



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ebba Lundgren

Förolämpningens återkomst i ljuset av tjänstemannaskyddet

En komparativ och rättshistorisk analys om
kriminaliseringen av förolämpningar mot
tjänstemän

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT24

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod.....	6
1.5 Material.....	7
1.6 Disposition.....	8
2 SVENSK REGLERING OM FÖROLÄMPNINGAR MOT TJÄNSTEMÄN	10
2.1 Missfirmelse mot tjänstemän.....	10
2.1.1 Avkriminaliseringen av brottet missfirmelse mot tjänsteman	11
2.2 Förolämpningsförbudet i gällande rätt	12
2.2.1 Särskilt om förolämpningar mot tjänstemän	14
2.2.2 Förhållandet till yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen ...	15
2.3 Förslaget om att återinföra ett brott om förolämpning mot tjänsteman	16
2.3.1 Förslagets motiv, skyddsintressen och konsekvenser	18
3 FINSK REGLERING OM FÖROLÄMPNINGAR MOT TJÄNSTEMÄN	19
3.1 Förolämpningsförbudet i gällande rätt	19
3.1.1 Begränsningar av ärekränkingsförbudet	20
3.2 Särskilt om förolämpningar mot tjänstemän	21
4 DISKUSSION OCH ANALYS	23
4.1 Likheter och skillnader i gällande svensk och finländsk rätt	23
4.2 Likheter och skillnader mellan den finska gällande rätten och det svenska förslaget	24
4.3 Avkriminaliseringens effekt på skyddet för tjänstemän	26

4.4	Förslagets potentiella konsekvenser och överväganden för framtida reglering	27
5	SLUTSATS	31
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	32

Summary

In the early 1970s, the Swedish legislative body decriminalized the act of insulting a state official. However, in 2024 an investigation on the request of the government proposed to reintroduce the same offense. This essay analyzes the proposal in light of historical changes in the law and the current legislation in Sweden and Finland.

The investigative chapter first addresses the former prohibition of insulting a state official and its decriminalization. Then the current regulation of the general prohibition against insults, with a focus on public officials and its relation to freedom of expression, are examined. The proposal to reintroduce the offence of insulting a state official is then introduced, followed by an overview of Finland's current regulation regarding insults against state officials.

The comparative analysis reveals that Finland's legislation offers more robust protections for both state officials and freedom of speech compared to the current Swedish regulation. While the Swedish proposal seeks to enhance the protection of state officials it risks negatively impacting freedom of speech.

Future regulation should consider the distinction of legal protection between individuals and state officials as well as the balance between protection and responsibility for state officials. The proposed regulation implies a restriction on freedom of speech; potentially affecting the free formation of opinions. Introducing a legally regulated right to criticize would clarify what is permitted and help the legislative body draw a clearer boundary between the protection from defamation and freedom of expression. In conclusion, while the Swedish proposal aims to strengthen the protection of state officials, it must be balanced against the necessity to uphold freedom of speech. A revised proposal incorporating elements from the Finnish legislation could provide a more balanced framework; ensuring both the protection of public officials and the freedom of speech.

Sammanfattning

I början av 1970-talet avkriminaliserade den svenska lagstiftaren det särskilda brottet missfirmelse mot tjänsteman. År 2024 föreslog en utredning på regeringens begäran att återinföra samma brott. Denna uppsats analyserar förslaget i ljuset av historiska förändringar av regleringen och nuvarande lagstiftning i Sverige och Finland.

Den utredande delen behandlar först det tidigare brottet missfirmelse mot tjänsteman och hur det avkriminaliserades. Därefter granskas den nuvarande regleringen av det allmänna förolämpningsförbudet med särskilt fokus på tjänstemän och förbudets förhållande till yttrandefriheten. Förslaget om att återinföra brottet förolämpning mot tjänsteman presenteras sedan, vilket följs av en redogörelse för Finlands gällande reglering om förolämpningar mot tjänstemän.

Den komparativa analysen visar att den finska regleringen erbjuder ett mer robust skydd för både för tjänstemän och yttrandefriheten jämfört med den nuvarande svenska regleringen. Medan det svenska förslaget syftar till att stärka skyddet för tjänstemän, riskerar det att påverka yttrandefriheten negativt.

Framtida reglering bör utreda rättskyddets fördelning mellan enskilda och offentliga företrädare och balansen mellan skydd och ansvar för offentliga företrädare. Förslaget innebär en inskränkning i yttrandefriheten och kan påverka den fria åsiktsbildningen negativt. En lagstadgad kritikrätt skulle tydliggöra vad som är tillåtet och hjälpa lagstiftaren att dra en tydligare gräns mellan skyddet för ärekränkning och yttrandefriheten. Medan det svenska förslaget syftar till att stärka skyddet för statliga tjänstemän, måste det vägas mot behovet av att upprätthålla yttrandefriheten. Ett reviderat förslag som inkorporerar element från den finska lagstiftningen skulle kunna ge en mer balanserad reglering, som säkerställer både skyddet av offentliga tjänstemän och yttrandefriheten.

Förkortningar

RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
BrB	Brottsbalk (1962:700)
SL	Finska strafflagen (19.12.1889/39)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
HD	Högsta domstolen
SOU	Statens offentliga utredningar
Prop.	Proposition
RP	Regeringens proposition (Finland)
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtanden (Finland)
RÅ	Riksåklagaren

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 1970-talet genomfördes den s.k. ämbetsmannareformen i Sverige, vilket ledde till att brottet missfirmelse mot tjänsteman avkriminaliserades. Att förolämpa en tjänsteman förblev dock kriminaliserat genom det allmänna förolämpningsförbudet i brottsbalken (nedan BrB).¹ År 2024 presenterades ett nytt förslag på regeringens initiativ att återinföra samma brott.² Parallellt med denna utveckling i Sverige har den finska regleringen på motsvarande område utvecklats med ett starkare fokus på yttrandefriheten. Genom en lagstadgad kritikrätt tillåts skarp och förnedrande kritik mot en tjänsteman i Finland, så länge den håller sig inom professionella ramar.³ Denna skillnad mellan den svenska och finska regleringen belyser utmaningen med att balansera skyddet för tjänstemän och samtidigt upprätthålla yttrandefriheten.

Den svenska debatten kring återinförandet av kriminaliseringen av förolämpningar mot tjänstemän speglar samma komplexa balans.⁴ Redan i propositionen till brottsbalken 1962 uppmärksammades svårigheterna med att lagreglera avvägningen mellan att skydda enskilda från obehöriga angrepp genom ärekränkningar och att upprätthålla yttrandefriheten. Avvägningen ansågs vara starkt beroende av samhällets värderingar som ständigt förändras med samhällsutvecklingen.⁵

Mot denna bakgrund kommer uppsatsen att undersöka historiska och aktuella förändringar i svensk rätt kring kriminaliseringen av förolämpningar mot tjänstemän samt analysera förslaget om att återinföra kriminaliseringen. Den finska rätten studeras som jämförelsepunkt för att belysa alternativa sätt att balansera skyddet för tjänstemän med upprätthållandet av yttrandefriheten.

¹ Prop. 1975:78 s. 153.

² SOU 2024:1 s. 215 ff.

³ RP 19/2013 rd. s. 50.

⁴ Schultz (2023).

⁵ Prop. 1962:10 B s. 142.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att analysera förslaget om kriminaliseringen av förolämpningar mot tjänstemän i svensk rätt, i ljuset av historiska förändringar och nuvarande lagstiftning i Sverige och Finland. Genom att granska och analysera förslaget, dess historiska bakgrund och dess förhållande till den finska regleringen, avser uppsatsen att förstå hur dessa förändringar kan skydda tjänstemän mot förolämpningar samtidigt som yttrandefriheten respekteras. Vidare avser uppsatsen att utreda de potentiella konsekvenserna av förslaget och föreslå förbättringar baserade på insikter från den komparativa och historiska analysen.

