



Regeringen

Kulturdepartementet

# Till det fria ordets försvar

– åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister,  
förtroendevalda och konstnärer



**Kulturdepartementet**

## Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer

### Förord

Friheten att yttra sig är lagstadgad i Sverige. Vårt offentliga samtal vilar på yttrandefrihet som utgör grundvalen i en levande demokrati.

Men vilka faktiska omständigheter råder för att det fria ordet ska kunna användas? Risken att utsättas för hat och hot har ökat i takt med att vårt samhälle polariseras. Förutsättningarna för att synas, höras och kommunicera har förändrats. Den digitala omställningen innebär stora möjligheter, men också utmaningar. Fler kan ge uttryck för tankar och idéer, men det är samtidigt inte självklart att alla som vill uttrycka en åsikt väljer att delta i samhällsdebatten. Alltför många upplever att deras möjligheter att fritt uttrycka sig i det offentliga rummet begränsas. Inte minst vittnar journalister, förtroendevalda och konstnärer om ett hårdare samtals- och debattklimat samt om att utsattheten för hot och hat leder till anpassning och självcensur.

Fri och öppen åsiktsbildning är en avgörande faktor för att demokratin ska fungera. Ett öppet samtal, där många olika röster och perspektiv ges plats och möts, bygger tillit mellan människor. När röster i det offentliga rummet tystas och tystnar kan det bidra till att undergräva demokratin. I brist på en mångfald av röster som fritt uttrycker åsikter och debatterar samhällets utveckling, riskerar vi sakta men säkert att urholka vår demokratis legitimitet. Vi riskerar att lägga en grogrund för sämre förankrade beslut om hur vårt samhälle ska utvecklas.

Regeringen menar att alla har ansvar för att respektera sina meningsmotståndare. Vårt offentliga samtal är allas samtal. Därför kraftsamlar vi till det fria ordets försvar.

Det krävs mer kunskap och mer samarbete, men också nya åtgärder för att minska utsattheten hos centrala aktörer i det demokratiska samtalet – journalister, förtroendevalda och konstnärer – aktörer i det fria ordets tjänst som vi alla är beroende av för ett öppet och levande demokratiskt samtal.

Alice Bah Kuhnke

Kultur- och demokratiminister

## **Innehållsförteckning**

<b>Sammanfattning – värna det demokratiska samtalet .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Det demokratiska samtalet.....</b>	<b>5</b>
1.1 Polarisering skapar spänningar .....	6
1.2 Ett medielandskap i förändring.....	7
1.3 Sexism och rasism i det offentliga rummet.....	8
1.4 Arbetet för att värna det demokratiska samtalet.....	8
1.4.1 Motverka sexism, rasism och våldsbejakande extremism .....	10
1.4.2 Stärkt källkritik.....	11
1.4.3 Stöd till det civila samhället .....	12
1.4.4 Dialog med de globala internetföretagen.....	12
<b>2. Ett hårdare samtals- och debattklimat och dess konsekvenser ....</b>	<b>14</b>
2.1 Värna centrala aktörer i det demokratiska samtalet.....	14
2.1.1 Förtroendevalda .....	15
2.1.2 Journalister .....	16
2.1.3 Konstnärer .....	17
2.1.4 Opinionsbildare.....	19
<b>3. Rättsväsendets arbete för att värna det demokratiska samtalet ...</b>	<b>20</b>
3.1 Regeringen stärker det brottsförebyggande arbetet.....	20
3.2 Polismyndigheten skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna .....	21
3.3 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten förbättrar förutsättningarna för utredning och lagföring .....	22
3.4 Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens insatser mot it-brottslighet .....	23
3.5 Regeringen stärker det straffrättsliga skyddet.....	24
<b>4. Regeringen stärker det förebyggande arbetet mot utsatthet för hot och hat .....</b>	<b>26</b>
4.1 Fördjupad kunskap om hot och hat .....	27
4.2 Ett grundläggande stöd för alla som utsätts .....	28
4.3 Stärkt stöd till förtroendevalda .....	28
4.4 Stärkt stöd till journalister och redaktioner .....	29
4.5 Stärkt stöd till konstnärer .....	30
4.6 Internationellt samarbete för skydd av journalister och konstnärer .....	31

## Sammanfattning – värna det demokratiska samtalet

För att trygga demokratin är det avgörande att samhället skapar förutsättningar för att ett öppet och inkluderande offentligt samtal kan äga rum.

Regeringen inleder därför ett mer systematiskt arbete för att värna – och på så vis stärka – det demokratiska samtalet mot hot och hat. Det arbete som bedrivs inom rättsväsendets myndigheter är av vikt, men inte tillräckligt för att skydda det demokratiska samtalet. Samhället behöver både ett brett demokratistärkande arbete och ett riktat arbete för att förebygga hot och hat mot det demokratiska samtalets centrala aktörer. Regeringen vill med denna handlingsplan särskilt värna politiskt förtroendevalda, journalister och konstnärer som en del av det demokratiska samtalets infrastruktur. Dessa aktörer är särskilt utsatta utifrån funktionerna de har i samhället.

Med utgångspunkt i samlad kunskap presenterar regeringen pågående och nya insatser på området, med målet att lägga grunden för ett mer systematiskt arbete i framtiden. Ambitionen är att stärka det förebyggande arbetet genom ökad kunskap och riktade åtgärder som kan minska utsattheten för hot och hat hos förtroendevalda, journalister och konstnärer.

I handlingsplanens första avsnitt ges en lägesbild över de utmaningar som bl.a. polarisering och ett förändrat medielandskap medför och de möjligheter som den digitala utvecklingen innebär för det demokratiska samtalet. Regeringen genomför redan ett antal förebyggande åtgärder som bidrar till att värna det demokratiska samtalet och motverka utsatthet för hot och hat i det offentliga rummet. Dessa beskrivs i avsnitt 1.4.

I handlingsplanens andra avsnitt om det hårdnade samtals- och debattklimatet beskrivs utsattheten för hot och hat hos förtroendevalda, journalister, konstnärer och opinionsbildare. I det tredje avsnittet redovisas rättsväsendets insatser för att stärka arbetet mot brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna. I det fjärde och sista avsnittet redogörs för regeringens åtgärder för att förebygga hot och hat mot de identifierade nyckelaktörerna.

## 1. Det demokratiska samtalet

Rätten till det fria ordet och respekten för yttrandefriheten är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. Yttrandefriheten regleras i våra grundlagar, regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefriheten finns också inskriven i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, EU:s stadga om grundläggande rättigheter och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Yttrandefriheten, den fria åsiktsbildningen och respekten för de mänskliga rättigheterna är förutsättningar för att alla – kvinnor, män, flickor, pojkar och personer med annan könsidentitet – ska ha möjlighet att uttrycka åsikter, påverka samhället och delta i det demokratiska samtalet.

Regeringens utgångspunkt för demokratipolitiken är att det ska finnas goda förutsättningar för alla människor att framföra sina åsikter. Målet är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks. Utöver de allmänna valen som är grunden i den representativa demokratin, måste det finnas jämlika möjligheter att påverka mellan valen. Det kan t.ex. handla om att delta i aktioner och manifestationer, påverka genom det civila samhällets organisationer och folkbildning, medverka i media, eller genom direkta kontakter med beslutsfattare. Det kan också handla om att delta i folkomröstningar, medborgardialog eller att lägga medborgarförslag. Det civila samhället spelar en nyckelroll i vår demokrati eftersom demokratin är beroende av människors delaktighet i samhället och engagemang i samhällsfrågor. Därför behövs en främjande demokratipolitik och en politik för ett fritt och självständigt civilt samhälle.

