

Vad bör straffas?

Del 1

Betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:38

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 987-91-38-23948-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 31 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området.

Samma dag förordnades dåvarande hovrättslagmannen vid Svea hovrätt, numera lagmannen vid Solna tingsrätt, Mari Heidenborg att från och med den 1 april 2011 vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 april 2011 vice chefsåklagaren vid Malmö åklagarkammare Bo Birgersson, advokaten Anna Björklund, ämnesrådet vid Landsbyggsdepartementet Maria Braun, dåvarande ämnessakkunniga vid Socialdepartementet, numera utredningssekreteraren Christina Fredin, dåvarande rättssakkunnige vid Finansdepartementet, numera vid Justitiedepartementet, Roger Ghiselli, dåvarande verksjuristen vid Rikspolisstyrelsen, numera vid Ekobrottsmyndigheten, Karina Hellrup, chefsjuristen vid Brottsförebyggande rådet Lars Korsell, dåvarande kanslirådet, numera ämnesrådet, vid Justitiedepartementet Mattias Larsson, dåvarande docenten, numera professorn vid Uppsala universitet Claes Lernestedt, hovrättslagmannen vid Hovrätten för Västra Sverige Katarina Pålsson samt rättssakkunnige vid Näringsdepartementet Paul Sjögren.

Som experter förordnades även från och med den 1 september 2011 dåvarande ämnesrådet vid Landsbyggsdepartementet, numera chefsjuristen vid Livsmedelsverket, Kristina Ohlsson samt från och med den 5 november 2012 advokaten Anders Malmsten.

Maria Braun entledigades den 1 september 2011, Roger Ghiselli den 6 september 2012 och Anna Björklund den 5 november 2012.

Hovrättsassessorn Marie Wettersten anställdes som sekreterare från och med den 1 maj 2011. Jur. kand. Helena Karimi anställdes som biträdande sekreterare från och med den 21 januari till och med den 30 april 2013.

Utredningen har antagit namnet Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05).

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 2 april 2013. Genom tilläggsdirektiv den 20 december 2012 förlängdes tiden för redovisning av utredningens uppdrag till den 17 juni 2013.

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38).

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2013

Mari Heidenborg

/Marie Wettersten

Innehåll

Del 1

Sammanfattning

Författningsförslag **29**

- 1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 29
- 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark 30
- 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled 31
- 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark 32
- 5 Förslag till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred 33
- 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar 34
- 7 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen 37
- 8 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam 38
- 9 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg 40

10	Förslag till lag om ändring i lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled	41
11	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv.....	42
12	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.....	44
13	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	45
14	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher	46
15	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	47
16	Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken.....	51
17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag	52
1	Utredningens uppdrag och arbete.....	53
1.1	Uppdraget	53
1.2	Utredningens arbete.....	53
1.3	Betänkandets disposition.....	54
2	Historisk bakgrund m.m.	55
2.1	Inledning.....	55
2.2	Straffrättens utveckling från medeltiden fram till BrB	55
2.2.1	Inledning.....	55
2.2.2	Före reformationen.....	56
2.2.3	Från reformationen till och med 1734 års lag	58
2.2.4	Perioden till och med 1864 års strafflag	59
2.2.5	Perioden till och med 1962 års BrB	61
2.3	Specialstraffrätten och dess utveckling fram till BrB:s ikraftträdande	63
2.4	Det specialstraffrättsliga området vid BrB:s ikraftträdande	66

3	Kartläggning av brottsbalksområdet.....	75
3.1	Inledning.....	75
3.2	Allmänna delen.....	76
3.3	Brottskatalogen.....	80
3.3.1	Brotten mot person.....	80
3.3.1.1	Brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB).....	81
3.3.1.2	Brott mot frihet och frid (4 kap. BrB).....	84
3.3.1.3	Ärekränkning (5 kap. BrB).....	90
3.3.1.4	Sexualbrott (6 kap. BrB).....	91
3.3.1.5	Brott mot familj (7 kap. BrB).....	94
3.3.1.6	Övriga förändringar i 3–7 kap. BrB.....	96
3.3.2	Förmögenhetsbrotten.....	99
3.3.2.1	Stöld, rån och andra tillgreppsbrott (8 kap. BrB).....	99
3.3.2.2	Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. BrB).....	101
3.3.2.3	Förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. BrB).....	106
3.3.2.4	Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. BrB)....	109
3.3.2.5	Skadegörelsebrott (12 kap. BrB).....	112
3.3.2.6	Övriga förändringar i 8–12 kap. BrB.....	112
3.3.3	Brotten mot allmänheten.....	113
3.3.3.1	Allmänfarliga brott (13 kap. BrB).....	114
3.3.3.2	Förfalskningsbrott (14 kap. BrB).....	116
3.3.3.3	Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap. BrB).....	118
3.3.3.4	Övriga förändringar i 13–15 kap. BrB.....	119
3.3.4	Brotten mot staten.....	119
3.3.4.1	Brott mot allmän ordning (16 kap. BrB).....	120
3.3.4.2	Brott mot allmän verksamhet m.m. (17 kap. BrB).....	126
3.3.4.3	Högmålsbrott (18 kap. BrB).....	128
3.3.4.4	Brott mot rikets säkerhet (19 kap. BrB).....	128
3.3.4.5	Tjänstefel m.m. (20 kap. BrB).....	131
3.3.4.6	Brott av krigsmän (21 kap. BrB).....	133
3.3.4.7	Landsförräderi m.m. (22 kap. BrB).....	134
3.3.4.8	Övriga förändringar i 16–22 kap. BrB.....	136

4	Kartläggning av det specialstraffrättsliga området	137
4.1	Inledning.....	137
4.2	Osjälvständiga brottsformer.....	137
4.3	Det subjektiva rekvisitet	138
4.4	Forskning, innovation och näringsutveckling.....	138
4.5	Marknad och konkurrens.....	140
4.6	Energi.....	146
4.7	Regional tillväxt.....	148
4.8	Elektronisk kommunikation m.m.....	148
4.9	Transport, trafik och infrastruktur	149
4.9.1	Trafikslagsövergripande författningar	149
4.9.2	Sjöfart.....	152
4.9.3	Vägtrafik.....	158
4.9.4	Järnvägstrafik.....	168
4.9.5	Luftfart	170
4.10	Hälsa och sjukvård	171
4.10.1	Hälsofarliga ämnen m.m.....	171
4.10.2	Läkemedel och medicintekniska produkter	180
4.10.3	Sjukvård	183
4.11	Socialtjänst och socialförsäkring	191
4.12	Plan- och byggregleringen	197
4.13	Miljö	200
4.13.1	Miljöbalken.....	200
4.13.2	Avgaser, buller, gatuhållning m.m.	207
4.13.3	Kärnteknisk verksamhet m.m.	210
4.13.4	Särskilda geografiska områden	214
4.13.5	Producentansvar m.m.	215
4.14	Jordbruk.....	216
4.15	Skog.....	222
4.16	Fiske	224

4.17 Jakt.....	230
4.18 Rennäringen	233
4.19 Livsmedel och djur.....	234
4.20 Tullagstiftning.....	245
4.21 Skatt.....	250
4.22 Finansmarknad.....	258
4.23 Spel.....	266
4.24 Officiell statistik	268
4.25 Folkbokföring.....	269
4.26 Folkmord.....	269
4.27 Terrorism.....	270
4.28 Kontaktförbud	274
4.29 Aktiebolag och andra associationsformer	276
4.30 Redovisning och revision.....	280
4.31 Förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde	281
4.32 Fastighetsbildning.....	282
4.33 Hyresreglering m.m.....	283
4.34 Inkasso och kreditupplysning.....	284
4.35 Utsökning och konkurs.....	285
4.36 Konsumentskydd.....	286
4.37 Fastighetsmäklare	288
4.38 Hotell- och pensionatrörelse.....	288
4.39 Avveckling av fideikommiss.....	289
4.40 Immateriella rättigheter	289
4.41 Sjöfynd och fornfynd.....	294

4.42 Skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia	296
4.43 Rymdverksamhet.....	296
4.44 Allmän ordning och säkerhet	297
4.45 Utlänningslagstiftning	308
4.46 Tryckfrihet och yttrandefrihet	312
4.47 Skydd mot integritetskränkningar	316
4.48 Elektroniska anslagstavlor	320
4.49 Processlagstiftning	322
4.50 Utbildning, forskning m.m.....	324
4.51 Radio, tv och film	326
4.52 Kampsport	330
4.53 Arbete och anställning	330
4.54 Ackreditering och teknisk kontroll.....	340
4.55 Internationella sanktioner.....	341
4.56 Oriktigt ursprungsintyg i vissa fall.....	341
4.57 Skydd mot extraterritoriell lagstiftning	342
4.58 Krigsmateriel m.m.	343
4.59 Försvar	347
4.60 Skydd mot olyckor m.m.	351
4.61 Avslutande översikt.....	354
5 Sammanfattning och analys av kartläggningen.....	373
5.1 Inledning.....	373
5.2 Utvecklingen områdesvis.....	373
5.2.1 Brottsbalken	373
5.2.2 Specialstraffrätten	376

5.3	Några utvecklingstendenser	379
5.4	Väsentliga ny- och avkriminaliseringar.....	390
5.5	Hur tas rättsväsendets resurser i dag i anspråk för olika brottstyper?	398
5.5.1	Inledning	398
5.5.2	Polisen	398
5.5.3	Åklagarmyndigheterna	400
5.5.4	Allmänna domstolar	401
5.5.5	Avslutning	403

Del 2

6	Kriterier för kriminalisering och principer för användande av administrativa sanktioner	423
6.1	Utredningens uppdrag m.m.	423
6.2	Om kriminalisering i doktrinen	424
6.2.1	Inledning	424
6.2.2	Jareborg	424
6.2.3	Lernestedt	431
6.3	Åklagarutredningens principer för kriminalisering	440
6.4	En diskussion på europeisk nivå	444
6.4.1	Inledning	444
6.4.2	Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området	445
6.4.3	Manifest för en europeisk kriminalpolitik	448
6.4.4	Kommissionens meddelande om en straffrättslig strategi i EU	449
6.5	Europakonventionen	450
6.6	Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner	465
6.7	Användande av avgift som sanktionsform i Sverige och i några andra länder	467

6.8	Brottsförebyggande rådets principer för att ersätta straff med avgift	470
6.9	Regeringens riktlinjer för användande av sanktionsavgifter	471
7	Överväganden om kriterier för kriminalisering	475
7.1	Utredningens uppdrag	475
7.2	Inledning	476
7.3	”Kärnstraffrätten” – en utgångspunkt för kriterierna	478
7.4	Utredningens kriterier för kriminalisering	480
7.4.1	Godtagbart skyddsintresse	481
7.4.2	Beteende som kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset	483
7.4.3	Kriminaliseringen får inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen	488
7.4.4	Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse	491
7.4.5	Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet	492
7.4.5.1	Tillräckligt effektiv handlingsdirigerande regel finns redan	494
7.4.5.2	Handlingsdirigerande regel som inte är repressiv är tillräcklig	495
7.4.5.3	Repressiv handlingsdirigerande regel är nödvändig	496
7.5	Sammanfattning av kriterierna för kriminalisering	498
7.6	Praktisk tillämpning av den framtagna modellen för kriminalisering	499
8	Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – avkriminalisering	503
8.1	Utredningens uppdrag	503
8.2	Allmänna utgångspunkter	504
8.3	Godtagbart skyddsintresse saknas	506

8.4	Beteenden som inte skadar eller har tillräcklig närhet till skyddsintresset.....	512
8.5	Handlingsdirigerande regel finns redan.....	516
8.6	Styrning med repressiv tvångsmakt är inte nödvändig.....	521
8.7	Obsoleta straffbud.....	530
9	Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – sanktionsväxling.....	533
9.1	Inledning.....	533
9.2	Om valet av repressiv metod.....	534
9.2.1	För vilka överträdelser bör administrativa sanktioner få användas?.....	534
9.2.2	Allmänna överväganden vid val av repressiv metod.....	536
9.2.3	Behov av straffprocessuella tvångsmedel.....	539
9.2.4	Verkställighet av sanktioner utomlands.....	541
9.2.5	Särskilt om sanktionsavgifter.....	543
9.2.5.1	Utformning av sanktionsavgifter.....	544
9.2.5.2	Strikt ansvar eller krav på uppsåt eller oaktsamhet?.....	545
9.2.5.3	Vem ska påföra sanktionsavgift – domstol eller förvaltningsmyndighet?.....	546
9.2.5.4	Straffsanktion vid sidan av sanktionsavgift?.....	547
9.3	Överväganden om sanktionsväxling på det specialstraffrättsliga området.....	547
9.3.1	Förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.....	547
9.3.2	Transport- och trafikområdet.....	551
9.3.2.1	Yrkestrafik.....	552
9.3.2.2	Övriga författningar inom vägtrafikområdet.....	557
9.3.3	Sjötrafikområdet.....	565
9.3.4	Livsmedel och djur.....	567
9.3.4.1	Livsmedel och foder.....	569
9.3.4.2	Djurskydd.....	573
9.3.4.3	Djursmitta.....	575
9.3.5	Socialförsäkringsområdet.....	577

10	Oriktiga uppgifter	583
10.1	Allmänt	583
10.2	Brottsbalkens regler om oriktigt uppgiftslämnande	583
10.3	Hur är sanktionssystemet för oriktigt uppgiftslämnande uppbyggt?	585
10.4	Utredningens överväganden	588
10.4.1	Inledning.....	588
10.4.2	Det är inte lämpligt att straffbelägga muntliga uppgifter	589
10.4.3	Om uppgiften är av vikt bör den lämnas på heder och samvete	590
10.4.4	Ökningar respektive minskningar av repressionsgraden.....	591
10.4.5	Slutsats	591
10.4.6	Några förslag rörande straffsanktionering av oriktigt uppgiftslämnande	592
11	Blankettstraffbud.....	595
11.1	Utredningens uppdrag	595
11.2	Vad är ett blankettstraffbud?	595
11.3	Normgivningsreglerna	597
11.4	Högsta domstolens praxis m.m.....	598
11.5	Kartläggning av områden med otillåtna blankettstraffbud.....	607
11.5.1	Inledning.....	607
11.5.2	Områden med blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna	609
11.5.2.1	Energi.....	610
11.5.2.2	Elektronisk kommunikation m.m.....	611
11.5.2.3	Sjöfart.....	611
11.5.2.4	Hälsa och sjukvård.....	613
11.5.2.5	Jordbruk.....	614
11.5.2.6	Fiske.....	615
11.5.2.7	Jakt	615
11.5.2.8	Livsmedel och djur.....	616
11.5.2.9	Skatt	617

11.5.2.10 Inkasso och kreditupplysning	618
11.5.2.11 Sjöfynd och fornynd	618
11.5.2.12 Allmän ordning och säkerhet	619
11.5.2.13 Arbete och anställning	619
11.5.2.14 Försvar	619
11.6 Överväganden om lösningar	619
11.7 Författningsförslag rörande blankettstraffbud	624
12 Ikraftträdande och konsekvensbedömning	627
12.1 Ikraftträdande m.m.	627
12.2 Konsekvensbedömning	627
13 Författningskommentar	631
13.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	631
13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark	632
13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled	633
13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark	634
13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägfred	635
13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar	636
13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen	638
13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam	639
13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg	641

13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled	642
13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv.....	643
13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.....	645
13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	646
13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher	647
13.15 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	648
13.16 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken.....	650
13.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag	651
Särskilt yttrande.....	653
 Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2011:31.....	659
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2012:133.....	667
<i>Bilaga 3</i> Förteckning över specialstraffrättsliga författningar	669
<i>Bilaga 4</i> Förteckning över författningar som innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.....	691
<i>Bilaga 5</i> Förteckning över specialstraffrättsliga författningar som innehåller straffbestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande	713

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens (BrB) ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur. I uppdraget har också ingått att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Vidare har uppdraget omfattat att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås, samt att peka ut sådana områden och metoder. Utredningen har även haft i uppdrag att kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och att lämna förslag på en lösning.

Kartläggning av det straffsanktionerade området

Straffbestämmelser finns inte enbart i den centrala strafflagen, BrB, utan även i författningar utanför denna, dvs. i specialstraffrätten. Utredningen har vid kartläggningen av det straffsanktionerade området identifierat närmare 350 författningar utanför BrB som innehåller straffbestämmelser.

Den bild av utvecklingen som har framträtt vid kartläggningen är att det straffbelagda området har vidgats kontinuerligt fram till i dag, även om det på såväl 1970- som 1990-talen gjordes en del större avkriminaliseringar inom vissa områden.

Till de avkriminaliseringar som utredningen bedömer som mer väsentliga – mot bakgrund av de konsekvenser de torde ha fått för rättsväsendets resursanvändning – hör bl.a. avskaffandet av fylleribrottet, ersättandet av det militära ansvarssystemet med ett i huvudsak utomstraffrättsligt system samt införandet av system med

sanktionsavgifter för överträdelse på skatteområdet och tullområdet, överträdelse av plan- och byggregleringen, vissa parkeringsföreseelser samt underlåtenhet att hålla trafikförsäkring för registrerade motorfordon.

De nykriminaliseringar som utredningen, bedömer som mer väsentliga hänför sig bl.a. till områdena vägtrafik och sjöfart, hälsofarliga ämnen samt ordning och säkerhet. På dessa områden har kriminaliseringen vidgats kraftigt under lång tid. Även den sammantagna utökning av straffskyddet för barn som har skett under den kartlagda perioden kan nämnas. Dessutom bör den utökade straffbeläggning av osjälvständiga brottstyper, som framträtt vid kartläggningen, ses som en särskild form av nykriminalisering. Också denna framstår som väsentlig.