1. Hur skiljer sig den svenska och finska regleringen om förolämpningar mot tjänstemän, inklusive de ändringar som föreslås i den svenska utredningen, och hur påverkar dessa skillnader balansen mellan rättsskyddet för tjänstemän mot ärekränkningar och upprätthållandet av yttrandefriheten?
2. Hur har avkriminaliseringen av brottet missfirmelse mot tjänsteman påverkat skyddet för tjänstemän i Sverige?
3. Vilka är de potentiella konsekvenserna av att återinföra regeln om förolämpning mot tjänstemän och hur bör framtida reglering balansera rättsskyddet för tjänstemän med yttrandefriheten?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen avgränsar sig till att enbart studera den svenska regleringen i samband med avkriminaliseringen, den gällande rätten i Sverige och Finland och det förslag som ligger på remiss. Den behandlar inte äldre regleringar eller förolämpningar begångna av tjänstemän mot varandra eller enskilda. Dubbelkriminaliseringen av förolämpningsbrottet i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen behandlas vidare inte.

Den europarättsliga regleringen på området har på grund av utrymmesbrist endast berörts i den mån den behandlats i de nationella rättskällorna. Förolämpningsbrottets förhållande till närliggande och ibland överlappande brottstyper och skydd kommer att behandlas sparsamt. Ingen grundlig redogörelse görs därmed för brottstyper som förtal, hets mot folkgrupp, sexuellt ofredande, olaga hot, brotten mot allmän verksamhet som våld mot tjänsteman och liknande. Förolämpningar som riktar sig mot en annan grupp än de som inryms i begreppet tjänsteman kommer inte att behandlas. Slutligen har civilrättsliga sanktioner till följd av överträdelser av förolämpningsförbudet utelämnats helt.

1.4 Metod

Uppsatsen tillämpar i stora drag en rättsanalytisk metod, kompletterad med komparativa och rättshistoriska inslag. Den rättsanalytiska metoden innefattar fastställandet av den gällande rätten och en analys av densamma. Enligt Sandgren går man bortom rättsdogmatiken när effekterna av den gällande rätten börjar att analyseras och kritiseras.⁶ Rättsanalysen betraktar rättssystemet som öppet och argumentationen som fri, baserad på rättsrealismens syn att det finns flera legitima alternativ att överväga vid besvarandet av komplexa juridiska frågor. Strängt taget alla typer av material, såsom föreskrifter, myndighetspraxis och tidningsartiklar kan användas i ett rättsanalytiskt arbete.⁷

En rättsanalytisk metod öppnar upp för att ge värderingar utrymme i analysen, vilket innebär att materialet kan analyseras ur en specifik infallsvinkel.⁸ Uppsatsens analys antar en normativ utgångspunkt, där den svenska lagstiftaren i största möjligaste mån bör säkerställa skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna. I ljuset av denna värdering analyseras hur de respektive regleringarna och det nya förslaget lyckas balansera skyddet för tjänstemän med nödvändigheten att upprätthålla yttrandefriheten.

⁶ Sandgren (2015) s. 53 f.

⁷ Ibid. s. 54.

⁸ Ibid. s. 55.

För att besvara den första frågeställningen om jämförelsen mellan den svenska och finska regleringen, inklusive det svenska förslaget, används en kombination av komparativ och rättsanalytisk metod. Den komparativa metoden handlar om att fastställa likheter och skillnader mellan system.⁹ Metoden har tillämpats genom att utreda skillnaderna mellan regleringarna och förslaget, för att senare kunna analysera dessa skillnader. Valet av Finland som jämförelseobjekt motiveras av likheter med Sverige, som att båda tillhör den nordiska rättstraditionen och har inkorporerat EKMR till lag.¹⁰ Trots begränsningar i min förkunskap om det finska rättssystemet, ger den komparativa metoden ett värdefullt perspektiv på hur liknande problem hanteras i ett annat rättssystem.

För att analysera avkriminaliseringens effekter på skyddet för tjänstemän, vilket är min andra frågeställning, används en rättsanalytisk metod med ett rättshistoriskt perspektiv. Det rättshistoriska perspektivet tillämpas då frågan om avkriminaliseringens konsekvenser inte kan besvaras utan att studera den historiska utvecklingen på området.¹¹ Enligt Sandgren kan problem uppstå om författaren inte tillämpar tillräcklig källkritik i studien av historiska källor, vilket kan skapa en osäkerhet hos läsaren om informationen den tar del av. För att undvika sådan osäkerhet har jag i den historiska delen av uppsatsen stävat efter att presentera en tydlig och tillförlitlig framställning.¹²

Den sista frågeställningen om förslagets potentiella konsekvenser och överväganden om framtida reglering besvaras i sin helhet genom en rättsanalytisk metod. I denna del är den normativa utgångspunkten särskilt framträdande. Analysen integrerar dessutom insikter från både den komparativa och rättshistoriska analysen för att föreslå möjliga förbättringar i den svenska regleringen.

1.5 Material

⁹ Valguarnera (2018) s. 143.

¹⁰ Se den finska lagen med SFS-nummer (18/1190) och den svenska med SFS-nummer (1994:1219).

¹¹ Sandgren (2013) s. 60.

¹² Ibid. s. (2013) 61.

Lagtext och framför allt förarbeten som propositioner och utredningsbetänkanden har utgjort det främsta materialunderlaget i arbetet. Dessa källor inkluderar lagtext från den gamla och den nuvarande brottsbalken, den finska strafflagen, och svenska såväl som finska förarbeten. Det svenska materialunderlaget är av uppenbara skäl mer omfattande eftersom det inkluderar det tidigare missfirmelsebrottet, den gällande svenska regleringen och förslaget, medan den finska delen endast behandlar gällande rätt.

Avseende de svenska rättskällorna har lagtext i brottsbalken och utredningen om förslaget att återinföra brottet förolämpning mot tjänsteman SOU 2024:1, utgjort de mest centrala källorna. Förarbetena till avkriminaliseringen och brottsbalken har varit väsentliga för att förstå rättsutvecklingen, hur lagen ska tolkas och lagstiftarens motiv bakom regleringen. Doktrin har använts i en relativt stor omfattning för att på ett tydligt sätt kunna redogöra för den gällande rätten. Vidare har riktlinjer och uttalanden från myndigheter som riksåklagaren (RÅ) och Åklagarmyndigheten används, då dessa varit särskilt vägledande i frågan om hur den gällande åtalsregleringen förhåller sig till tjänstemän. Slutligen har rättsfall använts, om än i begränsad utsträckning, för att belysa hur rättstillämpningen fungerar i praktiken.

För den finska delen har framför allt lagtext och förarbeten använts, särskilt den finska strafflagen och propositionen till införandet av ärekränkingsbestämmelsen och den lagreglerade kritikrätten. Den finska riksdagen publicerar i princip all lagtext, förarbeten och mycket utredningsmaterial på svenska, vilket har underlättat tillgången till källmaterialet.

1.6 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar, en inledande del, en utredande del, och en analyserande del.

Det andra kapitlet behandlar den svenska regleringen och förslaget om att återinföra brottet förolämpning mot tjänsteman. Det inkluderar en

redogörelse för det tidigare brottet missfirmelse mot tjänstemän, vilket följs av en genomgång av avkriminaliseringen. Därefter presenteras den nuvarande regleringen av det allmänna förolämpningsförbudet, särskilt i relation till tjänstemän, samt en förklaring av förolämpningsförbudets förhållande till yttrandefriheten. Slutligen presenteras förslaget om att återinföra brottet förolämpning mot tjänsteman. Det tredje kapitlet behandlar kriminaliseringen av förolämpningar i den finska rätten. Det inkluderar en genomgång av den gällande regleringen, begränsningar av ärekränkingsförbudet samt initiativ om ny reglering på området.

