inte delat den förtroendevaldes politiska uppfattning och begått gärningen mot bakgrund av det.

Enligt regeringsformen (1 kap. 1 § andra stycket) bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Beslutande politiska församlingar väljs som ett uttryck för det demokratiska representativa statsskicket på såväl statlig som landstings- och kommunal nivå. Ett parlamentariskt statsskick kännetecknas också av att regeringen utgår från och är beroende av

folkrepresentationen. Regeringen måste ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av den. Skyddet bör därför gälla för förtroendevalda på samtliga dessa nivåer. Det bör därför anges i lagtexten att skyddet avgränsas till förtroendevalda i stat, kommun och landsting (jfr även för denna avgränsning dir. 2004:102). En sådan avgränsning gör det också tydligt att bestämmelsen avser att ge ett förstärkt skydd för det representativa systemet och dess företrädare och att den därmed tar sikte på just politiska förtroendeuppdrag och inte andra förtroendeuppdrag, såsom exempelvis fackliga förtroendeuppdrag eller personer med god mans uppdrag.

Bestämmelsen bör även omfatta närstående till förtroendevalda

För att regleringen ska tillgodose behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för rättigheten att utöva förtroendeuppdrag krävs att den är ändamålsenligt avgränsad.

Av den undersökning om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda som Kommittén lät genomföra framgår att förtroendevaldas anhöriga utsätts för trakasserier, hot eller våld i viss utsträckning av just den anledningen att de är anhöriga till en förtroendevald. Det framgår vidare att det vid den tidpunkten var drygt en femtedel av riksdagsledamöternas anhöriga som hade blivit utsatta under en 17-årsperiod. Motsvarande andel för kommun- och landstingspolitiker var 9 procent. Mot den bakgrunden görs bedömningen att brott som begås mot närstående till förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget kan utgöra ett lika allvarligt hot mot det representativa systemet som om brottet begås direkt mot den förtroendevalde.

Regler som tar sikte på brott mot närstående förekommer förvisso redan idag. Av straffbestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken följer att det är straffbart att hämnas en tjänsteman genom att angripa dennes anhöriga. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig på närstående till vissa aktörer inom exempelvis rättsväsendet, såsom poliser och domare. Eftersom straffbestämmelsen förutsätter att gärningen går att hänföra till myndighetsutövning är dess tillämpningsområde i förhållande till närstående till förtroendevalda dock mycket begränsat.

Att närstående till förtroendevalda alltså är utsatta för trakasserier, hot eller våld på grund av den förtroendevaldes uppdrag bekräftas av resultatet i Politikernas trygghetsundersökning 2017 (se avsnitt 5.2). Det är även något som påverkar de förtroendevalda i utövandet av uppdraget. Det finns därför ett behov av att förstärka det straffrättsliga skyddet även för närstående till förtroendevalda.

Begreppet närstående

Begreppet närstående återfinns i ett fåtal bestämmelser i brottsbalken, närmare bestämt 4 kap. 4 a §, 6 kap. 6 §, 8 kap. 13 § och 29 kap. 2 § punkten 8. Det finns ingen gemensam definition av begreppet utan ledning får sökas i förarbetena till respektive bestämmelse.

I betänkandet Jakten på makten åsyftas med *närstående* den personkrets som omfattas av straffbestämmelsen om grov fridskränkning (4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken). Denna bestämmelse omfattar emellertid även *tidigare närstående*. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med närstående eller tidigare närstående ”i första hand en person till vilken gärningsmannen har eller har haft ett förhållande, t.ex. någon som är eller har varit gift med gärningsmannen eller sammanbor eller har sammanbott med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Men begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, t.ex. som är gärningsmannens mor eller far, syster eller bror eller som är nära släkt med gärningsmannen på annat sätt. Begreppet närstående omfattar även barn till gärningsmannen och barn till en person som gärningsmannen bor eller har bott tillsammans med, (styvbarn)” (se prop. 1997/98:55 s. 132).