Argumentation och ett demokratiskt samtal har varit viktigt sedan demokratins födelse. Regeringen ser det demokratiska samtalet som ett öppet, gemensamt och ständigt pågående menings- och kunskapsutbyte mellan människor i det offentliga rummet. Det består i att människor engagerar sig i samhällsfrågor, söker, tar emot och sprider kunskap, utbyter åsikter, anlägger perspektiv och bildar opinion riktade mot den offentliga arenan. Det demokratiska samtalets deltagare kan vara individer som deltar enskilt eller tillsammans med andra i t.ex. nätverk, organisationer och partier.

Det demokratiska samtalet kan pågå i digitala miljöer såväl som i fysiska rum, utspela sig på flera nivåer och i olika typer av frågor. Samtalet kan t.ex. äga rum på möten, seminarier och konferenser, inom kulturinstitutioner, i nyhetsmedier och sociala medier, i kommentarsfält eller i andra

diskussionsforum. Det kan utspela sig lokalt, nationellt eller internationellt. Samtalet kan handla om en avgränsad frågeställning, t.ex. ett lokalt byggprojekt, eller en internationell framtidsfråga som klimatförändringar.

Det demokratiska samtalet syresätter det demokratiska styrelseskicket och vår representativa demokrati genom att tillföra åsikter, perspektiv och kunskaper som förtroendevalda i politiska församlingar och andra makthavare har att förhålla sig till. Detta åsikts- och kunskapsflöde vitaliserar och berikar beslutsfattandet. Det är därför av stor betydelse att det demokratiska samtalet är öppet för en mångfald av röster och att olika uppfattningar kommer till tals. Det levande demokratiska samtalet är nära sammankopplat med yttrandefrihetens villkor. Som utgångspunkt har alla frihet att yttra vad de vill, men ingen har rätt att stå oemotsagd. Kritik och ifrågasättande är en del av samtalet. Att säga emot och tycka annorlunda måste vara tillåtet och åsikter måste kunna brytas mot varandra. Var och en bör dock bidra till en respektfull samtalston, fri från det hot och hat som får till följd att människor tystnar. Respekt för sin meningsmotståndare är centralt i en demokrati.

Om människors möjligheter att delta i det demokratiska samtalet begränsas på grund av t.ex. hot och hat, påverkar det opinionsbildningen i samhället. Åsikter, perspektiv och kunskaper riskerar att bli osynliggjorda och utelämnade från beslutsprocesser. Politiska processer och beslut får sämre förankring, minskad legitimitet och håller lägre kvalitet. Ett begränsat demokratiskt samtal leder i förlängningen till en sämre fungerande demokrati.

### **1.1 Polarisering skapar spänningar**

I en internationell jämförelse är Sverige ett öppet och jämlikt land. Sverige har under en längre tid haft en positiv utveckling mot en befolkning med en alltmer accepterande inställning till olikheter och mångfald. Det stora flertalet är positiva till och respekterar andra människors livsval och uppfattningar. Samtidigt finns i Sverige liksom i många andra länder idag, oroande tecken på polarisering. Vi ser ökade motsättningar mellan grupper i samhället och människor verkar glida ifrån varandra när det gäller grundläggande värderingar. Andelen i befolkningen som är positiva till mångfald har minskat med 10 procentenheter mellan 2014 och 2016 enligt Mångfaldsbarometern (2016) som Högskolan i Gävle har genomfört.



Polariseringen kan också ses som ett uttryck för att gemensamma kontaktytor mellan människor har minskat. Det finns tecken på en ökad segregation i städerna och växande klyftor mellan olika delar av landet. Segregationen på t.ex. bostadsmarknaden (Andersson & Kährrik, 2016) och på skolområdet (IFAU, 2015) skapar åtskillnad och gör att kontaktytorna som ger förutsättningar för människor med olika bakgrund och erfarenheter att mötas och interagera med varandra minskar. De ojämlika möjligheterna att få ett arbete, en bra skola för sina barn, en välfungerande sjukvård och en bra bostad är bidragande orsaker till polariseringen.

Polariseringen förstärks av organisationer och rörelser, både i och utanför Europa, som har som strategi att skapa ökade motsättningar mellan människor genom att ställa ”vi mot dem” och som vill missbruka de möjligheter den digitala utvecklingen för med sig. Populistiska, nationalistiska och reaktionära rörelser vinner inflytande genom att utmana grundläggande demokratiska värderingar och undergräva den öppna pluralistiska demokratin grundad i rättsstaten, de fria medierna och de mänskliga fri- och rättigheterna.

## **1.2 Ett medielandskap i förändring**

I vårt nya medielandskap kan fler uttrycka sig och göra sin röst hörd. Från att tidigare varit ett medium för spridning och inhämtning av information, är internet och sociala medier idag en interaktiv mötesplats som i grunden har förändrat hur människor kommunicerar med varandra. Den digitala utvecklingen har på så vis skapat förutsättningar för ett mer öppet och inkluderande demokratiskt samtal som kan bidra till ökad delaktighet. Fler än någonsin har möjlighet att uttrycka, sprida och ta del av olika åsikter, idéer och information, men också kommentera, debattera och bilda opinion. Det egna skapandet av en text eller en film är bara några knapptryck bort. Det är positivt, men samtidigt för utvecklingen med sig utmaningar.

En förutsättning för en fungerande demokrati är att det finns oberoende medier som fritt kan förmedla samhällsinformation, allsidiga nyheter och samhällsgranskande journalistik. I betänkandet *En gränsöverskridande mediepolitik* (SOU 2016:80) beskriver utredaren en mediebransch under hårt tryck. Nationella och lokala nyhetsmedier har idag svårt att finansiera sin verksamhet. Särskilt dagspressens ekonomiska utmaningar har lett till nedskärningar. Allt fler områden i Sverige står utan kvalitativ journalistisk bevakning. De publicistiskt drivna nyhetsmedierna möter nya utmaningar i

och med att stora globala företag och sociala medieplattformar får allt större inflytande. De globala företagen påverkar spridningen av nyheter, journalistik och samhällsinformation genom algoritmer som styr innehållet i sociala medieplattformar.

Människors medievanor har gått mot en mer fragmenterad nyhets- och medieanvändning. Sociala medier har möjliggjort nyhetsflöden som är anpassade efter individuella preferenser baserade på vad användaren tidigare har läst eller tittat på. När många får anpassade flöden och skraddarsydd nyheter kan det innebära att människor får allt mer ensidig information som bekräftar de egna åsikterna. Dessa så kallade filterbubblor kan bidra till ökad polarisering i samhället. Denna utveckling riskerar att motverka de ökade möjligheter som den digitala utvecklingen ger för den fria åsiktsbildningen.

### **1.3 Sexism och rasism i det offentliga rummet**

Det hot och hat som förekommer i det offentliga rummet och de digitala miljöerna förstärks av könsrelaterat hot och hat, sexism, rasism och liknande former av fientlighet. Hot och hat som drabbar kvinnor, flickor och hbtq-personer är ofta kopplat till kön, makt och sexualitet. Till exempel är integritetskränkande brott i högre grad av sexualiserad natur när det gäller brott mot flickor och kvinnor jämfört med brott riktade mot pojkar och män. Kränkningar såsom olaga hot och ofredande har många gånger rasistiska eller homofobiska syften. Likaså utsätts ofta personer som debatterar ämnen såsom feminism, genus, jämställdhet och rasism för hot och hat. Denna utsatthet gör att vissa röster riskerar att tystas och det offentliga samtalet riskerar att begränsas.

Den digitala utvecklingen kan missbrukas av de med andra intressen än ett öppet och demokratiskt samhälle. Vissa forum på internet domineras av sexistiska och rasistiska förhållningssätt eller våldsbejakande extremistiska budskap. Dessa budskap som tidigare har förts fram i slutna sammanhang, sprids idag via kommentarsfält och sociala medier och får därmed genomslag i högre grad idag än tidigare.