Det fjärde kapitlet diskuterar och analyser arbetets frågeställningar. Först genomförs en komparativ analys av den svenska gällande rätten och den finska gällande rätten. Därefter görs samma jämförelse i förhållande till det svenska förslaget. Sedan diskuteras avkriminaliseringens effekter på skyddet för tjänstemän. Kapitlet avslutas med resonemang om förslagets potentiella konsekvenser och överväganden för framtida reglering. Det femte och sista kapitlet sammanfattar viktiga insikter från analysdelen och föreslår en revidering av förslaget.

2 Svensk reglering om förolämpningar mot tjänstemän

2.1 Missfirmelse mot tjänstemän

När Sverige gick från strafflagen till införandet av nya brottsbalken fanns sedan innan en särskild bestämmelse om missfirmelse mot tjänsteman som utgjorde en del av det dåvarande ämbetsmannaskyddet.¹³ Anledningen till att det under denna tid fanns en dubbelkriminalisering av förolämpningsförbudet var att man ansåg att brott begångna mot ämbetsmän¹⁴ skulle betraktas som allvarigare och straffas hårdare.¹⁵ Motivet bakom missfirmelseregeln var att skydda offentliga tjänstemän från utomstående påtryckningar.¹⁶

Missfirmelseregeln reglerades i 17 kap. 5 § BrB och hade följande lydelse:

Förolämpar man någon, som åtnjuter skydd enligt 1 §, i eller för hans befattning, dömes för missfirmelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.¹⁷

Brottsbeskrivningen anknöt helt till det allmänna diskrimineringsförbud som ställdes upp mellan enskilda.¹⁸ Förbudet tog sikte på handlingar som syftade till att kränka någons subjektiva ära. Den kriminaliserade handlingen delades in i tre kategorier: verbalinjurier, formalinjurier och realinjurier. Verbalinjurier inkluderade skällsord, hotelser eller anklagelser. Formalinjurier innefattade kränkande gester, imitationer eller framställningar i bildform. Realinjurier avsåg handlingar som behandlar annans kropp föraktfullt, exempelvis att spotta på någon. Gällande realinjurier noterades dock att gränsdragningen till andra brott, som exempelvis ofredande, var tunn.¹⁹

¹³ Prop. 1962:10 s. B 239.

¹⁴ Som ämbetsmän åsyftades person som hade en offentlig tjänst med särskilda lagstadgade ansvarsåtaganden gentemot staten, kommunen eller allmänheten, se SOU 1944:69 s. 34.

¹⁵ Prop. 1962:10 B s. 241.

¹⁶ Prop. 1975:78 s. 137.

¹⁷ Ibid. s. 213.

¹⁸ SOU 1944:69 s. 176 f.

¹⁹ SOU 1953:14 s. 213.

Med rekvisitet “i eller för hans befattning” åsyftades samma sak som i bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, innebärandes att förolämpningen skulle ha riktats mot en tjänsteman i samband med dennes tjänsteutövning för att tvinga, hindra eller hämnas på tjänstemannen.²⁰

Brottet låg under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel eller kvalificerat krav om angivelse eller att åtal skulle vara påkallat ur allmän synpunkt.²¹ I straffskalan för brottet ingick bötesstraff såväl som fängelse i maximalt 6 månader.²²

2.1.1 Avkriminaliseringen av brottet missfirmelse mot tjänsteman

Ämbetsansvarsreformen, som genomfördes på 70-talet, var en reform som handlade om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar för tjänstemän i offentlig verksamhet. Reformen innebar en reducering av det straffrättsliga ansvaret för överträdelser i tjänsten av offentliga tjänstemän.²³ Ämbetsansvarskommittén framhöll i samband med utredningen att det råder ett samspel mellan ansvarsreglerna för offentliga tjänstemän samt de sanktionsregler som riktar sig mot tredje man i 17. kap BrB. I samband med reformen avskaffades även brottet missfirmelse mot tjänsteman, vilket var ett brott placerat i 17 kap. BrB mot allmän verksamhet.²⁴

I utredningen ifrågasatte ämbetsansvarskommittén värdet av den dåvarande specialregleringen i 17 kap. BrB om våld, hot och missfirmelse mot tjänstemän, som hade skapats för att brott mot dessa skulle kunna bestraffas hårdare. De ansåg att majoriteten av den skyddade personkretsen saknade ett särskilt skyddsbehov och att de allmänna bestämmelserna i brottsbalken redan erbjöd ett adekvat skydd. Dessa var tillräckligt vida för att kunna tillgodose behovet av straffskärpning vid angrepp mot någon som utövade offentlig verksamhet.²⁵ Faktumet att gärningen riktats mot en tjänsteman

²⁰ SOU 1944:69 s. 177.

²¹ SOU 2024:1 s. 239.

²² Ibid. s. 299.

²³ Ibid. s. 134 f.

²⁴ Prop. 1975:78 s. 137.

²⁵ SOU 1972:1 s. 191.

skulle kunna beaktas som en försvårande omständighet enligt straffskalan i de allmänna reglerna.²⁶

Medan kommittén ifrågasatte behovet av specialregleringen, ansåg de att det fanns fall där dubbelkriminaliseringen var nödvändig för att skydda den offentliga verksamheten från störningar, särskilt när offentliga ämbetsmän utsattes för våld eller hot. De föreslog att avskaffa bestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman, men att bibehålla de om våld och hot mot tjänsteman. I stället skulle missfirmelsebrottet bestraffas enligt det allmänna förolämpningsförbudet, med ett undantag som tillät allmänt åtal om det av särskilda skäl var påkallat ur allmän synpunkt efter att målsäganden angivit händelsen.²⁷

Departementschefen inställde sig till ämbetsansvarskommitténs synpunkter och framhöll att det allmänna förolämpningsförbudet kunde skydda offentliga tjänstemän mot förolämpningar om åtalsregeln justerades enligt kommitténs förslag.²⁸

2.2 Förolämpningsförbudet i gällande rätt

I den svenska brottsbalken regleras ett allmänt förolämpningsförbud i 5 kap. 3 § BrB. Bestämmelsen lyder enligt följande:

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 § riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla för förolämpning till böter.

Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.²⁹

Den brottsliga gärningen kan utgöras av både verbala och icke-verbala förolämpningar som är ägnade att sära någon annans självkänsla eller värdighet. Handlingar som omfattas av straffansvaret är fortfarande

²⁶ SOU 1972:1 s. 14.

²⁷ Ibid. s. 191.

²⁸ Prop. 1975:78 s. 153.

²⁹ 5 kap. 3 § BrB.

verbalinjurier och formalinjurier, medan realinjurier i de flesta fallen idag är kriminaliserade genom andra straffbud, som t.ex. ofredande.³⁰

För att en handling ska utgöra förolämpning måste den vara riktad direkt mot den berörda personen och tydligt vara sådan att den kränker den andres självkänsla.³¹ Gärningsmannens uppsåt måste täcka brottsrekvisiten.³² Om budskapet riktas både till den berörda personen och en tredje part, eller flera personer, kan gärningen troligen bedömas som förtal, vilket konsumerar förolämpning enligt en subsidiaritetsklausul i förtalsförbudet 5 kap. 3 BrB.³³

Förolämpningsförbudets skyddsintresse utgörs av den angripnes självkänsla och värdighet, men baseras inte på den kränktes subjektiva upplevelse. En handling är inte straffbar bara för att den uppfattas som förargande utan ska typiskt sett såra den angripne på ett personligt plan.³⁴ Gärningen ska beaktas från sitt sammanhang, varför parternas relation och tidigare språkbruk även beaktas. Endast de allvarligaste fallen, exempelvis sexistiska eller rasistiska förolämpningar, föranleder straffansvar.³⁵

Förolämpning är som huvudregel ett målsägandebrott 5 kap. 5 § 1 st. BrB.³⁶ Förbudet är indelat i brott av normalgraden och grovt brott. Vid brott av normalgraden utdelas endast bötesstraff medan grovt brott kan föranleda antingen bötesstraff eller fängelse i högst sex månader.³⁷ I lagtexten ges ingen vägledning om vad som utgör grov förolämpning, men det ska som utgångspunkt röra sig om väldigt grova förolämpningar under försvårande omständigheter som exempelvis mobbning eller annat nedbrytande beteende.³⁸ Under det senaste decenniet har det endast förekommit enstaka domar om grov förolämpning, det är alltså ytterst ovanligt.³⁹

³⁰ Jareborg (1984) s. 304.