I fråga om hur rättsväsendets resurser i dag tas i anspråk konstaterar utredningen följande. Våldsbrott och övriga brott mot person är de områden som tar i anspråk den i särklass största delen av de resurser som rättsväsendet i dag lägger ner på utredning och lagföring av brott. På det specialstraffrättsliga området är det främst narkotika- och trafikbrott samt ekonomisk brottslighet som i betydande omfattning drar resurser för rättsväsendet. Slutligen kan också konstateras att de resurser som rättsväsendet lägger ner på utredning och lagföring av bötesbrottslighet – till denna kategori hör brott mot merparten av de specialstraffrättsliga författningarna – är tämligen små, sett i förhållande till den totala resursanvändningen.

Kriterier för kriminalisering

Straffet är den mest ingripande metoden som staten kan använda för att styra samhällsmedborgarnas beteenden. Straffet innebär betydande inskränkningar i deras valfrihet. Genom att belägga ett visst beteende med straff markerar lagstiftaren, inte bara att beteendet inte är önskvärt från samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärdt att det är befogat att staten tillgriper sitt yttersta maktmedel mot den som inte avhåller sig från beteendet. Klander som utdelas genom straff innebär i de allra flesta fall en viss stigmatisering av den som får motta klandret; denne utpekas som klandervärd. Straffet för också – utöver de pengar eller den tid som tas i anspråk genom betalning av böter eller fängelsevistelse – regel-

mässigt med sig andra följder som för den enskilde kan upplevas som ingripande.

Kriminalisering är vidare som metod synnerligen kostnadskrävande. Det krävs betydande resurser för att utreda och lagföra brott, inte minst med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som – helt riktigt – omgärdar processen. För det fall antalet gärningar som beläggs med straff ökar, utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, innebär det en stor risk för att straffsystemets brottsavhållande verkan undergrävs och att dess trovärdighet urholkas. En enskild som trots allt lagförs för en sådan förseelse kan med rätta uppfatta det som mycket orättvist om han eller hon blir bestraffad för ett beteende som annars regelmässigt får passera på grund av att det har prioriterats ner av rättsväsendet.

Mot denna bakgrund kan konstateras att kriminalisering som metod bör användas med försiktighet och att det finns ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt.

Att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten, råder det dock ingen tvekan om. Det är regelmässigt inte heller något problem vare sig för lagstiftaren eller för samhällsmedborgaren att peka ut vilka dessa beteenden är. De är också straffbelagda i de allra flesta samhällsordningar. Det är alltså fråga om sådana gärningar där kriminaliseringen är djupt förankrad och har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Man brukar beteckna detta område som ”kärnstraffrätten”. Det handlar bl.a. om allvarliga angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott och gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen.

Utredningen har tagit fram fem kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska komma i fråga. Kriterierna har sin utgångspunkt i det som kännetecknar de gärningar som utan tvekan omfattas av kärnstraffrätten. Beteenden som inte innefattar sådana kännetecken, eller som gör det i mindre mån, bör lämnas utanför straffrätten.

Utredningens kriterier för kriminalisering kan sammanfattas enligt följande:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.

3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv, t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd? (Med repressiv regel avses här en metod, med vilken staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten.)
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Kriterierna är principer och inte några absoluta regler. En av deras viktigaste funktioner är att de tvingar lagstiftaren att redovisa sitt ställningstagande på ett så pass klart sätt att det verkligen går att granska om en kriminalisering är en befogad åtgärd. Kriterierna kan också fungera som ett stöd för lagstiftaren, som ett sätt att kontrollera både att man har tillräckliga skäl för att straffbelägga ett beteende och att det tänkta straffbudet utformas så att det får önskvärd effekt.

Att det är fråga om principer innebär också att det kan vara befogad att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt och att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. En situation då det kan vara aktuellt att överväga att göra undantag är t.ex. om kriminalisering av en viss gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell eller

EU-rättslig förpliktelse. Många gånger ställer dock dessa åtaganden inte krav på att sanktionerna ska vara just straffrättsliga.

Ett trovärdigare och effektivare straffsystem

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett system som är både mer trovärdigt och mer effektivt än det nuvarande. Utredningen har tolkat begreppet trovärdigt så att det inte ska råda allt för stor diskrepans mellan statens och samhällsmedborgarnas uppfattning om vilka beteenden som ska vara straffbelagda. Begreppet effektivt har utredningen tolkat så att staten ska kunna stävja och ingripa mot oönskade beteenden på det sätt som är mest resurseffektivt och samtidigt ger bäst eller i vart fall tillräckligt genomslag.

Ett sätt att minska användningen av straffrätt är att avkriminalisera beteenden som i dag är straffbelagda. Med *avkriminalisering* avses att straffsanktioneringen av ett beteende tas bort utan att ersättas med någon annan repressiv sanktion (ren avkriminalisering).

Ett annat sätt att minska användningen av straffrätt är att depenalisera. Med depenalisering – eller *sanktionsväxling*, som är det begrepp utredningen använder i sina överväganden – avses att straffsanktionen byts ut mot annan sanktion av repressiv karaktär (skenbar avkriminalisering). Vid överväganden av sanktionsväxling är huvudfrågan om man med den alternativa sanktionen kan uppnå minst lika bra verkan mot det oönskade beteendet som med straff.

Avkriminalisering

Utredningen pekar ut vissa områden eller enskilda straffbud där frågan om avkriminalisering bör övervägas.

Beträffande en del av de enskilda straffbud som pekas ut som tänkbara för avkriminalisering kan det ifrågasättas om en sådan skulle medföra några större praktiska konsekvenser. Det finns ändå anledning att beröra dessa för att belysa de kriterier som har formulerats i utredningens modell för kriminalisering. Exempelvis behandlas straffbudet om tvegifte (7 kap. 1 § BrB) för att belysa kravet på ett godtagbart skyddsintresse. Det finns skäl att i dagens samhälle ifrågasätta straffbudet eftersom det närmast synes värna en äldre moraluppfattning om att människor enbart ska leva i

monogama förhållanden. Det borde enligt utredningens mening vara fullt tillräckligt att sanktionera otillåtna äktenskap med civilrättslig ogiltighet.

Andra straffbud som utredningen pekar ut är bl.a. bestämmelserna om förolämpning (5 kap. 3 § BrB), uppvigling (16 kap. 5 § BrB), arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § BrB) och vissa bestämmelser om rättegångsförseelser (9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken).

Ett område som utredningen berör är immaterialrätten. Redan i dag används där civilrätten i stor utsträckning. Inte minst är vitesförbudet en mycket effektiv sanktion på området, eftersom det viktiga ofta är att få stopp på ett pågående intrång. Sanktionen kompletteras dessutom av skadeståndsbestämmelser som ger den drabbade rättighetsinnehavaren möjlighet att få ersättning för den skada som hunnit uppstå till följd av intrånget. Betydelsen av en straffsanktion framstår däremot i de flesta fall som begränsad, i vart fall när det gäller intrång som begås av en juridisk person. Det nu anförda talar i och för sig för att i vart fall delar av det immaterialrättsliga området skulle kunna avkriminaliseras. Det finns dock relativt långtgående planer på harmonisering av det straffrättsliga regelverket på immaterialrättens område. Utredningen anser därför att det finns anledning att avvakta den framtida utvecklingen innan man slutligt tar ställning till om avkriminalisering bör ske på området.

De skäl som talar för en avkriminalisering inom immaterialrätten gör sig också gällande avseende en del straffbud som ligger nära immaterialrätten och där syftet med straffbudet är att skydda mot olika former av intrång eller olovligt nyttjande. I dessa fall synes ett vitesförbud i kombination med regler om skadestånd ha en större avhållande effekt än ett straffbud. Utredningen föreslår därför att straffbestämmelserna i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv, lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam ska upphävas. I stället ska det i dessa lagar införas bestämmelser om vitesförbud eller rätt till ersättning.

Enligt utredningen bör straffbeläggning av redan kriminaliserade beteenden (dubbla kriminaliseringar) undvikas, om det inte finns särskilda skäl för sådana. Exempelvis bör kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndigheter i första hand ske genom BrB:s generella bestämmelser om osant intygande och osann eller vårdslös försäkran.

Utredningen föreslår också att vissa specialstraffrättsliga författningar och enskilda straffbud som under kartläggningen konstaterats vara obsoleta, dvs. de är inte tillämpbara trots att de formellt sett gäller, ska upphävas. Det handlar om lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark, lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark, lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen och kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken samt om straffbuden i lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled. Ytterligare författningar pekars också ut som lämpliga för upphävande på sikt.

Sanktionsväxling

De repressiva metoder som kan komma i fråga att ersätta straff med är främst sanktionsavgifter, vitesförelägganden och vitesförbud samt återkallelse av tillstånd. Som samlad beteckning för dessa sanktioner använder utredningen begreppet administrativa sanktioner.

I fråga om vilka överväganden som bör göras inför valet av repressiv metod och hur sanktionerna kan eller bör utformas, anför utredningen bl.a. följande.

De beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter.

Vid valet av repressiv metod bör vidare metodernas olika funktioner och syften beaktas, liksom vilken metod som framstår som mest effektiv. Effektivitetshänsynen kan avse både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. Exempelvis bör en administrativ sanktion ofta kunna ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Vidare kan det, på områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, innebära en lämpligare resursanvändning att låta denna också sanktionera överträdelserna. Till de

aspekter som kan behöva beaktas vid övervägande av sanktionsväxling hör även behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel och möjligheterna att verkställa sanktionen utomlands.

Om sanktionsavgifter används bör de utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller för att vara ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet. Avgiftsskyldigheten bör som huvudregel bygga på strikt ansvar med möjlighet till jämkning och till överprövning av domstol. Utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av en myndighet och inte av domstol. När sanktionsavgift införs för beteenden som redan är straffbelagda, bör dessa beteenden avkriminaliseras i motsvarande mån.

Utredningen pekar också ut ett antal områden och enskilda straffbud som framstår som lämpliga för sanktionsväxling.

Flera av de områden som utredningen anger som lämpliga för sanktionsväxling har redan tidigare varit föremål för sådana överväganden. Det gäller bl.a. regleringarna inom livsmedel och djur samt trygghetsområdet. Inom dessa områden är det, med vissa undantag inom djurskyddsområdet, i huvudsak fråga om beteenden som inte präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som så klandervärd att straffrätten behöver användas.

I direktiven utpekas bl.a. bestämmelser på transport- och trafikområdet som särskilt intressanta för utredningens analys av om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt. Det samma gäller områden där brott ofta kan begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet eller annars av en näringsidkare. Mot denna bakgrund kommer naturligen yrkestrafikområdet i fokus. Utredningens genomgång av yrkestrafikområdet ger vid handen att det på detta bör övervägas en mer generell sanktionsväxling från straff till avgift.

De aktuella regleringarna inom yrkestrafikområdet avser i huvudsak näringsverksamhet och det torde ofta finnas betydande ekonomiska vinster att uppnå för näringsidkaren genom att åsidosätta reglerna. Om sanktioneringen av regelverket inte är effektiv, finns det därför risk för konkurrenssnedvridning mellan å ena sidan näringsidkare som lägger sig vinn om att följa reglerna och å andra sidan näringsidkare som mera regelmässigt åsidosätter dem. Det kan på goda grunder antas att endast en mindre del av överträdelserna av regleringarna upptäcks och lagförs. Det är också så att överträdelserna inom yrkestrafikområdet, i avvägningen mot

andra överträdelser med strängare straffskalor, har låg prioritet hos de brottsutredande myndigheterna. De straff som eventuellt utdöms är dessutom i de flesta fall endast böter eller penningböter. Sådana sanktioner torde knappast ha någon mer märkbar handlingsdirigerande effekt. Om sanktionsavgifter införs i stället för straff och möjlighet ges att utforma dessa så att de blir vinsteliminierande, blir incitamenten för yrkestrafikföretagen att hålla sig till regelverket avsevärt starkare.

Vid sidan av de författningar som explicit riktar sig mot yrkestrafiken finns det i olika vägtrafikförfattningar regler som visserligen riktar sig mot samtliga trafikanter, men som har särskild betydelse för eller ofta aktualiseras inom yrkestrafiken.

För att komma till rätta med de problem som angetts ovan i fråga om yrkestrafiken, inte minst risken för konkurrensnedvidning på grund av brist på tillräckligt effektiva sanktioner, är det enligt utredningens mening angeläget att aktualisera frågan om sanktionsväxling även på sådana bestämmelser i vägtrafikförfattningarna som har särskild betydelse för yrkestrafiken. Det blir därifrån ett naturligt steg att överväga sanktionsväxling även för övriga trafikanter avseende just de bestämmelserna. En, också naturlig, förlängning av det resonemanget är givetvis om inte sanktionsväxling kan övervägas generellt inom vägtrafikområdet. En aspekt som utredningen menar bör beaktas i det sammanhanget är att kravet på aktsamhet i den praktiska tillämpningen av vägtrafikförfattningarna, i syfte att upprätthålla kriminaliseringens effektivitet, i många fall har ställts så högt att ansvaret närmar sig ett strikt ansvar. En sådan tillämpning av oaktsamhetsrekvisitet står i direkt strid med det kriterium som utredningen har tagit fram om att en kriminalisering inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen. Detta riskerar att leda till urholkning av straffrätten, eftersom de beteenden som bestraffas inte uppfattas som klandervärda av samhällsmedborgarna.

Vid kartläggningen har utredningen uppmärksammat att det finns ett stort antal författningar inom specialstraffrätten med straffstadganden som kan karaktäriseras som förvaltningsrättsliga eller administrativa stödkriminaliseringar. Med begreppet avses bestämmelser som straffbelägger överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering avseende bedrivande av viss verksamhet. Som ytterligare exempel kan nämnas straffbestämmelser som avser överträdelser av villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med eller underlåtenhet att förse vissa produkter eller

objekt med viss märkning eller innehåll. I dessa fall torde avgifter, viten och indragning av tillstånd ha en bättre handlingsdirigerande verkan än vad straffet har, inte minst med hänsyn till att regleringarna i stor utsträckning avser näringsverksamhet, som i många fall bedrivs av juridiska personer. Överträdelserna i fråga beivras dessutom endast i mycket begränsad omfattning i dag. Inte heller präglas de av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som så klandervärd att straffrätten behöver användas. Mot denna bakgrund anser utredningen att det i fråga om beteenden som sanktioneras genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga sanktionsväxling.

Blankettstraffbud

Kartläggning av områden med otillåtna blankettstraffbud

Utredningen har identifierat ett antal områden där det kan antas finnas blankettstraffbud som inte är tillåtna enligt normgivningsreglerna, eftersom straffbuden föreskriver fängelse och fylls ut av föreskrifter meddelade på lägre konstitutionell nivå än regeringen (se NJA 2005 s. 33). Det handlar om områdena energi, elektronisk kommunikation m.m., sjöfart, hälsa och sjukvård, jordbruk, fiske, jakt, livsmedel och djur, skatt, inkasso och kreditupplysning, sjöfynd och fornyfynd, allmän ordning och säkerhet, arbete och anställning samt försvar.

Enligt utredningens mening utgör straffbestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB inte ett otillåtet blankettstraffbud.

Lösningar

Det finns flera tänkbara lösningar på problemet med otillåtna blankettstraffbud. För varje enskild reglering bör övervägas vilken lösning som är den mest lämpliga. De lösningar som utredningen anser bör användas är följande:

- Överväga om straff är nödvändigt eller om en sanktionsväxling kan komma i fråga.

- Om böter är tillräckligt för att motverka beteendet – utmönstra fängelse ur straffskalan.
- Om fängelsestraffet framstår som rimligt och nödvändigt – formulera en mer allmänt hållen straffbestämmelse som är materiellt fullständig.
- Flytta upp de utfyllande föreskrifterna från myndighetsnivå till regeringsnivå.
- Om blankettstraffbudet potentiellt skulle kunna fyllas ut av myndighetsföreskrifter, men så ännu inte har skett – ändra blankettstraffbudet så att det enbart straffbelägger överträdelser av regeringens föreskrifter.

Författningsförslag rörande blankettstraffbud

I fråga om några av de otillåtna blankettstraffbud som har identifierats lämnar utredningen författningsförslag.

Utredningen föreslår att fängelse ska tas bort från straffskalan i blankettstraffbudet i 7 § första stycket 2 lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg.

Vidare föreslår utredningen att blankettstraffbuden i 7 kap. 14 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och i 6 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång ska inskränkas till att enbart straffbelägga överträdelser av regeringens föreskrifter.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken¹ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

¹ Senaste lydelse av 9 kap.

1 § 1991:241

2 § 1991:241

3 § 1991:241.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark

Härigenom föreskrivs att lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 77–80 §§ lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled² ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

² Senaste lydelse av 7 kap.

77 § 1991:245

78 § 1991:245

79 § 1991:245

80 § 1964:183.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark

Härigenom föreskrivs att lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 59 § lagen (1933:269) om ägofred³ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

³ Senaste lydelse 1977:667.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar

dels att 1–5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I näringsverksamhet får statsvapen, statsflagga eller annat stats-
emblem eller statlig kontroll-
eller garantibeteckning *ej* utan
vederbörligt tillstånd användas i
varumärke eller annat känne-
tecken för varor eller tjänster.
Detsamma gäller annan beteck-
ning, som hänsyftar på svenska
staten och därigenom ger känne-
tecknet en officiell karaktär, samt
svenskt kommunalt vapen, vilket
är registrerat.