### **1.4 Arbetet för att värna det demokratiska samtalet**

Regeringen genomför stora satsningar på vår gemensamma välfärd för att komma tillrätta med problemen med polarisering, segregation och ojämlika möjligheter till arbete, skola, sjukvård och bostad. Omfattande satsningar har gjorts, t.ex. tillförs kommunsektorn fr.o.m. 2017 10 miljarder kronor årligen

som skapar möjlighet att bl.a. anställa fler och stärka vården, skolan och omsorgen. Det görs skolsatsningar, inklusive samverkan för bästa skola och ett nytt kunskapslyft för livslångt lärande och högre sysselsättning. Det rör sig vidare om t.ex. mer resurser till polisen, brottsförebyggande insatser, upprustning av miljonprogrammen, insatser för att minska långtidsarbetslösheten, insatser för att stärka socialtjänstens sociala barn- och ungdomsvård, tillsättandet av en kommission för jämlik hälsa, en nationell samordnare respektive en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting för psykisk hälsa samt ”Äga rum” som är en satsning på konst och kultur i socioekonomiskt utsatta områden.

Regeringen genomför också en rad åtgärder som övergripande syftar till att värna det demokratiska samtalet och det öppna pluralistiska samhället. Grunden för att hot och hat inte ska ges möjlighet att gro och få fäste finns i det breda demokratistärkande arbetet och förebyggande arbetet för mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt i insatser mot sexism, rasism, diskriminering, våldsbejakande extremism och terrorism. Idag omfattas flera av dessa områden av handlingsplaner, strategier och skrivelser: *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid, Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism och Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism.* Centrala politikområden är mediepolitiken som verkar för oberoende medier, liksom kulturpolitiken som verkar för att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft. Frågorna är globala och regeringen arbetar på motsvarande sätt internationellt inom t.ex. EU, Europarådet, Unesco och inom andra relevanta FN-organ för att bl.a. stärka de mänskliga rättigheterna och främja yttrandefrihet.

För att motverka utsatthet för hot och hat i det offentliga rummet, inte minst på internet och i sociala medier, genomför regeringen en rad specifika åtgärder. Nedan följer en kort redogörelse för fyra av de viktigaste åtgärderna: förebyggande arbete mot rasism, sexism och våldsbejakande extremism, stärkt källkritik, stöd till det civila samhället samt dialog med internetföretag och -leverantörer.

#### 1.4.1 Motverka sexism, rasism och våldsbejakande extremism

I det offentliga rummet är det viktigt att synliggöra, utmana och motverka hot och hat som kommer till uttryck genom könsrelaterat hot och hat, sexism, rasism, och liknande former av fientlighet mot människor som uppfattas bryta mot samhällets normer.

Regeringen arbetar med att främja ett jämställdhetsperspektiv i allt förebyggande arbete, inte minst vad gäller destruktiva maskulinitetsnormer i fysiska och digitala miljöer, i syfte att motverka hat och hot som är sexistiskt och könsrelaterat. I skrivelsen *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (2016) presenterar regeringen bl.a. en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Regeringen arbetar också mot rasism och hatbrott. I regeringens nationella plan *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott* (2016) identifierar regeringen fem strategiska områden för att förbättra skyddet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Ett av dessa strategiska områden är ett förstärkt förebyggande arbete på internet. Regeringen har bl.a. gett Statens medieråd i uppdrag att kartlägga skyddet av barn och unga på internet vad avser rasism, liknande former av fientlighet, hatbrott och extremism. Statens medieråd har även fått i uppdrag att genomföra kampanjen *No Hate Speech Movement* t.o.m. 2020. Kampanjen syftar till att höja kunskapen bland barn och unga om rasism och liknande former av fientlighet på internet. Liknande former av fientlighet kan ta sig uttryck genom t.ex. sexism, homofobi, bifobi, transfobi och funkofobi. Regeringen kommer under hösten 2017 att bjuda in till en dialog med berörda aktörer för att diskutera hur rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott på bl.a. sociala medier kan förebyggas och motverkas. Forum för levande historia har tagit fram kursen *Motverka rasism och främlingsfientlighet i förskola och skola* och arbetar med att utveckla en digital undervisningsresurs för källkritik och historiebrytning till lärare.

Viktiga delar i det arbete som idag pågår för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har regeringen redogjort för i skrivelsen *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* (2015). Den viktigaste förebyggande insatsen som pågår är regeringens uppdrag till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103 med tilläggsdirektiv). Under 2016 har flera nya uppdrag tillkommit för att ytterligare stärka det förebyggande arbetet. Ett

exempel är att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har fått uppdraget att genomföra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda på internet och i sociala medier. Två rapporter har hittills tagits fram: *Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer* (2017) och *Det digitala kalifatet – en studie av Islamiska statens propaganda* (2017).

#### 1.4.2 Stärkt källkritik

Kunskapssamhället kräver i allt större utsträckning att vi klarar av att tolka information. Ett kritiskt och medvetet förhållningssätt till medier och information är en viktig förutsättning för ett fungerande demokratiskt samtal där människor har möjlighet att delta på lika villkor. Digitaliseringen, som innebär att var och en kan producera innehåll och dela andras material, ställer stora krav på medie- och informationskunnighet. Medie- och informationskunnighet (MIK) handlar om de kunskaper och förmågor som individer behöver för att kritiskt granska, värdera och producera information digitalt. Utan goda kunskaper i källkritik kan det vara svårt att skilja fakta och oberoende rapportering från falska nyheter och desinformation.

Skolans arbete med källkritik och digital kompetens är avgörande. Regeringen beslutade därför tidigare i år om stärkt digital kompetens i såväl läroplaner som i examensmål och enskilda kurs- och ämnesplaner. På uppdrag av regeringen erbjuder också Statens skolverk stöd för lärare, skolbibliotekarier och annan personal i skolan att arbeta med kritisk och säker användning av internet. Statens medieråd har i uppdrag att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Regeringen har förstärkt myndigheten med ökade medel. Statens medieråd har bl.a. tagit fram och utvecklat det digitala utbildningsmaterialet *MIK för mig* och ett utbildningsmaterial om propaganda och bilders makt, som är för barn och unga.

En väl utvecklad läsförmåga är grundläggande för att människor fullt ut ska kunna delta i det demokratiska samtalet. Regeringen har därför genomfört flera läsfrämjande insatser och bl.a. tillsatt en Läsdelegation. I det offentliga rummet är biblioteken en viktig mötesplats för människor. Biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Folkbiblioteken ska särskilt verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet för barn, unga och vuxna.

### 1.4.3 Stöd till det civila samhället

Det civila samhällets organisationer är centrala i vårt demokratiska samhälle liksom i arbetet mot hot, hat och kränkningar. Inom det civila samhället finns många etablerade verksamheter och nya initiativ som motverkar hot och hat. Till de etablerade verksamheterna på området hör t.ex. Internetstiftelsen i Sverige (IIS) som verkar för en positiv utveckling av internet i Sverige och Institutet för Juridik och Internet som arbetar mot internetrelaterade kränkningar. Bland etablerade initiativ med barn och unga som målgrupp finns bl.a. Surfa Lugnt, som höjer skolans och vuxnas kunskaper om barns och ungas vardag på internet och Friends, som arbetar mot mobbning i skolor, förskolor och inom idrottsrörelsen. Bland de nybildade initiativen som har fått genomslag i sociala medier finns t.ex. #jagärhär, som använder positiva budskap mot hat, hot och kränkningar på internet.

Regeringen är angelägen om att det civila samhället ges förutsättningar att arbeta mot hot, hat och kränkningar. Medel fördelas enligt ett antal förordningar, bl.a. för stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, insatser mot rasism och liknande former av intolerans, förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism samt insatser mot mäns våld mot kvinnor.

