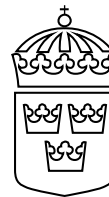


# Regeringens proposition 2018/19:154



Brott mot förtroendevalda

Prop.  
2018/19:154

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 juni 2019

*Stefan Löfven*

*Morgan Johansson*  
(Justitiedepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Brott mot förtroendevalda är ett problem i samhället och de förtroendevaldas utsatthet för brott ökar. Att utsätta en förtroendevald för brott på grund av förtroendeuppdraget är inte bara ett angrepp mot den förtroendevalde som person utan även mot det demokratiska systemet. Regeringen föreslår därför att det införs en ny särskild straffskärpningsgrund 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 innehåft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter .....	5
4.1	Bakgrund .....	5
4.2	Allmänna utgångspunkter.....	7
5	Nuvarande ordning.....	8
5.1	Allmänt om straffvärdebedömningen.....	8
5.1.1	Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde.....	8
5.1.2	Särskilt om försvårande omständigheter .....	8
5.2	Relevanta straffbestämmelser.....	9
5.3	Domstolsavgöranden på området .....	10
6	Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd .....	11
6.1	Vissa åtgärder har vidtagits .....	11
6.2	Förtroendevalda är fortfarande utsatta.....	12
6.3	Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda.....	14
7	En särskild straffskärpningsgrund införs .....	16
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	27
9	Konsekvenser.....	27
9.1	Ekonomiska konsekvenser .....	27
9.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	28
10	Författningskommentar .....	29
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Brott mot förtroendevalda (Ds 2018:29) .....	32
Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag .....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2018:29) .....	35
Bilaga 4	Lagförslag i utkastet till lagrådsremiss .....	36
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss) .....	37
Bilaga 6	Lagrådets yttrande .....	38
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2019.....	39

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2018/19:154

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

## 2 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 §<sup>1</sup>**

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.

Inom Justitiedepartementet har det utarbetats en departementspromemoria, Brott mot förtroendevalda (Ds 2018:29), med förslag om införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund 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. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/03625/L5).

Under beredningen av promemorian har fråga uppkommit om även brott som riktar sig mot förtroendevalda i Europaparlamentet bör omfattas av den föreslagna straffskärpningsgrunden. För att komplettera beredningsunderlaget har därför ett utkast till lagrådsremiss remissbehandlats (Ju2019/00950/L5). Utkastets lagförslag och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00950/L5).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 23 maj 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

## 4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

### 4.1 Bakgrund

Sverige har ett demokratiskt styrelseskick där väljarna i allmänna val direkt eller indirekt utser de förtroendevalda som ska representera dem i regering, riksdag, kommun och landsting. Vidare utser väljarna i allmänna val de förtroendevalda som ska representera dem i Europaparlamentet. För de som är upptagna i sameröstlängd finns också en möjlighet att utse de förtroendevalda som ska representera dem i Sametinget. De förtroendevaldas utsatthet för bl.a. trakasserier, hot och våld har föranlett att frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd har diskuterats under en längre tid.

Problematiken kring de förtroendevaldas utsatthet behandlades i betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46) som överlämnades till regeringen i april 2006 av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. 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 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 pekar ut 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 §.

Betänkandet ledde inte till lagstiftning utan avskrevs av den dåvarande regeringen mot budgetpropositionen för 2010 (se prop. 2009/10:1 utg.omr. 1 avsnitt 9.5.2).

[...] 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 stävjas 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 eller 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 en bokstavsutredare 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. I uppdraget ingick emellertid inte att lämna några förslag till lagändringar. Uppdraget redovisades i juni samma år och omfattade 27 domar från och med 2000 fram till och med april 2014. Utifrån sin granskning gav utredaren 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, införa särskild kodning av brotten, tydligare angivelser av försvarande motiv i gärningsbeskrivningen samt åklagarledda förundersökningar. Mot bakgrund av att det inte ingick i uppdraget att lämna förslag till lagändringar, och då det ansågs finnas goda förutsättningar för 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 ansåg att det fanns anledning att se över och skärpa den straffrättsliga lagstiftningen för brott mot förtroendevalda.

### *Förtroendevalda fyller en central funktion i det demokratiska samhället*

Väljarna utser, direkt eller indirekt, de förtroendevalda som ska representera dem i regering, riksdag, kommun, landsting och Europaparlamentet. De som är upptagna i sameröstlängd kan även utse de förtroendevalda som ska representera dem i Sametinget. Det är därför allvarligt när aktörer som har en sådan central funktion i det demokratiska samhället utsätts för hot, våld eller andra brottsliga handlingar. Särskilt allvarligt är det när utsattheten 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. Sådana konsekvenser riskerar att både omedelbart och på sikt påverka det demokratiska systemet. Till detta kommer att förtroendevalda, till skillnad från andra grupper som är särskilt utsatta och betydelsefulla för det demokratiska samtalet, är folkvalda. Det finns mot denna bakgrund ett starkt intresse av att värna den representativa och parlamentariska demokratin och förutsättningarna att utöva förtroendeuppdraget obehindrat.

### *Skyddet för andra grupper än förtroendevalda bör inte behandlas i detta sammanhang*

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.

Det har 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 (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 har det straffrättsliga regelverket ändrats på flera sätt 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.

Det har således vidtagits ett antal åtgärder på det straffrättsliga området som har stärkt skyddet mot hot, våld och kränkningar generellt. Skyddet för andra grupper än förtroendevalda är även delvis knutet till andra skyddsintressen och kräver delvis andra överväganden. Regeringen kommer fortsätta att följa behovet av skydd för andra utsatta grupper.

Prop. 2018/19:154 Något ställningstagande till om det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra grupper än förtroendevalda görs därför inte nu. Detsamma gäller för fackliga och andra civila samhällsorganisationers förtroendeuppdrag där gränsdragningsfrågor, som vilka civila samhällsorganisationer som i sådana fall borde omfattas, kräver helt andra överväganden än vad som gäller för de förtroendevalda.

## 5 Nuvarande ordning

### 5.1 Allmänt om straffvärdebedömningen

#### 5.1.1 Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde

Det är brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde som utgör utgångspunkten för påföljdsbestämningen. Att straffvärdet har en sådan central roll vid 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 i sig 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.

#### 5.1.2 Särskilt om försvårande omständigheter

Regleringen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras med de i 29 kap. 2 och 3 §§ uppställda katalogerna över försvårande respektive förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Enligt 29 kap. 2 § ska det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas (punkt 1) om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått, (punkt 2) om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, (punkt 3) om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, (punkt 4) om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende, (punkt 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, (punkt 6) om brottet utgjort ett led i en



brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering, (punkt 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 (punkt 8) 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 föreskrivs 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).

## 5.2 Relevanta straffbestämmelser

De straffbestämmelser som framför allt kan bli tillämpliga vid brott som begås mot förtroendevalda är straffbestämmelserna i brottsbalken om misshandel (3 kap. 5 §), olaga hot (4 kap. 5 §), olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c §), ofredande (4 kap. 7 §), förtal (5 kap. 1 §), förolämpning (5 kap. 3 §) och skadegörelse (12 kap. 1 §). Det är även tänkbart att upprepad brottslighet mot en förtroendevald i vissa fall skulle kunna bedömas som olaga förföljelse (4 kap. 4 b §).