³¹ Prop. 2016/17:222 s. 73 f.

³² Wennberg Träskman, Johansson, Trost (19 maj 2023, version 24, JUNO), kommentaren till 5 kap. 5 § under rubriken 'Subjektiv täckning'.

³³ Wennberg Träskman, Johansson, Trost (19 maj 2023, version 24, JUNO), kommentaren till 5 kap. 5 § under rubriken 'Beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende'.

³⁴ Prop. 2016/17:222 s. 74 & 101.

³⁵ Ibid. s. 72 f.

³⁶ Ibid. s. 71.

³⁷ Ibid. s. 101.

³⁸ Sandén (2023) s. 29.

³⁹ SOU 2024:1 s. 299.

2.2.1 Särskilt om förolämpningar mot tjänstemän

När en förolämpning uppfyller kraven enligt den allmänna regeln, men riktar sig gentemot en tjänsteman, kan åklagare väcka allmänt åtal under vissa förutsättningar 5 kap. 5 § 1 st. 2 p. BrB.⁴⁰ Detta gäller om förolämpningen riktat sig mot någon i eller för dennes myndighetsutövning under förutsättning att målsäganden angett förolämpningen till åtal och att åtalet bedöms vara påkallat ur allmän synpunkt.⁴¹

Rekvisitet myndighetsutövning definieras inte i lag men innebär åtgärder eller beslut som reflekterar samhällets befogenheter att utöva makt över enskilda.⁴² Eftersom förolämpningen måste träffa den förolämpandes personliga sfär, faller förolämpningar som riktar sig mot tjänstemannens professionella sfär utanför det straffbara området. Högre toleransnivåer kan krävas i vissa situationer, exempelvis för poliser.⁴³ I NJA 2004 s. 331 ansåg HD att skällsord som gris och svin kan utgöra förolämpning, men kom fram till att det inte föranledde straffansvar i det enskilda fallet eftersom det skedde under en ingripandesituation. Förolämpningarna bedömdes som en reaktion för den tilltalades ilska och smärta och ansågs inte ha kränkt polismannens ärekänsla.

År 1978 gav RÅ ut riktlinjer för åtalsprövningen när en polisman förolämpats i tjänsten, vilket även bör kunna tillämpas för andra tjänstemän.⁴⁴ Efter 1978 har kravet om särskilda skäl för åtal slopats, vilket sänkt tröskeln för att väcka allmänt åtal.⁴⁵ De ursprungliga riktlinjerna är fortfarande informativa, i brist på ny tydlig vägledning. Faktorer som talar för åtal inkluderar risk för uppvigling, offentlig förolämpning hörd av andra, upprepade förolämpningar i syfte att påverka tjänstemannen och om förolämpningen anspelar på tjänstemannens personliga förhållanden. Faktorer som talar mot åtal är

⁴⁰ Observera att allmänt åtal kan väckas enligt samma åtalsregel om en förolämpning skett med avspeglning på en diskrimineringsgrund och om allmänt åtal bedöms vara påkallat ur allmän synpunkt. Regeln behandlas inte vidare då den ej anses ha betydelse för arbetets frågeställningar.

⁴¹ Se prop. 2016/17:222 s. 71.

⁴² Prop. 1975:78 s. 142 och NJA 2016 s. 880.

⁴³ NJA 1994 s. 557.

⁴⁴ Westerlund (1990) s. 224.

⁴⁵ Prop. 2013/14:47 s. 1.

förolämpningar i samband med ingripande, förhastade uttryck eller när förolämpningen framstår som en effekt av gärningsmannens berusning.⁴⁶

Enligt Åklagarmyndighetens vägledning från 2022 måste en förolämpning vara allvarlig för att motivera allmänt åtal. Enstaka förolämpningar leder normalt inte till åtal om de inte är allvarliga och särskilt kvalificerade. Om förolämpningen inte bedöms som grov, kan åtal endast vara aktuellt i undantagsfall.⁴⁷ Det har även angetts att om allmänt åtal har väckts i fråga om förolämpning mot tjänsteman, behöver rätten överväga om den tilltalades agerande överskrider den gräns för vad som är acceptabelt gentemot tjänstemän.⁴⁸

2.2.2 Förhållandet till yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen

Den fria åsiktsbildningen är en av det svenska statsskickets grundvalar och regleras i portalparagrafen till regeringsformen, 1 kap. 1 § 2 st. RF.⁴⁹ Rättigheten medför att enskilda ska kunna kritisera och ifrågasätta de styrande i den offentliga förvaltningen och andra makthavare.⁵⁰ Med den fria åsiktsbildningen åsyftas opinionsfriheterna som regleras i 2 kap. 1 § RF.⁵¹

I regeringsformens rättighetskatalog garanteras var och en yttrandefrihet gentemot det allmänna. Yttrandefriheten regleras bl.a. i 2 kap. 1 § RF och ställer upp en rättighet för enskilda att uttrycka sig genom tal, skrift, bilder eller andra kommunikationssätt för att dela tankar, åsikter och känslor.⁵² Möjligheten att göra inskränkningar i yttrandefriheten begränsas genom 2 kap. 20 – 21 och 23 §. Rättigheten kan inskränkas genom vanlig lag, bl.a. med hänsyn till enskildas anseende eller förebyggandet och beivrandet av brott. Inskränkningen måste ha ett godtagbart syfte och får inte gå utöver vad som

⁴⁶ RÅ-nytt 1978-02-16, nr 3, s. 3 ff. Se även Sandén (2023) s. 71 f. som anger samma faktorer som relevanta i åtalsfrågan, utan att hänvisa till RÅ.

⁴⁷ RåV 2022:02 s. 35.

⁴⁸ Se SOU 2024:1 s. 221 och Hovrätten för västra Sverige dom 2008-04-02 i mål nr B-2312-07.

⁴⁹ Regeringskansliet, *Yttrande- och demonstrationsfrihet i Sverige*, (2023).

⁵⁰ Strömberg och Lundell (2013) s. 11.

⁵¹ Zetterström och Lind (2011) s. 26.

⁵² Zetterström (2011) s. 30.

är nödvändigt för att uppnå det syftet. Vidare får inskränkningen inte hindra den fria åsiktsbildningen eller vara baserad enbart på politiska, religiösa, kulturella eller liknande åsikter.

Kriminaliseringen av förolämpningar utgör en inskränkning i yttrandefriheten.⁵³ I förarbetena till brottsbalken diskuterades situationer när en ärekränkning kan anses straffri, trots att den objektivt uppfyller kraven för förolämpning.⁵⁴ Detta uppgavs i propositionen vara fallet när en person agerar i syfte att främja ett intresse som bedöms vara viktigare än behovet av skydd mot ärekränkning, en s.k. intressekollision. Det påpekades dock att det är ovanligt att en förolämpning kan försvaras med hänvisning till en intressekollision.⁵⁵ I utredningen noterades även att vissa grupper som politiker och offentliganställda är underkastad en allmän kritikrätt i sin tjänst som begränsar ärekränkningsskyddet.⁵⁶

2.3 Förslaget om att återinföra ett brott om förolämpning mot tjänsteman

På initiativ av regeringen presenterades i början av 2024 en utredning, innehållandes ett förslag om att återinföra brottet förolämpning mot tjänsteman.⁵⁷ Bakgrunden till förslaget är rapporter som signalerar att förolämpningar mot statligt anställda, särskilt mot poliser, är ett växande problem som påverkar polisarbetet negativt.⁵⁸ Utredaren uppmärksammar särskilt en hårdare ton i samhället samt en ökad oro och rädsla bland tjänstemän. Det finns också en osäkerhet bland tjänstemännen om vad som är tillåtet och otillåtet, vilket bidrar till normförskjutningen. Denna osäkerhet

⁵³ Prop. 1962:10 B s. 142 och SOU 1953:14 s. 213.