Statsvapen får *ej* heller på
annat sätt än som kännetecken
användas i näringsverksamhet
utan *vederbörligt* tillstånd.

Första och andra styckena
gäller också beteckning som lätt
kan förväxlas med *sålunda skyddad*
beteckning.

1 §⁴

I näringsverksamhet får stats-
vapen, statsflagga eller annat stats-
emblem eller statlig kontroll-
eller garantibeteckning *inte* utan
tillstånd användas i varumärke
eller annat kännetecken för varor
eller tjänster. Detsamma gäller
annan beteckning, som hän-
syftar på svenska staten och där-
igenom ger kännetecknet en
officiell karaktär, samt svenskt
kommunalt vapen, vilket är
registrerat.

Statsvapen får *inte* heller på
annat sätt än som kännetecken
användas i näringsverksamhet
utan tillstånd.

Första och andra styckena
gäller också beteckning som lätt
kan förväxlas med *en* beteckning
som skyddas där.

1 a §⁵

Registrering av svenskt kom-
munalt vapen sker efter skriftlig
anmälan i register, som *föres* för

Registrering av svenskt kom-
munalt vapen sker efter skriftlig
anmälan i register, som *förs* för

⁴ Senaste lydelse 1973:405.

⁵ Senaste lydelse 1973:405.

hela riket av patent- och registreringsverket. Registrering får ske endast om statens heraldiska nämnd har *avgjort yttrande* i ärendet om antagande av vapnet.

hela riket av patent- och registreringsverket. Registrering får ske endast om statens heraldiska nämnd har *yttrat sig* i ärendet om antagande av vapnet.

2 §

Förenta *Nationernas* emblem eller namn, förkortning av namnet eller annat som *företer* sådan likhet därmed att förväxling lätt kan *äga rum* får *icke* brukas *offentligen* som märke eller benämning utan medgivande av Förenta *Nationernas* generalsekreterare.

Internationella atomenergiorganets emblem eller något som *företer* sådan likhet därmed att förväxling lätt kan *äga rum* får *icke* brukas *offentligen* som märke utan medgivande av organets generaldirektör.

Förenta *nationernas* emblem eller namn, förkortning av namnet eller annat som *uppvisar* sådan likhet därmed att förväxling lätt kan *ske* får *inte* brukas *offentligt* som märke eller benämning utan medgivande av Förenta *nationernas* generalsekreterare.

Internationella atomenergiorganets emblem eller något som *uppvisar* sådan likhet därmed att förväxling lätt kan *ske* får *inte* brukas *offentligt* som märke utan medgivande av organets generaldirektör.

3 §

Konungen kan, efter avtal med främmande stat eller mellanstatlig organisation, förordna att bestämmelse i 1 § om statsvapen eller annan där avsedd beteckning *skall äga motsvarande tillämpning i fråga om* viss mellanstatlig organisations vapen, flagga, emblem eller benämning eller förkortning för sådan benämning.

Utan hinder av förordnande enligt första stycket *skall* dock den som vid tiden för sådant förordnande brukade viss beteckning få utan tillstånd bruka beteckningen under en tid av

Regeringen kan, efter avtal med främmande stat eller mellanstatlig organisation, förordna att bestämmelse i 1 § om statsvapen eller annan där avsedd beteckning *ska tillämpas även på* viss mellanstatlig organisations vapen, flagga, emblem eller benämning eller förkortning för sådan benämning.

Utan hinder av förordnande enligt första stycket *ska* dock den som vid tiden för sådant förordnande brukade viss beteckning få utan tillstånd bruka beteckningen under en tid av

tre år, räknat från den dag då förordnandet trätt i kraft.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 eller 2 § eller mot förbud som gäller på grund av förordnande med stöd av 3 § dömes till böter.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av *Konungen*.

tre år, räknat från den dag då förordnandet trätt i kraft.

4 §

Den som bryter mot 1 eller 2 § eller mot ett förbud som gäller på grund av ett förordnande med stöd av 3 § får, på talan av den vars beteckning har använts, av allmän domstol förbjudas att fortsätta med åtgärden.

Ett förbud enligt första stycket får förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

4 a §

Den som bryter mot 1 eller 2 § eller mot ett förbud som gäller på grund av ett förordnande med stöd av 3 § ska betala skälig ersättning till den vars beteckning har använts.

Den som har arbetstagare i sin tjänst är skyldig att betala ersättning enligt första stycket i anledning av handling som arbetstagaren företar i tjänsten. Arbetstagare är ersättningskyldig för sådan handling endast om det finns synnerliga skäl för det.

5 §

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av *regeringen*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen

Härigenom föreskrivs att lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:800) om namn och bild i reklam

dels att 5 § ska upphöra att gälla,

dels att 1–4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Näringsidkare får *icke* vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttinghet använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Med namn jämställs annan beteckning som klart utpekar viss person.

Vad i första stycket *sägs* om näringsidkare gäller även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på *näringsidkares* vägnar.

Den som *uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter.*

I fråga om medverkan till sådan gärning tillämpas 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken.

Den som bryter mot 1 § eller medverkar till sådan handling *skall utge skäligt vederlag* till den

Föreslagen lydelse

1 §

Näringsidkare får *inte* vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttinghet använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Med namn jämställs annan beteckning som klart utpekar *en* viss person.

Vad *som sägs* i första stycket om näringsidkare gäller även *en* anställd hos näringsidkare och annan som handlar på *näringsidkarens* vägnar.

2 §

Den som *bryter mot 1 § eller medverkar till sådan handling får, på talan av den vars namn eller bild utnyttjas utan samtycke, av allmän domstol förbjudas att fortsätta med åtgärden.*

Ett förbud enligt första stycket får förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

3 §

Den som bryter mot 1 § eller medverkar till sådan handling *ska betala skälig ersättning* till

vars namn eller bild har utnyttjats. Sker det uppsåtligen eller av oaktsamhet, *skall* ersättning utgå också för annan skada. Vid bedömning om och i vad mån sådan skada har uppstått tas hänsyn även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Den som har arbetstagare i sin tjänst är skyldig att *utge* ersättning enligt första stycket i anledning av handling som arbetstagaren företar i tjänsten. Arbetstagare är ersättningsskyldig för sådan handling endast *i den mån* synnerliga skäl föreligger.

Vid överträdelse av 1 § kan rätten, på yrkande av den vars namn eller bild har utnyttjats, efter vad som är skäligt till förebyggande av fortsatt missbruk förordna, att hjälpmedel som har använts vid handlingen eller framställningen som finns på vara, förpackning, reklamtryck eller dylikt *skall* ändras eller att egendomen *skall* förstöras eller mot lösen utlämnas till den vars namn eller bild har utnyttjats.

den vars namn eller bild har utnyttjats. Sker det uppsåtligen eller av oaktsamhet, *ska* ersättning utgå också för annan skada. Vid bedömning om och i vad mån sådan skada har uppstått tas hänsyn även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Den som har arbetstagare i sin tjänst är skyldig att *betala* ersättning enligt första stycket i anledning av handling som arbetstagaren företar i tjänsten. Arbetstagare är ersättningsskyldig för sådan handling endast *om det finns* synnerliga skäl för det.

4 §

Vid överträdelse av 1 § kan rätten, på yrkande av den vars namn eller bild har utnyttjats, efter vad som är skäligt till förebyggande av fortsatt missbruk förordna, att hjälpmedel som har använts vid handlingen eller framställningen som finns på vara, förpackning, reklamtryck eller dylikt *ska* ändras eller att egendomen *ska* förstöras eller mot lösen utlämnas till den vars namn eller bild har utnyttjats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg utan tillstånd eller utan att godkänd föreståndare finns,

2. bryter mot föreskrift som avses i 2 § tredje stycket eller mot villkor enligt 4 § första stycket,

3. underlåter att fullgöra skyldigheten enligt 6 § eller lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som avses i 2 § tredje stycket.

I ringa fall döms inte till straff.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som märker skrivmateriel eller förvaringsmedel med orden svenskt arkiv antingen ensamma, i sammansättning eller i förkortning trots att materielen eller förvaringsmedlen inte är godkända *skall dömas till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.*

Detta gäller också för den som saluför skrivmateriel eller förvaringsmedel *trots att han har kännedom om att märkningen inte är riktig.*

Ett varuparti som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet av ett sådant parti skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Föreslagen lydelse

2 §

Den som märker skrivmateriel eller förvaringsmedel med orden svenskt arkiv antingen ensamma, i sammansättning eller i förkortning trots att materielen eller förvaringsmedlen inte är godkända *får av allmän domstol vid vite förbjudas att fortsätta med åtgärden.*

Detta gäller också för den som saluför skrivmateriel eller förvaringsmedel *med oriktig märkning.*

Justitiekanslern ska föra eller låta föra talan om förbud enligt första och andra stycket.

3 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet märker skrivmateriel eller förvaringsmedel med orden svenskt arkiv antingen ensamma, i sammansättning eller i förkortning trots att materielen eller förvaringsmedlen inte är godkända för sådan märkning ska betala skälig ersättning för den skada som märkningen har medfört. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet saluför skrivmateriel eller för-

varingsmedel med oriktig märkning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud enligt 2 § eller 3 § första stycket första meningen skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud föreskrivet av regeringen enligt 2 § eller 3 § första stycket första meningen döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

13 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 14 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
14 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. använder radiosändare utan tillstånd där sådant tillstånd krävs enligt denna lag eller använder radiosändare i strid med ett tillståndsvillkor, eller

2. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 14 § andra stycket.

2. bryter mot en föreskrift som har meddelats *av regeringen* med stöd av 3 kap. 14 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

14 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher

Härigenom föreskrivs att 5 och 13 §§ lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om tillstånd *skall* göras skriftligen hos tillståndsmyndigheten. Om ansökan avser tillstånd för en eller flera matcher, *skall* ansökan göras senast tre månader före matchen eller den första av matcherna.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms, om gärningen inte är ringa, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet
1. anordnar en kampsportsmatch utan tillstånd enligt 1 § eller i strid mot ett villkor enligt 3 §, eller

2. skriftligen lämnar oriktig uppgift i ett ansökningsärende.

Föreslagen lydelse

5 §

Ansökan om tillstånd *ska* göras skriftligen hos tillståndsmyndigheten. Om ansökan avser tillstånd för en eller flera matcher, *ska* ansökan göras senast tre månader före matchen eller den första av matcherna.

Uppgifter som enligt 6 och 7 §§ ska lämnas i ett ansökningsärende ska lämnas på heder och samvete.

13 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms, om gärningen inte är ringa, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar en kampsportsmatch utan tillstånd enligt 1 § eller i strid mot ett villkor enligt 3 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

15 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5, 6 och 8 §§ samt 13 kap. 4 och 11 §§ luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Ansökan om registrering av ett luftfartyg ska göras av ägaren. De upplysningar och den utredning som behövs för registreringen ska lämnas tillsammans med ansökan som ska vara skriftlig.

Uppgifter och upplysningar som ska lämnas i och i samband med en ansökan ska lämnas på heder och samvete.

6 §

Ett luftfartyg ska avregistreras om

1. ägaren skriftligen begär det,
2. kraven i 2 § inte är uppfyllda,
3. det har förolyckats eller förstörts,
4. det efter en flygning inte har hörts av på tre månader, eller
5. det på grund av ombyggnad eller annan sådan ändring upphört att vara luftfartyg eller, utan att ändring skett, inte längre anses utgöra ett luftfartyg.

Ägaren är skyldig att inom en månad skriftligen anmäla om något har hänt som enligt första stycket 2–4 medför att ett luftfartyg ska avregistreras.

Uppgifterna i anmälan ska lämnas på heder och samvete.

8 §

Om någon annan än ägaren brukar ett registrerat luftfartyg för en obestämd tid eller för en bestämd tid om minst en månad ska upplåtaren eller brukaren genast efter upplåtelsen anmäla detta förhållande för anteckning i luftfartygsregistret, om nyttjanderätten inte skrivits in enligt lagen (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg. Om nyttjanderätten har skrivits in, ska anteckning göras i luftfartygsregistret om upplåtaren och brukaren begär det.

Om anteckning enligt första stycket skett, ska upplåtaren eller brukaren anmäla till luftfartygsregistret när en upplåtelse för en obestämd tid upphör eller en upplåtelse för bestämd tid upphör i förtid.

Uppgifter i en anmälan enligt första och andra styckena ska lämnas på heder och samvete.

13 kap.

4 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 1 kap. 6 § tredje stycket om att ett luftfartyg av miljöskäl inte får användas inom svenskt område,

2. bryter mot 1 kap. 7 § första stycket genom att framföra ett civilt luftfartyg i överljuds fart och något undantag från förbudet inte har lämnats enligt 1 kap. 7 § andra stycket,

3. bryter mot förbud eller föreskrifter om restriktionsområden som regeringen har meddelat med stöd av 1 kap. 8 §,

4. lämnar oriktiga uppgifter vid ansökan eller anmälan enligt 2 kap.,

5. framför ett luftfartyg som inte är märkt enligt 2 kap. 13 §, eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd därav,

6. bryter mot 3 kap. 1 § första stycket första meningen genom att använda ett luftfartyg som inte är luftvärdigt eller miljövärdigt,

7. tillverkar eller utför underhålls-, reparations- eller ändringsarbeten på luftfartyg, tillbehör eller reservdelar till luftfartyg utan tillstånd,

8. bryter mot bestämmelser om behörighetshandlingar i 4 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § eller mot

4. framför ett luftfartyg som inte är märkt enligt 2 kap. 13 §, eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd därav,

5. bryter mot 3 kap. 1 § första stycket första meningen genom att använda ett luftfartyg som inte är luftvärdigt eller miljövärdigt,

6. tillverkar eller utför underhålls-, reparations- eller ändringsarbeten på luftfartyg, tillbehör eller reservdelar till luftfartyg utan tillstånd,

7. bryter mot bestämmelser om behörighetshandlingar i 4 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § eller mot

föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd därav,

9. vid tjänstgöring ombord på luftfartyg inte följer befälhavarens order,

10. som passagerare inte åtyder vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord,

11. bryter mot 5 kap. 7 § genom att som befälhavare på ett luftfartyg som råkat i nöd inte göra vad som rimligen kan krävas för att rädda ombordvarande, luftfartyg och gods,

12. bryter mot 6 kap. 5 § genom att inrätta eller bygga om en flygplats utan föreskrivet tillstånd eller 8 § genom att ta i bruk en flygplats innan den har godkänts och meddelats drifttillstånd,

13. bryter mot föreskrifter om tillståndskrav för andra anläggningar för luftfarten än flygplatser som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 12 §,

14. bryter mot 6 kap. 19 § första stycket genom att arbeta som flygledare i flygtrafikledningstjänst eller flygtekniker utan att ha ett gällande certifikat för arbetet när sådant certifikat är föreskrivet,

15. utövar luftfartsverksamhet utan föreskrivet tillstånd enligt 7 kap. 1 § eller 8 §, 9 § första stycket eller 10 § första stycket,

16. utövar luftfartsverksamhet utan tillstånd som regeringen har föreskrivit med stöd av 7 kap.

föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd därav,

8. vid tjänstgöring ombord på luftfartyg inte följer befälhavarens order,

9. som passagerare inte åtyder vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord,

10. bryter mot 5 kap. 7 § genom att som befälhavare på ett luftfartyg som råkat i nöd inte göra vad som rimligen kan krävas för att rädda ombordvarande, luftfartyg och gods,

11. bryter mot 6 kap. 5 § genom att inrätta eller bygga om en flygplats utan föreskrivet tillstånd eller 8 § genom att ta i bruk en flygplats innan den har godkänts och meddelats drifttillstånd,

12. bryter mot föreskrifter om tillståndskrav för andra anläggningar för luftfarten än flygplatser som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 12 §,

13. bryter mot 6 kap. 19 § första stycket genom att arbeta som flygledare i flygtrafikledningstjänst eller flygtekniker utan att ha ett gällande certifikat för arbetet när sådant certifikat är föreskrivet,

14. utövar luftfartsverksamhet utan föreskrivet tillstånd enligt 7 kap. 1 § eller 8 §, 9 § första stycket eller 10 § första stycket,

15. utövar luftfartsverksamhet utan tillstånd som regeringen har föreskrivit med stöd av 7 kap.

10 § andra stycket eller 12 §,
 17. vid utövande av luftfart
 åsidosätter de villkor som har
 meddelats med stöd av 7 kap.
 4 § första stycket, 8 § andra
 stycket, 9 § fjärde stycket eller
 11 § andra stycket, eller
 18. inte landar enligt det som
 sägs i 8 kap. 2 §.
 Till påföljd döms inte den som
 av oaktsamhet begår gärning som
 avses i första stycket 9.

10 § andra stycket eller 12 §,
 16. vid utövande av luftfart
 åsidosätter de villkor som har
 meddelats med stöd av 7 kap.
 4 § första stycket, 8 § andra
 stycket, 9 § fjärde stycket eller
 11 § andra stycket, eller
 17. inte landar enligt det som
 sägs i 8 kap. 2 §.
 Till påföljd döms inte den som
 av oaktsamhet begår gärning som
 avses i första stycket 8.

