

## **SOU 2022:2 En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (Ju2022/00396)**

### **Sammanfattning**

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2022:2, En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Journalistförbundets remissvar begränsas till de delar av utredningen som handlar om att förstärka det straffrättsliga skyddet för journalister och förslaget om att skärpa straffskalan för brott mot tystnadsplikt, samt förslaget om att införa ett grovt brott.

Journalistförbundet välkomnar utredningens förslag om att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister. För att förslaget ska få avsedd effekt är det viktigt att polis, åklagare och domstol samtidigt organiserar sitt arbete för att bättre kunna hjälpa utsatta journalister. För att förslaget ska få avsedd effekt är det även viktigt att rättsväsendet får de resurser som krävs för att kunna prioritera brott mot journalister.

Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag, att införa ny straffskärpningsgrund för brott mot journalister, i sin helhet. Journalistförbundet anser dock att förslaget om att införa ett helt nytt brott, "brott mot fri åsiktsbildning", är en fråga som fortsatt bör övervägas.

Journalistförbundet anser att det finns en risk för att vissa frilansande journalister faller utanför definitionen i den föreslagna straffskärpningsbestämmelsen. För det fall regeringen finner att frilansjournalister riskerar att inte omfattas av utredningens förslag, anser Journalistförbundet att det bör övervägas om någon annan lagteknisk lösning kan användas för att utöka skyddet till att omfatta alla frilansjournalister.

Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att skärpa straffskalan för brott mot tystnadsplikt, samt förslaget om att införa ett grovt brott. Enligt Journalistförbundet kommer förslaget att få en avskräckande effekt på anställdas vilja att använda sin grundlagsskyddade meddelarfrihet, vilket i förlängningen är ett demokratiskt problem. Dessutom saknas den proportionalitetsavvägning som enligt regeringsformen krävs när yttrandefriheten inskränks.

### **Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik**

Journalistförbundet välkomnar utredningens förslag om att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister. Behovet av att öka det straffrättsliga skyddet är något som Journalistförbundet uppmärksammat sedan 2017 då regeringen presenterade handlingsplanen "Till det fria ordets försvar".<sup>1</sup> Hot och hat mot journalister är ett allvarligt arbetsmiljöproblem för förbundets medlemmar. Frågan har varit aktuell under flera decennier. Redan för över 20 år sedan gav förbundet till exempel ut boken "Överleva deadline – Handbok för hotade journalister". Boken som är skriven av journalisten och författaren Stieg Larsson beskriver problemen med hot mot journalister från främst högerextrema grupper och innehåller även råd och tips till utsatta medlemmar. De senaste 20 åren har frågan delvis ändrat karaktär i och med digitaliseringen. Kontaktvägarna mellan journalister och de som tar del av journalistiken har, på gott och ont, blivit kortare. På senare år har allt fler aktörer inom mediebranschen engagerat sig i frågan om journalisters säkerhet, vilket är positivt eftersom det gjort att medvetenheten om problemet har ökat.

#### *Mätningar av utsatthet*

Förbundet genomför kontinuerligt enkätundersökningar bland medlemmarna för att kartlägga förekomsten av hot och hat. Dessa undersökningar visar, som framgår av utredningen, på omfattande problem med hot och hat mot journalister.<sup>2</sup> Undersökningarna visar också på problem med självzensur, det vill säga att journalister avstår ifrån att bevaka vissa frågor av rädsla för att utsättas för hot och hat. Den senaste studien genomfördes vid årsskiftet 2020/2021 av forskare från Högskolan i Halmstad och Lunds universitet. Studien visar till exempel att hela 70 procent uppger att de, under de senaste tre åren, utsatts för brottet förolämpning, vilket innebär att bli utsatt för kränkande tillmäle eller beskyllning.