Med hänsyn till tillämpningsområdet för det nu aktuella förslaget framstår det som lämpligt att närståendebegreppet ges samma innebörd här som i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken. Däremot bör bestämmelsen avgränsas på sådant sätt att tidigare närstående inte omfattas av förslaget.

Det föreslås därför sammanfattningsvis att det införs en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller

som begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att förslaget träder i kraft den 1 juli 2019.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att den nya bestämmelsen inte får tillämpas på ett sådant sätt att den ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

8 Konsekvenser av förslaget

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslaget kan komma att innebära vissa kostnadsökningar för Kriminalvården. Dessa bedöms dock som marginella och bör finansieras inom ramen för befintliga anslag. För rättsväsendets myndigheter i övrigt innebär förslaget inte några ökade kostnader.

Förslaget kan antas leda till något ökade kostnader för Kriminalvården. Eftersom det inte finns någon statistik tillgänglig över lagföringar för brott mot förtroendevalda är det svårt att uppskatta den exakta kostnadsökningen.

Förslaget innebär förvisso att straffvärdet kommer att påverkas i skärpande riktning. Det innebär att straffvärdet, såväl på bötesnivå som fängelsenivå, kommer att värderas något högre än vad det gör i dag. Samtidigt kan antalet lagföringar inte förväntas vara så pass högt att kostnaderna kommer öka annat än marginellt. Sammantaget görs därför bedömningen att den kostnadsökning som kan antas uppstå bör finansieras inom ramen för befintliga anslag.

För rättsväsendets myndigheter i övrigt bedöms förslaget inte innebära några ökade kostnader.

8.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bedömning: Förslaget bidrar till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

Förslaget om en ny straffskärpningsgrund är könsneutralt och omfattar alla förtroendevalda oavsett kön. Även om en bestämmelse har ett skyddsintresse som gäller lika för alla, kan emellertid olika grupper dra olika nytta av skyddet beroende på hur utsatt gruppen är. Av Politikernas trygghetsundersökning 2017 framgår att utsattheten totalt sett är jämn mellan kvinnor och män. Kvinnliga förtroendevalda står dock en något högre risk att utsättas för hot och trakasserier. Kvinnor uppger även oftare än män att de övervägt att byta eller lämna uppdrag med anledning av utsatthet eller oro. I den utsträckning lagstiftningen kan fungera som ett effektivt medel för att motverka förtroendevaldas utsatthet kan den även stärka kvinnors rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande på motsvarande sätt som gäller för män. En lagstiftning som leder till minskad utsatthet bidrar således till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

29 kap.

2 § 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,

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 utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller om det begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen tillförs en *punkt 9*. Därigenom läggs till uppräknningen av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting, eller om det begåtts mot en närstående till en sådan person på grund av förtroendeuppdraget.

Med förtroendevald i stat avses de personer som utses genom riksdagsval och deras ersättare samt de som utses att ingå i regeringen i enlighet med vad som följer av 3 kap. 1 och 2 §§ samt 6 kap. 1 § regeringsformen. Detta innebär att de 349 ledamöterna i riksdagen och deras ersättare samt statsministern och statsråden omfattas. Vidare omfattas Sametingets ledamöter och ersättare i enlighet med vad som följer av 2 kap. 2 § sametingslagen (1992:1433).

Med förtroendevald i kommun och landsting avses de förtroendevalda på kommunal- och landstingsnivå som definieras i 4 kap. 1 § och 2 § första stycket kommunallagen (2017:725). I enlighet med dessa paragrafer omfattas ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. Även de som inom kommunen eller landstinget fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid och har benämningen kommunalråd, borgarråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer omfattas. Med förtroendevalda avses även ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund. Utanför faller uppdrag i styrelser eller andra uppdrag för särskilda juridiska personer såsom bolag och stiftelser samt i statliga organ till vilka kommunerna eller landstingen väljer ledamöter och suppleanter. Personer som arbetar som politiskt tillsatta tjänstemän omfattas inte heller av begreppet förtroendevald.