I vissa fall kan även straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman respektive förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§) vara tillämpliga på brott som begås mot en förtroendevald eller dennes närstående. Bestämmelserna ändrades genom lagändringar 2016 bl.a. redaktionellt då 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 huruvida ett brott begåtts mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning måste avgöras i varje enskilt fall utifrån beslutets karaktär och andra för bedömningen relevanta omständigheter (se NJA 1969 s. 17).

I mycket speciella fall skulle straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §) kunna aktualiseras. Bestämmelsen har tillämpats vid få tillfällen och dess tillämpningsområde måste anses vara snävt (jfr RH 2015:46).

Domstolsavgöranden i fråga om brott mot förtroendevalda förekommer i förhållandevis begränsad omfattning. Som anges ovan i avsnitt 4.1 omfattar redovisningen 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 (Ju 2014:A). 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 de andra omständigheter som anses vara försvårande. I flertalet av domarna förs resonemang i domskälen om straffvärdet och det förhållande att målsäganden är förtroendevald. Däremot går det sällan att utläsa vilken påverkan omständigheten får på straffvärdet. Endast undantagsvis har den omständigheten att brottet begåtts mot en förtroendevald uttryckligen medfört att påföljden påverkats i skärpande riktning.

Frågan om straffvärdebedömningen för brott mot förtroendevalda har efter den period som omfattas av utredarens redovisning 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 på grund 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 en dom från Svea hovrätt har frågan om olaga hot som har riktats mot ett antal förtroendevalda behandlats särskilt. Gärningarna avsåg ett antal brev med skriftliga hot eller pulver i eller båda som hade skickats till statsråd i regeringen och till ordföranden i kommunstyrelser. Åklagaren gjorde gällande att hoten skulle anses som grova bl.a. med anledning av att varje enskilt hot var ett hot mot det demokratiska system som den hotade företrädde genom sitt förtroendeuppdrag. Hovrätten bedömde vid en helhetsbedömning de olaga hoten som riktade sig mot de förtroendevalda som grova, bland annat med hänsyn till att den typen av

## 6 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd

### 6.1 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 syfte bl.a. att höja straffen för allvarliga våldsbrott och att öka spännvidden mellan straffen för brott i allmänhet (se prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.). Detta skulle uppnås främst 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 §§ – ökat genomslag.

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. Någon ändring i sak var dock inte avsedd. 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 skärptes straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott 2017 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. Minimistraffen höjdes även för bl.a. grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt rån och grov utpressning.

Den 1 januari 2018 och den 1 januari 2019 trädde de lagändringar som föreslagits i propositionen Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga

Prop. 2018/19:154 integriteten i kraft (prop. 2016/17:222). Genom lagändringarna moderniserades och stärktes skyddet för den personliga integriteten. Det infördes 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 förtydligades och moderniserades straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning. Straffbestämmelsen om olaga hot utvidgades så att det är straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar.

Den 4 april 2019 beslutade regeringen lagrådsremissen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärps. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

### *Andra åtgärder*

Regeringen har under senare år även vidtagit andra åtgärder för att minska de förtroendevaldas utsatthet. Regeringen antog den 13 juli 2017 handlingsplanen 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.

I regleringsbrevet för 2018 fick Polismyndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen och i vilken utsträckning det finns likvärdiga möjligheter för bl.a. journalister och förtroendevalda att få hjälp i hela landet. Polismyndigheten arbetar aktivt med dessa frågor och redovisningen, som lämnades den 28 mars 2019, visade att Polismyndigheten har förstärkt arbetet på flera områden.

Vidare har Brottsförebyggande rådet (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 har även fått 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.

## 6.2 Förtroendevalda är fortfarande utsatta

Redan av betänkandet Jakten på makten framgår 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 en av de yrkesgrupper som vid tidpunkten för rapporten var som mest utsatt för hot, våld, trakasserier eller liknande bland de yrkesgrupper som är av särskild betydelse för det demokratiska samhället.

Brå har även vid fyra tillfällen genomfört Politikernas trygghetsundersökning, där ordinarie ledamöter i Sveriges riksdag och fullmäktige-församlingar (kommuner och landsting) tillfrågats om sin utsatthet för trakasserier, hot och våld. Av Politikernas trygghetsundersökning 2017, som avser utsattheten för 2016, framkommer i huvudsak följande.

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. Dryga tre procent uppger att någon närstående har blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld under 2016 på grund av den förtroendevaldes uppdrag. Det är en dryg procent högre än vid motsvarande undersökning 2012.

Brå har genom undersökningen för första gången kunnat jämföra utsattheten under två mellanliggande år 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.

Bland förtroendevalda kvinnor är andelen som utsatts för hot eller påhopp via sociala medier, fått hotfull e-post eller blivit uthängda på internet högre nu än tidigare. 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. Exempelvis är utsattheten högre bland de förtroendevalda som utövar sitt uppdrag på heltid. Kvinnor som innehar en ordförandepost är även utsatta i högre utsträckning än män i samma position. Vanligast är att förtroendevalda förknippar utsattheten med ett engagemang i en särskild politisk fråga. Förtroendevalda med utländsk bakgrund är i större utsträckning utsatta än förtroendevalda med svensk bakgrund.

Den vanligaste konsekvensen av utsatthet, eller oro för att utsättas, är att den förtroendevalde undviker att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga. Totalt har nästan var fjärde förtroendevald påverkats i sitt förtroendeuppdrag, antingen till överväganden eller till faktiska handlingar, på grund av utsatthet eller oro för att utsättas. Bland utsatta förtroendevalda uppger nästan var tredje att de självcensurerade sig i något sammanhang kopplat till förtroendeuppdraget. En del av de utsatta har även lämnat ett eller alla uppdrag på grund av utsatthet eller oro för att utsättas. Var femte förtroendevald har övervägt att lämna ett eller alla uppdrag. Ungefär var sjätte förtroendevald som utsatts tvekade också inför en åtgärd eller ett beslut och en mindre andel förtroendevalda har påverkats till att fatta ett annat beslut eller vidta en annan åtgärd än vad som ursprungligen var tänkt. Jämfört med tidigare år var det en större andel av de utsatta som uppgav att de självcensurerade sig eller som övervägt att lämna ett specifikt uppdrag eller samtliga uppdrag. Av de förtroendevalda som undvek att engagera sig eller uttala sig i en specifik

Prop. 2018/19:154 fråga på grund av utsatthet eller oro under 2016 uppgav majoriteten att frågorna handlade om rasism, invandring, migration och integration. Övriga frågor som nämndes var bl.a. frågor om vindkraft, skolfrågor, frågor om jämställdhet och våld i nära relation samt vård- och omsorgsfrågor.

Precis som vid tidigare undersökningar uppfattas förövaren oftast vara en förargad medborgare eller en rättshaverist. 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. Endast var femte händelse polisanmäls. Våld, skadegörelse och stöld polisanmäls i högre utsträckning än hot och trakasserier. Som skäl till att det inte gjorts någon polisanmälan angav störst andel, nästan var tredje, att de inte trodde att det skulle leda till något, och nästan var fjärde att de såg händelsen som en del i uppdraget.