Den som begått brott som
 avses i 1–3 §§, 4 § första stycket
 6, 8–11 och andra stycket, 5 §,
 6 § första stycket 2 och andra
 stycket samt 7, 9 och 13 §§
 döms, om han eller hon befinner
 sig här i riket, vid svensk dom-
 stol även om det inte finns
 domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 §
 brottsbalken om brottet begåtts

11 §
 Den som begått brott som
 avses i 1–3 §§, 4 § första stycket
 5, 7–10 och andra stycket, 5 §,
 6 § första stycket 2 och andra
 stycket samt 7, 9 och 13 §§
 döms, om han eller hon befinner
 sig här i riket, vid svensk dom-
 stol även om det inte finns
 domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 §
 brottsbalken om brottet begåtts

1. vid utövande av luftfartsverksamhet med ett utländskt
 luftfartyg som används inom ramen för ett svenskt drifttillstånd,
 eller

2. ombord på sådant luftfartyg.

Åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket
 brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

16 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken

Härigenom föreskrivs att kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om transportbidrag *skall* göras skriftligen hos Tillväxtverket för varje kalenderhalvår och innehålla de uppgifter som Tillväxtverket bestämmer.

Den som undertecknar ansökan skall försäkra riktigheten av de uppgifter som lämnas.

Den som i ansökan uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

Föreslagen lydelse

14 §⁶

Ansökan om transportbidrag *ska* göras skriftligen hos Tillväxtverket för varje kalenderhalvår och innehålla de uppgifter som Tillväxtverket bestämmer.

Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

⁶ Senaste lydelse 2009:154.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur. I uppdraget har också ingått att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Vidare har uppdraget omfattat att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås, samt att peka ut sådana områden och metoder. Utredningen har även haft i uppdrag att kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och att lämna förslag på en lösning.

Utredningen har genom regeringsbeslut den 20 december 2012 fått förlängd tid för sitt uppdrag till senast den 17 juni 2013. Direktiven till Straffrättsanvändningsutredningen (dir. 2011:31 och dir. 2012:133) bifogas i bilaga 1–2.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft nio sammanträden, varav två tvådagarsammanträden. Det har också förekommit omfattande underhandskontakter med experterna.

Utredaren och sekreteraren har vidare, tillsammans med experten Claes Lernestedt, haft möten med rättsvetenskapare från såväl Sverige som från utlandet, däribland professor Vagn Greve, professor

Andreas von Hirsch, seniorprofessor Per Ole Träskman och professor Josef Zila. Därutöver har utredningen haft kontakter med och inhämtat uppgifter från myndigheter m.m. i den omfattning som bedömts lämplig. Sekretariatet har även deltagit i seminarier med anknytning till uppdraget.

Brottsförebyggande rådet har bistått utredningen med statistik.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 13 kapitel och består av två delar.

Del 1 består av kapitel 1–5.

I kapitel 1 behandlas utredningens uppdrag och arbete. Därefter följer kapitel 2 med en historisk bakgrund.

I kapitel 4 och 5 redovisar utredningen sin kartläggning av det straffsanktionerade området, först brottsbalksområdet och därefter det specialstraffrättsliga området. Kartläggningen speglar situationen den 1 januari 2013. Det har inte varit möjligt för utredningen att, annat än i mycket liten mån, beröra lagförslag m.m. som lämnats efter denna tidpunkt.

Kapitel 5 innehåller slutligen en sammanfattning och analys av vad som kommit fram vid kartläggningen.

Resterande kapitel, 6–13, finns i *del 2*.

Kapitel 6 innehåller bakgrundsmaterial till utredningens överväganden i frågorna om vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad och om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden.

Kapitel 7 upptar utredningens överväganden i frågan om kriterier för kriminalisering. I kapitel 8 och 9 behandlar utredningen områden och enskilda straffbud där frågan om avkriminalisering (kapitel 8) respektive om sanktionsväxling (kapitel 9) bör övervägas. Frågan om kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndighet tas upp särskilt i kapitel 10.

I kapitel 11 finns utredningens kartläggning av områden med otillåtna blankettstraffbud jämte överväganden om lösningar av blankettstraffbudsproblematiken.

Frågor om ikraftträdande och konsekvenser av utredningens förslag berörs i kapitel 12.

Det sista kapitlet, kapitel 13, innehåller författningskommentaren.

2 Historisk bakgrund m.m.

2.1 Inledning

Av direktiven framgår att utredningens kartläggning av det straffsanktionerade områdets utveckling ska avse tiden från brottsbalkens (BrB) ikraftträdande fram till i dag. Det är dock nödvändigt att i viss utsträckning redogöra även för utveckling som skett före denna tidsperiod, inte minst för att inför kartläggningen få en bild av hur den del av det straffsanktionerade området som reglerades utanför den centrala strafflagen, det specialstraffrättsliga området, såg ut när BrB trädde i kraft år 1965.

I det följande avsnittet ges en historisk översikt över den svenska straffrättens utveckling från medeltiden fram till BrB:s ikraftträdande (avsnitt 2.2). Därefter beskrivs specialstraffrättens uppkomst och utveckling fram till samma tidpunkt (avsnitt 2.3). Det avslutande avsnittet ägnas åt att i stora drag försöka fastställa vad som ingick i det specialstraffrättsligt reglerade området vid tidpunkten för BrB:s införande (avsnitt 2.4).

2.2 Straffrättens utveckling från medeltiden fram till BrB

2.2.1 Inledning

Framställningen nedan är en nedkortad version av en historisk översikt som finns i Claes Lernesteds avhandling *Kriminalisering. Problem och principer* (2003, s. 35 ff.). Huvudspåren i framställningen är dels viktigare förändringar i det område som träffas av sanktioner, dels konfliktlösningens utveckling från privat till offentlig, till ”straffrätt”.

2.2.2 Före reformationen

Med ”den judiciella revolutionen” avses den generella process i Västeuropa genom vilken lokalsamhällets rättskipning, med rötter i de germanska stammarnas rättssedvänjor, successivt trängdes ut av centralmaktens rättskipning, influerad av romersk rätt.

Sveriges ”judiciella revolution” kan sägas ha börjat omkring år 1000, då ett samlat svenskt rike uppstod ur en löst sammanfogad federativ statsbildning. Konungens ställning som rikets regent var svag. Dagens uppfattning om individen som en avgränsad social enhet saknades. Ätten var i stället den betydelsebärande sociala enheten. Ätten hölls å ena sidan ansvarig för en oförrätt begången av en ättemedlem, men hade å andra sidan närmast en skyldighet att hämnas oförrätter. Hämnd eller bot var de möjliga tillvägagångssätten för att neutralisera en kränkning. Synen på skadans omfattning var i princip oberoende av om den orsakats med vett och vilja, genom vårdslöst handlande eller genom en olyckshändelse. Boten, som inte uppfattades som en konsekvens av en felaktig handling, utan främst sågs som en betalning för att undslippa hämnd, övergick med tiden – i en utdragen process – till att bli en av domstol ålagd förpliktelse. Fastare taxor för olika typer av förbrytelser utbildades. Krona, kyrka och härad uppbar i olika konstellationer del av de böter som tidigare i sin helhet hade tillfallit den drabbade.

När Sverige kristnades under 1000- och 1100-talen blev påven överhuvud för den svenska kyrkan, vilken verkade som en stat i staten med egen lagstiftning och domsrätt inom vissa områden, främst i kyrkans inre angelägenheter men även familjeliv och sedlighet. Kyrkan tillhandahöll en måttstock för värdering av handlingar inte bara utifrån effekt utan också utifrån klandervärdhet: enligt skuldtanken skulle individen klandras på moraliska grunder för det fel han begått. Med skuldtanken följde en ökad fokusering på den enskilde gärningsmannen i stället för på ätten.

Edsöreslagstiftningen var den första straffrättsliga rikslagstiftningen. Birger Jarls fridslagstiftning, som vann giltighet vid mitten av 1200-talet, värnade kvinnofrid, hemfrid, kyrkofrid och tingsfrid. På edsöreslagstiftningen följde landskapslagar (nedteknade under 1200-talet) och Magnus Erikssons stads- respektive landslag (nedteknade kring 1350). En reviderad version av landslagen, Kristoffers landslag, stadfästes år 1442.

Vad gäller det kriminaliserade området under perioden stod fysiska angrepp och egendomsangrepp i form av tjuvnad i fokus.

Kyrkan påverkade den världsliga brottskatalogen i relativt ringa mån, men dess inflytande ökade dock successivt under perioden (exempelvis kriminaliserades tvegifte och självmord).

Det nya intresset i fokus för makthavarna var kontrollen över konfliktlösningen (inledningsvis inte i första hand för att förändra dess privata karaktär utan för att förhindra ohämmade fysiska angrepp och motangrepp). Utöver kontroll var kronan intresserad av bötesandelar.

Ett ringa men under perioden successivt ökande antal brott riktade sig mot centralmakten som intresseinnehavare i snäv bemärkelse. Det handlade om apparatens funktion, och brotten var bl.a. förräderi-, upprors- och desertörsbrott, underlåtenhet att betala skatt samt tjänstemäns tagande av mutor. Konungen själv gavs successivt ett starkare straffskydd mot olika sorters angrepp.

Tekniskt sett var det, för att drabbas av sanktion, oftast både en nödvändig och tillräcklig förutsättning att viss effekt hade orsakats. I lands- och stadslagarna gjordes dock ofta skillnad mellan viljaverk och vådaverk.

Döds-, kroppsstraff och fredlöshetsförklaring användes som påföljd för brott som det fanns ett starkt samhälleligt intresse av att stävja. I landskapslagarna hade sådana straff ett förhållandevis litet utrymme. Där var i stället den vanligaste påföljden böter, vilken ofta tredelades mellan målsägande, konung och rättssamfund. Den enskildes del motsvarade både straff och skadestånd.

Frågan mot vem brottet ansågs rikta sig kan besvaras med hjälp av såväl rättsliga som ideologiska kriterier. Rättsligt kan generellt sägas att reaktionen på en kränkning stod och föll med den enskildes initiativ, och därvid med dagens synsätt mera liknade civilmål än brottmål. Åtalsrätten tillkom i landskapslagarna den enskilde kränkte, som också gavs goda möjligheter att välja mellan olika straffarter om den åtalade fälldes. Dessutom lades ofta straffets verkställighet i målsägandens hand. I stads- och landslagarna förändrades åtalsförhållandena något bl.a. genom att en växande skara myndighetsrepresentanter gavs subsidiär talerätt för vissa typer av brott.

Även ideologiskt riktade sig brottet främst mot den enskilde drabbade. Konungen hade en skyldighet att garantera samhällets och individernas frid, men konungen själv kränktes endast i sin egenskap av fridens värnare. Vare sig kungamakten eller läran om konungadömet av Guds nåde hade ännu nått en sådan position att kungen sågs som kränkt på något ytterligare sätt.

2.2.3 Från reformationen till och med 1734 års lag

Efter 1527 års beslut att Sverige skulle överge katolicismen för den luthersk-reformerta läran slogs stat och kyrka samman. Gustav Vasa blev, i sin egenskap av kung, överhuvud även för kyrkan. Kungens position legitimerades kraftigare än tidigare av doktrinen om kungadömet av Guds nåde, vilket gav honom oinskränkt makt över undersåtarna samt rätt och skyldighet att tillse att den gudomliga lagen efterlevdes. Rollen som befolkningens fridsgarant försvagades i motsvarande mån. Stat och kyrka hade flera gemensamma mål, inte minst (världslig som andlig) kontroll över befolkningen, något som bl.a. märktes i periodens brutalitetstopp rörande sanktioners stränghet och i en kraftig repression av religions- och sedlighetsrelaterade gärningstyper.

En lagstiftningskulmen på det religiösa inflytandet över straffrätten nåddes genom Karl IX:s stadfästelse av Kristoffers landslag år 1608. Till denna fogades valda delar av Moseböckerna som ett appendix. Detta appendix var formellt gällande rätt fram till ikraftträdandet av 1734 års lag. Denna lag återgav resultatet av den straffrättsliga rättsutvecklingen (framför allt genom kunglig och hovrättslig praxis) under perioden efter 1608 års stadfästelse av Kristoffers landslag. Större materiella eller lagtekniska innovationer saknades, liksom i det närmaste nykriminaliseringar. Missgärningsbalken i 1734 års lag var en samlad och relativt strukturerad straffrättsreglering. Brottens placering i balken följde dekalogens tredelning: brott mot Gud, brott mot furste eller stat och brott mot enskilda.

I fråga om det kriminaliserade området trädde under denna period brott med anknytning till religion och sedlighet i fokus. Detta skedde dels genom nykriminaliseringar, dels genom en förändrad syn på vad som angreps genom redan kriminaliserade gärningstyper, dels genom strängare påföljder för religions- och sedlighetsbrott. Egentliga religionsbrott (gudsförmädelse och liknande) debuterade i världslig strafflag.

Lagens stränga straff var generellt sett en i avskräckningssyfte upprätthållen illusion. Underrätterna dömde enligt lagens bokstav (ofta dödsstraff), medan högre rätt mildrade straffet. Klyftan tilläts existera för att det ansågs nödvändigt att utnyttja avskräckningsverkan hos en sträng lagens bokstav.

Vad gäller den allmänna delen i Missgärningsbalken var medverkansregleringen mest utvecklad, med bestraffning av både att bjuda eller lega, hjälpa eller råda annan till brott och att dölja brott

eller brottsling. Gärningsmannens inställning betonades mer än tidigare. Från kategorin vådaverk avknoppades rena olyckshändelser, vilka i flera fall lämnades fria från påföljd.

Beträffande vad som krävdes för att en gärning skulle drabbas av sanktion fortsatte effektfixeringen att vara stark. För ett fåtal brott (t.ex. förräderi) gjordes uppkommen effekt inte till en ansvarsförutsättning, utan fara för skada var tillräckligt.

I 1734 års lag inskränktes målsägandens förfoganderätt över åtalet jämfört med tidigare. Dennes åtalsrätt var principal, men åtföljdes också av viss åtalsplikt och en subsidiär talerätt för samhället. Dessutom begränsades domarens rätt att låta parterna förlikas.

I fråga om påföljder stadgades i 1734 års lag dödsstraff för 68 brott, varjämte frihetsstraff, fängelse och straffarbete ryckte framåt. Böter fick därför en mindre roll än tidigare, vilket ytterligare krympte målsägandens roll till förmån för centralmaktens. Där böter stadgades var huvudregeln fortfarande treskifte, innefattande både straff och skadestånd.

Ideologiskt medförde religionens starka ställning att alla brott i vid bemärkelse var riktade mot Gud, genom att de direkt kränkte Gud (t.ex. hädelse), stred mot lagbud som uttryckligen tillkännagav Guds vilja eller i sista hand stred mot lagar givna och värnade av Guds syssloman konungen. När Gud alltmer blev den av brottet kränkte trädde samhälle och enskild i motsvarande mån tillbaka från konflikten. Till konfliktens vertikala struktur fogades ytterligare en nivå: gärningsmannen stod till svars inför Gud och konung, och konungen stod till svars inför Gud.

2.2.4 Perioden till och med 1864 års strafflag

Gustaf III:s reformsträvanden under 1770- och 1780-talen markerar en ny straffrättsideologisk epok. Generell för upplysningen var önskan att lämna bakom sig synsättet på det förflutna som ett ideal. Blicken vändes i stället framåt, förnuftet hyllades och man sökte ändamålsenliga lösningar på aktuella samhällsproblem. Gustaf III arbetade bl.a. mot tortyr, för dödsstraffets avskaffande rörande ett antal brott och för vissa avkriminaliseringar, bl.a. av trolldom.

Nytänkande färgade även Stora Lagkommitténs förslag till allmän kriminallag av år 1832. Förslaget kritiserades, främst för att generellt avvika för mycket från 1734 års lag. Kommittén avgav år 1839 ett reviderat förslag till kriminallag, varefter arbetet över-

togs av Lagberedningen, som år 1844 avgav förslag till Straffbalk. Inte heller detta förslag godtogs dock utan omarbetningar. Den nya strafflagen trädde i kraft 1864, efter att flera förslag hade förelagts riksdagen. Ändringarna av intresse var till största delen sådana som Stora Lagkommittén hade föreslagit, varför främst denna berörs nedan.

Beträffande syfte framhöll kommittén prevention genom medelbar avskräckning som ledstjärna. Man tog kraftigt avstånd från drakoniska straff och såg, om straff behövde utdömas, brottslingens förbättring som ett viktigt mål. Vidare ville man, återopande behovet av förutsägbarhet, eliminera möjligheten till bestraffning av i lag icke angivna gärningar. Samtidigt föreslogs införandet av ett latitudsystem. I en allmän del upptogs bl.a. allmänna försöksbestämmelser. Med prevention som ledstjärna sammanhängde tendensen att låta straffbarhet inträda tidigare i handlingsprogressen. Man fokuserade mindre på effekt och uppvärderade det subjektiva rekvisitet. Angrepp mot staten och medborgarnas liv och hälsa ansågs vara de svåraste brotten, medan fokus på religions- och sedlighetsbrott minskade. Av ideologiskt intresse är förslaget upplösande av religionsbrotten som självständig kategori. Merparten av dessa gavs plats bland fridsbrotten, då de ansågs kränka den enskildes religionsfrid och inte som tidigare, det högsta väsendet själv. Kritiken mot sistnämnda förslag var relativt stark. Den grundades dock inte på att Gud borde anses vara målsägande, utan på att brotten ansågs angripa religionen och den av religionen förmedlade moralen i deras egenskaper av viktiga beståndsdelar för samhällets bestånd.