Med närstående avses samma personkrets som omfattas av begreppet närstående enligt straffbestämmelsen i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Det innebär att som närstående räknas en person som den förtroendevalde har ett förhållande med. Det kan till exempel vara någon som är gift med den förtroendevalde eller som sammanbor med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Begreppet närstående omfattar även personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den förtroendevaldes föräldrar, syskon, barn

eller styvbarn eller någon som annars är nära släkt med den förtroendevalde. Närståendekretsen omfattar däremot inte tidigare närstående enligt 4 kap. 4 a §.

En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet är att brottet har begåtts på grund av att en person utövat ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun eller landsting. Det ska alltså finnas ett samband mellan brottet och förtroendeuppdraget. Det kan handla om att gärningsmannen har avsett att skrämmas, påverka eller hämnas en person som utövat ett förtroendeuppdrag eller uttrycka sin ilska över att den förtroendevalde innehaft förtroendeuppdraget. Däremot krävs det inte att gärningsmannen begått brottet på grund av något särskilt beslut som den förtroendevalde fattat eller någon annan särskild åtgärd som den förtroendevalde vidtagit. Det är således tillräckligt att brottet har begåtts på grund av att gärningsmannen inte delat den förtroendevaldes politiska uppfattning.

Det sagda innebär att ett olaga hot som framförts mot en förtroendevald som varit delaktig i ett beslut rörande exempelvis nedläggning eller omDispositionering av ett sjukhus eller en skola omfattas. Men bestämmelsen blir tillämplig också i den situationen att ett brott begåtts med anledning av att en förtroendevald deltagit i en politisk debatt eller liknande arrangemang eller på grund av personens politiska uppfattning eller engagemang. Det krävs däremot inte att förtroendeuppdraget innehades vid tidpunkten för gärningen så länge brottet skedde på grund av utövandet av förtroendeuppdraget.

Däremot är straffskärpningsgrunden inte tillämplig på brott som begåtts mot någon som utövat ett förtroendeuppdrag men där det saknas en koppling till förtroendeuppdraget. Den kan alltså inte tillämpas i det fallet att en förtroendevald t.ex. får sin cykel stulen, däckerna på bilen sönderskurna eller utsätts för ofredande i en krogkö utan att det finns något samband med förtroendeuppdraget.

Sammanfattning av betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46)

I vårt uppdrag har ingått att dels undersöka omfattningen av brott mot förtroendevalda och diskutera den demokratiska problematiken kring förekomsten av sådana brott, dels se över det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda och undersöka vilket stöd och vilken hjälp som erbjuds förtroendevalda som utsätts för brott.

Angående demokrati och etik

Kommittén vill betona hur betydelsefullt det är att partier och förtroendevalda såväl inom sina egna led, som tillsammans med medborgarna diskuterar kriterier och regler för den demokratiska processen. Vi betonar hur viktigt det är att förtroendevalda visar stor respekt för sin egen roll som auktoritativa beslutsfattare och i handling uppträder som förebilder i demokratin. Förtroendevalda bör rikta stor del av sin energi till utåtriktade processer i dialog med medborgare, och måna om att prioritera tid till detta. Kommittén vill också betona hur viktigt det är att arvodessystemen i landsting och kommuner för de så kallade fritidspolitikerna är utformade så att dessa förtroendevalda inte tvingas prioritera bort att ha uppdrag eller delta i möten med medborgarna av ekonomiska skäl eller för att de riskerar sin ställning i arbetslivet.