### 1.4.4 Dialog med de globala internetföretagen

Elektroniska anslagstavlor är idag en stor och viktig arena för kommunikation mellan människor på internet och i sociala medier via t.ex. sociala medieplattformar. Vilket ansvar den som tillhandahåller tjänsten som gör kommunikationen möjlig har, regleras t.ex. i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen). Det finns en skyldighet att informera om vem som driver en tjänst, en skyldighet att ha tillsyn över den kommunikation som äger rum med hjälp av tjänsten, samt en skyldighet att ta bort eller hindra spridning av meddelanden som uppenbart innebär vissa uppräknade brott.

Det pågår en dialog med företrädare för globala internetföretag på internationell nivå om möjligheter till självreglering, det vill säga system för frivillig kontroll och moderering. EU-kommissionen presenterade förra året en överenskommelse med Google, Facebook, Microsoft och Twitter som innebär att företagen åtar sig att bygga ut sin verksamhet för att ta bort olaglig hatpropaganda från sina plattformar. I maj i år gjordes en utvärdering

av det första årets verksamhet som visar på klara framsteg, bl.a. i företagens hantering av borttagning av hatpropaganda. För närvarande förhandlas också europeisk lagstiftning om en skyldighet att säkerställa att videodelningsplattformar har regler för att skydda allmänheten mot uppmaning till våld och hat inom ramen för det s.k. AV-direktivet (audiovisuella medietjänster).

## 2. Ett hårdare samtals- och debattklimat och dess konsekvenser

Hot och hat mot deltagare i det demokratiska samtalet är inget nytt fenomen. I det nya medielandskapet har dock den digitala utvecklingen gjort det lättare att både framföra och sprida hot och hat. Mer synlighet och nåbarhet ökar utsattheten. Idag kan många ha stora mängder hat riktat mot sig, ständigt närvarande genom telefonen. Näthatet omfattar allt från nedsättande kommentarer och trakasserier, till brott som ofredande och olaga hot. Kränkningarna tenderar att vara både grövre och mer omfattande jämfört med kränkningar utanför nätet. Hot och hat på internet och i sociala medier kan uppstå plötsligt, i stor omfattning och riskera att följa oss under en lång tid.

Alla människor är lika viktiga i det demokratiska samtalet. Hot och hat drabbar personer som engagerar sig och debatterar olika samhällsfrågor. För många är hot och hat något att förhålla sig till i vardagen. Vissa behöver vidta omfattande säkerhetsåtgärder. Hatet kan få allvarliga konsekvenser för enskilda personers liv, men också göra oss människor passiva i ord och handling. Självzensur, anpassning och tendenser till en normalisering av hot och hat är något som ett demokratiskt samhälle måste se allvarligt på.

I denna handlingsplan uppmärksammar regeringen särskilt politiskt förtroendevaldas, journalisters och konstnärers utsatthet för hot och hat.

### 2.1 Värna centrala aktörer i det demokratiska samtalet

Det är allvarligt när aktörer som har centrala funktioner i det demokratiska samtalet utsätts för hot och hat. Förtroendevalda, journalister och konstnärer bidrar i sina roller till att bära upp det demokratiska samtalets infrastruktur. Utöver att drabba den enskilda personen utgör hot och hat därför också ett angrepp på rollen som förtroendevald, journalist eller konstnär, samt på funktionen som viktig röstbärande aktör i det demokratiska samtalet.

Politiskt engagerade personer tar förtroendeuppdrag för att bidra till upprätthållande och förnyelse av demokratin. Förtroendeuppdraget innebär att genom de politiska partierna representera medborgarna i de politiska församlingarna. Därför måste förtroendevalda kunna vara öppna, tillgängliga och delta i samhällsdebatten, inte minst för sina väljare och för de medborgare de representerar.



Journalister rapporterar och granskar, vilket möjliggör ansvarsutkrävande och skyddar mot maktmissbruk. Journalister behöver fritt kunna rapportera om alla ämnen och granska maktutövare eller offentliga institutioner så att människor kan hålla sig välinformerade samt delta och utkräva ansvar i samhällets demokratiska processer.

Konstnärer granskar, prövar, ifrågasätter och utmanar genom konsten. De bidrar därmed till att upprätthålla ett demokratiskt, vitalt och öppet samhälle. Sveriges professionellt yrkesverksamma konstnärer omfattar både upphovspersoner och utövare, däribland författare och översättare, samt konstnärer inom teater, dans, film, musik, bild och form. För att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund måste den konstnärliga friheten säkras.

Även enskilda opinionsbildare och representanter för det civila samhällets organisationer, t.ex. intresseorganisationer eller fackförbund, som på olika sätt använder sin yttrandefrihet genom att kommentera samhället och samtidigt vittnar om hot, hat och kränkningar i olika omfattning. De ger röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen och kan agera påtryckare som kritiserar den offentliga maktutövningen.

För ett levande demokratiskt samtal måste dessa aktörer särskilt värnas.

### 2.1.1 Förtroendevalda

Brottsförebyggande rådet genomför *Politikernas trygghetsundersökning* (PTU) som omfattar ledamöter i Sveriges riksdag och fullmäktigeförsamlingar. PTU 2015 (2015:23) visar att nästan tre av tio förtroendevalda har utsatts för trakasserier, hot eller våld under valåret 2014. Hot och trakasserier är vanligast, framförallt i form av hot och påhopp via sociala medier. Tre grupper av förtroendevalda löper en ökad risk för att utsättas för hot, våld eller trakasserier: unga förtroendevalda, de som är mer aktiva och förtroendevalda inom storstadskommunerna. Särskilt utsatta är också förtroendevalda som är ordförande i landstings- eller kommunstyrelse, riksdagsledamöter och heltidspolitiker. Kvinnor som innehar en ordförandepost, som är kända hos allmänheten, eller som är aktiva eller exponerade på internet eller i sociala medier är mer utsatta än män i samma positioner. Till exempel utsattes fler än sju av tio kvinnliga ordföranden i landstings- eller kommunstyrelse för hot, våld eller trakasserier under 2014.

Bland de utsatta förtroendevalda uppfattade nästan en tredjedel att förövaren kom från en politisk extremistgrupp. Skillnaden mellan andelen högerrespektive vänsterextremister var liten. Förtroendevalda upplevde i första hand att förövaren var en förargad medborgare eller en rättshaverist och en majoritet av förövarna upplevdes vara män. Det är inte heller ovanligt att förövaren finns inom den egna yrkesgruppen. Bland förtroendevalda tillskrivs en annan förtroendevald 15 procent av händelserna.

Av samtliga förtroendevalda har en av fem påverkats i sitt uppdrag av utsatthet eller oro för att utsättas för hot, våld eller trakasserier. Av de förtroendevalda som drabbats av hot och hat är andelen som påverkats det dubbla, nästan två av fem. Påverkan har t.ex. lett till att förtroendevalda har undvikit att uttala sig i en fråga, tvekat inför en åtgärd, övervägt att lämna eller lämnat ett uppdrag, eller fattat ett annat beslut än vad som ursprungligen var tänkt. Den vanligaste konsekvensen av utsatthet eller oro för utsatthet är självcensur.

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) rapport *Hot och våld mot förtroendevalda* (2014) visar att självcensur är ett allvarligt problem och att förtroendevalda på grund av rädsla förändrar sitt beteende i det vardagliga livet. Enligt SKL ger de förtroendevalda uttryck för en normalisering av hot och hat.

Bland förtroendevalda är anmälningsbenägenheten vid utsatthet låg. Endast var femte händelse polisanmäldes enligt PTU 2015. De främsta skälen till detta är att förtroendevalda inte tror att anmälan leder till någonting, eller att händelsen har uppfattats som en del i uppdraget.