1864 års strafflag (SL) byggde väsentligen på 1832 års förslag, trots relativt omfattande kritik mot förslaget. Flertalet avvikelser från förslaget jämkade lagen närmare regleringen i 1734 års lag, bl.a. genom nedskärning av förslaget allmänna del (exempelvis infördes inte någon allmän försöksreglering) och bibehållande av religionsbrotten som grupp. SL framstår som förhållandevis modern, avlägsnad från kasuistik. Brottskatalogen följde i stort sett dekalogens ordning. Mellan brotten mot staten och brotten mot enskilda intressen placerades fridsbrott, förfalskningsbrott och mened. I fråga om det kriminaliserade område fortsatte rörelser påbörjade redan tidigare, främst genom "tättningsverksamhet". Således ökade t.ex. skyddet för angrepp mot statsapparaten, samtidigt som sedlighetsbrotten försvann ur fokus.

Jämfört med Stora Lagkommitténs förslag kom regleringen i SL att mer betona effektens betydelse för straffansvaret. Detta sågs i en relativt frekvent användning av objektiva överskott: gärningsmannen gjordes ansvarig inte bara för effekter som hade subjektiv täckning utan i vissa fall också för effekter utan sådan.

Huvudregeln enligt SL var, till skillnad från tidigare, allmänt åtal. Brotten uppdelades i tre kategorier: de som (enligt huvudregeln) ovillkorligen hörde under allmän åtalsrätt, de som åtalades av allmän åklagare endast om målsägande angav brottet till åtal (angivelsebrott), varvid åklagaren var skyldig att åtala, och slutligen de som bara kunde åtalas av målsägande (målsägandebrott). Respektive brotts grupp tillhörighet torde ha bestämts av hur starkt det offentliga intresset av att beivra brottet var.

Påföljderna förlorade i och med SL sin roll som måttstock på skalan privat/offentligt, eftersom skadestånd i anledning av brott tillföll målsäganden och separerades helt från böter. Böter blev ett renodlat straff som tillföll kronan. Därmed ”tillföll” alla straff staten.

Ideologiskt förstärktes det vertikala ledet, men med utbytt besättning. Brottet riktade sig inte längre varken mot Gud eller konung. Det kränkte i stället gemenskapen, Samhället. Detta bestod av befolkningen, men var också som kropp något annat och mer än de enskilda individerna.

Genom SL fullbordades i princip den straffrättsliga konflikt-hanteringens övergång från privat till offentlig.

2.2.5 Perioden till och med 1962 års BrB

Från 1900-talets början trädde individualpreventionen alltmer fram som straffets syfte. Det blev så småningom möjligt att välja mellan många olika sorters påföljder. Psykiatri och psykologi vann en successivt starkare ställning i rättssystemet. Under individualpreventionens första fas uppvisade samhället distans mot överträdaren. Samhällets behov av skydd betonades. Inkapacitering, avskräckning och behandling var sidoställda alternativ. Under en senare fas dominerades Sverige av den s.k. behandlingssideologin, med tonvikt på behandling och resocialisering.

Rörande det kriminaliserade området under tiden före arbetet med BrB kan, utöver anpassningssträvan till ändrade tekniska och materiella förutsättningar, och den ständigt pågående ”tätningen”,

följande nämnas. Arbetarrörelsens framflyttade positioner i slutet av 1800-talet resulterade i en strävan efter att dels kontrollera dess agitation (genom den s.k. ”munkorgslagen”, en utvidgning av uppviglingsbrottet), dels skydda den enskilde arbetarens rätt att arbeta (åstadkommet genom större möjligheter till ingripande mot fackföreningars åtgärder mot strejkbrytare). Religionens och ”sedlighetens” plats krympte successivt. Så avkriminaliserades prostitution år 1918, hor år 1937 samt tidelag och generellt homosexuellt umgänge år 1944. Som skäl för avkriminalisering åberopades bristande effektivitet, godtycklighet och konsekvenserna därav, däremot åberopades sällan individens privatsfär. Förmögenhetsbrotten överarbetades successivt, främst för att utjämna straffsatserna mellan äldre och nyare brottstyper, samt för att ”täta” regleringen. Som exempel på det senare kan nämnas den generella kriminaliseringen av utpressning år 1934. Ett nytt straffbud som framkallades av nya behov var hets mot folkgrupp (1948).

Arbetet med att förbereda BrB utfördes av Straffrättskommittén, med ansvar för de särskilda brotten och den allmänna delen, och av Strafflagberedningen, som såg över påföljdssystemet. Kommittén lade fram tre större betänkanden, vilka resulterade i lagstiftningen år 1942, år 1948 respektive år 1962. BrB tog tekniskt ytterligare ett steg från kasuistiken. Den huvudsakliga källan till den avsevärda utökningen av det kriminaliserade området i BrB var tätning genom utvidgning och komplettering. I övrigt kan nämnas att dekalogen inverterades och brotten sorterades i fyra underkategorier: brott mot person och förmögenhetsbrott (som undergrupper till kategorin brott mot enskild), brott mot allmänheten och brott mot staten.

År 1948 upphävdes det särskilda kapitlet om religionsbrott i SL (7 kap.), varvid gudshädelse och gäckeri flyttades till brotten mot allmän ordning under namnet brott mot trosfrid. Sedlighetsbrotten omgrupperades. Fylleri, djurplågeri och hållande av spelhus flyttades år 1948 från sedlighetsbrotten till brotten mot allmän ordning, detta i syfte att låta sedlighet i lagen avse endast gärningar med sexuell anknytning. Straffrättskommittén ville rensa bort betraktelsesättet enligt vilket två personer hade förövat synd tillsammans och skulle straffas därför. Brotten borde i stället tydligt behandlas som brott mot person: de förövades av en person, brottslingen, mot en annan person, offret. Därför flyttades ytterligare brott till brotten mot allmän ordning: sedlighetssårande framställningar i skrift eller bild och spridande av sedlighetssårande alster.

I fråga om förmögenhetsbrotten byggde BrB i stort på 1942 års lagändringar. Förändringarna som då hade genomförts bestod huvudsakligen av omstruktureringar, klarare skrivningar och ändringar i straffsätser.

Brotten mot allmänheten i 13–15 kap. BrB gavs en position mellan brotten mot enskild och brotten mot staten. Gruppen kunde urskiljas redan tidigare men renodlades år 1948 genom tydliggörande av de intressen som ansågs i första hand drabbade. Brotten riktade sig varken mot ett bestämt rättssubjekt eller mot statens skyddssfär, utan mot en obestämd krets av personer, ”allmänheten”. Brottstyperna straffbelades ofta redan på farestadiet, vilket motiverades med att mycket viktiga intressen hotades. Förfalskningsbrotten är ett bra exempel på ett förändrat synsätt. Straffrättskommittén menade att brotten enligt allmän uppfattning inte primärt kränkte den enskilde som drabbades, utan den gemensamma tilltron till och intresset av bevismedlets äkthet. Där det tidigare hade funnits ett krav på brukande för ansvar, inträdde nu straffbarhet genomgående redan vid förfalskningsåtgärden.

Periodens fokus hade inte med intressen att göra utan var mer tekniska: specialstraffrättsens tillväxt (denna fråga berörs särskilt i nästa avsnitt) och tidigareläggande av straffansvar.

En allmän försöksbestämmelse infördes 1942, dock inte för alla brott utan endast där försöksansvar särskilt stadgades. Antalet försöksbrott utökades i jämförelse med SL väsentligt. Genom 1948 års ändringar infördes en allmän förberedelse- och stämplingsbestämmelse. Också här krävdes för straffbarhet att det särskilt angavs för respektive brott. Även farebrottens skara utökades i jämförelse med SL. I sammanhanget kan också nämnas att genom lagstiftning år 1937 utrensades alltjämt förekommande objektiva överskott från SL.

I fråga om åtalsrätt föreskrevs i BrB, liksom i SL, allmän åtalsrätt som huvudregel.

2.3 Specialstraffrätten och dess utveckling fram till BrB:s ikraftträdande

Med allmän straffrätt avses straffrättslig reglering som finns i den centrala strafflagen, BrB. Denna reglering kallas i dag också ofta för brottsbalksstraffrätt. Sådan straffsanktionering som finns i andra författningar än BrB brukar betecknas specialstraffrätt.

Vad gäller specialstraffrättens uppkomst kan konstateras att så länge det har funnits en central strafflag har det också funnits en tradition att låta vissa straffbud regleras utanför denna.

I stadfästelsen till 1734 års lag angavs (p 5) att ”thenna Lag ej innehåller...hvad Oeconomie och Politie förordningar angår, hvilka efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade”.

De brottstyper som togs med i Missgärningsbalken ansågs principiellt vara sådana att det inte fanns anledning att räkna med förändrade uppfattningar om att gärningarna var så förkastliga att de borde bestraffas på angivet sätt (se P. Asp, M Ulväng, N. Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 27). Straffbestämmelser som var föranledda av just då rådande förhållanden hölls däremot utanför Missgärningsbalken (se a.a.). Dessa befarades alltså ha en för låg grad av beständighet jämfört med de straffbud som togs in i den centrala strafflagen (se C. Lernestedt, *Kriminalisering. Problem och principer*, 2003, s. 54). Nämda uppdelning mellan central strafflag och specialstraffrätt beskrivs ibland så att den centrala strafflagen omfattade straffbestämmelser som avsåg *mala in se* – det onda i sig – medan till specialstraffrätten hänfördes straffbestämmelser som avsåg *mala prohibita* – det som är ont, för att det är förbjudet.

Liknande resonemang fördes vid utformningen av SL. Stora Lagkommitténs rekommendation, som huvudsakligen följdes, var att gärningar som utgjorde egentliga (direkta, omedelbara) rättskränkningar skulle placeras i den centrala strafflagen medan polisförseelser, gärningar som skulle kunna leda till sådan kränkning, skulle regleras utanför denna (se a.a. s. 48).

Så småningom kom det område som kriminaliserades i specialstraffrätten att utökas alltmer och då också att omfatta såväl allvarigare brott med stränga straff, som överträdelser med huvudsaklig karaktär av ordningsförseelser för vilka straffet vanligen var böter.

Utökningen av det specialstraffrättsliga området var märkbar redan vid sekelskiftet 1800–1900, men tog ordentlig fart omkring 1920. Därefter följde en utveckling som innebar att det specialstraffrättsliga området expanderade kraftigt. Mellan åren 1925 och 1949 stiftades omkring 150 föreskrifter som innehöll straffbestämmelser och rättsläget år 1950 innebar att det fanns ungefär 250 föreskrifter utanför SL som upptog straffbestämmelser (se J. Zila, *I stället för straff*, 1992, s. 36). Utökningen av det specialstraffrättsliga området fortsatte även därefter och vid tidpunkten för

BrB:s ikraftträdande fanns det därför en omfattande specialstraffrätt.

Bakgrunden till utökningen specialstraffrätten när det gällde den allvarliga brottsligheten var att den ekonomiska, sociala och tekniska utvecklingen under 1900-talet skapade ett behov av nya kriminaliseringar. Bland de områden som berördes kan nämnas den fiskaliska lagstiftningen, trafiklagstiftningen och narkotikalagstiftningen. (Se H. Thornstedt, *Kriminalisering och avkriminalisering i dagens samhälle*, Festskrift till Ivar Agge, 1970, s. 374 f.)

Vad beträffar det fiskaliska området hade smuglingsbrottet redan tidigare bestraffats strängt. I början på 1900-talet blev den direkta skatten mer betydelsefull eftersom det infördes en allmän inkomstbeskattning. För att kunna bestraffa bl.a. falskdeklaration infördes samtidigt med den allmänna inkomstbeskattningen en skattebrottsreglering. Normerade böter var det straff som stadgades för att lämna oriktiga uppgifter till ledning för taxering. Denna reglering följdes år 1943 av en skattestrafflag som upptog frihetsstraff i latituderna för deklaraionsbrotten. Från det fiskaliska området kan också nämnas att införandet av källskattesystemet år 1947 nödvändiggjorde kriminalisering av arbetsgivares underlåtenhet att göra skatteavdrag från arbetsgivares lön och att inbetala avdraget belopp till skattemyndighet. (Se a.a. s. 375.)

På trafikstraffrättens område fanns ursprungligen bara en bestämmelse i SL (11 kap. 15 §) som för överdådig framfart föreskrev böter, högst 100 riksdaler. År 1916 utvidgades detta stadgande till att avse överdådig framfart även med automobil, varvid straffmaximum höjdes till 1 000 riksdaler. Den fortsatta utvecklingen innebar att reglerna om trafikbrott överfördes till särskilda trafikförfattningar, att det kriminaliserade området utvidgades kraftigt och att straffen skärptes. De allvarligare trafikbrotten har sedan 1934 reglerats i en särskild trafikbrottslag. (Se a.a. s. 375.)

Vad gäller narkotikalagstiftningen straffbelades i 1923 års narkotikakungörelse innehav, saluhållande, tillverkning, införande och obehörig försäljning av ett antal narkotiska preparat. Därefter skärptes lagstiftningen mot befattning av sådana ämnen alltmer, såväl genom successiva straffhöjningar som genom narkotikaklassificering av fler preparat.

I sammanhanget kan även kristidslagstiftningen under åren 1939–1945 nämnas. Genom denna skedde en omfattande kriminalisering som till dels innehöll höga strafflatituder. De flesta av dessa

författningar upphävdes senare. I några fall ersattes de av beredskapslagstiftning. (Se a.a.)

Den utökning av specialstraffrätten som skedde från omkring år 1920 och framåt avsåg dock till största delen förseelser av mindre allvarligt slag. Beträffande denna typ av förseelser hade den ökade kriminaliseringen framför allt sin bakgrund i industrialiseringens och trafikmedlens expansion samt i utbyggnaden av samhällets kontroll- och regleringsapparat (se a.a. s. 376.). I stor utsträckning rörde det sig om införande av specialstraffrättsliga författningar som var, i vidsträckt bemärkelse, näringsreglerande. Utöver författningar som mer direkt tog sikte på den typ av näringsverksamhet som bedrevs eller den associationsrättslig form detta skedde i (reglering rörande handel med vissa varor, bankrörelse- respektive aktiebolagslagstiftning m.m.) handlade det t.ex. om författningar som syftade till socialt skydd (arbetstids- och arbetarskyddslagstiftningen) och författningar som tillkommit för att minska de faror och olägenheter som den moderna tekniken medförde (reglering om hantering av gift, läkemedel, sprängämnen m.m.).

Genom den utveckling som skedde kom uppdelningen mellan allmän straffrätt och specialstraffrätt att i första hand vila på formell grund. Ivar Agge uttalade i slutet av 1950-talet att det inte torde kunna påvisas någon teoretisk, på brottets ”natur” grundad särart hos de specialstraffrättsliga lagöverträdelserna, vilken på ett begreppsmässigt hållbart sätt skulle skilja dem från den allmänna straffrättens brottstyper (se *Straffrättens allmänna del. Föreläsningar. Första häftet*, 1959, s. 25). Något som var mycket vanligt inom just specialstraffrätten var dock att straffbestämmelserna utformades som blankettstraffstadganden. Med detta menas att straffbestämmelsen inte innehåller en fullständig beskrivning av det straffbelagda beteendet utan hänvisar till annan reglering, i samma författning eller i annan författning, som så att säga ”fyller ut” straffbestämmelsen.

2.4 Det specialstraffrättsliga området vid BrB:s ikraftträdande

I föregående avsnitt har redovisats hur det specialstraffrättsliga området expanderade alltmer under en lång period före BrB:s ikraftträdande. Inför utredningens kartläggning av det straffsanktionerade områdets utveckling från 1965 och fram till i dag är

det dessutom nödvändigt att gå närmare in på vad specialstraffrätten omfattade när BrB trädde i kraft. Detta avsnitt ägnas därför åt att undersöka och försöka fastställa – i vart fall i stora drag – vad som ingick i det specialstraffrättsliga området vid denna tidpunkt.

Frågan är om det av de omfattande förarbetena till BrB går att få en uppfattning om på vilka områden det fanns specialstraffrättslig reglering när BrB trädde i kraft. Fördes i motiven möjligen resonemang kring vilka områden som skulle straffsanktioneras i den centrala strafflagen respektive i specialstraffrätten? Vilka skäl anfördes i så fall för den valda placeringen?

Som tidigare nämnts pågick arbetet med att förbereda BrB under lång tid och utfördes av två kommittéer, Straffrättskommittén (brottskatalogen och den allmänna delen) och Strafflagberedningen (påföljdssystemet). Arbetet med brottskatalogen och den allmänna delen kan delas in i tre steg. Genom ändringar i SL år 1942 reformerades regleringen av stöld och andra förmögenhetsbrott. Några år senare, år 1948, genomfördes ändringar i SL som tog sikte på brotten mot staten och allmänheten. I det sista steget behandlade Straffrättskommittén brotten mot person och tog fram ett förslag till systematiskt ordnad lagtext angående brotten, omfattande även de brott som hade reformerats i de två tidigare lagstiftningsärendena (slutbetänkandet *Förslag till brottsbalk*, SOU 1953:14). Genom lagstiftning år 1962 ersattes så SL med BrB. Detta avslutande steg omfattade även de ändringar i påföljdssystemet som Strafflagberedningen föreslog i sitt slutbetänkande (*Skyddslag*, SOU 1956:55).

Från förarbetena till *den första delreformen av SL*, som alltså avsåg förmögenhetsbrotten, finns anledning att redovisa följande.