Kommittén menar att partierna har en viktig roll att fylla för att förstärka demokratin, motverka att förtroendevalda utsätts för övergrepp och även ta ansvar för förtroendevalda som ändå blir utsatta för sådana handlingar. Kommittén har tagit initiativet till en överenskommelse mellan partierna med mandat i Riksdagen under mandatperioden 2002–2006, om partiernas ansvar i detta sammanhang. Vi vill understryka hur viktigt det är att

överenskommelsen fullföljs och att detta arbete fortlever även när kommitténs arbete är avslutat.

Kommittén anser att förtroendevalda bör ta trakasserier, hot och våld som riktas mot dem på allvar, och att toleransen för sådana övergrepp bör vara noll. När övergrepp sker bör dessa regelmässigt anmälas till säkerhetsansvarig person i Riksdagen, landsting eller kommun. Anmälan bör göras även till polisen.

Kommittén anser att utbildning och information är viktiga metoder för att stärka demokratin och motverka förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Som en del av sitt uppdrag har kommittén, på egen hand och i samarbete med andra, tagit fram utbildningsmaterial och förslag på hur informations- och utbildningsinsatser kan bedrivas. Kommittén uppmanar de aktörer och organ som har intresse och ansvar i detta sammanhang, de politiska partierna, landsting, kommuner, Polisen, med flera och även grund och gymnasieskolor, att använda dessa material för att sprida kunskap och bidra till en fördjupad diskussion om förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda och hur dessa bör hanteras och motverkas i syfte att stärka demokratin.

Mediernas ansvar och förtroendevaldas mediestrategier

Massmedierna har idag en central roll att spela som arena för det politiska samtalet. Massmedierna har rollen som granskare av maktavare men har också själva möjligheter att påverka vad som händer i samhället. Någon måste med andra ord också granska granskarnas makt. Kommittén uppmanar massmedierna att ta det uppdrag de har att granska sin egen makt på allra största allvar, att ta en grundläggande diskussion om sina etiska regler och hur ansvaret för att följa dessa följs upp och kontrolleras, med beaktande av den ställning som medierna har i samhället.

Kommittén uppmanar de politiska partierna att se över sina mediestrategier och i dessa väga in bedömningar om hur olika former av medial exponering av förtroendevalda kan utsätta dem för risker att utsättas för övergrepp, som ligger utöver vad som kan motiveras som nödvändigt för att utöva uppdraget i demokratin. I dessa mediestrategier bör finnas bedömningar av hur politiska frågor, som kan antas bli kontroversiella, kan hanteras i mediasammanhang. Det

bör också finnas resonemang om i vilken mån det är lämpligt eller olämpligt att använda medierna som kanal i sammanhang där övergrepp mot förtroendevalda inträffar.

Kort om övervägandena i de straffrättsliga frågor som kommittén har haft att se över

Brott mot förtroendevalda som begås i anledning av att de utövar de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Detta bör motverkas genom att det straffrättsliga skyddet för den demokratiska rättigheten att utöva sådana uppdrag förstärks. Med hänsyn till vikten av att det straffbara området inte inskränker diskussionen om eller kritik av frågor som förs inom den politiska debatten bör fler gärningar inte kriminaliseras. Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör istället åstadkommas genom en ändring eller ett tillägg i brottsbalken.

Kommittén har därvid kommit fram till att den lagtekniska lösning som bäst återspeglar syftet med en bestämmelse, det vill säga att skydda det representativa systemet, bör tillskapas genom ett tillägg i 29 kap. 2 § brottsbalken. I den nu nämnda bestämmelsen bör det läggas till en särskild straffskärpningsgrund för sådana fall där brottet begås mot en förtroendevald eller hans eller hennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Ökade möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda

Förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott ges idag samma möjligheter till stöd och hjälp från rättsväsendet som brottsoffer i övrigt. För att kunna bedriva ett fungerande arbete med förebyggande och uppföljande åtgärder bör emellertid skapas handlingsplaner för hanteringen av frågorna hos de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, den öppna polisen och Åklagarmyndigheten.