Brå har även tagit fram en kortanalys (Kortanalys 4/2018 Kvinnors och mäns utsatthet som politiker) där syftet är att presentera en fördjupad analys av eventuella könsskillnader i utsattheten bland förtroendevalda. Brå konstaterar i denna kortanalys att kvinnor har en något större risk än män att utsättas men även att kvinnor mer sällan innehar de positioner som innebär störst politiskt inflytande. Brå konstaterar vidare att det kan ses som ett demokratiskt problem att en grupp med mindre politiskt inflytande också tycks ha något större risk att utsättas som politiker. Utöver kvinnor är även yngre och personer med utländsk bakgrund underrepresenterade inom politiken i förhållande till sin befolkningens mängd. Av betydelse för risken att bli utsatt synes bland annat vara om man är ung, aktiv på internet eller i sociala medier samt omskriven eller omtalad i medierna eller i sociala medier.

Det har även framkommit att folkvalda ledamöter i Sametinget är utsatta för bl.a. hot (se prop. 2017/18:287 Ändringar i regleringen för Sametinget och sametingsvalet s. 33 f.). Motsvarande risk att bli utsatt för olika former av brott på grund av förtroendeuppdraget gäller också ledamöter i Europaparlamentet och deras ersättare. Vidare gjordes det dryga 2 300 brottsanmälningar kopplade till de allmänna valen, inklusive valet till Europaparlamentet, under supervalåret 2014.

### 6.3 Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda

**Regeringens bedömning:** Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot promemorians bedömning.

**Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige har ett demokratiskt styrelseskick. Demokrati bygger på kommunikation mellan väljare och förtroendevalda. Väljarna ska ha 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 exempelvis hotad eller bli utsatt 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 sitt uppdrag eller tvekar inför ett beslut är oroväckande. När utsatthet eller oro också leder till faktiska handlingar som att en förtroendevald lämnar förtroendeuppdrag eller fattar andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt är det 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 självzensur. Brott som begås mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget är därmed allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilde individen utan även mot demokratin som sådan. Detta gäller oavsett om den förtroendevalde är vald att utöva sitt uppdrag i exempelvis riksdagen, Sametinget eller Europaparlamentet. Alla har de direkt eller indirekt valts att företräda sina väljare i de olika organen. Det är viktigt för demokratin att de förtroendevalda därmed ges förutsättningar att kunna utöva sina uppdrag obehindrat. Ett angrepp mot detta intresse måste komma till tydligt uttryck vid straffvärdebedömningen.

Av redovisningen ovan (avsnitt 6.2) framgår att brott mot förtroendevalda förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot den representativa demokratin. Visserligen bör den omständigheten att ett brott riktar sig mot en förtroendevald på grund av dennes förtroendeuppdrag redan i dag kunna 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 inte i alla fall. Det är inte heller alltid som domstolarna redovisar straffvärdet i sina domskäl, än mindre omständighetens konkreta påverkan på straffvärdet.

Det är vidare en oroväckande utveckling att utsattheten för förtroendevalda ökar. De generella åtgärder som vidtagits är inte tillräckliga för att

Prop. 2018/19:154 motverka denna utveckling. Att straffbestämmelserna om bl.a. olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning har förtydligats och moderniserats är av betydelse även för förtroendevalda men kan inte anses ge uttryck för det särskilda allvar som följer av att ett brott begås mot en förtroendevald på grund av dennes uppdrag. Ett sådant brott är inte bara ett angrepp mot individen som sådan utan också på demokratin. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda.

## 7 En särskild straffskärpningsgrund införs

**Regeringens förslag:** En särskild straffskärpningsgrund införs i brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehått ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

**Promemorians förslag** stämmer i huvudsak överens med regeringens men med en delvis annan språklig utformning. Promemorians förslag omfattar dock inte förtroendevalda i Europaparlamentet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Domstolsverket*, *Justitiekanslern*, *Kriminalvården*, *Malmö tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Skåne läns landsting*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhetspolisen*, *Valmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*.

*Haparanda tingsrätt* ställer sig tveksam till förslaget. *Kils kommun*, *Uppsala universitet* och *Stockholms universitet* avstyrker förslaget.

Vissa remissinstanser anser att förslaget får konsekvenser för systematiken i 29 kap. 2 § brottsbalken. *Uddevalle tingsrätt* konstaterar att förslaget förvisso avviker från systematiken i paragrafen men anser att det är det lämpligaste alternativet. *Stockholms universitet* anser att en utvidgning av 29 kap. 2 § borde vara mer generell avfattad för att inte bli för kasuistisk. *Uppsala universitet* framför att 29 kap. 2 § inte tar sikte på särskilda samhällsgruppers straffrättsliga skydd utan pekar ut vissa typer av gärningar som är särskilt klandervärda och att det därför skulle avvika från systematiken att peka ut särskilda grupper som mer skyddsvärda än andra.

*Haparanda tingsrätt*, *Stockholms universitet*, *Svenska Journalistförbundet* och *Uppsala universitet* delar inte promemorians uppfattning eller ifrågasätter att förslaget kommer medföra ett förstärkt straffrättsligt skydd för de förtroendevalda. De framför att en straffskärpning kan ske redan med dagens reglering eller att effekten av förslaget kan diskuteras. *Haparanda tingsrätt* anser inte att det tillräckligt utförligt har klargjorts på vilket sätt en ny straffskärpningsgrund skulle ge det önskade resultatet att avskräcka folk från att begå brott mot förtroendevalda.

*Göta hovrätt*, *Stockholms universitet* och *Svea hovrätt* tar upp det faktum att det i andra betänkanden har föreslagits att det bör införas nya särskilda straffskärpningsgrunder. *Göta hovrätt* framför i detta sammanhang att det



finns en risk för att en alltför lång katalog av straffskärpningsgrunder medför att 29 kap. 2 § kan uppfattas som uttömmande och att det, om fler gärningar i framtiden ska föranleda straffskärpning, kan övervägas om inte en mer generell skärpning av tillämpliga straffskalor är att föredra. Även Stockholms universitet framför att ytterligare försvårande omständigheter i praktiken innebär att andra omständigheter som inte räknas upp får mindre betydelse.

Beträffande begreppet ”förtroendevald i stat, kommun och landsting” anser *Sametinget* och sametingspartierna *Álbmut* och *Landspartiet Svenska Samer* att lagtexten bör förtydligas genom att ordet ”Sametinget” läggs till. Sametinget anser det problematiskt, främst ur ett legalitetsperspektiv, att det av det nuvarande författningsförslaget inte går att utläsa att Sametinget omfattas.