Straffrättskommittén uttalade (SOU 1940:20 s. 58 f.) att kommittén i stort sett hade nöjt sig med att inom strafflagens ram behandla vad som dittills hade upptagits där och lämna specialstraffrätten utanför utredningen. En systematisk revision av de straffbestämmelser som fanns i särskilda lagar och författningar och i vilka likartade fall inte sällan behandlades olika därför att reglerna tillkommit vid skilda tidpunkter och i skilda sammanhang, torde enligt kommittén nämligen falla utanför dess uppgift. Kommittén anförde därefter följande (a.a.).

Emellertid har kommittén från specialstraffrätten till strafflagen överfört ocker, som är ett egentligt brott, men från strafflagen till ägofredslagen flyttat vållande till att kreatur olovligen inkomma på annans

ägor. Enligt kommitténs mening är det, särskilt med hänsyn till att återfallsgrundande verkan tillagts alla i SL 20–23 kap. upptagna men inga andra förmögenhetsbrott, ett önskemål att alla egentliga brott upptagas i strafflagen, medan förseelser behandlas i specialstraffrätten. I vissa fall kan dock svårigheten att beskriva ett brott annorledes än genom hänvisning till motsvarande privaträttsliga bestämmelser tala för att brotten behandlas i den författning där dessa återfinnas. Av sådan grund har nyligen olovlig jakt överförs till jaktlagen. Ehuru goda skäl kunna anföras för att bibehålla såväl detta brott som olovligt fiske inom strafflagens ram, har kommittén icke velat föreslå något avsteg från den väg som följdes vid jaktlagstiftningen utan funnit riktigare att hålla frågan öppen i avvaktan på fiskelagstiftningens revision. Kommittén har därför lämnat jaktlagstiftningen orubbad och upptagit straffbestämmelserna mot olovligt fiske bland övergångsbestämmelserna.

I propositionen (prop. 1942:4 s. 136) föreslogs, mot bakgrund av att kommittén hade fått i uppdrag att fortsätta arbetet med att revidera strafflagens speciella del, att bestämmelsen om olovligt fiske tills vidare skulle stå kvar i 24 kap. SL. Däremot ansågs det lämpligt att, som kommittén hade föreslagit, överföra bestämmelsen om vårdslöshet med kreatur från SL till ägofredslagen.

Straffrättskommittén tog även upp frågan om brotten bestickning och användande eller yppande av yrkeshemligheter, som reglerades i lagstiftningen om illojal konkurrens, borde föras in i SL (se SOU 1940:20 s. 29). Nämnade brott kunde enligt kommittén väl tänkas inordnas bland förmögenhetsbrotten såsom trolöshetsbrott och övriga straffbelagda illojala förfaranden uppvisade påtagliga beröringspunkter med de bedrägerilikhande oredlighetsbrotten. Eftersom lagstiftningen om illojal konkurrens nyligen hade tillkommit och då frågorna inte ansågs mogna att tas upp till revision i det aktuella sammanhanget, avstod kommittén dock från att inarbeta denna lagstiftning i SL. Kommittén förordade att en sådan lösning skulle övervägas när det blev dags att reformera bestämmelserna om illojal konkurrens.

I anslutning till ovanstående anförde kommittén att det i utländsk strafflagstiftning ofta förekom att brott mot immaterialrätter upptogs som ett avsnitt av förmögenhetsbrotten. Utöver de förut berörda fallen av illojal konkurrens kunde till dessa brott räknas brott med avseende å yrkeshemlighet och intrång i patenträtt liksom i rätt till litterära och musikaliska verk, verk av bildande konst, fotografisk bild, varumärke och mönster. Enligt kommittén torde det dock falla utanför dess arbetsuppgifter att sammanföra

och ordna alla de uppräknade brotten, vilka återfanns på skilda ställen inom specialstraffrätten.

Kommittén föreslog att det i SL skulle införas en bestämmelse som straffbelade vissa fall av ”bedrägeri mot allmänheten”, s.k. svindleri (a.a. s. 156 f.). I gällande rätt fanns en bestämmelse av denna typ i 49 § lagen den 16 maj 1919 om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet. Där föreskrevs böter eller under vissa omständigheter fängelse i högst ett år för den som, i syfte att inverka på allmänhetens eller ett flertal personers uppfattning, om fondpappers värde eller om fondmarknadens läge överhuvud spröd ut rykte som han visste var osant. En likartad bestämmelse fanns också i 132 § aktiebolagslagen, där det stadgades böter eller fängelse för vissa fall då stiftare, styrelseledamöter, likvidatorer eller andra lämnade oriktiga uppgifter i vissa handlingar som lades fram på bolagsstämma.

Angående detta förslag anförde kommittén (a.a. s. 60) att det inom specialstraffrätten länge hade funnits bestämmelser, som i viss mån motsvarade vad kommittén föreslog rörande svindleri i form av oriktiga uppgifter angående bolags, föreningars eller dylika företags ekonomiska ställning, men att dessa bestämmelser i till synes stor utsträckning hade förblivit obeaktade och varit till föga nytta. Kommittén underströk att betydelsen av att så allvarliga brott som de nu nämnda behandlades i strafflagen inte borde underskattas. Förslaget ledde till att det i SL infördes en straffbestämmelse om svindleri.

Av förarbetena till *den andra delreformen av SL*, som avsåg brotten mot staten och allmänheten, framgår följande av intresse.

Straffrättskommittén övervägde på nytt frågan om var bestämmelsen om olovligt fiske skulle placeras och kom fram till att den kunde få stå kvar i 24 kap. SL i väntan på en kommande revision av fiskelagstiftningen eller den slutliga redigeringen av strafflagen, (se SOU 1944:69 s. 390). Departementschefen hade dock en annan uppfattning. Eftersom bestämmelserna om olovligt jagande redan hade överflyttats till jaktlagen ansåg denne att det inte fanns skäl att ens tills vidare låta bestämmelserna om olovligt fiske kvarstå i SL (se prop. 1948:80 s. 307). Bestämmelserna om olovligt fiske överflyttades därför till fiskelagen.

Kommittén föreslog att brottet olovlig kårverksamhet, som reglerades i lagen den 15 juni 1934 om förbud mot vissa sammanlutningar, skulle tas in i SL i kapitlet om högmålsbrott. Enligt kommittén var det önskvärt att de återgivna bestämmelserna, som

på sin tid innefattade en nyhet i svensk rätt, vid revisionen av strafflagen inordnades i sitt systematiska sammanhang (se SOU 1944:69 s. 49). Departementschefen ansåg också att det framstod som riktigt att ett så allvarligt brott fick sin plats i själva strafflagen (se prop. 1948:80 s. 150).

Ett annat av kommitténs förslag avsåg en straffbestämmelse som fanns i lagen den 9 juni 1927 innefattande förbud att sprida efterbildning av penningedel. Kommittén ansåg det lämpligt att, med vissa justeringar, föra in straffbestämmelsen i SL i kapitlet om förfalskningsbrott (se SOU 1944:69 s. 297). Departementschefen stödde förslaget om att till SL föra över den specialstraffrättsliga bestämmelsen om spridande av efterbildning (se prop. 1948:80 s. 247).

Lagen den 30 maj 1919 om rätt till verk av bildande konst innehöll en bestämmelse som bl.a. straffbelade (böter) att på konstverk anbringa konstnärs signatur utan dennes tillstånd. Bestämmelsen avsåg att skydda både konstnären och allmänheten mot att kopior skulle kunna utges som originalverk och att mindervärdiga kopior skulle komma att anses som fullgoda. Kommittén anförde (se SOU 1944:69 s. 299 f.) att den allmänna strafflagen torde vara den rätta platsen för straffbestämmelser i ämnet och föreslog att det i SL skulle införas en bestämmelse om signaturförfalskning. Anbringande av oriktig signatur på ett konstverk utgjorde nämligen i regel inledningen till ett förfarande som syftade till bedrägeri. Det kunde dock, särskilt om sådan signaturförfalskning skedde i större omfattning, av praktiska skäl vara angeläget att kunna inskrida straffrättsligt innan något bedrägeri blivit fullbordat eller försökt eller utan att något sådant brott kunnat ledas i bevis, t.ex. då ett lager av falska konstverk påträffats. Vidare var det otvivelaktigt så att anbringande av falska signaturer på konstverk av allmänheten uppfattades som ”högeligen förgripligt”, oavsett om något bedrägeribrott kom till stånd. Om sådant missbruk fick gripa omkring sig kunde också tilltron till konstnärssignaturer överhuvud undergrävas. Kommittén ansåg därför att förfarandet borde vara straffbart som ett förfalskningsbrott. Enbart böter i straffskalan – som i det befintliga specialstraffrättsliga stadgandet – ansågs inte tillräckligt. Förslaget innebar att bestämmelsen i konstverklagen skulle bibehållas, men bli subsidiär till bestämmelsen i SL. Departementschefen ställde sig bakom kommitténs förslag (se prop. 1948:80 s. 232).

Från *det avslutande lagstiftningsarbetet*, genom vilket brotten mot person reviderades och SL ersattes av BrB, redovisas följande av intresse.

Straffrättskommittén behandlade utförligt problemet om medverkansreglernas tillämplighet inom specialstraffrätten och föreslog en bestämmelse som föreskrev att, där en gärning inte var belagd med svårare straff än böter eller disciplinstraff, de allmänna medverkansreglerna skulle tillämpas endast där det var särskilt föreskrivet. Bestämmelsen skulle bli direkt tillämplig även i specialstraffrätten. Kommittén, som strävade efter att regleringen skulle vara enkel och så långt som möjligt lagfästa den praxis som utbildats, anförde att sistnämnda torde innebära att från medverkansreglernas tillämpningsområde skulle i första hand de s.k. polisförseelserna undantas. Att finna någon begreppsmässig distinktion mellan egentliga brott och polisförseelser syntes dock inte vara möjligt. God överensstämmelse med rättspraxis kunde dock enligt kommittén också nås genom att dra gränsen för medverkansreglernas tillämplighet med hjälp av straffets svårighetsgrad. (Se SOU 1953:14 s. 363 ff.)

Av särskilt intresse när det gäller nämnda förslag är att en av Hans Thornstedt upprättad förteckning över de specialstraffrättsliga stadganden, på vilka BrB:s regler om medverkansansvar syntes bli tillämpliga, fogades som en bilaga till betänkandet (se bilaga 4 till SOU 1953:14 s. 571 ff.). Bilagan ger en överblick över de vid utgången av år 1952 gällande specialstraffrättsliga författningar som innehöll straffstadganden med strängare straff än böter eller disciplinstraff. Det ska dock påpekas att listan inte omfattade specialstraffrättsliga författningar som uttryckligen föreskrev att SL:s medverkansregler skulle vara tillämpliga vid brott mot författningen eller som innehöll särskilda regler om medverkansansvar (se a.a. s. 571 f.). Kommittén nämnde som exempel på sådana författningar bl.a. lagen den 8 juni 1923 om straff för olovlig varuinförsel, lagen den 20 juni 1924 med särskilda bestämmelser angående olovlig befattning med spritdrycker och vin, valutaförordningen den 25 februari 1940, lagen den 18 juni 1949 om straff för olovlig varuutförsel, sjölagen och KF (kunglig förordning) den 18 juni 1937 angående försäljning av rusdrycker (se SOU 1953:14 s. 363 f.).

Efter kritik från Lagrådet utelämnade regeringen i sitt slutliga förslag till brottsbalk den beskrivna undantagsregeln. Den medverkansregel som togs in i 23 kap. 4 § kom dessutom att bli direkt tillämplig enbart på brott enligt BrB (se prop. 1962:10 s. 66).

Beträffande skillnaderna mellan straffsanktioneringen å ena sidan i specialstraffrätten och å andra sidan i strafflagen och brottsbalksförslaget uttalade Lagrådet bl.a. att det i specialstraffrätten inte torde vara huvudregel att endast uppsåtliga brott straffades. I stället spelade de culpösa förseelserna en betydande roll och en mängd bestämmelser, där ingenting sades om de subjektiva rekvisiten, borde tolkas så att de inkluderade även culpa. Lagrådet erinrade vidare särskilt om att underlåtenhet inom specialstraffrätten bestraffades i en utsträckning som saknade motsvarighet inom strafflagens ram och att culpa då i vid omfattning, kanske regelmässigt, torde vara tillräckligt i subjektivt hänseende. Även om det i förarbetena till specialstraffrättsliga stadganden inte hade gjorts några uttalanden om det subjektiva rekvisitet, torde straffbuden ändå i stor utsträckning tolkas så att culpa ansågs tillräckligt, där inte undantagsvis rentav strikt ansvar tillämpades. (Se prop. 1962:10 s. 410 f.)

Sammanfattningsvis innehåller förarbetena till BrB endast i mycket liten omfattning resonemang kring vilka områden som skulle straffbeläggas i BrB respektive i specialstraffrätten. Detta förhållande ligger i och för sig väl i linje med vad Straffrättskommitténs uttalade i sitt första betänkande (SOU 1940:20 s. 58 f.) om att kommittén i stort sett hade nöjt sig med att inom strafflagens ram behandla vad som dittills hade upptagits där och lämna specialstraffrätten utanför utredningen eftersom en systematisk revision av den senare torde ligga utanför kommitténs uppgift. Fördelningen mellan BrB och specialstraffrätten av de straffsanktionerade områdena synes alltså i första hand vila på traditionell grund. BrB ansluter sig nästan helt till SL när det gäller den materia som regleras däri och dess brottskatalog är närmast en reviderad upplaga av SL:s (se P. Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 28).

Trots att frågan om vad som skulle hänföras till brottsbalksstraffrätten respektive till specialstraffrätten endast i begränsad utsträckning diskuterades i förarbetena till BrB ger dessa ändå en del information om på vilka områden det fanns specialstraffrättslig reglering vid BrB:s ikraftträdande. Exempelvis framgår det av diskussionerna att betydelsefull specialstraffrättslig reglering fanns på det immaterialrättsliga området samt att straffbestämmelser rörande jakt- och fiskeområdet efter BrB:s införande enbart reglerades i specialstraffrätten. Av intresse är också att det av Lagrådets uttalande från det avslutande lagstiftningsarbetet (se ovan och prop. 1962:10 s. 410 f.) framgår att det på det specialstraffrättsliga

området i subjektivt hänseende ofta var tillräckligt med oaksamhet för att drabbas av straffansvar och att undantagsvis t.o.m. strikt ansvar förekom.

Till att ge en bild av vad som ingick i specialstraffrätten vid tiden för BrB:s införande bidrar även den ovan nämnda förteckningen över vissa specialstraffrättsliga bestämmelser, som hade upprättats av Hans Thornstedt och fogats som en bilaga till Straffrättskommitténs slutbetänkande, liksom Ivar Agges beskrivningar av specialstraffrätten från 1959, alltså bara några år innan BrB infördes (se *Straffrättens allmänna del, Föreläsningar, Första häftet*, 1959, s. 22 ff.). Av dessa källor framgår bl.a. följande.

En väsentlig del av de specialstraffrättsliga författningarna rörde allmän ordning, säkerhet och sundhet (denna typ av förseelser kallades förr vanligen polisförseelser). Föreskrifter som tillhörde denna kategori fanns framför allt i trafikförfattningarna, i allmänna ordningsstadgan, lotteriförordningen, hälsovårdsstadgan, regleringen av öl- och alkoholförsäljning m.m.

Bland de specialstraffrättsliga författningarna fanns vidare stora mängder författningar som var, i vid bemärkelse, näringsreglerande. Till denna kategori kan hänföras reglering som avsåg viss typ av näringsverksamhet eller som gällde näringsverksamhet som bedrevs i viss associationsrättslig form, t.ex. lagen om pantlånerörelse, aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar. Även olika slags skyddsregleringar fanns här, som t.ex. arbetarskyddslagen och föreskrifter om hantering av gift, läkemedel, explosiva varor m.m.

Ytterligare en kategori som märktes bland de specialstraffrättsliga författningarna var skatteförfattningarna. Utöver i skattestrafflagen fanns det straffbestämmelser i bl.a. tullagstiftningen och i alkohollagstiftningen.

Avslutningsvis ska påpekas att, som framgått ovan och av föregående avsnitt, specialstraffrätten vid BrB:s ikraftträdande omfattade samtliga de fyra områden som i dag hör till de mest tongivande inom specialstraffrätten; narkotikahantering, smuggling, trafikbeteende och beskattning. På de två förstnämnda områdena var lagstiftningen dessutom tämligen nyligen reviderad när BrB infördes. Regler angående hanteringen av narkotika fanns i narkotikaförordningen (1962:604) som också innehöll straffbestämmelser. Straffrättsliga bestämmelser rörande olovlig in- och utförelse fanns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. När den infördes ersatte den ett flertal författningar, däribland varuinförelselagen av 1923, varuutförelselagen av 1949 och spritinförelselagen av 1924. På

trafikområdet fördelades ansvarsbestämmelserna på två föreskrifter; lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och vägtrafikförordningen av samma år. Den förstnämnda reglerade de allvarigare trafikbrotten. De mest centrala straffrättsliga bestämmelserna angående det skatterättsliga området fanns i skattestrafflagen av 1943.

3 Kartläggning av brottsbalksområdet

3.1 Inledning

Brottsbalken (BrB) består av tre avdelningar. Första avdelningen innehåller vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.) samt bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion (2 kap.). I andra avdelningen behandlas de särskilda brotten (3–22 kap.). Där finns även bestämmelser om försök, förberedelse, medverkan m.m. (23 kap.) och om nödvärn och andra ansvarsfrihetsgrunder (24 kap.). Den tredje avdelningen innehåller i huvudsak bestämmelser om brottspåföljderna och påföljdssystemet (25–38 kap.).