⁵⁴ Ibid. s. 123.

⁵⁵ Prop. 1962:10 B s. 149.

⁵⁶ SOU 1953:14 s. 178 f.

⁵⁷ SOU 2024:1 s. 215. Se även dir. 2022:31 och tilläggsdirektivet dir 2023:16 som tillade att utredningen skulle presentera ett författningsförslag om förolämpning mot tjänsteman oavsett ställningstagande i sak.

⁵⁸ SOU 2024:1 s. 232.

kan leda till att tjänstemän undviker vissa situationer eller åtgärder för att minimera risken för förolämpningar.⁵⁹

Den nya bestämmelsen föreslås placeras i 17 kap. 3 § BrB och författningsförslaget lyder enligt följande:

Den som i annat fall än som avses i 2 § angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. För förolämpning mot tjänsteman döms även den som på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.⁶⁰

Förslaget utvidgar inte det straffbara området utan ändrar vilken regel som ska tillämpas när förolämpningen riktas mot en tjänsteman. Ledning ska kunna hittas i tidigare praxis på området.⁶¹ Kravet är att förolämpningen ska ha riktats mot tjänstemannen i samband med dennes myndighetsutövning eller för att tvinga, hindra eller hämnas på tjänstemannen för en åtgärd i myndighetsutövningen.⁶² Den personkrets som skyddas kommer i viss mån att utvidgas.⁶³

Det nya brottet kommer att ligga under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel, innebärandes en avsaknad av krav om att den enskilde tjänstemannen anger brottet till åtal och att åtal behöver vara påkallat ur allmän synpunkt.⁶⁴ Straffskalan för brottet kommer att vara böter eller fängelse i högst 6 månader. Det kommer inte finnas något krav på grovt brott för att fängelsestraff ska kunna utdömas. Vid straffvärdesbedömningen ska brottets motiv och myndighetsutövningens slag särskilt beaktas.⁶⁵

⁵⁹ SOU 2024:1 s. 234.

⁶⁰ Ibid. s. 483.

⁶¹ Ibid. s. 236 ff.

⁶² Ibid. s. 240.

⁶³ Ibid. s. 243 f.

⁶⁴ Ibid. s. 239 f.

⁶⁵ Ibid. 1 s. 299 f.

2.3.1 Förslagets motiv, skyddsintressen och konsekvenser

Utredaren anser att förolämpningar utgör ett angrepp som försvårar tjänstemäns myndighetsutövning, vilket motiverar ett förstärkt rättsskydd.⁶⁶ Syftet med förslaget är att tjänstemän ska kunna utföra sina arbetsuppgifter utan utomstående störningar.⁶⁷ Förslaget motiveras särskilt med att en kriminalisering kan minska tjänstemännens utsatthet och öka respekten för dem. Vidare skulle kriminaliseringen markera samhällets allvarliga inställning till brottsligheten. Förslagets normbildande funktion och symbolvärde betonas också.⁶⁸

Utredaren understryker att förolämpningar mot tjänstemän inte bara utgör ett angrepp mot den enskilde tjänstemännen, utan även mot deras verksamhet. Brottsligheten ska kunna beaktas som angrepp mot det allmänna såväl som det enskilda skyddsintresset.⁶⁹ Det anges att regeln särskilt ska värna om det allmänna skyddsintresset att den offentliga verksamheten kan utövas effektivt, ostört och opartiskt.⁷⁰

Utredaren anger att förslaget förväntas öka anmälningsfrekvensen för brottet avsevärt och leda till en betydande ökning av antalet åtal och lagföringar, vilket förväntas medföra en årlig merkostnad för staten om 9,8 miljoner kronor.⁷¹

⁶⁶ SOU 2024:1 s. 234 f.

⁶⁷ Ibid. s. 244.

⁶⁸ Ibid. s. 235.

⁶⁹ Ibid. s. 235.

⁷⁰ Ibid. s. 234.

⁷¹ Ibid. s. 466 f.

3 Finsk reglering om förolämpningar mot tjänstemän

3.1 Förolämpningsförbudet i gällande rätt

Det finska förolämpningsförbudet regleras i ett allmänt förbud mot ärekränkningar i 24 kap. 9 § 1 st. 2 p. strafflagen (nedan SL) och lyder enligt följande:

Den som

- 1) framför en osann uppgift eller antydning om någon så att gärningen är ägnad att orsaka skada eller lidande för den kränkte eller utsätta honom eller henne för missaktning, eller
- 2) på något annat än i 1 punkten avsett sätt förnedrar någon, ska för «ärekränkning» dömas till böter [...].⁷²

Förolämpningar kan likställas med förnedrande och handlar om när någon kränker en annan persons ära på annat sätt än förtal enligt 1 st. Skyddsintresset är personens integritet och intimitet.⁷³ Den brottsliga gärningen kan innefatta alla former av kränkningar, såsom ord, antydande gester eller fysisk kontakt. Kränkningen ska åtminstone ha kommit till den angripnes kännedom.⁷⁴ För straffbarhet krävs att gärningsmannen uppsåt täcker gärningsbeskrivningen.⁷⁵

Av åtalsregeln i 24 kap. 12 § 2 st. SL framgår att ärekränkingsbrottet är ett målsägandebrott. Åklagaren får som huvudregel inte väcka åtal utan målsägandens angivelse. RÅ får dock väcka allmänt åtal utan målsägandens angivelse om brottet begåtts genom ett massmedium och det finns ett synnerligt viktigt allmänt intresse som kräver att allmänt åtal väcks.⁷⁶

För brott av normalgraden utdömes bötesstraff. Grov ärekränkning kan föranleda bötesstraff eller fängelse om max 2 år. Tidigare innefattade straffskalan för ärekränkingsbrott av normalgraden hot om fängelse men

⁷² 24 kap. 9 § 1 st.

⁷³ RP 226/2020 rd. s. 28.

⁷⁴ RP 19/2013 rd. s. 48.

⁷⁵ Ibid. s. 6.

⁷⁶ RP 226/2020 rd. s. 16.

detta ändrades efter att ha beaktat Europarådets rekommendationer och Europadomstolens ställningstaganden.⁷⁷ Europadomstolen godkänner i vissa fall fängelsestraff för ärekränkingsbrott men anser att det är ett olämpligt straff för brott relaterade till yttrandefriheten utom i sällsynta fall. Fängelse uppgetts kunna användas vid ärekränkingsbrott när det rör sig om allvarigare gärningar som vid hat tal eller anstiftan till våld.⁷⁸

3.1.1 Begränsningar av ärekränkingsförbudet

Den finska ärekränkingsbestämmelsen 24 kap. 9 § 3 st. SL innefattar även en lagstadgad kritikrätt, vilket utgör en inskränkning av ärekränkingsförbudet.⁷⁹ Enligt regeln utgör kritik som riktar sig mot någons agerande i exempelvis offentlig tjänst inte ärekränkning såvida kritiken inte tydligt överskrider det som kan anses som godtagbart. Kritikrätten är särskilt hänförlig till förbudet enligt 24 kap. 9 § 1 st. 2 p. SL eftersom förtal aldrig kan utgöra tillåten kritik.⁸⁰

Rättigheten innebär att även skarp och förnedrande kritik kan accepteras om den riktar sig mot någons agerande i offentlig tjänst. Tjänstemannens subjektiva upplevelse av kränkningen beaktas inte i bedömningen, det viktiga är att kränkningen ska ha riktats mot tjänstemannens professionella förfarande. Skillnad görs alltså mellan kritik av tjänstemannens profession och person. Syftet med kränkningen får aldrig vara att kränka tjänstemannen, det menas överskrida gränsen för vad som kan anses godtagbart. Man bör följa god sed och undvika att säga mer än vad som är nödvändigt. Om kritiken är särskilt överdriven och saknar allmänintresse kan den vara straffbar som ärekränkning. Även en långvarig kritik kan indikera på en avsikt att kränka.⁸¹

Kritikrätten infördes till följd av ett utlåtande av grundlagsutskottet. Med hänsyn till ärekränkingsförbudets förhållande till yttrandefriheten och Europadomstolens framhållande av rätten till att kritisera politiker och deras

⁷⁷ RP 19/2013 rd. s. 1 & 21 f.