### 2.1.2 Journalister

Den kunskap som idag finns om journalisters utsatthet i Sverige kommer från flera olika kartläggningar. Göteborgs universitet har vid två tillfällen (2013 och 2016) använt Journalistpanelen för att undersöka journalisters utsatthet för hot och trakasserier. Undersökningarna visar att nästan var tredje journalist varit utsatt för hot det senaste året. För många journalister är också förolämpande och nedsättande kommentarer en del av vardagen.

Journalister som syns, är profilerade och har framträdande roller är särskilt utsatta. Det gäller exempelvis journalister som arbetar på kvällstidningar och storstäders morgontidningar, ledarskribenter och kolumnister,

programledare och chefer med övergripande ansvar. Journalistpanelen visar att ämnen som handlar om bl.a. feminism, genus, invandring, integration och rasism ofta leder till att journalister utsätts för trakasserier.

Det är betydligt vanligare att journalister som är kvinnor utsätts för hot om sexuellt våld och sexistiska kränkningar än journalister som är män. I Tidningsutgivarnas och Klara K:s rapport *Hot mot kvinnliga opinionsbildare* (2017) som bygger på intervjuer med kvinnor som verkar som opinionsbildare, krönikörer eller analytiker framkommer att majoriteten, över 70 procent av kvinnorna som arbetar med åsiktsjournalistik har utsatts för hot eller trakasserier de senaste 12 månaderna.

Enligt Utgivarnas rapport *Hot och hat – så påverkas medierna* (2016:01) har hoten mot redaktionerna ökat i omfattning. Nästan hälften av redaktionerna hade hotats under det senaste året, jämfört med en av tre redaktioner året innan. Nästan tre fjärdedelar av de redaktionellt ansvariga upplever att hotbilden mot redaktionen har förstärkts de senaste fem åren. Tolv av de allvarligaste hoten uppfattades komma från privatpersoner och nio från högerextremistiska organisationer.

Enligt den senaste undersökningen som Journalistpanelen deltog i har drygt tre av tio av de hotade journalisterna någon gång avstått från att bevaka vissa ämnen eller vissa personer eller grupper på grund av risken att bli hotad. Av de hotade journalisterna har en av sex funderat på att lämna yrket. Mindre än en tredjedel av de hotade journalisterna har polisanmält händelserna. Andra skyddande åtgärder som vidtagits handlar om olika sätt att minska sin synlighet och sårbarhet i det offentliga rummet, t.ex. att dölja personuppgifter och skaffa personskydd, att moderera eller stänga ner kommentatorsfält, eller att vara mer restriktiv på sociala medier.

### 2.1.3 Konstnärer

I rapporten *Hotad kultur?* (2016:3) kartlägger Myndigheten för kulturanalys utsattheten för hot, trakasserier, stöld, våld eller skadegörelse kopplad till författares och bild- och formkonstnärers yrkesutövning. Var sjätte författare och bildkonstnär har varit utsatt för hot, trakasserier, stöld, våld eller skadegörelse det senaste året. Nästan var femte författare har utsatts för hot eller trakasserier och ungefär hälften av alla hot kommer via internet. Det som utmärker bildkonstnärerna är att nästan en tiondel har varit utsatta

för våld, stöld, eller skadegörelse av verk. Ofta handlar det om egendomsbrott, t.ex. i fråga om offentlig konst.

Bland konstnärerna är de som är kända bland allmänheten eller de som har samhällskritiska ambitioner särskilt utsatta. Det gäller också konstnärer aktiva i digitala kanaler och de medialt exponerade. Skillnaden i andelen drabbade män och kvinnor är liten. Konstnärer med utländsk bakgrund hör till de särskilt utsatta. Förövaren upplevs vanligtvis vara en person som motsätter sig konstnärens arbete eller en allmänt arg eller missnöjd person. Var fjärde utsatt konstnär uppger att förövaren var en företrädare för en politisk organisation eller en enskild person med politiska motiv, ofta i form av en högerextrem eller rasistisk gruppering.

Bland de utsatta konstnärerna upplever många att deras konstnärliga frihet har begränsats i någon mening. Till följd av utsatthet eller oro för utsatthet har en tredjedel övervägt att antingen lämna ett uppdrag eller att inte arbeta inom ett visst område och 14 procent har lämnat eller inte tagit sig an ett visst uppdrag. Få konstnärer anmäler händelser till polisen. Var tredje anmäler våld, skadegörelse och stöld, och var tionde av de drabbade har anmält hot. Anledningen är att man inte tror att en polisanmälan leder till något, att händelsen upplevs som en småsak eller bagatell eller att den utsatte själv har hanterat incidenten.

Det finns flera rapporter som bidrar till en breddad och fördjupad förståelse för utsattheten inom konstarterna. I Konstnärsnämndens rapport *Konstnärers arbetsmiljö* (2017) undersöks situationen för konstnärer inom samtliga konstområden: bild och form, dans, film, musik, ord och teater. Nästan var tionde konstnär har utsatts för sexuella trakasserier, hot eller fysiskt våld under det senaste året. Av de utsatta har över en tredjedel avstått från konstnärlig verksamhet som till exempel framträdanden, publicering och medverkan. I rapporten *Värdar eller väktare?* från Myndigheten för kulturanalys (2016:4) framgår bl.a. att konstnärer eller verk som behandlar rasism samt queera och feministiska verk tenderar att vara föremål för hot och hat. I rapporten *Utsatta museer?* (2017:01) kartlägger Myndigheten för kulturanalys förekomsten av skadegörelse, våld och hot riktade mot museer och museimyndigheter. Den visar bl.a. att personalen på vart tredje museum någon gång utsatts för våld och hot under 2015.

#### 2.1.4 Opinionsbildare

I en bilaga till rapporten *Svenska demokratitrender* (2017) undersöker SOM-institutet vid Göteborgs universitet deltagande i det demokratiska samtalet. Undersökningen visar att 43 procent av den svenska befolkningen i åldern 16–85 år uttrycker en åsikt i en samhällsfråga minst någon gång i veckan i offentliga sammanhang. Av dessa har 15 procent utsatts för hot, trakasserier eller våld under det senaste året. Av dem som uttrycker åsikter i samhällsfrågor minst en gång i veckan på internet och i sociala medier uppger 24 procent att de utsatts för hot, trakasserier eller våld det senaste året. Resultaten visar inte på några skillnader i andelen utsatta kvinnor respektive män. Generellt är yngre personer mer utsatta än äldre och personer som är uppväxta utanför Sverige mer utsatta än personer uppväxta i Sverige.

SOM-undersökningen visar att 10 procent av de som uttryckt en åsikt minst en gång i veckan i samband med ett engagemang i en ideell förening eller organisation har utsatts för hot, trakasserier eller våld de senaste 12 månaderna. Resultatet speglar situationen för vanliga medlemmar aktiva i hela föreningslivets bredd. I resultatet går även att se ett samband mellan hur aktiva individer är när det gäller att uttrycka åsikter offentligt i samband med ett föreningsengagemang och i vilken utsträckning de utsätts för hot och hat. Bland de som är mer aktiva och uttrycker åsikter flera gånger i veckan i samband med ett engagemang i en förening eller organisation har 20 procent utsatts för hot, trakasserier eller våld.

### 3. Rättsväsendets arbete för att värna det demokratiska samtalet

Samhället måste vidta åtgärder för att värna människors möjligheter till deltagande i det demokratiska samtalet. För att värna det demokratiska samtalet är det regeringens övertygelse att det krävs ett stärkt förebyggande arbete, ett utvecklat brottsbekämpande arbete och en moderniserad lagstiftning.