I 3–22 kap. finns beskrivningar av de gärningar som straffbeläggs i BrB. Brotten har vid kapitelindelningen sammanförts i fyra grupper efter arten av det intresse mot vilket brottet närmast riktar sig. I 3–7 kap. upptas brotten mot person, i 8–12 kap. brotten mot annans förmögenhet, i 13–15 kap. brotten mot allmänheten och i 16–22 kap. brotten mot staten. Tillsammans bildar bestämmelserna i kapitlen en brottskatalog. Utöver brottsbeskrivningar innehåller 3–22 kap. dels bestämmelser som stadgar att vissa av brotten ska vara straffbara som osjälvständiga brott, dels åtalsbestämmelser som innebär särskilda inskränkningar i allmän åklagares rätt och plikt att åtala för olika brott.

I fokus för den fortsatta framställningen står brottskatalogen och de förändringar som denna har undergått från det att BrB infördes och fram till i dag (januari 2013). I ett inledande avsnitt berörs dock även förändringar som under denna period har skett när det gäller viss reglering som hänför sig till BrB:s allmänna del, t.ex. bestämmelserna om svensk straffrättslig jurisdiktion och bestämmelserna om osjälvständiga brottsformer. Bakgrunden härtill är att denna reglering har betydelse för omfattningen av det straffsanktionerade området.

3.2 Allmänna delen

När BrB infördes föreskrevs i 1 kap. 2 § i fråga om det *subjektiva rekviritet* vid brottsbalksbrott att endast gärningar som begicks uppsåtligen var straffbara, såvida inte annat angavs i straffbestämmelserna. Detta krav är oförändrat. Däremot har regleringen i 1 kap. 2 § BrB ändrats så att den numera även gäller i specialstraffrätten (se prop. 1993/94:130).

Bestämmelser om i vilka fall och i vilken omfattning svensk domstol är behörig att på grund av brott döma till brottspåföljd, dvs. bestämmelser om *svensk straffrättslig jurisdiktion*, finns i 2 kap. BrB. Regleringen har ändrats i flera avseenden sedan BrB infördes. (Vad som är ett brott enligt svensk lag besvaras däremot inte i nämnda kapitel, utan beror på brottsbeskrivningarna och de regler angående brott som sammanhänger med dessa.)

Enligt 2 kap. 1 §, som i sak är oförändrad sedan BrB trädde i kraft, ska dömas efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som har begåtts här i riket. Genom bestämmelserna i de följande paragraferna utsträcks den svenska straffrättsliga jurisdiktionen till vissa brott som begåtts utomlands. Dessa ändrades i några väsentliga avseenden år 1972 (prop. 1972:98).

Fram till år 1972 fanns det för svensk jurisdiktion över brott som begåtts utomlands av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige inte något krav på dubbel straffbarhet, dvs. den svenska jurisdiktionsrätten förutsatte inte att det var fråga om en gärning som också utgjorde brott på gärningsorten (2 kap. 2 § första stycket). För svensk kompetens att lagföra utlänning utan hemvist i Sverige för brott som denne begått utomlands gällde däremot ett krav på dubbel straffbarhet (2 kap. 2 § andra stycket).

Genom 1972 års lagändringar, som bl.a. hade sin bakgrund i Sveriges tillträde till 1970 års brottmålsdomskonvention, infördes i 2 kap. 2 § ett generellt krav på dubbel straffbarhet för jurisdiktionsrätt över gärningar begångna utomlands, alltså även för gärningar som företagits av svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige. Samtidigt ändrades 2 kap. 3 § som föreskrev om undantag från kravet på dubbel straffbarhet i vissa fall när en utlänning begått brott utomlands. Ändringarna innebar att paragrafen gjordes tillämplig även på svenska medborgare och att de fall när kravet på dubbel straffbarhet inte gällde utökades till att omfatta brott där det lindrigaste straff som föreskrivs är fängelse i fyra år eller däröver. Trots dessa vidgningar av sistnämnda paragraf innebar

1972 års lagändringarna en väsentlig inskränkning av den svenska straffrättsliga kompetensen.

Under i huvudsak det senaste decenniet har det företagits ett flertal ändringar i 2 kap. som vidgat den svenska straffrättsliga jurisdiktionen. Här redovisas i korthet de ändringar som genomförts avseende 2 och 3 §§.

År 2005 lades det till en bestämmelse i 2 § som innebar att kravet på dubbel straffbarhet slopades för de allvarigare sexualbrotten, om de begåtts mot en person under 18 år (prop. 2004/05:45). Skälet till att bestämmelsen infördes var bl.a. att det inte ansågs vara en acceptabel ordning att gärningar som enligt svensk lag betraktas som allvarliga sexualbrott straffritt kunde begås av t.ex. svenska medborgare vid besök i länder där motsvarande gärningar inte är straffbelagda. Genom lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 2010, togs kravet på dubbel straffbarhet också bort när det gäller människohandel och barnpornografibrott bestående i skildring av barn i pornografisk bild och alla former av grovt barnpornografibrott (prop. 2009/10:70, prop. 2009/10:152). De redovisade ändringarna i 2 § hade till stor del sin bakgrund i den internationella samsyn kring bl.a. människohandel och det förkastliga i sexuellt utnyttjande av barn som hade kommit till uttryck i olika internationella instrument.

Uppräkningen i 3 § av specialfall som ligger under svensk straffrättslig jurisdiktion oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten har utökats vid ett flertal tillfällen. Till de brott som undantaget från dubbel straffbarhet har utsträckts till att omfatta hör bl.a. kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol och brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning. Merparten av ändringarna i 3 § har genomförts för att säkerställa att Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt ett antal internationella instrument.

Sammantaget har utvecklingen efter år 1972 gått mot att allt fler brott som har begåtts utomlands faller inom svensk straffrättslig jurisdiktion och därför utreds, lagförs etc. av det svenska rättsväsendet. Det ska dock påpekas att när det gäller brott som har förövats utom riket, gäller som huvudregel att åtal inte får väckas utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill (2 kap. 5 § BrB).

I 23 kap. BrB behandlas de *osjälvständiga brottsformerna* försök (1 §), förberedelse (2 §), stämpling (2 §) och medverkan till brott (4 §) samt underlåtenhet att avslöja respektive hindra brott (6 §). Dessa bestämmelser utvidgar det straffbara området utöver de gränser som följer av brottsbeskrivningarna i de särskilda straffbuden. För brottstyperna försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott gäller att de är straffbara endast vid de brott vid vilka det särskilt föreskrivits. Sådana stadganden finns i kapitlen som behandlar de särskilda brotten. Bestämmelserna om medverkan till brott och underlåtenhet att hindra brott är däremot tillämpliga vid alla brottsbalksbrott. (Dessutom är de tillämpliga vid brott i specialstraffrätten; bestämmelsen om underlåtenhet att hindra brott gäller vid alla brott i specialstraffrätten och medverkansbestämmelserna gäller de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller särskild föreskrift finns att medverkan ska bestraffas.)

Dagens 23 kap. är näst intill likalydande med det som ursprungligen upptogs i BrB. De enda paragrafer som har ändrats är 2 § om förberedelse och stämpling samt 4 § om medverkan.

Genom ändringen i 2 § har språket moderniserats och förberedelseansvaret i viss mån utvidgats (SFS 2001:348). Före lagändringen stadgades i bestämmelsen ansvar för förberedelse bl.a. för den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, på vissa angivna sätt tog befattning med "gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel". Lagändringen innebar att den begränsade uppräkningslistan slopades och ersattes av det mer generella rekvisitet "något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel".

Vid BrB:s ikraftträdande var 4 § om medverkan enligt sin ordalydelse endast tillämplig på brottsbalksbrott. Genom lagändring år 1994 utvidgades bestämmelsen till att uttryckligen omfatta även i specialstraffrätten straffbelagda gärningar, för vilka fängelse är föreskrivet. Lagändringen, som i huvudsak innebar en kodifiering av praxis, genomfördes för att man önskade värna om legalitetsgrundsatsen (se prop. 1993/94:130).

För omfattningen av det i BrB straffbelagda området har endast ändringen i 2 § varit av betydelse. Den innebar, som framgått ovan, en viss utvidgning av det straffsanktionerade området.

Däremot har medverkansreglerna fått ett kraftigt utvidgat tillämpningsområde genom den utveckling som skett i praxis sedan slutet på förra seklet. Vad som avses är att det har blivit allt vanligare att flera personer som tillsammans begått ett brott åtalas och döms för

att ha begått brottet ”tillsammans och i samförstånd” eller ”gemensamt och i samråd”. Sådant medgärningsmannaskap (termen används i doktrinen och i viss utsträckning i praxis, men däremot inte av lagstiftaren) kännetecknas av att det inte finns någon person som på egen hand uppfyller brottsrekvisiten som gärningsman, utan att flera personer har hjälpts åt med att utföra brottet (se L. Holmqvist, M. Leijonhufvud, P. O. Träskman, S. Wennberg, *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13–24, lösbladssystem, BrB 23:4 s. 18*). Var och en av dem straffas då som medgärningsman. Vems eller vilkas av de deltagandes handlande som orsakat effekten behöver inte styrkas, eftersom kausaliteten bedöms utifrån det gemensamma handlandet (se a.a.). Genom vad som benämns utvidgat medgärningsmannaskap kan vidare en deltagare under vissa omständigheter betraktas som medgärningsman trots att denne inte kan sägas ha deltagit i brottets utförande utan snarare har främjat det av den eller de övriga medgärningsmännen utförda brottet (se a.a. BrB 23:4 s. 19).

I 24 kap. BrB finns bestämmelser om *allmänna grunder för ansvarsfrihet*, t.ex. nödvärn och laga befogenhet att bruka våld. Bestämmelserna inskränker det straffbara området i förhållande till vad som framgår av brottsbeskrivningarna. Kapitlet fick sin nuvarande utformning 1994 (se prop. 1993/94:130), då ett antal bestämmelser ändrades och tre nya paragrafer infördes: 5 § om ansvarsfrihet för den som kommer till hjälp, 7 § om samtycke och 9 § om straffrättsvillfarelse. De nya bestämmelserna innebar i huvudsak en kodifiering av gällande rätt. Utrymmet för ansvarsfrihet på grund av straffrättsvillfarelse vidgades dock något (se L. Holmqvist m.fl., *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13–24, lösbladssystem, BrB 24:9 s. 4*). Ändringarna i de befintliga bestämmelserna synes i de flesta fall inte ha inneburit några förändringar i sak utan de var huvudsakligen av språklig och redaktionell karaktär. Bestämmelsen om nöd (4 §) ändrades dock något i sak. Numera är det för att en nödsituation ska föreligga tillräckligt att fara hotar egendom; med andra ord krävs det inte längre att egendomen också måste vara värdefull. Detta innebar en viss vidgning av möjligheterna att ansvarsfritt handla i nöd när fråga är om att rädda egendom.

Bestämmelserna om *preskription* i 35 kap. BrB påverkar inte direkt omfattningen av det straffbelagda området, men har betydelse för varaktigheten av straffbeläggningen och därmed också för hur länge en gärning får och ska hanteras inom rättsväsendet. Det finns därför anledning att här peka på att det år 2010 infördes en bestämmelse i 2 § som innebär att vissa brott aldrig preskriberas (se

prop. 2009/10:50). Det handlar bl.a. om brott som innefattar uppsåttligt dödande, mord och dråp, samt om grovt folkrättsbrott och folkmord. Undantaget från preskription gäller dock inte brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år.

3.3 Brottskatalogen

I detta avsnitt går utredningen igenom brottskatalogen och redogör kapitelvis dels för vad som vid BrB:s ikraftträdande var straffbelagt och dels för vilka huvudsakliga förändringar av det straffsanktionerade området som har ägt rum fram till i dag (januari 2013). Vissa frågor redovisas gemensamt för de kapitel som hör till samma grupp (brotten mot person, förmögenhetsbrotten, brotten mot allmänheten respektive brotten mot staten). Det handlar t.ex. om ändringar beträffande åtalsbestämmelser och straffbelägningen av försök m.m. Beskrivningen av de förändringar som brottskatalogen genomgått grundas huvudsakligen på L. Holmqvist, M. Leijonhufvud, P. O. Träskman och S. Wennbergs framställning om BrB; se *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 1–12* respektive *Kap. 13–24*, lösbladssystem.

3.3.1 Brotten mot person

Brotten mot person upptas i 3–7 kap. BrB.

3.3.1.1 Brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB)

I 3 kap. BrB finns bestämmelser rörande orsakande av död eller fysisk skada eller sjukdom på person och framkallande av fara därför.

När BrB infördes straffbelades i kapitlet mord (1 §), dråp (2 §), barnadråp (3 §), fosterfördrivning (4 §), misshandel (5 §), grov misshandel (6 §), vållande till annans död (7 §), vållande till kroppsskada eller sjukdom (8 §) och framkallande av fara för annan (9 §).

Av nämnda straffbestämmelser har endast en upphävts, nämligen 4 § om fosterfördrivning. I detta lagrum stadgades fängelse i högst två år för den som med hjälp av invärtes eller utvärtes medel olovligen fördrev eller eljest dödade foster. Hade sådan gärning förövats av kvinnan själv, fick påföljden för henne efterges, om

omständigheterna var mildrande. Bestämmelsen upptog även en strängare straffskala – fängelse lägst ett och högst sex år – för fosterfördrivning som förövats av annan än kvinnan själv och som var att anse som grov. Bestämmelsen om fosterfördrivning, eller med andra ord illegal abort, upphävdes i samband med tillkomsten av den nuvarande abortlagen (SFS 1974:595 jämte senare ändringar). Genom denna vidgades möjligheten till legal abort betydligt i jämförelse med vad som hade gällt tidigare. Problemet med illegal abort minskade då självfallet i betydelse.

I propositionen med förslaget till den nuvarande abortlagen (prop. 1974:70 s. 75) uttalade föredragande departementschefen att den samhällsutveckling som ägt rum efter 1946 års lagändringar (då bl.a. möjligheten att efterge straffet för kvinnan vid mildrande omständigheter hade införts) ytterligare hade bidragit till att vidga klyftan mellan den då gällande lagstiftningen på detta område och de värderingar som rådde i samhället. Det hade således i allt högre grad kommit att framstå som både inhumant och från allmänpreventiv synpunkt meningslöst att upprätthålla ett straffhot mot kvinnan. Denna utveckling återspeglades också i det förhållandet att åtal mot kvinnor för fosterfördrivning efterhand hade blivit allt ovanligare och sedan åtskilliga år i praktiken helt hade upphört. Enligt departementschefen borde därför det då mera formella straffhotet mot kvinnan avskaffas. Däremot borde det fortfarande vara straffbart för annan än läkare att göra ingrepp på kvinna i fosterfördrivande syfte. Även läkare, som underlät att iaktta sina åligganden i ett abortärende, borde kunna drabbas av straffansvar.

I enlighet med det anförda upptogs i 1974 års abortlag bestämmelser om straffansvar dels för den som utan att vara behörig att utöva läkaryrket uppsåtligen utförde abort på annan (illegal abort), dels för läkare som åsidosatte vissa föreskrifter i abortlagen. Straffskalorna var betydligt mildare än i den straffbestämmelse om fosterfördrivning i BrB som samtidigt upphävdes.

Sedan BrB:s ikraftträdande har 3 kap. utökats med en straffbestämmelse om arbetsmiljöbrott (10 §, SFS 1991:679). I bestämmelsen föreskrivs att om brott, som i 7–9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott till straff som i nämnda lagrum sägs. Bestämmelsen innebar inte någon utvidgning av det straffbelagda området utan endast att vissa brott som tidigare rubricerades som vållande till annans död, vållande till

kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan i stället ska rubriceras som arbetsmiljöbrott. Rent pedagogiska skäl låg bakom lagändringen, som avstyrktes av Lagrådet.

Föredragande departementschefen framhöll (prop. 1990/91:140 s. 115) att det var en viktig och betydelsefull princip att strafflagstiftningen utformades så att såväl de som mera direkt berördes av olika straffbestämmelser som allmänheten i stort kunde bilda sig en uppfattning om vilka typer av förfaranden som var kriminaliserade. Ett medel för att leva upp till en sådan princip var att söka finna lämpliga och upplysande brottsbeteckningar för olika former av brott. Vid utarbetandet av BrB hade stor vikt lagts vid denna uppgift. Enligt departementschefen var det från denna utgångspunkt mindre lämpligt att åsidosätta av skyldigheter enligt arbetsmiljölagen föranledde ansvar enligt brottsbeteckningar som normalt förknippades med helt andra typer av förfaranden. Detta gällde särskilt med tanke på att straffansvar i de aktuella fallen regelmässigt brukade grunda sig på principen för s.k. företagaransvar. Detta innebar att den åtalade gärningen ofta bestod av en underlåtenhet av något slag vars relevans för den straffbara effekten sammanhänger med den garantställning som följde av skyldigheterna enligt arbetsmiljölagen. Enligt departementschefens mening måste det anses vara av ett betydande pedagogiskt värde, om brottets typ direkt framgick av straffbestämmelsen och det i denna fanns en direkt hänvisning till de särskilda skyldigheter som gjorde att bestämmelsen kunde bli tillämplig. Detta gällde inte minst vid bedömningen av om det fanns skäl att väcka talan om företagsbot, vilket alltid förutsatte att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av särskilda skyldigheter som var förenade med näringsverksamhet. Det kan påpekas att förutsättningarna för att döma ut företagsbot numera har ändrats väsentligt och att det inte längre krävs att brottsligheten inneburit ett sådant grovt åsidosättande (se prop. 2005/06:59).