*Svea hovrätt* anser att tillämpningsområdet för straffskärpningsgrunden måste avgränsas så att inte alla brott som riktas mot det aktuella skyddsintresset leder till straffskärpning och att kandidater i val därför inte bör omfattas av förslaget. *Linköpings kommun*, *Stockholms kommun*, *Uddevalla tingsrätt* och *Uppsala läns landsting* anser dock att förslaget om en ny straffskärpningsgrund även bör omfatta personer som ställer upp och kandiderar i val till förtroendeuppdrag i stat, kommun eller landsting. *Uddevalla tingsrätt* pekar på att förslaget inte heller omfattar de som annars engagerar sig i partier, politiska frågor eller den politiska debatten utan att kandidera i val eller vara förtroendevalda. *Uppsala universitet* framhåller att de som kandiderar i val utgör en särskilt utsatt grupp.

*Stockholms universitet* och *Uppsala universitet* framför att begreppet ”på grund av” kan bli svåruppfyllt och jämför med närliggande utformningar i bl.a. 29 kap. 2 § 7.

*Stockholms kommun* och *Svea hovrätt* har synpunkter på definitionen av närstående. *Stockholms kommun* framhåller att det bör förtydligas om och varför en nära vän eller en tidigare make, maka eller sambo som den förtroendevalde har gemensamma barn med inte ska omfattas av närståendebegreppet. *Svea hovrätt* pekar på att 29 kap. 2 § med förslaget kommer innehålla två olika definitioner av begreppet närstående, att detta är naturligt eftersom de intressen som bestämmelserna avser att skydda skiljer sig åt men ifrågasätter om det är lämpligt. *Svea hovrätt* pekar vidare på att en hänvisning till närståendebegreppet i 4 kap. 4 a § brottsbalken kan uppfattas som att det finns ett krav på att den förtroendevalde och den närstående bor tillsammans.

*Svea hovrätt* och *Uddevalla tingsrätt* har språkliga synpunkter på ordet ”utövat”. *Svea hovrätt* invänder att ordet ger intryck av att den förtroendevalde på något sätt måste vara aktiv i sitt uppdrag, vilket inte överensstämmer med intentionerna med lagstiftningen, och föreslår därför att ordet byts ut mot ”innehaft”. *Svea hovrätt* noterar även att tempusformen medför att en förtroendevald som ännu inte tillträtt sitt uppdrag inte omfattas men att den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 1 § i sådana fall får tillämpas. *Uddevalla tingsrätt* anser att det i lagtexten i stället borde stå ”utövar eller utövat”. Oavsett tempusform ifrågasätter *Uddevalla tingsrätt* om de som utsätts för brott för att de i mer allmänna ordalag tar ställning eller positionerar sig i en viss fråga omfattas.

*Sveriges Kvinnolobby* anser att det i lagtexten bör läggas till att det ska föreligga en ytterligare skärpning om den förtroendevalde har utsatts för

Prop. 2018/19:154 brottet på grund av att hon är kvinna. Sveriges Kvinnolobby anser vidare att ordet ”kön” bör läggas till i straffskärpningsgrunden för 29 kap. 2 § 7.

*Sveriges Kommuner och Landsting* anser att lagtexten vad gäller våld eller hot mot tjänsteman respektive förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ bör formuleras om så att förtroendevalda som utövar myndighet återigen omfattas av straffbestämmelserna på samma sätt som före lagändringen 2016.

**Förslaget i utkastet till lagrådsremiss** stämmer i sak överens med regeringens men med en delvis annan redaktionell utformning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget att Europaparlamentarikerna även ska omfattas av den föreslagna straffskärpningsgrunden, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Justitiekanslern*, *Polismyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund* och *Valmyndigheten*.

*Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget men vidhåller att lagtexten, vad gäller våld eller hot mot tjänsteman respektive förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§, bör formuleras om så att förtroendevalda som utövar myndighet återigen omfattas av straffbestämmelserna på samma sätt som före lagändringen 2016.

*Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* välkomnar förslaget men ställer frågan om inte även EU-kommissionärerna bör inkluderas med hänsyn till att deras funktion liknar de svenska statsrådets, som omfattas av förslaget.

*Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget vad avser de ledamöter som utsetts i svenska val till Europaparlamentet men anser att frågan om förslaget ska omfatta alla Europaparlamentariker bör övervägas ytterligare och inte bli föremål för lagstiftning i nuläget. Åklagarmyndigheten anför i detta avseende att förslaget om att omfatta alla Europaparlamentariker får anmärkningsvärda konsekvenser då exempelvis en tysk Europaparlamentariker skulle omfattas men däremot inte om samma person arbetade i det tyska nationella parlamentet. Vidare anføres att förslaget är ingripande eftersom det omfattar drygt 700 ledamöter och närstående till dem alla.

*Haparanda tingsrätt* vidhåller sin tveksamhet till förslaget i dess helhet men anser, för det fall förslaget genomförs, att även förtroendevalda i Europaparlamentet bör omfattas. *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet* framhåller att de alltså avstyrker förslaget i sin helhet på samma grunder som tidigare men att de i och för sig inte har någon erinran mot att även förtroendevalda i Europaparlamentet omfattas av straffskärpningsgrunden.

## Skälen för regeringens förslag

*Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör åstadkommas genom en särskild straffskärpningsgrund*

Som regeringen framhåller i avsnitt 6.3 ovan finns det ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. Frågan blir därmed hur ett förstärkt straffrättsligt skydd bör utformas.

Ett sätt att åstadkomma ett sådant skydd skulle kunna vara att ändra eller göra tillägg till redan befintliga straffbestämmelser i brottsbalken, såsom

bestämmelserna om brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §) eller våld eller hot mot tjänsteman alternativt förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§). En sådan lösning skulle dock vara förenad med flera svårigheter.

Brott mot medborgerlig frihet är ett högmålsbrott och placerat i 18 kap. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att den är avsedd att komplettera straffbestämmelserna i 18 kap. 1 § om uppror och 19 kap. 1 § 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 redovisas i avsnitt 5.2 är dess tillämpningsområde snävt. För straffansvar krävs att det funnits en konkret fara för yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten på ett mer generellt plan i det svenska samhället (jfr RH 2015:46). De förhållanden som motiverade införandet av straffbestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet överensstämmer alltså inte fullt ut 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 förutsätta att straffbestämmelsen görs om i grunden.

Det skulle inte heller vara invändningsfritt att ändra straffbestämmelserna om hot eller våld mot tjänsteman alternativt förgripelse mot tjänsteman i syfte att omfatta även brott mot förtroendevalda. Visserligen kan förtroendevalda omfattas av straffbestämmelserna, men 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 6.2). Vidare utövar förtroendevalda uppdrag av ett annat slag än de personkategorier som skyddas av 17 kap. 5 § och lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med promemorians bedömning, att ändringar av nämnda straffbestämmelser inte är en lämplig väg framåt. När det gäller själva begreppet tjänsteman infördes detta, som konstateras i avsnitt 5.2, i beskrivningen av den straffbara gärningen avseende våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman på förslag från Lagrådet för att beteckna den person som gärningen riktas mot. Ändringen syftade enbart till att förenkla lagtexten och innebar inte någon saklig ändring (se prop. 2015/16:113 s. 91). Förtroendevalda som utövar myndighet omfattas alltså på samma sätt som tidigare av straffskyddet enligt den straffbestämmelsen. Det saknas därför skäl att, som *Sveriges Kommuner och Landsting* anser, formulera om lagtexten för att förtydliga detta.