Vidare visar studien att journalisternas förtroende för rätten och dess förmåga att ta tillvara journalisternas intressen som brottsoffer är tämligen lågt. Drygt 50 procent av journalisterna tror att rättsväsendet har en mycket dålig eller ganska dålig förmåga på området. Däremot är förtroendet för uppdragsgivares/arbetsgivares förmåga relativt högt. Hela 60 procent av journalisterna tror att deras uppdragsgivare/arbetsgivare har en mycket bra eller ganska bra förmåga att ta tillvara journalisternas intressen. En studie som genomfördes av Göteborgs universitet bland Journalistförbundets medlemmar 2019 visar en liknande tendens, nämligen att polisanmälningar som följd av hot minskar. Detta är enligt Journalistförbundet en oroande utveckling. En förklaring till att journalister inte väljer att polisanmäla i samma utsträckning som tidigare är att journalister, i stället för att vända sig till polisen, vänder sig till säkerhetsavdelningen på arbetsplatsen. Det är i sig positivt att arbetsgivarna tar frågan på större allvar, men det riskerar att bli ett demokratiskt problem om ansvaret för journalisters säkerhet förflyttas från rättsvärdande myndigheter till arbetsgivarna. Dels eftersom den som är frilans och inte har någon arbetsgivare riskerar att stå utan skydd, dels eftersom det blir en resursfråga där de som jobbar på en

<sup>1</sup> Nordling, Jonas, Debattartikel "Så minskar vi hoten mot journalisterna", Aftonbladet, 2017-09-21, <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/yaBQe/sa-minskar-vi-hoten-mot-journalisterna>.

<sup>2</sup> Se utredningens sammanställning, SOU 2022:2, Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik, sid 271 ff.

redaktion som har råd att arbeta med säkerhet har större möjlighet att bevaka känsliga frågor än den som arbetar på en resurssvag redaktion. Enligt Journalistförbundet kan ett starkare straffrättsligt skydd bli ett viktigt steg för att återupprätta förtroendet för rättsväsendet bland journalister.

#### *Behovet av straffrättsliga åtgärder*

Journalistförbundet delar utredningens slutsats att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för journalister. Fria och oberoende medier fyller en viktig funktion i vår demokrati. Att det finns medier som bevakar frågor som till exempel politik, näringsliv och brottslighet är avgörande för medborgarnas tillgång till saklig och oberoende information. Huruvida medierna klarar att fullgöra det uppdraget är beroende av flera parametrar. En sådan är att de enskilda journalisterna, anställda såväl som frilansar, vågar utföra sitt jobb. Ett starkare straffrättsligt skydd för journalister skulle sända en tydlig signal om att journalisters arbete är betydelsefullt och värt att värna särskilt om. Ytterligare en positiv effekt är att det skulle ge polis och åklagare en tydlig signal om att utredningar av brott mot journalister ska prioriteras. Enligt Journalistförbundet finns det idag en ökad medvetenhet om problematiken inom polisen. I praktiken varierar dock polisens arbete kraftigt i kvalitet när det gäller vilken hjälp utsatta journalister får. Det beror delvis på var i landet journalisten bor, men även medlemmar som bor i polisregioner där det finns särskilda demokrati- och harbrottsgrupper vittnar om problem med att få hjälp. Idag finns ingen möjlighet för den som tar emot en polisanmälan vid polisens kontaktcenter att "flagga" ett ärende som rör ett brott mot en journalist. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att polis, åklagare och domstol får i uppdrag att titta på den typen av organisatoriska åtgärder i samband med att lagförslaget träder i kraft. För att förslaget ska få avsedd effekt är det även viktigt att rättsväsendet får de resurser som krävs för att kunna prioritera brott mot journalister.