De åtgärder som bör vidtas bör inte bara motiveras av intressen hänförliga till den enskilde individen, utan också till intressen som är av mer övergripande demokratisk karaktär. Mot bakgrund av det sistnämnda syftet bör regeringen inrätta en delegation för att mer

långsiktigt kunna följa utvecklingen av den demokratiska problematiken som följer på brott mot förtroendevalda. I detta arbete bör bland annat ingå att säkerställa att det finns en fungerande systematik i arbetet hos och mellan berörda aktörer. Det bör också ingå att undersöka behovet av och möjliggöra ytterligare forskning som kan öka kunskapen om den demokratiska problematiken. I syfte att fortsätta diskussionen kring frågor om brott mot förtroendevalda och för att kunna bevaka frågorna också fortsättningsvis bör det finnas en återrapporteringskyldighet för Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet i nu nämnda frågor.

För att möjliggöra en fortsatt bevakning av frågorna om brott mot förtroendevalda bör det införas en ny brottskod.

För att kunna beakta de mer individbaserade intressena bör det införas rutiner av organisatorisk art hos de aktörer som berörs. Inom organisationerna för de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör det finnas minst en kontaktperson som anförtros det övergripande ansvaret för frågor om brott som riktas mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget.

Kontaktpersonen skall ansvara för både förebyggande åtgärder, såsom utbildning, upprättande av handlingsplaner för hantering av frågorna och uppföljande åtgärder, såsom förmedlande av information, kurativt stöd och kontakter med övriga berörda organisationer och myndigheter.

Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet bör det finnas handlingsplaner som beskriver hanteringen av frågor om brott mot förtroendevalda. Handlingsplanerna bör införas på initiativ från de nu nämnda aktörerna. Detta för att markera att frågorna tas på allvar och ges prioritet.

Av handlingsplaner bör det framgå dels att förtroendevalda skall ha rätt till nedan beskrivna stöd- och hjälpåtgärder. De grundläggande huvuddrag som bör finnas med i handlingsplanerna bör vara följande.

- Förtroendevalda skall ges rätt till kurativt stöd. Ansvaret för åtgärderna i denna del skall åvila respektive politiskt parti. Partierna skall därvid bland annat erbjuda professionell hjälp till den som utsatts och andra berörda, bilda nätverk samt främja annat socialt stöd.

- Förtroendevalda skall garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. De politiska partierna, landstingen, kommunerna och polismyndigheterna skall ansvara för lokaler och platser där förtroendevalda utövar sina uppdrag i samma omfattning som i dag.
- Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet skall det skapas rutiner för att hantera inträffade händelser, såväl internt som externt. Rutinerna skall vara av både förebyggande och uppföljande karaktär.
- De politiska partierna, kommunerna, landstingen och polismyndigheterna skall utforma rutiner för informationsspridning såväl internt som externt.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma rutiner för hur kontakterna mellan de olika aktörerna skall utformas och vem som bär ansvaret för att rutinerna i denna del fungerar.

Det bör åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna påbörjas.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma utbildningsstrategier där kompetens inom alla organisationer och myndigheter tas tillvara. Respektive organisation och myndighet bör ansvara för att skapa utbildningsmaterial som är relevant för den egna organisationen eller myndigheten samt för att utbildningen sker på ett tillfredsställande sätt.

Det bör också här åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna påbörjas.

I samband med att en förtroendevald anmäler ett brott på grund av förtroendeuppdraget skall det regelmässigt göras en hot- och riskbedömning av polisen. Bedömningen bör bland annat tjäna som underlag för att polisen skall kunna sätta in relevanta brottsofferstödjande åtgärder och för att klarlägga risken för fortsatt brottslighet.

Rätten till stöd och hjälp till förtroendevalda bör inte komma till uttryck i lagstiftning.

Förundersökningar i brottmål som rör brott mot förtroendevalda bör ledas av åklagare.

Betänkandet Jakten på maktens lagförslag (SOU 2006:46)

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 §

Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll,
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 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.

9. om brottet begåtts mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2007.