⁷⁸ Ibid. s. 21f.

⁷⁹ Ibid. s. 6.

⁸⁰ Ibid. s. 50.

⁸¹ Ibid. s. 50.

offentliga verksamhet som en grundläggande del av demokratin, menade utskottet att en sådan lagstadgad ansvarsbegränsning var motiverad. Utskottet nämnde även att kritikrätten var avgörande för den fria åsiktsbildningen, den offentliga debatten och möjligheten till offentlig kritik.⁸²

En ytterligare begränsning återfinns i 24 kap. 9 § 4 st. SL och avser spridandet eller lämnandet av information med allmänt intresse.⁸³ Information som lämnas för att möjliggöra behandling av en fråga av allmänintresse anses inte utgöra ärekränkning, om gärningen inte tydligt överskrider gränsen för vad som är godtagbart med avseende på informationens innehåll, andras rättigheter och övriga omständigheter. I bedömningen beaktas även andra omständigheter, som personens möjligheter att överväga innehållet i yttrandet. Skriftlig information bedöms ofta som mer genomtänkt då de kan korrigeras till skillnad från muntlig. Begränsningen syftar till att bättre anpassa den finska lagen till Europadomstolens praxis om yttrandefrihet.⁸⁴

3.2 Särskilt om förolämpningar mot tjänstemän

I Finland har en liknande trend om ett hårdare samtalsklimat och ökad utsatthet bland tjänstemän som den som uppmärksammas i Sverige observerats. Särskilt framträdande är förekomsten av verbala kränkningar, hot och trakasserier mot personer på grund av deras arbetsuppgifter.⁸⁵ Under 2020, i samband med ett förslag om att utvidga åtalsrätten för olaga hot som riktats mot personer på grund av deras arbetsuppgifter, inkom remissvar om att regeringen även borde utvidga åtalsrätten när det gäller förolämpningar som riktar sig mot tjänstemän. Regeringen svarade dock att det inte var motiverat att utvidga åtalsrätten i ärekränkingsbrott med hänsyn till flera skäl, varav ett var att en förändring av åtalsrätten ansågs innebära en

⁸² GrUU 36/1998 s. 3.

⁸³ RP 19/2013 rd. s. 1.

⁸⁴ Ibid. s. 51.

⁸⁵ RP 226/2020 rd. s. 4 ff.

inskränkning i yttrandefriheten och därmed behövde övervägas noggrant i samband med en mer omfattande yttrandefrihetsreform.⁸⁶

⁸⁶ RP 226/2020 rd s. 31 & 28 f.

4 Diskussion och analys

4.1 Likheter och skillnader i gällande svensk och finländsk rätt

Regleringarna i Sverige och Finland om förolämpningar mot tjänstemän syftar till att skydda enskildas självkänsla och värdighet mot kränkningar. Förolämpningar mot tjänstemän behandlas under samma allmänna bestämmelse som förolämpningar mellan enskilda och det materiella skyddet är liknande i båda länderna. Förolämpningar är som huvudregel ett målsägandebrott som ligger under enskilt åtal, men båda regleringarna medger allmänt åtal under vissa omständigheter, förutsatt att tjänstemannen anmält förolämpningen.

I Finland krävs enbart anmälan från tjänstemannen för att allmänt åtal ska kunna väckas. I Sverige krävs utöver anmälan från tjänstemannen även att allmänt åtal är påkallat ur allmän synpunkt, vilket ställer krav på förolämpningens allvarlighetsgrad. Om förolämpningen inte bedöms som grov, har angetts att allmänt åtal sällan är motiverat. Denna skillnad gör den svenska åtalsregleringen mer restriktiv än den finska.

Kritikrätten behandlas i båda regleringarna, men har fått betydligt mer utrymme i Finland. I utredningen till brottsbalken nämns kort att kritikrätten omfattar tjänstemän och begränsar ärekränkingsbestämmelsernas räckvidd. Både i Sverige och Finland faller förolämpningar riktade mot tjänstemäns professionella svär utanför det straffbara området. I Finland är detta lagstadgat som en begränsning av ärekränkningsskyddet. Gränsdragningen mellan yttrandefriheten och ärekränkningsskyddets räckvidd, avgörs i båda regleringarna i domstolen. I Finland är det dock tydligare att det finns en rättighet att kritisera tjänstemän och att kritiken måste överskrida en viss gräns för att vara straffbar.

Utöver kritikrätten innehåller även den finska regleringen en begränsning om spridandet eller lämnandet av information med allmänt intresse. Någon

motsvarighet till begränsningen har inte diskuterats i de svenska rättskällorna. I propositionen till brottsbalken diskuterades visserligen intressekollisioners möjlighet att inskränka på ärekränkingsförbudet, vilket spridande av information skulle kunna räknas som. Det ansågs dock vara en snäv grund att söka freda sig med i vid förolämpningsbrott.

De finska och svenska straffskalorna är likartade för brott av normalgraden där enbart bötesstraff kan utdömas. För grova förolämpningar är maximistraffet i Finland 2 års fängelse, jämfört med 6 månader i Sverige. Det bör dock uppmärksammas att den finska ärekränkingsregeln även innefattar ett förtalsförbud, vilket i den svenska rättsordningen också kan leda till ett maximistraff på 2 års fängelse.⁸⁷

Vid jämförelsen av det materiella skyddet och de skyddsintressen som regleringarna reflekterar, kan det konstateras att det finns likheter med särskild betoning på individens värdighet och självkänsla. Den svenska åtalsregleringen skiljer sig dock från den finska genom att den ställer krav på en viss allvarlighetsgrad för att allmänt åtal ska kunna väckas. Detta innebär att den finska regleringen erbjuder ett mer robust skydd för tjänstemän. Vidare har den finska lagstiftaren till skillnad från den svenska i stor utsträckning anpassat regleringen efter rekommendationer och praxis från europarätten om yttrandefrihetsinskränkningar. Särskilt utmärkande är den lagstadgade kritikrätten. Denna markerar tydligt att det finns ett straffritt område och att en gränsdragning mellan yttrandefriheten och skyddet mot ärekränkning behöver göras. Denna explicita kritikrätt borde ge enskilda medborgare och rätten en större förutsägbarhet och tydligare vägledning i bedömningen om vad som är tillåtet i förhållande till tjänstemän. Den svenska regleringens brist på tydlig vägledning kan å andra sidan medföra en mindre rättssäker rättstillämpning och potentiellt större utrymme för skönsmissiga bedömningar av domstolen.

4.2 Likheter och skillnader mellan den finska

⁸⁷ Se det svenska förtalsförbudet i 5 kap. 2 § BrB.

gällande rätten och det svenska förslaget

För att belysa skillnader och likheter är det även intressant att jämföra den finska gällande regleringen med det svenska förslaget. När det gäller likheter mellan rättsordningarna hade förslaget inte inneburit någon förändring av det materiella rättsläget, och det enskilda skyddsintresset kvarstår i båda rättsordningarna. Dock betonar det svenska förslaget även ett allmänt skyddsintresse genom dess placering i kapitlet om brott mot allmän verksamhet. Detta skiljer sig från den finska regleringen där förbudet återfinns i det allmänna ärekränkingsförbudet.