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

Prop. 2018/19:154 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. Begränsningar i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten får t.ex. endast göras för att tillgodose vissa angivna ändamål och måste vara nödvändiga och proportionerliga (jfr 2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen). 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.

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 också förekomma misshandel eller andra allvarliga brott. 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. En sådan straffbestämmelse skulle inte vara att anse som oproblematiske. Införandet av en ny straffbestämmelse skulle också innebära dubbelkriminalisering samt riskera att leda till konkurrens- och gränsdragningsproblem i förhållande till annan straffrättslig lagstiftning. 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. Nackdelarna med en ny straffbestämmelse är sammanfattningsvis så stora att det alternativet inte bör väljas.

Ett annat alternativ som därför bör övervägas för att uppnå ett förstärkt straffrättsligt skydd för personer som innehar förtroendeuppdrag, och som förordas både i betänkandet *Jakten på makten* och i promemorian, är införandet av en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 §. Paragrafen innehåller, som redovisas i avsnitt 5.1.2, en exemplifierande uppräkningsgrund av försvärande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till att det förstärkta straffrättsliga skyddet åstadkoms genom en särskild straffskärpningsgrund. Visserligen kan, som *Haparanda tingsrätt* framför, den omständigheten att ett brott som begåtts mot en 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 §. Så gör domstolarna också i viss utsträckning men inte i alla fall. Det står inte heller klart vilken betydelse den omständigheten tillmätts vid straffvärdebedömningen i de fall det beaktas. Av redovisningen av uppdraget att kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda framgår även att denna omständighet endast undantagsvis uttryckligen anförs som grund för skärpning av påföljden (se avsnitt 5.3).

Genom att uttryckligen ange att domstolen ska beakta en viss omständighet som försvärande 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 dennes uppdrag. Ett brott som begås mot någon

som innehar ett uppdrag som förtroendevald på grund av uppdraget är vidare allvarligare än motsvarande brott där någon sådan koppling inte finns eftersom brottet inte bara utgör ett angrepp på den förtroendevalde som person utan även på det demokratiska systemet. Det är något som enligt regeringen tydligt bör återspeglas vid bedömningen av straffvärdet. Regeringen instämmer således inte i *Haparanda tingsrätts*, *Stockholms universitets*, *Svenska Journalistförbundets* och *Uppsala universitets* invändningar om att så möjligen inte blir fallet. En särskild straffskärpningsgrund skulle enligt regeringen 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.

En särskild straffskärpningsgrund skulle även ge en tydlig och betydelsefull signal om att samhället ser allvarligt på brottslighet som hotar den representativa och parlamentariska demokratin. Den skulle också öka förutsättningarna för polis och åklagare att kunna bedriva arbetet med dessa brott på ett mer framgångsrikt och konstruktivt sätt. I dag är det exempelvis ovanligt att det förhållandet att en person varit förtroendevald framgår av stämningsansökan som en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet.

Vidare är uppräknigen av de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 § exemplifierande. Införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund innebär således inte att uppräknigen framöver ska uppfattas som uttömmande. *Göta hovrätt* och *Stockholms universitet* framhåller likväl att det finns en risk för att en komplettering av 29 kap. 2 § med ytterligare en straffskärpningsgrund kan medföra att paragrafen blir för omfattande och att uppräknigen betraktas som mer eller mindre uttömmande. Denna farhåga bör emellertid inte överdrivas. Argumentet kan inte heller anses ha sådan tyngd att ändringen inte bör göras. Samma sak gäller de invändningar som *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet* har avseende att förslaget inte är tillräckligt generellt utformat. Avsikten med uppräknigen av försvårande omständigheter i 29 kap. 2 § är att den ska inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla av det slags omständigheter som brukar åberopas som särskilt försvårande. Enligt regeringen förekommer brott mot förtroendevalda i en sådan omfattning och är av sådan praktisk och principiell betydelse för straffvärdebedömningen att det är motiverat att införa en särskild straffskärpningsgrund som tar sikte på sådana brott. Det faktum att det i andra betänkanden har föreslagits införande av nya straffskärpningsgrunder förändrar inte denna bedömning. Sammanfattningsvis gör regeringen därför bedömningen att ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendeuppdraget bör åstadkommas genom att en särskild straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken.

*Straffskärpningsgrunden bör gälla brott som begås mot en person på grund av uppdraget som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet*

I enlighet med vad som redogörs för ovan så motiveras inte ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda i huvudsak av behovet av ett skydd för enskilda individer utan av skyddet för den representativa och

Prop. 2018/19:154 parlamentariska demokratin. 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 har den fördelen att tillämpningsområdet tydligt avgränsas.

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 anser regeringen att bestämmelsen bör formuleras så att den omfattar brott som begåtts mot en person som *innehaft ett uppdrag* som förtroendevald. I promemorian föreslogs i stället formuleringen *utövat ett uppdrag*. Regeringen instämmer emellertid i *Svea hovrätts* bedömning att ordet "utövat" kan ge intryck av att den förtroendevalde på något sätt måste ha varit aktiv i sitt uppdrag, vilket inte bör krävas. Regeringen anser därför, till skillnad mot promemorian, att ordet "innehaft" bör användas i stället för ordet "utövat". På så sätt säkerställs att det inte uppställs ett krav på någon form av aktivitet från den förtroendevaldes sida för att straffskärpningsgrunden ska bli tillämplig.

Med formuleringen "innehaft ett uppdrag" kommer regleringen att omfatta såväl fall där den förtroendevalde fortfarande innehar uppdraget som fall där denne har lämnat ett sådant uppdrag. Att både befintliga och tidigare uppdrag omfattas behöver således inte, i motsats till vad *Uddevalla tingsrätt* anser, uttryckligen framgå av lagtexten.

En bestämmelse som omfattar alla brott som begås mot någon som innehaft ett uppdrag som förtroendevald framstår dock varken som rimlig eller motiverad. Tillämpningsområdet behöver således avgränsas ytterligare. En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet bör därför vara att brottet har begåtts *på grund av* förtroendeuppdraget. Regeringen instämmer inte i *Stockholms universitets* eller *Uppsala universitets* farhågor om att ett sådant rekvisit skulle kunna bli svåruppfyllt på ett önskat sätt utan kopplingen till förtroendeuppdraget får anses vara en nödvändig avgränsning av tillämpningsområdet. Det bör alltså krävas att det finns ett samband mellan brottet och förtroendeuppdraget. Det innebär att om en förtroendevald exempelvis får sin cykel stulen utan att det finns ett samband med förtroendeuppdraget så skulle straffskärpningsgrunden inte bli tillämplig. Om gärningsmannen däremot avser att skrämja, påverka eller hämnas på en förtroendevald, eller uttrycka sin ilska över att den förtroendevalde innehaft uppdraget, så blir den särskilda straffskärpningsgrunden tillämplig. Det bör däremot 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 är tillräckligt att brottet begåtts mot en förtroendevald på grund av att denne deltagit i en politisk debatt eller i mer allmänna ordalag tagit ställning eller positionerat sig i en viss politisk fråga. Detsamma gäller om en förtroendevald blir utsatt för brott när det står klart att denne blivit utsedd som exempelvis riksdagsledamot men innan egentligt arbete har hunnit påbörjas.