Rättsväsendets myndigheter behöver bidra till att motverka hot och hat i det offentliga rummet. Myndigheterna måste hantera ärenden om hot och hat på ett förtroendeingivande sätt. Rättsväsendets kontakter med personer som utsätts för hot och hat i rollen som t.ex. förtroendevald eller journalist behöver fungera väl. Eftersom det finns könsrelaterade skillnader i utsattheten är det viktigt att ett jämställdhetsperspektiv beaktas i arbetet. Vidare måste uppklaringsförmågan bli bättre för brott som rör hot och kränkningar på internet. Rutiner för hantering av hot och hat mot deltagare i det demokratiska samtalet behöver utvecklas och rättsväsendets kompetens på området behöver förbättras.

Samtliga åtgärder som nu pågår inom rättsväsendet är högt prioriterade. Hela rättsväsendet bör ha kunskap om dessa demokratiproblem och förmåga att hantera dem, inte minst vid anmälningsupptagningen. Regeringen avser att följa Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete på området för att säkerställa att detta fortlöper och utvecklas ytterligare och för att bedöma eventuella behov av ytterligare åtgärder på området.

#### 3.1 Regeringen stärker det brottsförebyggande arbetet

Regeringen skapar bättre förutsättningar för ett brottsförebyggande arbete över hela landet. Det gäller såväl rättsväsendets myndigheter som kommuner, företag och organisationer.

Regeringen har genomfört följande åtgärder:

- Regeringen har beslutat om det brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (skr. 2016/17:126) med målsättningar för det brottsförebyggande arbetet för alla politikområden. Regeringens målsättning med ett nytt brottsförebyggande program är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället.

- Regeringen har också förstärkt Brottsförebyggande rådets ansvar för stöd och samordning på nationell nivå och inrättat regionala samordnare vid länsstyrelserna.

### **3.2 Polismyndigheten skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna**

Polismyndigheten spelar en viktig roll i arbetet mot brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna och den fria åsiktsbildningen. Under 2015 höjde rikspolischefen ambitionen inom myndigheten för att bättre skydda de grundläggande fri- och rättigheterna.

Polismyndigheten har i sitt arbete bl.a. tydliggjort att det vid misstanke om brott med uppsåt att påverka den fria åsiktsbildningen, ska vägas in om det rör sig om allvarliga hot eller trakasserier som kan leda till att en förtroendevald, en journalist eller annan åsiktsbildare avstår från att verka i det offentliga rummet.

Polismyndigheten har förstärkt arbetet på flera områden:

- Brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna och den fria åsiktsbildningen ska utredas av Polismyndighetens demokrati- och hatbrottsgrupper där sådana finns, eller i särskild ordning. Demokrati- och hatbrottsgrupperna och andra avsatta resurser ska stödja lokalpolisområdena i deras brottsförebyggande arbete, genomföra utbildningar samt arbeta förtroendeskapande.
- Polismyndigheten satsar för närvarande på intern utbildning för att öka sin förmåga och kunskap om brott som rör grundläggande fri- och rättigheter. En webbaserad utbildning håller på att tas fram och ska spridas till samtliga polisanställda som kan komma i kontakt med dessa ärenden, t.ex. anmälningmottagare och annan linjepersonal. Syftet med utbildningen är att den ska fungera som ett stöd i såväl den brottsutredande verksamheten som vid de förtroendeskapande insatserna.
- Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet (BOPS) finns i samtliga polisregioner och ansvarar för att ge stöd till utsatta brottsoffer. BOPS har kontakt med säkerhetsansvariga för mediehusen och för lokalpolitiker i respektive region. BOPS kan

erbjuda personskydd till den som är hotad och samverka med andra delar av polisen när det behövs särskilda insatser rörande brottsofferstöd eller personskydd.

- Inom Polismyndigheten finns ett Utvecklingscentrum (UC) för varje polisregion som var och ett har utpekade nationella ansvarsområden. UC Stockholm ansvarar bl.a. för brott som hotar grundläggande fri- och rättigheter och har därigenom ett särskilt ansvar för nationella kontakter med organisationer som företräder utsatta grupper. Hösten 2015 inrättades ett samrådsforum för ändamålet. Inom detta och andra forum träffar myndigheten representanter från t.ex. mediebranschen och partiorganisationer för regelbundet erfarenhetsutbyte och förbättrad operativ samverkan. UC Stockholm sammankallar även Polismyndighetens interna nätverk för de som arbetar med demokrati- och hatbrott. Alla polisregioner har kontaktpersoner som i sin tur står i kontakt med UC Stockholm.
- Regeringen avser att särskilt följa Polismyndighetens arbete på området. I Polismyndighetens regleringsbrev för 2018 avser regeringen att ge myndigheten ett krav att återrapportera vilka åtgärder som vidtagits som ett resultat av ambitionsnivåhöjningen och föra ett resonemang kring vilka effekter åtgärderna bedöms ha lett till eller bedöms komma att leda till samt hur detta arbete ska fortsätta utvecklas. Det är av särskild vikt att det finns en upprättad kontakt mellan lokala medieaktörer och Polismyndigheten.

### **3.3 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten förbättrar förutsättningarna för utredning och lagföring**

Utöver Polismyndighetens arbete för de grundläggande fri- och rättigheterna pågår ytterligare arbete inom rättsväsendets myndigheter för att förbättra förutsättningarna för utredning och lagföring. En målgrupp som uppmärksammas i detta utvecklingsarbete är förtroendevalda. Chefsåklagare Torsten Angervåg överlämnade i juni 2014 en kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott mot förtroendevalda till regeringen. Kartläggningen visade på behov av att utveckla arbetet för att stärka Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens rutiner för bemötande och anmälningsupptagning, i syfte att påskynda utredning och lagföring. Utvecklingsarbetet kan ge effekter även vad gäller utredning och lagföring av brott mot journalister och andra åsiktsbildare.



Även följande insatser ingår i utvecklingsarbetet hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten vad gäller utredning och lagföring:

- Inom Polismyndigheten pågår ett arbete för att utforma rutiner som är avsedda att användas vid anmälningsupptagning om det finns misstanke om en politisk koppling eller ett politiskt motiv till incidenten. Den som anmäler ska tillfrågas om händelsen kan ha en politisk koppling och vid behov åtkomstskyddas anmälan. Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet har samordnare i alla polisregioner. Dessa bedriver en uppsökande och kontaktskapande verksamhet gentemot förtroendevalda. Samordnarna informerar bl.a. de förtroendevalda om vikten av att påtala om man misstänker att incidenten skett på grund av det politiska engagemanget.
- Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Malmö bedriver sedan 2016 ett utvecklingsprojekt med inriktning på brott som rör hot och våld mot förtroendevalda. Detta i syfte att effektivisera förundersökningar och därigenom skapa förutsättningar för större enhetlighet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen samt verka för att brotten bestraffas på ett adekvat sätt.

### **3.4 Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens insatser mot it-brottslighet**

Hot på internet och sociala medier liksom andra it-relaterade brott har ökat kraftigt de senaste tio åren. Den digitala utvecklingen och den ökade internetanvändningen har haft stor inverkan på de brottsutredande myndigheternas arbete. För att möta denna utveckling ställs helt nya krav på kompetens och kapacitet gällande it-brottslighet.

Flera åtgärder genomförs inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten:

- Den 1 oktober 2015 inrättades ett nationellt it-brottscentrum inom Polismyndigheten. Syftet med it-brottscentrum är att stärka förmågan att bekämpa it-relaterade brott. It-brottscentrum är en expertresurs som bl.a. har ansvar för en ökad kunskapsspridning inom Polismyndigheten som ska leda till att den generella kunskapsnivån höjs inom myndigheten.

- Ett arbete pågår inom Polismyndigheten för att ta fram nationella riktlinjer och metoder för bekämpningen av it-relaterade brott.
- Åklagarmyndigheten har tagit fram en ny rättspromearia om hatbrott som bl.a. ger vägledning om den praktiska hanteringen av hatbrott på internet.
- En av Åklagarmyndighetens prioriterade prejudikatfrågor även för 2017 är straffvärdet för grovt förtal, särskilt ungdomars exponering på internet och spridning av fotografier genom mobiltelefon.
- Åklagarmyndigheten har genom regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i syfte att stärka myndighetens förmåga att ingripa mot hot och kränkningar på internet.