Den föreslagna åtalsregleringen i Sverige innebär att åtal ska kunna väckas utan anmälan från tjänstemannen, vilket är en skillnad jämfört med den finska regleringen som primärt förlitar sig på tjänstemannens anmälan. Trots detta är möjligheten att väcka åtal i praktiken fortfarande beroende av att brottet blir känt för åklagaren, varför det i praktiken fortfarande finns ett behov av angivelse av tjänstemannen eller annan. I Finland har frågan om att slopa kravet på anmälan av tjänsteman diskuterats. Lagstiftaren ansåg dock att det inte var lämpligt att utvidga åtalsregleringen om det inte skedde i samband med en gedigen yttrandefrihetsreform. Tjänstemannens skydd kan dock förstärkas genom att slopa kravet på angivelse, eftersom den enskilde tjänstemannen inte behöver stå bakom en anmälan som målsägande får en mer distanserad roll i rättsprocessen.

Förslaget innebär ett återvändande till den äldre svenska straffskalan med både böter och sex månaders fängelse, utan krav på grovt brott för att fängelsestraff ska kunna utdömas. Det går att resonera kring om förslaget i denna del är förenlig med Europadomstolens praxis om att hot om fängelsestraff för brott med anknytning till yttrandefriheten endast bör användas i undantagsfall, exempelvis när det rör sig om hatretorik eller anstiftan till brott. Till följd av denna praxis tog man bort fängelse i straffskalan för ärekränkning av normalgraden i Finland. Straffskalan i Finland återspeglar en försiktigare och mer restriktiv användning av straff i relation till mindre allvarliga yttrandefrihetsbrott.

Medan det svenska förslaget och den finska regleringen delar liknande materiella skydd och skyddsintressen, medför det svenska förslagets åtalsreglering ett något mer robust skydd för tjänstemän. Finlands reglering återspeglar däremot en mer försiktig och restriktiv användning av fängelsestraff för mindre allvarliga ärekränkingsbrott. Det svenska förslaget innebär en inskränkning i yttrandefriheten men föreslår inga förändringar i förhållandet till kritikrätten. Samma resonemang som anfördes i kapitel 4.1 är därmed lika relevant även i denna del.

4.3 Avkriminaliseringens effekt på skyddet för tjänstemän

Avkriminaliseringen av missfirmelsebrottet har inte förändrat det kriminaliserade området. Det har emellertid medfört att ribban för att väcka allmänt åtal för en handling när en enskild förolämpat en tjänsteman höjts. Innan avkriminaliseringen låg brottet under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel, i dag krävs både att tjänstemannen anger brottet till åtal och att allmänt åtal bedöms vara påkallat ur allmän synpunkt. Det innebär att åtal sällan väcks om förolämpningen inte bedöms som grov och att det som utgångspunkt måste röra sig om allvarligare förolämpningar. Den höga ribban för åtal har beskrivits som en bidragande faktor till en oro att tjänstemän undviker vissa situationer eller åtgärder för att hindra att bli förolämpade. Detta skapar inte bara en osäker arbetsmiljö, utan riskerar även att undergräva den allmänna förvaltningens effektivitet och rättssäkerhet.

I motiven till den tidigare lagen om missfirmelse mot tjänsteman uppgavs att regeln fanns på grund av att ett hårdare straff ska kunna utdelas när det gäller förolämpningar som riktar sig mot tjänstemän. I utredningen och propositionen till avkriminaliseringen finns ingen antydning om att denna tanke om straffskärpning förändrades. Utredaren menade att behovet av straffskärpning kunde tillgodoses genom det allmänna förbudets straffskala, då faktumet att gärningen riktats mot en tjänsteman kunde beaktas som en försvarande omständighet. Det innebär att det ska finnas utrymme för att en

förolämpning som riktar sig mot en tjänsteman ska kunna bedömas som grov, i stället för av normalgraden, just på grund av att den riktas mot en tjänsteman.

I den allmänna förolämpningsbestämmelsen ges inga exempel på när en förolämpning kan bedömas som grov. I doktrin har angetts att det ska röra sig väldigt grova förolämpningar som exempelvis vid mobbning eller annat nedbrytande beteende. Vidare har uppmärksammats att det endast förekommit enstaka domar om grov förolämpning de senaste tio åren. Bestämmelsen för straffmätning som återfinns i 29 kap. 2 § BrB och uppräknar försvårande omständigheter, inkluderar inte tjänstemän. Detta väcker frågor om det finns en skillnad mellan hur den nuvarande regleringen avsågs att tillämpas och hur den faktiskt tolkats och tillämpats sedan dess.

Till följd av otillräckligt underlag kan inga konkreta slutsatser dras om resonemanget om faktumet att en förolämpning riktats mot en tjänsteman i sig själv kan bedömas som en försvårande omständighet. Det väcker dock tivel om det nuvarande skyddet för tjänstemän mot förolämpningar förverkligat den ursprungliga intentionen fullt ut.

4.4 Förslagets potentiella konsekvenser och överväganden för framtida reglering

Förslaget om att återinföra regeln om förolämpning mot tjänstemän kommer inte utvidga det straffbara området, det innebär dock en utvidgning av åtalsrätten för förolämpade tjänstemän. Något motsvarande skydd för förolämpade enskilda föreslås inte, vilket innebär att statens företrädare skulle vara mer skyddade än enskilda medborgare. Detta kan upplevas som en orättvis uppdelning av tillgången till rättskydd. Kritik har tidigare riktats mot den särställning den nuvarande regeln ställer upp för tjänstemän.⁸⁸ Åtalsregleringen i den nya regeln skulle gå ännu längre, vilket hade medfört en ännu större diskrepans i rättsskyddet mellan tjänstemän och enskilda. Om förslaget införs, hade ett sätt att kunna hämma denna diskrepans varit att

⁸⁸ SOU 2013:38 s. 509.

överväga en utvidgning av åtalsregleringen till det allmänna förolämpningsförbudet.

För att förstå förslaget och dess koppling till den befintliga regleringen, bör man försöka betrakta de större sammanhangen under vilket dessa reformer genomförts. Missfirmelsebrottet avskaffades i samband med ämbetsansvarsreformen, som medförde att det straffrättsliga ansvaret för överträdelse i tjänsten av tjänstemän kraftigt begränsades. Ämbetsmannakommittén ansåg då att det råder ett samspel mellan ansvarsreglerna för offentliga tjänstemän, och de sanktionsregler som finns i 17 kap. BrB. Logiken måste ha varit att när ansvaret för tjänstefel avskaffades, blev behovet för skydd mot förolämpningar mindre relevanta, eftersom balansen mellan ansvar och skydd var någorlunda jämnt fördelad.

Förslaget skulle ge tjänstemän ett starkare skydd mot förolämpningar, utan att samtidigt återinföra det utvidgade straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän. Detta kan potentiellt skapa en obalans mellan enskilda och företrädare för det allmänna, då tjänstemäns skydd skulle förstärkas utan att deras ansvar skulle öka. Det bör dock noteras att frågan om att återinföra ett mer långtgående tjänstemannaansvar har behandlats tidigare. En utredning från 2022 avfärdade en sådan utvidgning av tjänstemannaansvaret på grund av riskerna, men regeringen har tillsatt en ny utredare för att se över straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel.⁸⁹ Innan en ny reglering om förolämpningar mot tjänstemän införs bör förslaget övervägas i denna kontext, då en disproportionerlig balans i maktförhållandena mellan enskilda och tjänstemän inte bör vara önskvärd.

Det svenska förslaget utgör en inskränkning i yttrandefriheten vilket kräver en noggrann rättslig prövning om förslaget uppfyller särskilda krav.⁹⁰ Trots det presenterades ingen granskning eller analys i förslaget om hur kriminaliseringen förhåller sig till kraven i regeringsformen. Begränsningar av yttrandefriheten måste inte bara ha ett legitimt syfte, utan även vara

⁸⁹ Se SOU 2022:2 och dir. 2024:14.