Det förstärkta straffrättsliga skyddet bör gälla förtroendevalda, som valts direkt eller indirekt av väljarna, i stat, kommun, landsting, Sametinget och Europaparlamentet. 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. Beslutande politiska församlingar väljs som ett uttryck för den representativa demokratin. Detta gäller på såväl nationell som på europeisk nivå. Exempelvis utses riksdagsledamöter och deras ersättare i samband med riksdagsvalet (se bl.a. 3 kap. 9 § regeringsformen samt 14 kap. 9–12 och 14 §§ vallagen [2005:837]). Ledamöter och ersättare till Europaparlamentet utses i samband med valet till Europaparlamentet (se bl.a. 14 kap. 13 och 15 §§ vallagen). Motsvarande gäller för val till Sametinget. Ett demokratiskt parlamentariskt statsskick kännetecknas av att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentationen. Regeringen måste ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av den.

Den Europeiska unionen bygger på en representativ demokrati där medborgarna företräds direkt på unionsnivå i Europaparlamentet (artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, jfr 10 kap. 6 § regeringsformen). Vidare företräds varje medlemsstat i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva ska vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.

Europaparlamentet är den enda EU-institution där representanterna väljs direkt i allmänna val. Det handlar således, på liknande sätt som exempelvis riksdagsledamöter, om förtroendevalda som ska företräda sina väljare. Europaparlamentarikerna bör därför omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet. *Steps* ställer i detta sammanhang frågan om inte även EU-kommissionärerna bör inkluderas i förslaget. Enligt artikel 17.3 i fördraget om Europeiska unionen ska kommissionen fullgöra sina uppgifter med fullständig oavhängighet och får varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. De ska enligt artikel 245 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter och medlemsstaterna ska respektera deras oberoende och inte söka påverka dem när de utför sina uppgifter. Kommissionärerna föreslås av medlemsstaterna (i Sverige av regeringen), frågas ut och godkänns kollektivt av Europaparlamentet och utses sedan slutligt av Europeiska rådet. Även om kommissionen är kollektivt ansvarig inför och kan avsättas av Europaparlamentet tillsätts kommissionärerna så indirekt av väljarna att de mot den bakgrunden inte bör anses vara förtroendevalda i den mening som avses i detta sammanhang. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att förslaget i denna del endast bör omfatta förtroendevalda i Europaparlamentet.

I fråga om vilka Europaparlamentariker som bör omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet framför *Åklagarmyndigheten* att endast de svenska Europaparlamentarikerna bör omfattas med hänsyn till att förslaget annars skulle få anmärkningsvärda konsekvenser och att det skulle bli alltför ingripande. Regeringen instämmer inte i denna bedömning. Europaparlamentarikerna företräder unionens medborgare och utses genom allmänna och direkta val. Faktiska konsekvenser av utsatthet, såsom att en parlamentariker undviker att fatta ett beslut, kan få direkt påverkan för Sverige och detta oavsett i vilken medlemsstat som parlamentarikern är vald i. Detsamma går inte på samma sätt att säga vid utsatthet hos en ledamot i ett nationellt parlament. Det kan inte heller anses

Prop. 2018/19:154 vara berättigat att göra skillnad i straffrättsligt hänseende mellan två Europaparlamentariker som utsätts för brott men där endast den ena är vald i Sverige. En ordning som inte gör åtskillnad mellan svenska och andra länders ledamöter i Europaparlamentet får enligt regeringen tvärtom anses ligga väl i linje med de principer om likabehandling som gäller inom EU.

Regeringen instämmer inte heller i Åklagarmyndighetens bedömning att det skulle bli alltför ingripande om alla Europaparlamentariker och deras närstående skulle omfattas av förslaget. Om en gärningsman utsätter en Europaparlamentariker från någon annan medlemsstat för ett brott så kommer svensk domstol att vara behörig under samma förutsättningar som i dag. Förslaget kommer inte innebära några förändringar i detta avseende. Däremot kommer svensk domstol att vid sin straffvärdebedömning kunna markera att svensk rätt ser särskilt allvarligt på fall där ett brott är begånget på grund av ett politiskt förtroendeuppdrag eftersom demokratin direkt eller i förlängningen kan påverkas. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att alla Europaparlamentariker bör omfattas av förslaget, och inte endast de som har valts i Sverige genom allmänna val.

När det gäller frågan om domsrätt kan följande noteras. De allmänna reglerna om domsrätt finns i 2 kap. brottsbalken. Av dessa följer att svenska domstolar är behöriga att döma över brott som har begåtts i Sverige. Beträffande brott som har begåtts utanför riket krävs i de flesta fall en viss närmare angiven anknytning till Sverige för att svensk domsrätt ska föreligga. Det kan exempelvis handla om att brottet är begånget av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Vid brott som är begångna utom riket uppställs också normalt ett krav på dubbel straffbarhet, vilket innebär att gärningen även ska utgöra ett brott på gärningsorten. Det sagda innebär att straffskärpningsgrunden inte kommer vara aktuell att tillämpa i förhållande till alla de brott som Europaparlamentariker utsätts för utan endast de brott som svensk domstol har domsrätt över.

*Älmut, Landspartiet Svenska Samer och Sametinget* invänder att det inte tillräckligt tydligt framgår att Sametinget omfattas av författningsförslaget. Sametinget är både ett folkvalt organ och en myndighet ställd under regeringen. Det innebär att Sametinget i viss mån har dubbla roller (se prop. 2005/06:86 Ett ökat samiskt inflytande s. 27 f. och prop. 2017/18:287 Ändringar i regleringen för sametinget och sametingsvalet s. 16 ff.). Sametingets folkvalda organ består av 31 ledamöter utsedda genom val som hålls på liknande sätt som allmänna val till riksdag samt kommun- och landstingsfullmäktige. För ledamöterna utses ersättare i enlighet med vallagen. Sametingets ledamöter och deras ersättare är således förtroendevalda på motsvarande sätt som exempelvis riksdagsledamöter. För att tydliggöra att även Sametinget, som ett folkvalt organ, omfattas av förslaget anser regeringen att ordet "Sametinget" bör införas i lagtexten.

I lagtexten bör det anges att skyddet avgränsas till förtroendevalda i stat, kommun, landsting, Sametinget och Europaparlamentet (jfr en liknande avgränsning i dir. 2004:102). En sådan avgränsning gör det tydligt att bestämmelsen avser att ge ett förstärkt skydd för den representativa demokratin och dess företrädare samt att den därmed tar sikte på just politiska förtroendeuppdrag och inte andra förtroendeuppdrag, såsom



exempelvis fackliga förtroendeuppdrag eller personer med godmansuppdrag.