### 3.5 Regeringen stärker det straffrättsliga skyddet

Regeringen har bedrivit ett arbete för att anpassa det straffrättsliga regelverket bättre till den digitala utvecklingen. Denna utveckling har medfört att hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten har tagit nya former. För att bättre kunna motverka hot och kränkningar, såväl på internet som i fysiska rum, krävs att det straffrättsliga regelverket anpassas efter de problem som är aktuella idag. Regelverket behöver omfatta nya sätt att kommunicera och företeelser som inte fanns vid lagstiftningens tillkomst. Regeringen beslutade i maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar (dir. 2014:74). I februari 2016 tog regeringen emot förslag på hur lagstiftningen kan förändras och moderniseras i betänkandet *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7). Lagstiftningsförslagen omfattar ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning och brotten mot frihet och frid, d.v.s. olaga hot och ofredande, samt ansvaret för elektroniska anslagstavlor. Utredningen föreslår även att det införs en ny bestämmelse i brottsbalken som innebär ett straffansvar för den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida integritetskänsliga bilder eller andra uppgifter.

Regeringen har därefter i en lagrådsremiss den 8 juni 2017 föreslagit att det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten stärks och

moderniseras. I lagrådsremissen föreslår regeringen bl.a. att det införs ett nytt brott – olaga integritetsintrång – som gör det straffbart att göra intrång i någon annans privatliv genom spridning av vissa slag av integritetskänsliga bilder eller andra uppgifter. Regeringen föreslår också att straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning förtydligas och moderniseras. Bestämmelsen om olaga hot utvidgas även så att det blir straffbart att hota med fler typer av brottsliga gärningar, t.ex. hot att sprida nakenbilder. Även brott som rör ofredande utvidgas. Straffansvaret enligt BBS-lagen föreslås utvidgas till att omfatta även meddelanden som uppenbart innehåller olaga hot eller olaga integritetsintrång. Merparten av lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

#### 4. Regeringen stärker det förebyggande arbetet mot utsatthet för hot och hat

Att värna det demokratiska samtalet är ett gemensamt ansvar. Alla deltagare i samhällsdebatten behöver ta ansvar för att motverka utsatthet för hot och hat. Det gäller regeringen, rättsväsendet och andra myndigheter, arbetsgivare, det civila samhällets organisationer och enskilda individer.

Det pågår ett omfattande arbete för att skydda det demokratiska samhället, dels genom ett brett demokratistärkande och förebyggande arbete (avsnitt 1.4), dels inom rättsväsendets myndigheter (avsnitt 3). Regeringen inleder nu ett mer systematiskt arbete för att förebygga utsatthet för hot och hat hos det demokratiska samtalets centrala aktörer – förtroendevalda, journalister och konstnärer. Ambitionen är att minska utsattheten med riktade åtgärder gentemot förtroendevalda, journalister och konstnärer, samt med ett grundläggande stöd som avser alla deltagare i det demokratiska samtalet. Det är viktigt att särskild utsatthet och ett jämställdhetsperspektiv beaktas för att förbättra förståelsen för skillnader i utsatthet och för att bättre kunna motverka utsattheten.

Regeringens målsättning med arbetet på området är att bidra till att öka kunskapen om hot och hat mot det demokratiska samtalets deltagare, förbättra tillgången till stöd för aktörer som är eller riskerar att bli utsatta, samt att öka medvetenheten om frågan och det förebyggande arbetet.

Regeringens åtgärder sker inom sex områden:

- Fördjupad kunskap om hot och hat
- Ett grundläggande stöd för alla som utsätts
- Stärkt stöd till förtroendevalda
- Stärkt stöd till journalister och redaktioner
- Stärkt stöd till konstnärer
- Internationellt samarbete för skydd av journalister och konstnärer

Åtgärderna som regeringen genomför bygger på den kunskap som idag finns om utsatthet hos aktörer i det demokratiska samtalet (avsnitt 2.1). Regeringskansliet har också haft kontakter med berörda aktörer inför framtagandet av denna handlingsplan. Under 2016 genomförde regeringen ett antal rundabordsamtal – Samling mot hot och hat – för att samla in

erfarenheter om utsatthet för hot och hat och för att få en bild av behovet av insatser. Denna dialog kommer att fortsätta.

#### **4.1 Fördjupad kunskap om hot och hat**

Kunskap om hur utsatthet för hot och hat tar sig uttryck, om vilka deltagare i det demokratiska samtalet som är särskilt utsatta och om vilka konsekvenser utsattheten får, är avgörande för ett effektivt arbete. Centrala aktörers utsatthet behöver följas över tid och kunskapen på området behöver utvecklas.

De rapporter som hittills har publicerats lägger en god grund för detta. Brottsförebyggande rådet (Brå) har på uppdrag av regeringen kartlagt förtroendevaldas utsatthet för hot, våld och trakasserier i Politikernas trygghetsundersökning (PTU) vid tre tillfällen (2012:14, 2014:9 och 2015:23). Med hjälp av Journalistpanelen har Göteborgs universitet genomfört två undersökningar av hot och kränkningar mot journalister (2013 och 2016). Myndigheten för kulturanalys (2016:3, 2016:4 och 2017:1) och Konstnärsnämnden (2017) har publicerat flera rapporter om hot och hat mot konstnärer.

Regeringen genomför följande åtgärder:

- Brottsförebyggande rådet har fått i uppdrag av regeringen att genomföra Politikernas trygghetsundersökning (PTU) för mellanvalsåret 2016. Kartläggningen kommer även att genomföras för valåret 2018.
- Göteborgs universitet har fått i uppdrag av regeringen att vidareutveckla kartläggningen av hot och hat mot journalister.
- SOM-institutet vid Göteborgs universitet analyserar fr.o.m. 2017 det demokratiska samtalets omfattning och i vilken utsträckning deltagare i samtalet har utsatts för hot och hat.
- Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning (NTU) som genomförs årligen har under 2016–2017 utvecklats för att bättre fånga in sådant som kan beskrivas som näthat.

## **4.2 Ett grundläggande stöd för alla som utsätts**

Alla som använder sin yttrandefrihet ska ha tillgång till stöd vid utsatthet för hot och hat. Idag finns stora variationer i vilket stöd som förtroendevalda, journalister, konstnärer, enskilda opinionsbildare, det civila samhällets organisationer och övriga deltagare i det demokratiska samtalet har tillgång till. Stödet beror bl.a. på om den enskilde deltar i det demokratiska samtalet inom ramen för sin anställning och vilka anställningsförhållanden som råder. Därför är det viktigt att grundläggande insatser utvecklas som ökar kännedomen om vilket stöd som finns att tillgå, som är tillgängliga för alla och bidrar till att hjälpa den enskilde att hantera utsattheten. Utöver detta grundläggande stöd för alla deltagare i det demokratiska samtalet, behövs även riktade insatser mot specifika målgrupper (avsnitt 4.3–4.5).

Regeringen genomför följande åtgärder:

- Brottsoffermyndigheten får i uppdrag av regeringen att ta fram ett utbildnings- och informationsmaterial om stöd till deltagare i det demokratiska samtalet som utsätts för hot och hat. Materialet ska kunna användas av myndigheter och organisationer som behöver bättre verktyg för att stödja utsatta personer, men även av enskilda personer som är utsatta för hot och hat i den offentliga debatten.
- Regeringen beviljar Brottsofferjouren medel för att utveckla och stärka verksamhetens stöd till enskilda individer som utsätts för hot och hat i samband med att de deltar i det offentliga samtalet. Brottsofferjouren ska utveckla det stöd som organisationen kan ge till personer som utsätts för hot och hat. Arbetet ska ske dels genom den nationella telefoncentralen, dels genom lokala brottsofferjourer.
- Regeringen stärker under 2018 möjligheterna att söka stöd för icke-statliga initiativ som bidrar till att förebygga hot och hat mot det demokratiska samtalet, t.ex. i syfte att utveckla guider och riktlinjer, handlingsprogram, utbildningar och genomförande av erfarenhetsutbyten.