⁹⁰ Se avsnitt 2.3.3 om kraven.

proportionerliga, d.v.s. får inte sträcka sig längre än vad som behövs för att uppnå det legitima syftet. Att motverka brott är ett legitimt syfte. Åtgärden måste dock även vara proportionerlig, innebärandes att syftet inte ska kunna uppnås genom alternativa åtgärder. Frågor man kan ställa sig är om resurserna om ca 10 miljoner kronor årligen i stället kan användas för att förbättra tillämpningen av och medvetenheten kring det redan befintliga förbudet eller om den problembild som beskrivs kan förebyggas eller stävjas genom arbetsmiljöåtgärder i tjänstemannasektorn.

Utöver bristen på en ingående utredning av åtgärdens proportionalitet, saknas en analys om hur förslaget påverkar den fria åsiktsbildningen. I en rättsstat är det grundläggande att begränsningar i yttrandefriheten inte får hindra den fria åsiktsbildningen. Det är således nödvändigt att utreda hur förslaget påverkar enskildas rätt att framföra kritik mot tjänstemän och säkerställa att regeln inte hindrar eller avskräcker enskilda från att uttrycka tillåten kritik. I detta avseende erbjuder den finska regleringen ett intressant exempel genom sin lagstadgade rättighet att kritisera, vilket tydligt markerar att det finns ett område där enskilda kan rikta kritik mot tjänstemän utan att riskera straff. Avvägningen mellan det som är tillåtet och förbjudet är dock en fråga för rättskiparen, vilket indikerar att det måste finnas ett utrymme för anpassning till rådande samhällsnormer och värderingar. Detta tillvägagångssätt säkerställer att regeln inte står i strid med möjligheten att anpassa sig till samhällsutvecklingen. En liknande klagörande regel i den svenska regleringen skulle kunna säkerställa att yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen inte inskränks i onödan.

Hur än lagstiftaren väljer att förhålla sig till gränsdragningen mellan ärekränkingsförbudets räckvidd och yttrandefriheten är det liksom man anförde redan i 1963 års brottsbalk en svår uppgift. Det nya förslaget har uppmärksammat att det råder en osäkerhet kring vad som är tillåtet och förbjudet, vilket skapar en problematisk situation för tjänstemän. Trots detta verkar dagens lagstiftare lika oförmögen som sina föregångare att tydligt definiera denna gränsdragning. Med Sveriges anslutning till EKMR följer dock nya skyldigheter när det gäller inskränkningar i fri- och rättigheter.

Europadomstolen har särskilt betonat den grundläggande betydelsen av rätten att kunna kritisera offentlig verksamhet inom en demokrati. För att tydliggöra det straffbara området och fastställa en klarare gränsdragning, skulle en möjlig väg kunna vara att införa en lagstadgad straffri zon för kritik mot tjänstemän, likt den finska modellen.

.

5 Slutsats

Med hänsyn till de resonemang och överväganden som presenterats i kapitel 4, finns det starka skäl att överväga en revidering av förslaget om att återinföra kriminaliseringen av förolämpning mot tjänsteman.

Innan förslaget övervägs för lagstiftning, bör diskrepansen i fördelningen av rättsskyddet mellan enskilda och tjänstemän särskilt övervägas. Samspelet som råder mellan ansvarsreglerna för offentliga tjänstemän och sanktionsreglerna som ställs upp i 17 kap. bör även särskilt uppmärksammas. Eftersom förslaget skulle stärka tjänstemäns skydd utan att samtidigt öka deras ansvar bör det klargöras om detta skulle kunna resultera i en disproportionerlig balans i maktförhållandena mellan enskilda och tjänstemän.

Det är också nödvändigt att förslaget revideras med en gedigen analys av den inskränkning i yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen som förslaget innebär. Slutligen bör det utredas om den straffskala som presenterats i förslaget utan krav på grovt brott för fängelsestraff är förenlig med Sveriges åtaganden enligt EKMR.

Fastän det svenska förslaget syftar till att stärka skyddet för tjänstemän måste det balanseras mot yttrandefriheten. Införandet av en lagstadgad kritikrätt skulle tydliggöra vad som är tillåtet och hjälpa lagstiftaren att dra en tydlig gräns mellan skyddet mot förolämpningar och yttrandefriheten. Ett reviderat förslag som inkorporerar element från den finska regleringen skulle kunna erbjuda en mer balanserad reglering som säkerställer både skyddet av offentliga tjänstemän och yttrandefriheten.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

Svenska

Prop. 1962:10 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till brottsbalk*

Prop. 1975:78 *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*

Prop. 2013/14:47 *Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område*

Prop. 2016/17:222 *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*

Finska

RP 19/2013 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 9 § i polislagen*

RP 226/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen*

Utredningsbetänkanden

Svenska

SOU 1944:69 *Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten*

SOU 1953:14 *Förslag till brottsbalk*

SOU 1972:1 *Ämbetsansvaret*

SOU 2022:2 En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

SOU 2024:1 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*

Finska

GrUU 36/1998 rd. *Grundlagsutskottets utlåtande 36/1998 rd. Regeringens proposition med förslag till revidering av straffbestämmelserna om kränkning av integritet och frid samt om ärekränkning.*

Kommittédirektiv

Dir 2023:16 Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (Ju 2022:02)

Dir. 2024:14 Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

Dir. 2022:31 *Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet*

Rättsfall

NJA 2016 s. 880

NJA 1994 s. 557.

Hovrätten för västra Sverige dom 2008-04-02 i mål nr B-2312-07

Riktlinjer och vägledningar

RÅ-nytt. *Förolämpning mot polisman, särskilda skäl för åtal?*

Riksåklagaren i Sverige. 1978-02-16. Nummer 3.

RäV 2022:02, *Förtal och förolämpning*, Utvecklingscentrum, rättslig vägledning 2022:2, 2022-01-17.

Elektroniska källor

Finska riksdagen. LA 33/2019 VP [Lagstiftningsinitiativ för lagändring av strafflagen] *Finska riksdagen*. 2019-11-29.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/LA_33+2019.aspx (Besökt 2024-05-19)

Justitiedepartementet. Yttrande- och demonstrationsfrihet i Sverige.

Regeringskansliet. 2023-01-26.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/yttrande--och-demonstrationsfrihet-i-sverige/> (Besökt 2024-05-19)

Schultz Mårten. Är det bra med en ny lag mot förolämpning? *Svenska Dagbladet*. 2023-02-03.

<https://www.svd.se/a/RGOM2W/marten-schultz-ar-det-bra-med-ny-lag-mot-forolampning> (Besökt 2024-05-19).

Litteratur

Böcker & artiklar

Jareborg, Nils. *Brotten: Grundbegrepp, Brotten mot person*. 2 uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 1984

Sandén, Hans-Olof. *Förolämpning*. Uppl. 1:1. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2023.

Sandgren, Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, ämne, material, metod och argumentation*. 5:1 uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2015.

Strömberg, Håkan och Lundell Bengt. *Grundlagsskyddad yttrandefrihet*. 15 uppl. Lund: Studentlitteratur AB, 2013.

Valguarnera, Filippo, 'Komparativ juridisk metod' i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2018.

Wennberg, Suzanne, Träskman, Per Ole, Johansson, Stefan och Trost, Hedvig. *Brottsbalken: en kommentar. Del 1, (1-12 kap.) - brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.* 10 uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Westerlund, Gösta. *Våld mot tjänsteman – och andra närbesläktade brott enligt 17 kap. 1-5 § brottsbalken*. Diss. Lunds universitet, 1990.

Zetterström, Stefan och Lind, Anna-Sara. *Offentlig rätt*. 3 uppl. Stockholm: Liber AB 2018.

Zetterström, Stefan. *Konstitutionell rätt*. Malmö: Liber AB, 2011