*Linköpings kommun, Stockholms kommun, Uddevalla tingsrätt och Uppsala läns landsting* anser att förslaget om en ny straffskärpningsgrund även bör omfatta personer som kandiderar i val till förtroendeuppdrag. De personer som kandiderar i val är dock, till skillnad mot förtroendevalda, inte folkvalda eller beslutsfattare. De har således inte blivit demokratiskt valda av folket och de fattar inga politiska beslut som de är ansvariga för. Det skyddsintresse som den föreslagna straffskärpningsgrunden tar sikte på, nämligen det demokratiska intresset av att skydda uppdraget, blir således inte lika påtagligt. Till detta kommer att det vore svårt att på ett tillräckligt tydligt sätt ange vad som ska krävas för att en person ska betraktas som en kandidat i detta avseende. I likhet med *Svea hovrätt* gör regeringen därför bedömningen att kandidater i val inte bör omfattas. Inte heller de som annars engagerar sig i partier, politiska frågor eller den politiska debatten utan att kandidera eller vara förtroendevalda bör omfattas av förslaget.

*Sveriges Kvinnolobby* anser att det i lagtexten även bör läggas till om brottet begåtts på grund av att den förtroendevalde är kvinna. Det finns dock inte förutsättningar att i detta sammanhang se över straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att straffskärpningsgrunden bör gälla brott som begåtts mot en person på grund av innehavet av uppdraget som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

#### *Bestämmelsen bör omfatta även närstående till förtroendevalda*

För att regleringen ska tillgodose behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda krävs att den är ändamålsenligt utformad.

Redan av den undersökning om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda som redovisades i betänkandet *Jakten på makten* framgår att anhöriga till förtroendevalda utsätts för trakasserier, hot eller våld av den anledningen att de är anhöriga till en förtroendevald. Det framgår vidare av undersökningen att det var drygt en femtedel av riksdagsledamöternas anhöriga som hade blivit utsatta under en 17-årsperiod. Motsvarande andel för kommun- och landstingspolitiker var 9 procent. I betänkandet gjordes därför 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. Att närstående till förtroendevalda alltfjämt är utsatta för trakasserier, hot eller våld på grund av den förtroendevaldes uppdrag bekräftas av resultatet i Brås senaste rapport (se avsnitt 6.2). Det är även något som många gånger kan påverka de förtroendevalda i utövandet av uppdraget.

Att utövandet av viss allmän verksamhet skyddas genom att inte bara de som utövar verksamheten utan även närstående till dessa skyddas är inte heller något som är främmande i straffrättslig lagstiftning. Av straffbestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken följer, även om det inte framgår uttryckligen av lagtexten, att det är straffbart att hämnas en tjänsteman genom att angripa dennes anhöriga.

Prop. 2018/19:154 Bestämmelsen är bl.a. tillämplig på närstående till vissa aktörer inom exempelvis rättsväsendet, såsom poliser och domare. Motsvarande överväganden som motiverar skyddet för anhöriga till tjänstemän gör sig gällande för anhöriga till förtroendevalda.

Regeringen anser mot bakgrund av det anförda, och i likhet med promemorian, att även närstående till förtroendevalda bör omfattas av straffskärpningsgrundens tillämpningsområde. Det finns inte heller någon remissinstans som invänder mot detta. Frågan blir vilken innebörd begreppet närstående bör ges i detta sammanhang.

Begreppet närstående återfinns i fyra paragrafer i brottsbalken, närmare bestämt i 4 kap. 4 a § första stycket (grov fridskränkning), 6 kap. 6 § andra stycket (grovt sexuellt övergrepp mot barn), 8 kap. 13 § (åtalsbegränsningar avseende vissa tillgreppsbrott) och 29 kap. 2 § 8 (bedömning av straffvärdet vid brott som varit ägnade att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående). Det finns ingen gemensam definition av närståendebegreppet utan ledning får sökas i förarbetena till respektive bestämmelse. Ingen av paragraferna har ett skyddsintresse som överensstämmer med det nu aktuella förslaget.

Brott som begås mot närstående till förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget kan få samma faktiska konsekvenser för den förtroendevalde som om brottet hade begåtts direkt mot denne. Det är därför betydelsefullt att närståendekretsen omfattar de personer som typiskt sett kan medföra att den förtroendevalde påverkas till överväganden eller till faktiska handlingar i sitt förtroendeuppdrag.

Den personkrets som bör omfattas av den nya straffskärpningsgrunden är enligt regeringen personer som den förtroendevalde har ett nära förhållande med, t.ex. någon som är gift med den förtroendevalde eller sammanbor med denna under äktenskapsliknande förhållanden. Även sårbar bör kunna omfattas. Straffskärpningsgrunden bör vidare omfatta egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den förtroendevalde har ett nära förhållande till. Personer som är närstående på annat sätt, t.ex. den förtroendevaldes föräldrar och syskon, bör typiskt sett också omfattas. Däremot bör personer som den förtroendevalde tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden i normalfallet inte omfattas, eftersom dessa personer typiskt sett inte har en sådan relation att det är motiverat att låta dem omfattas.

Det anförda innebär att närståendebegreppet kan komma att tolkas på delvis olika sätt i olika bestämmelser i samma paragraf (punkt 8 och den nu föreslagna straffskärpningsgrunden). Det kan visserligen som *Svea hovrätt* invänder diskuteras om det är lämpligt att närståendebegreppet ges olika innebörd i samma paragraf. Regeringen anser dock att de överväganden som motiverar respektive straffskärpningsgrund skiljer sig åt på sådant sätt att det inte kan anses lämpligt att ge begreppen samma innebörd.

Regeringen 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 eller någon närstående innehåft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

## 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2018/19:154

**Regeringens förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

**Regeringens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens utom när det gäller datum för ikraftträdande.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att förslaget träder i kraft den 1 januari 2020.

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

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Ekonomiska konsekvenser

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

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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 visserligen 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

Prop. 2018/19:154 bedömningen att den kostnadsökning som kan antas uppstå kan finansieras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga anslag.

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

## 9.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

**Regeringens 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.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De stora flertalet remissinstanser har inga synpunkter på bedömningen. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att förslaget kan bidra till att uppnå även de övriga jämställdhetspolitiska delmålen eftersom förtroendevalda genom förslaget kan känna ökad trygghet i att driva jämställdhetspolitiska frågor. *Sveriges Kvinnolobby* delar inte promemorians bedömning utan menar, eftersom lagförslaget är könsneutralt, att det saknas ett erkännande av att kvinnor är i en särskild utsatt situation. *Sveriges Kvinnolobby* delar inte heller uppfattningen att utsattheten är lika stor bland kvinnor och män utan anser att man måste se till de konsekvenser utsattheten får och att det går att se att utsattheten får större konsekvenser för kvinnor. *Tjänstemännens centralorganisation* efterlyser en mer gedigen genus- och konsekvensanalys som mer fördjupat avhandlar genusaspekter hos såväl förövare som offer.

**Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen arbetar efter sex delmål för att uppnå detta. Delmålen avser en jämn fördelning av makt och inflytande (delmål 1), ekonomisk jämställdhet (delmål 2), jämställd utbildning (delmål 3), jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet (delmål 4), jämställd hälsa (delmål 5) samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (delmål 6).