## **4.3 Stärkt stöd till förtroendevalda**

Det arbete som pågår med att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda behöver stärkas. Ansvaret för de förtroendevaldas arbetsmiljö på lokal nivå delas idag mellan kommun eller landsting och de

politiska partierna. En stor andel förtroendevalda får inte det stöd som de behöver och många har inte kännedom om huruvida det finns handlingsplaner eller någon säkerhetsansvarig att vända sig till. Många kommuner och landsting behöver därför utveckla arbetet med att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda. I detta utvecklingsarbete är det viktigt att kommuner och landsting i sin tur har tillgång till stöd.

Regeringen genomför följande åtgärder:

- Regeringen har tilldelat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) medel för att stödja och utveckla kommuners och landstings systematiska arbete mot hot och hat mot förtroendevalda under 2017. SKL ska bl.a. utgöra ett mer operativt stöd till den lokala nivån, anpassat med hänsyn till lokala förutsättningar.
- Regeringen bjuder under 2017 in riksdagspartiernas säkerhetsansvariga till dialog om hot och hat mot förtroendevalda. Mötet blir ett avstamp inför valet 2018 och en uppföljning av 2016 års möte med partierna.
- Regeringen kommer att utreda möjligheten till ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. Denna utredning ska komplettera beslutsunderlaget i betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46). Betänkandet innehåller förslag om ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda. Den parlamentariska kommitténs bedömning var då att brott mot förtroendevalda förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa demokratiska systemet.

#### **4.4 Stärkt stöd till journalister och redaktioner**

Stödet till journalister och redaktioner i att förebygga och hantera hot och hat behöver förbättras. Journalister är en heterogen grupp när det gäller arbetsvillkor och anställningsförhållanden. Många är egna företagare och tar frilansuppdrag, tillfälliga uppdrag eller visstidsanställningar och har därmed inget permanent stöd från en arbetsgivare. I kombination med att mindre etablerade medieaktörer kan ha begränsade förutsättningar att arbeta med trygghets- och säkerhetsfrågor, innebär detta att det stöd som idag erbjuds journalister varierar i de enskilda fallen. För att minska journalisters och redaktioners utsatthet är det viktigt att kompetens- och kapacitetshöjande

insatser är tillgängliga och når målgrupper som har behov av stöd, t.ex. frilansare, små redaktioner och mindre produktionsbolag.

Regeringen genomför följande åtgärder:

- Linnéuniversitetet har fått i uppdrag att utveckla kompetens- och kapacitetsutvecklande insatser som förebygger och hanterar hot och hat inom ramen för universitetets fortbildning för journalister. Insatserna ska nå journalister och redaktioner, inte minst frilansare, små redaktioner och mindre produktionsbolag med begränsade förutsättningar för att arbeta med trygghets- och säkerhetsfrågor. I uppdraget ingår bl.a. att bygga upp en kunskapsbank och en tjänst som erbjuder anpassat råd och stöd för målgruppen.
- Regeringen kommer att tillsammans med Polismyndigheten bjuda in berörda aktörer till dialog om hur myndighetens arbete gentemot journalister och redaktioner kan utvecklas. Detta mot bakgrund av att många aktörer inom mediebranschen vittnat om att kontakterna med polisen behöver förbättras.

#### **4.5 Stärkt stöd till konstnärer**

Stödet till konstnärer som utsätts för hot och hat behöver utvecklas. I och med att de flesta konstnärer och författare är egenföretagare, saknar de ofta det stöd och skydd som omfattar anställda. Stödet till utsatta konstnärer kan försvåras av oklara ansvarsförhållanden mellan konstnär och uppdragsgivare. Faktorer som personella och ekonomiska resurser samt tidigare erfarenheter och kunskaper har betydelse för vilket stöd som uppdragsgivare och arrangörer erbjuder. Det finns behov av ett lättillgängligt stöd till utsatta konstnärer och författare, men även insatser för uppdragsgivare och arrangörer.

Regeringen genomför därför följande åtgärder:

- Konstnärsnämnden har sedan 2017 ett särskilt uppdrag att utveckla former för att ge stöd till utsatta konstnärer. Som en del av uppdraget arbetar myndigheten med att ta fram en webbaserad guide för att ge stöd till konstnärer när det gäller hot, hat, våld, trakasserier och diskriminering. Guiden samlar bl.a. information om arbetsmiljöfrågor och vad man kan göra som utsatt konstnär vid hot och hat. För att



utveckla detta arbete tillförs Konstnärsnämnden extra medel för 2017.

- Regeringen tillsatte i november 2016 en utredning (dir. 2016:93) som ska se över villkoren för konstnärer. Den särskilda utredaren ska göra en bred översyn av de statliga insatserna och villkoren för professionellt verksamma konstnärer.

#### **4.6 Internationellt samarbete för skydd av journalister och konstnärer**

Sverige ska vara en stark röst i världen och främja åsikts-, yttrande- och mediefrihet, samt värna journalisters och konstnärers säkerhet. Viktiga aktörer och arenor för arbetet är t.ex. FN, Unesco, EU och Europarådet. Utvecklingsarbetet bidrar bl.a. till att öka säkerheten för journalister och förhindra att journalister och konstnärer utsätts för godtyckliga frihetsberövanden. Europarådets arbete på detta område är inriktat på att främja yttrandefriheten, enligt artikel 10 i Europakonventionen. Europarådet beslutade 2016 om rekommendationer för skydd för journalister. Inom Europarådet verkar Sverige i första hand genom styrkommittén för medier och informationssamhället (CDMSI). Sverige kan genom sitt deltagande i CDMSI påverka andra länder i frågor relevanta för bl.a. journalisters säkerhet. Unesco är den FN-organisation som har mandat att driva frågor om press- och yttrandefrihet, medieutveckling och journalisters säkerhet. Inom Unesco är Sverige ett av de länder som mest aktivt lyfter frågan om yttrandefrihet och journalisters säkerhet. Sverige stödjer organisationens arbete policymässigt, påverkansmässigt och finansiellt. Sverige ska även fortsättningsvis aktivt bidra till genomförandet av FN:s gemensamma handlingsplan för journalisters säkerhet, *UN Plan of Action for the Safety of Journalists and the Issue of Impunity* som antogs av FN 2012.

Regeringen genomför följande åtgärder inom ramen för det internationella samarbetet:

- Sverige ska i multilaterala fora såsom Unesco, fortsatt lyfta frågor om yttrandefrihet och pressfrihet, samt journalisters och konstnärers säkerhet. Sverige ska särskilt synliggöra frågor om hot mot kvinnliga journalisters säkerhet, inklusive utsatthet för hot och hat.
- Sverige har genom Sida bidragit med finansiering till Unesco som inkluderar ett stort stöd till Unescos arbete med pressfrihet och

yttrandefrihet. I stödet ingår jämställdhetsfrågor och stöd till journalister och konstnärers rätt till yttrandefrihet.

- Regeringen kommer fortsatt att främja arbetet med att skapa fristäder för förföljda journalister och konstnärer. Det svenska fristadssystemet har utökats via Statens kulturråd. Genom detta har Sverige flest fristäder i världen, till vilka konstnärer och journalister bjuds in av en svensk kommun eller ett landsting p.g.a. förföljelse i sitt hemland.