#### *En ny straffskärpningsgrund införs*

Utredningen föreslår att en ny straffskärpningsgrund införs i 29 kapitlet, 2 §, brottsbalken. Vid bestämmande av straff ska det ses som försvårande att den brottsliga gärningen begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Utredningen har undersökt olika sätt på vilka det straffrättsliga skyddet för journalister kan förstärkas. Förutom en ny straffskärpningsgrund har utredningen tittat på möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för brottet "brott mot medborgerlig frihet" som idag finns i 18 kapitlet, 5 §, brottsbalken. Det nuvarande tillämpningsområdet för bestämmelsen är enligt praxis väldigt snävt och bestämmelsen går därför i praktiken inte att tillämpa på brott mot enskilda journalister. Utredningen har även övervägt att införa ett helt nytt brott, "brott mot fri åsiktsbildning", som omfattar vissa angrepp mot journalister. Ett förslag till en sådan bestämmelse finns med som bilaga i utredningen. Det finns enligt Journalistförbundet många fördelar med att införa ett särskilt brott. Signalvärdet av ett särskilt brott är starkare än en straffskärpningsgrund. Förutsättningarna för polis och åklagare att prioritera brott mot journalister i praktiken skulle också förbättras om det skulle införas ett särskilt brott. Även om Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag i sin helhet anser förbundet att möjligheten att införa ett särskilt brott är en fråga som fortsatt bör övervägas.

Utredningens förslag innebär att straffskärpningsgrunden omfattar de journalister "som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik". Förslaget till lagtext överensstämmer med den formulering som sedan innan finns i lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den lagen reglerar när polisen får använda vissa hemliga tvångsmedel som till exempel avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation. Lagen möjliggör användandet av den typen av tvångsmedel bland annat när det finns en påtaglig risk för att vissa allvarliga brott så som mord kommer att utföras i avsikt att påverka "den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik". Bestämmelsen möjliggör alltså för polisen att övervaka den som planerar en brottslig handling mot en journalist. Av förarbetena till lagen framgår det att begreppet "som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik" är tänkt att tolkas snävt. I författningskommentaren till ovan nämnda lag står det:

*"Med uttrycket "den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik" avses framför allt massmedieföretag som bedriver verksamhet genom tv, radio, tidningar eller internet. Vidare omfattas gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för sådana organ. Med "annan journalistik" avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas." <sup>3</sup>*

I utredningen utvecklas resonemanget:

*"Genom att använda begreppet yrkesmässig nyhetsförmedling eller annan journalistik åstadkoms alltså en avgränsning till verksamhet vid de traditionella massmedieföretagen. Men under begreppet faller också verksamhet vid andra massmedieföretag samt arbete som utförs av journalister på uppdrag av sådana organ som nu nämnts. Vi gör sammanfattningsvis bedömningen att det utgör en lämplig avgränsning för att tillgodose skyddsintresset." <sup>4</sup>*

Enligt Journalistförbundet framstår utredningens tolkning av författningskommentaren som något vidare än själva författningskommentarens ordalydelse. Det finns, enligt Journalistförbundet, en risk för att frilansande journalister faller utanför definitionen i de fall de inte arbetar på uppdrag av traditionella medieföretag.

Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott reglerar som framgår ovan användandet av hemliga tvångsmedel. Hemliga tvångsmedel ska användas med stor försiktighet med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter. Det är därför naturligt att det finns en viss säkerhetsmarginal när lagstiftaren utformar den typen av bestämmelser. Det finns också ett krav på rättsvårdande myndigheter att tolka bestämmelsen strikt för att inte äventyra rättssäkerheten. När det gäller att skydda frilansjournalister från brott är behovet ett annat. Även om det handlar om straffrätt, som också ställer krav på rättssäkerhet, handlar det snarare om att det ska finnas en förutsägbarhet för den som planerar att begå ett brott mot en journalist. Förutsägbarheten kan i det fallet handla om att definitionen av "journalist" är vid och i hög grad omfattar frilansjournalister. Här gäller det att skicka signalen att alla journalister fyller en viktig demokratisk funktion och då är det viktigt att även alla frilansjournalister tydligt omfattas.