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 jämnt fördelad 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 och oro. Kvinnor innehar därtill mer sällan de positioner som innebär störst politiskt inflytande vilket kan innebära att utsattheten skulle kunna se något annorlunda ut om så inte vore fallet (se Brås kortanalys 4/2018). Det finns även förtroendevalda som undviker att engagera sig eller uttala sig i exempelvis frågor om jämställdhet. Regeringen anser därför att,

i den utsträckning lagstiftningen kan bidra till att motverka förtroendevaldas utsatthet, den även kan stärka kvinnors rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande på motsvarande sätt som gäller för män samt att den kan ge kvinnor och män samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. 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.

## 10 Författningskommentar

### 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 eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.*

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 7.

Paragrafen tillförs en *punkt 9*. Därigenom läggs till uppräkningslistan vilka omständigheter som särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av ett brotts straffvärde den omständigheten att 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.

Med förtroendevald i stat avses de personer som väljs genom riksdagsval och deras ersättare samt de som utses att ingå i regeringen i enlighet

Prop. 2018/19:154 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. Personer som arbetar som politiskt tillsatta tjänstemän, exempelvis statssekreterare i Regeringskansliet, omfattas inte av begreppet förtroendevald.

Med förtroendevald i kommun eller landsting avses de förtroendevalda 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. Vidare omfattas 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. 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.

Med förtroendevald i Sametinget avses Sametingets ledamöter och ersättare i enlighet med vad som följer av 2 kap. 2 § sametingslagen (1992:1433). Ledamöterna i Sameskolstyrelsen och Samefonden omfattas däremot inte.

Med förtroendevald i Europaparlamentet avses såväl ledamöterna i Europaparlamentet som deras ersättare (se artikel 14 i fördraget om europeiska unionen och jfr 14 kap. 1 § vallagen [2005:837]). Det innebär att alla ledamöter och ersättare som utses genom de allmänna valen som hålls i Europeiska unionens medlemsstater till Europaparlamentet ska omfattas och således inte enbart de Europaparlamentariker som utses i svenska val.

Med närstående avses en person som den förtroendevalde har ett nära förhållande med, t.ex. någon som är gift med den förtroendevalde eller sammanbor med denna under äktenskapsliknande förhållanden. Även särbor kan omfattas. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den förtroendevalde har ett nära förhållande till. Personer som är närstående på annat sätt, t.ex. den förtroendevaldes föräldrar och syskon, omfattas också typiskt sett. Däremot är närståendebegreppet i detta sammanhang inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den förtroendevalde tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden.

En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet är att brottet har begåtts på grund av att en person innehaft ett uppdrag som förtroendevald. Det ska alltså finnas ett samband mellan brottet och förtroendeuppdraget. Det kan handla om att gärningsmannen har avsett att skrämja, påverka eller hämnas på en person som innehaft ett förtroendeuppdrag eller uttrycka sin ilska över den förtroendevaldes uppdrag. 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, eller att den förtroendevalde varit särskilt aktiv i sitt uppdrag, så länge brottet begåtts på grund av förtroendeuppdraget.

Det sagda innebär exempelvis att ett olaga hot som framförts mot en förtroendevald på grund av att denne varit delaktig i ett beslut rörande nedläggning eller omdisponering av ett sjukhus eller en skola omfattas. Men bestämmelsen blir också tillämplig i den situationen att ett brott begåtts med anledning av att en förtroendevald deltagit i en politisk debatt eller liknande arrangemang. Även brott som begås när det står klart att den förtroendevalde blivit utsedd till exempelvis riksdagsledamot, men innan egentligt politiskt arbete har hunnit påbörjas, omfattas så länge brottet skett på grund av att personen innehaft förtroendeuppdraget.

Det uppställs inte något krav på att förtroendeuppdraget fortfarande innehades vid tidpunkten för gärningen.

## Sammanfattning av departementspromemorian Brott mot förtroendevalda (Ds 2018:29)

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 starkt 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.



## 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 §<sup>1</sup>**

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, tros-bekännelse, 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, tros-bekännelse, 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.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:370.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

## Förteckning över remissinstanserna (Ds 2018:29)

Prop. 2018/19:154  
Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian lämnats av Ålbmut, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Forum för levande historia, Gotlands kommun, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Haparanda tingsrätt, Heby kommun, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kils kommun, Kriminalvården, Landsorganisationen i Sverige, Landspartiet Svenska Samer, Liberalerna, Linköpings kommun, Luleå kommun, Malmö tingsrätt, Malmö universitet (Institutionen för kriminologi), Markaryds kommun, Mullsjö kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Ronneby kommun, Sametinget, Skåne läns landsting, Stockholms kommun, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Säkerhetspolisen, Tjänstemännens centralorganisation, Totalförsvarets forskningsinstitut, Uddevalla tingsrätt, Uppsala läns landsting, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Valmyndigheten, Värmlands läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Ystads kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro kommun.

Riksrevisionen och Sveriges akademikers centralorganisation har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Alingsås kommun, Borgholms kommun, Botkyrka kommun, Centerkvinnorna, Centerpartiet, Centerpartiets ungdomsförbund, Degerfors kommun, Falu kommun, Feministiskt initiativ, Grön ungdom, Guovssonásti, Gävle kommun, Jakt- och fiskesamerna, Kinda kommun, Kiruna kommun, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Kristdemokraterna, Kristdemokratiska Kvinnoförbundet, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Liberala kvinnor, Liberala Ungdomsförbundet, Miljöpartiet, Min Geaidnu/Mijá Gäjno/Mijjan Geajduo/Mijjen Geajnoe, Moderta ungdomsförbundet, Moderaterna, Moderatkvinnorna, Perstorps kommun, Sámiid Riikkabellodat/ Samelandspartiet, Sáminuorra, Samiska folkomröstningspartiet, Sámit/Samerna, Sigtuna kommun, Socialdemokraterna, Sundsvalls kommun, Svenska kommunalarbetsareförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Sverigedemokraterna, Sverigedemokraternas Kvinnoförbund, Sverigedemokratisk Ungdom, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Tidningsutgivarna, Unga feminister, Ung Vänster, Umeå kommun, Utgivarna, Vellinge kommun, Vimmerby kommun, Vuovdega/Skogssamerna, Vänsterpartiet, Västerås kommun, Örnsköldsviks kommun och Östersunds kommun.

# Lagförslag i utkastet till lagrådsremiss

## 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 §<sup>1</sup>**

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, tros-bekännelse, 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, tros-bekännelse, 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 eller Europaparlamentet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

## Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss)

Prop. 2018/19:154  
Bilaga 5

Efter remiss har yttrande över utkastet till lagrådsremiss lämnats av Brottsförebyggande rådet, Feministiskt initiativ, Göta hovrätt, Haparanda tingsrätt, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Socialdemokraterna, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Svea hovrätt, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Sveriges advokatsamfund, Sveriges kommuner och landsting, Säkerhetspolisen, Uddevalla tingsrätt, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Valmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Europaparlamentets kontor i Sverige har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-05-28

**Närvarande:** F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

### **Brott mot förtroendevalda**

Enligt en lagrådsremiss den 23 maj 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Cecilia Eneman.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Ygeman, Ekström, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans och Lindhagen.

Föredragande: statsrådet M Johansson

---

Regeringen beslutar proposition Brott mot förtroendevalda