Journalistförbundet efterlyser därför ett förtydligande av på vilket sätt det är tänkt att frilansjournalister ska omfattas av den föreslagna straffskärpningsgrunden. Kommer bedömningen till exempel att vara beroende av huruvida rapporteringen som genererade hotet mot journalisten i det aktuella fallet gjordes på "uppdrag" av ett massmedieföretag? Vad gäller för frilansar som gör uppdrag på "speck", det vill säga utan att först ha sålt in uppdraget till ett massmedieföretag? Ytterligare en fråga är vad som gäller för frilansar som publicerar sig i sociala medier eller egna webbplatser. Den tekniska utvecklingen har gjort att alternativen till traditionella medier blir allt fler. Detta är en utveckling som sker mycket snabbt och risken finns därför att utredningens förslag till avgränsning kommer att göra att bestämmelsens tillämpningsområde succesivt minskar i takt med att den tekniska utvecklingen går framåt. Det vore enligt Journalistförbundet olyckligt om bestämmelsen får ett snävare tillämpningsområde i rättstillämpningen än vad som varit utredningens avsikt.

Utredningen har tittat på alternativa lagtekniska lösningar. Det som nämns i utredningen är bestämmelsen i 7 §, dataskyddslagen, som stadgar att vissa bestämmelser som till exempel skyldigheten att inhämta samtycke vid lagring av personuppgifter inte ska "tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål (...)". Det finns också bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar när en journalist får använda tekniska hjälpmedel under en

---

<sup>3</sup> Se sid 84 i Prop. 2005/06:177, Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

<sup>4</sup> Se SOU 2022:2, Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik, sid 291.

huvudförhandling.<sup>5</sup> Ett annat exempel är frågeförbudet i rättegångsbalken som syftar till att upprätthålla källskyddet vid användandet av tvångsmedel.<sup>6</sup> För det fall regeringen finner att frilansjournalister riskerar att inte omfattas av utredningens förslag anser Journalistförbundet att det bör övervägas om någon annan lagteknisk lösning kan användas för att utöka skyddet till att omfatta alla frilansjournalister.

Som framgår av ovan välkomnar Journalistförbundet utredningens förslag och tillstyrker förslaget i sin helhet.

### **Straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ett grovt brott införs**

Utredningen föreslår att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i två år. Straffbestämmelsen kompletteras också med en egen straffskala och egen rubricering för grovt brott; grovt brott mot tystnadsplikt. Straffskalan för det grova brottet ska vara fängelse i sex månader till fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal uppgifter, kunnat medföra allvarlig skada eller annars varit av särskilt farlig art. För grovt brott mot tystnadsplikt ska det krävas uppsåt.

Verktyget att straffa den som bryter mot tystnadsplikten är tveeggat. Höjer lagstiftaren straffet kan det leda till att korruption och andra problem inom den offentliga förvaltningen minskar. Det finns också de som har legitima skäl att bryta mot tystnadsplikter. Meddelarskyddet gör att anställda inom offentlig förvaltning har rätt att lämna uppgifter till media. Det gäller under vissa förutsättningar även uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Meddelarskyddet fungerar som en ventil som gör det möjligt för anställda att slå larm om missförhållanden. Arbetsgivaren är förhindrad att efterforska vem som är källan och får inte heller straffa den som väljer att lämna uppgifter till media. Journalistförbundets medlemmar vittnar om att det blir svårare och svårare att få källor att lämna uppgifter med stöd av meddelarskydd. Det finns en oro att drabbas av repressalier. Detta är en farlig utveckling eftersom det riskerar göra att korruption och andra missförhållanden inom den offentliga förvaltningen inte avslöjas. Det är något som påverkar vår demokrati negativt. Att som utredningen föreslår, skärpa straffet för brott mot tystnadsplikten, riskerar att driva på den utvecklingen. Detta är en aspekt som enligt Journalistförbundet inte har beaktats av utredningen. Förslaget innebär också en inskränkning av yttrandefriheten vilket enligt regeringsformen 2 kapitlet, 21 §, kräver att en proportionalitetsavvägning görs. Någon sådan saknas i utredningen. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.



*Ulrika Hyllert  
Förbundsordförande  
Journalistförbundet*

---

<sup>5</sup> Se rättegångsbalken 5 kap. 9d §.

<sup>6</sup> Se rättegångsbalken 36 kap. 5 §.