Genom lagändring som år 1966 gjordes i 6 kap. 3 § föräldrabalken (FB) togs den sista resten av egentlig aganderätt för föräldrar gentemot sina barn bort (se NJA II 1966 s. 612). Efter ändringen fanns det inte någon bestämmelse i FB som berättigade föräldrar att i uppfostringssyfte använda aga, men heller inte någon bestämmelse som förbjöd detta. I rättstillämpningen gavs uttryck för viss tveksamhet om räckvidden i straffrättsligt hänseende av 1966 års lagändring. Genom lagändring år 1979 infördes dock i bestämmelsen i 6 kap. 3 § FB ett uttryckligt stadgande om att barnet inte fick

utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (se NJA II 1979 s. 472). Detta förbud mot aga har därefter överförs till 6 kap. 1 § FB (SFS 1983:47, NJA II 1983 s. 1). Införandet av det uttryckliga förbudet mot barnaga torde ha inneburit att det straffbara området för misshandel (3 kap. 5 §) vidgades i någon mån.

3.3.1.2 Brott mot frihet och frid (4 kap. BrB)

Bestämmelserna i 4 kap. BrB skyddar individens fysiska frihet i olika hänseenden, men även vissa andra rent personliga intressen som inte är av ekonomisk natur. Det handlar t.ex. om att få vara i fred, att inte bli störd och att kunna hålla sitt privatliv okänt för andra. (Se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 17.)

I sin ursprungliga lydelse innehöll kapitlet straffbestämmelser om människorov (1 §), olaga frihetsberövande (2 §), försättande i nödläge (3 §), olaga tvång (4 §), olaga hot (5 §), hemfridsbrott (6 §), olaga intrång (6 §), ofredande (7 §), brytande av post- eller telehemlighet (8 §) och intrång i förvar (9 §).

Straffbestämmelsen om försättande i nödläge är den enda av nämnda bestämmelser som har upphävts. Däremot har ett flertal nya straffbestämmelser införts i kapitlet och det pågår dessutom beredning av förslag till ytterligare flera nya straffbestämmelser.

Samtidigt som bestämmelsen i 3 § om försättande i nödläge upphävdes år 2004, infördes en bestämmelse om människohandel i 1 a §, vilken till största delen täckte även det område som hade straffsanktionerats i 3 §. Upphävandet av bestämmelsen om försättande i nödläge innebar därför i princip inte någon avkriminalisering.

Vad beträffar bestämmelsen om människohandel (SFS 2004:406) ersatte denna en tidigare bestämmelse om människohandel för sexuella ändamål, som hade införts år 2002 (SFS 2002:436). Båda bestämmelserna föranleddes av internationella instrument som tillkommit för att bekämpa människohandel i olika former, bl.a. Europeiska unionens råds rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet med dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.

I de internationella instrumenten beskrivs människohandeln som en verksamhet bestående av flera led. Genom olika bestämmelser i BrB var dessa led i allt väsentligt kriminaliserade redan innan straffbestämmelserna om människohandel för sexuella ändamål och därefter människohandel infördes.

Som skäl för att införa bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål anfördes (prop. 2001/02:124 s. 18 ff.) att även om de olika delarna i stor utsträckning redan torde vara straffbara, kunde man ifrågasätta om de alltid, när de förekom i sammanhanget människohandel, behandlades på ett fullt adekvat sätt i den gällande svenska lagstiftningen. Vidare påpekades att sådana gärningar som borde medföra ansvar för gärningsmannaskap för det fullbordade brottet människohandel enligt de svenska reglerna ibland endast kunde bedömas som förbrott eller medhjälp till brott. Vissa gärningar kunde dessutom vara att bedöma som icke straffbara former till förbrott eller förbrott till medhjälp. Det anförda talade enligt regeringens mening med styrka för att en särskild straffbestämmelse som täcker samtliga led av de mer typiska formerna av människohandel borde införas. Ett sådant särskilt straffansvar skulle bl.a. kunna bidra till att bättre synliggöra fenomenet med handel med människor. Införandet av en särskild straffbestämmelse ansågs även i övrigt kunna underlätta det internationella samarbetet mot människohandel, vilket var av grundläggande betydelse för en effektiv bekämpning av denna brottstyp.

Bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål medförde alltså att det straffsanktionerade området blev mer vidsträckt än tidigare.

I motiven till bestämmelsen om människohandel anfördes att de gärningar som enligt de internationella instrumenten ska utgöra straffbar människohandel fortfarande inte till alla delar var kriminaliserade enligt svensk rätt (se prop. 2003/04:111 s. 30 ff.). Bestämmelsen om människohandel innebar därför viss ytterligare utvidgning av det straffsanktionerade området.

År 1998 infördes straffbestämmelserna i 4 a § om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

För grov fridskränkning döms enligt paragrafen den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet för grov fridskränkning är fängelse lägst sex månader och högst sex

år. Brottet ska i stället betecknas som grov kvinnofridskränkning om det begås av en man mot en kvinna, med vilken han är eller har varit gift, eller med vilken han sammanbor eller har sammanbott under äktenskapsliknande förhållanden.

Som skäl för bestämmelsen anfördes att det kan vara svårt att inom det straffrättsliga regelverket tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat, systematiskt kränkande handlande som i och för sig utgörs av ganska bagatellartade gärningar (se prop. 1997/98:55 s. 76 f.).

Innebörden av bestämmelserna i 4 a § kan beskrivas så att flera redan tidigare kriminaliserade gärningar under vissa förutsättningar ska ges en gemensam brottsrubricering. Däremot har bestämmelserna inte medfört någon utvidgning av det straffsanktionerade området.

I betänkandet *Fridskränkningens brotten och egenmäktighet med barn*, SOU 2011:85, föreslår Fridskränkningens utredningen att bestämmelsen om grov fridskränkning ska utvidgas till att även innefatta överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och skadegörelsebrott (se 12 kap. BrB). Regeringen väntas under våren 2013 lägga en proposition baserad på betänkandet.

Den 1 oktober 2011 infördes en ny straffbestämmelse i kapitlet (4 b §). Enligt bestämmelsen ska den som förföljer en person genom vissa brottsliga gärningar, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, dömas för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år. De brottsliga gärningar som räknas upp i bestämmelsen är misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa, olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket, olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket, hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §, ofredande enligt 4 kap. 7 §, sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §, skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott, åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket och överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

I propositionen med förslaget till bestämmelsen anförde regeringen bl.a. följande (se prop. 2010/11:45 s. 67 f.). Genom införandet av fridskränkningens brotten hade getts uttryck för en skärpt syn på vissa upprepade kränkande gärningar som riktats mot en och samma närstående person och som varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla. Det var i linje med att det normalt måste anses betydligt allvarligare att kränka en annan person genom upprepade likartade gärningar än om något samband mellan gärningarna inte

föreligger. Enligt regeringen kunde dock det upprepade handlandet innebära en särskild kränkning av målsägandens integritet även när gärningarna inte kan kvalificeras som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, t.ex. därför att de inte varit ägnade att allvarligt skada målsägandens självkänsla eller därför att närstående-kravet inte är uppfyllt. Regeringen anförde att nuvarande straffmättningspraxis för sådan brottslighet inte kunde anses tillräckligt återspegla brottslighetens allvar. Mot denna bakgrund fanns det ett behov av att höja straffnivån för brottslighet av detta slag. En sådan höjning av straffnivån kunde åstadkommas genom att införa en särskild bestämmelse där det brottsliga handlandet utgjordes av flera brottsliga gärningar vilka kvalificerades genom rekvisit som angav när brottsligheten var särskilt straffvärd. Regeringen framhöll att med en sådan straffbestämmelse kunde anges en straffskala med ett minimistraff som på en lägsta nivå bättre återspeglade den samlade brottslighetens allvar.

Bestämmelsen om olaga förföljelse har således getts en liknande konstruktion som grov (kvinno)fridskränkning. Omfattningen av det straffsanktionerade området påverkas inte heller av att denna bestämmelse införts.

I betänkandet *Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap*, SOU 2012:35, föreslår Utredningen för stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap nya straffbestämmelser för att uppnå ett adekvat skydd. Enligt utredningens förslag ska två nya bestämmelser införas i 4 kap. BrB. Den första föreslagna bestämmelsen ska rubriceras äktenskapstvång (4 c §) och ska kriminalisera situationer när en person genom olaga tvång eller utnyttjande av persons utsatta belägenhet förmår annan att ingå äktenskap eller vissa äktenskapsliknande förbindelser som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av markarna var medborgare eller hade hemvist. Den andra bestämmelsen ska enligt förslaget rubriceras vilseledande till utlandsresa med tvångsåktenskapssyfte (4 d §). Enligt denna bestämmelse ska den som genom vilseledande förmår någon att resa till en annan stat än den han eller hon bor i syfte att tvinga personen till äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse dömas för vilseledande till utlandsresa med tvångsåktenskapssyfte (4 d §). Utredningen föreslår även att båda de ovan nämnda brotten ska kriminaliseras på försöksstadiet och att äktenskapstvång dessutom ska kriminaliseras på förberedelsestadiet (10 §).

Förslaget om införandet av en bestämmelse om äktenskapstvång innebär inte en ren nykriminalisering. Fram till år 1974 fanns det en bestämmelse i 7 kap. 2 § BrB som kriminaliserade olaga giftermål. Efter upphävandet av bestämmelsen om olaga giftermål har äktenskapstvång ansetts falla in under bl.a. olaga tvång (4 kap. 4 § BrB) (se NJA II 1962 s. 198, 1973 s. 206 och SFS 1973:648). De föreslagna bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till utlandsresa med tvångsäktenskapssyfte innebär dock en utvidgning av det straffsanktionerade området. Enligt förslaget ska nämligen andra situationer än de som kriminaliseras i dag genom t.ex. straffbestämmelserna om olaga tvång (4 §) och misshandel (3 kap. 5 och 6 §§) straffbeläggas. Några exempel på dessa situationer är en familjs användande av påtryckningar, som normalt inte är straffbara, såsom olika försök att skapa dåligt samvete, exempelvis med hänvisningen till en släktnings dåliga hälsa eller att en förälder hotar att ta livet av sig om personen i fråga står emot äktenskap (a. bet. s. 294 ff.). Utredningen föreslår även att de föreslagna bestämmelserna ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet som uppställs i 2 kap. 2 § BrB och att barnäktenskap ska kriminaliseras i 7 kap. BrB. Det senare förslaget beskrivs närmare i avsnittet som behandlar 7 kap. BrB.

Under våren 2013 väntas regeringen lägga en proposition som straffbelägger att olovligen med tekniskt hjälpmedel i hemlighet ta upp en bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller, på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. Enligt lagrådsremissen (*Kränkande fotografering*, överlämnad den 20 december 2012) ska dock straffansvar inte inträda om gärningen med hänsyn till syftet eller övriga omständigheter är försvarlig. Det nya brottet föreslås benämnas kränkande fotografering och stadgas i 6 a §.

Om den föreslagna bestämmelsen om kränkande fotografering genomförs innebär den en nykriminalisering. I svensk rätt har det tidigare inte funnits något förbud mot att utan samtycke filma eller fotografera en enskild person. I fall som rör fotografering eller filmning av en enskild har Högsta domstolen uttalat att gärningsmännen inte kan fällas till ansvar för själva fotograferingen eller filmningen. Högsta domstolen har i stället koncentrerat sig på frågan om gärningsmannen under eller efter fotograferingen eller filmningen begått en straffbelagd gärning såsom ofredande (7 §), sexuellt ofredande (6 kap. 10 §) eller ärekränkning (5 kap.) (se NJA 1992 s. 594, 1996 s. 418, 2008 s. 946). I lagrådsremissen föreslås även att bestämmelsen om olaga förföljelse (4 b §) ska utvidgas till att även

innefatta kränkande fotografering. Vidare föreslås en åtalsbegränsning och att brottet ska vara straffbart på förberedelsestadiet. Den föreslagna bestämmelsen bygger till viss del på integritetsskyddskommitténs mer långtgående förslag i slutbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten – bedömningar och förslag*, SOU 2008:3, och departementspromemorian, *Olovlig fotografering*, Ds 2011:1, med en i förhållande till kommitténs förslag annorlunda utformad straffbestämmelse om olovlig fotografering. Lagrådet har avstyrkt förslag till kriminalisering som lagts fram i en tidigare lagrådsremiss (*Kränkande fotografering*, överlämnad den 1 mars 2012). I den nya lagrådsremissen är det straffsanktionerade området mer begränsat.

Den straffbestämmelse avseende brytande av post- eller telehemlighet som vid BrB:s ikraftträdande upptogs i 8 § reviderades i viss utsträckning på 1990-talet (SFS 1993:601). Ändringen, som skedde i samband med antagandet av en ny telelag, innebar att tillämpningsområdet utvidgades så att bestämmelsen inte, såsom tidigare varit fallet, endast avsåg försändelser som befordrades genom allmän befodringsanstalt. Den 1 juli 2012 ersattes begreppet telemmeddelande med meddelande som förmedlas i ett elektroniskt kommunikationsnät. Syftet med ändringen var att skapa en ny terminologi som överensstämde med lag (2003:389) om elektronisk kommunikation som har ersatt bl.a. telelagen (upphävande av telelagen se SFS 2003:390). I propositionen anförde regeringen att ändringen inte var avsedd att innebära någon förändring i fråga om omfattningen av det straffrättsliga ansvaret (se prop. 2011/12:55 s. 58 ff. och 126). Som straffbart anges härefter i 8 § att olovligen bereda sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefodringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät (SFS 2012:280).

Ett decennium efter BrB:s ikraftträdande infördes i 9 a § en straffbestämmelse om olovlig avlyssning (SFS 1975:239). Samtidigt straffbelades i 9 b §, som ett självständigt brott, förberedelse till brytande av post- och telehemlighet respektive olovlig avlyssning (anbringande av tekniskt hjälpmedel med uppsåt att begå något av nämnda brott). Lagstiftningen, som avsåg att ge förstärkt skydd mot risker för integritetskränkningar som kan åstadkommas genom utnyttjande av akustiska hjälpmedel, innebar en klar utvidgning av det straffsanktionerade området.

Sedan år 1973 finns det vidare en straffbestämmelse om dataintrång i kapitlet (9 c §). Införandet av bestämmelsen innebar dock ingen nykriminalisering. När den s.k. datalagen ersattes av person-

uppgiftslagen (1998:204) överfördes nämligen datalagens straffbestämmelse om dataintrång (21 §) utan ändringar i sak till BrB. Sitt nuvarande innehåll fick straffbestämmelsen om dataintrång genom en lagändring år 2007 (se prop. 2006/07:66 och SFS 2007:213). Genom ändringen utvidgades och förtydligades dataintrångsbestämmelsen samtidigt som den moderniserades språkligt. En väsentlig orsak till lagändringen var att ett i vissa avseenden utvidgat straffansvar var nödvändigt för att Sverige fullt ut skulle uppfylla de åtaganden som EU:s rambeslut om angrepp mot informationssystemet kräver.

Bestämmelserna om brytande av post- och telehemlighet (8 §) samt dataintrång (9 c §) är för närvarande föremål för en översyn. Utredningen om it-brottskonventionen (Ju 2011:12) har bl.a. i uppgift att överväga behovet av skärpta straff för brytande av post- eller telehemlighet och dataintrång för att ge ett ökat utrymme att på ett nyanserat sätt beakta allvaret i ett storskaligt angrepp mot informationssystemet. Vidare ska utredningen analysera behovet av och lämna förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets kommande men ännu inte formellt antagna direktiv om angrepp mot informationssystemet och upphävande av det ovan nämnda rambeslut (2005/222/RIF). Utredningen har även i uppdrag att analysera behovet av författningsändringar för att Sverige ska kunna tillträda Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll. Uppdraget ska redovisas sommaren 2013 (se dir. 2011:98 och 2012:102).

Enligt ordalydelsen av bestämmelsen i 7 § straffbeläggs att handgripligen antasta eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofreda annan. Bestämmelsen har i praxis getts ett mycket vidsträckt tillämpningsområde och kommit att omfatta gärningar som inte liknar de angivna exemplen.

Tidigare har anförts att införandet av ett uttryckligt förbud mot barnaga i FB år 1979 bör ha vidgat det straffbara området för misshandel i någon mån. Även det område som straffsanktioneras genom bestämmelsen om ofredande bör ha utvidgats något genom nämnda förbud.

3.3.1.3 Ärekränkning (5 kap. BrB)

I 5 kap. BrB straffbeläggs vissa angrepp på individens anseende ("goda namn och rykte") och på självkänslan. Brotten kan beskrivas som fredskränkningar som sker genom påverkan på omgivningen i för den angripne ofördelaktig riktning eller genom påtaglig manifestation av en fientlig inställning (se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 17).

De straffbestämmelser om förtal (1 §), grovt förtal (2 §), förolämpning (3 §) och förtal av avliden (4 §) som upptogs i kapitlet vid BrB:s införande har inte ändrats alls. Inte heller har några nya straffbestämmelser införts i kapitlet.

3.3.1.4 Sexualbrott (6 kap. BrB)

I 6 kap. BrB straffbeläggs en rad kränkningar av individen i sexuellt hänseende, inklusive utnyttjande av barn, och främjande av prostitution (koppleri). Kapitlet syftar till att ge uttryck för fördömande av integritetskränkningar, inte för ett fördömande av synd. (Se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 17.)

Vid BrB:s ikraftträdande benämndes brotten i kapitlet sedlighetsbrott. Dessa var våldtäkt (1 §), våldförande (1 §), frihetskränkande otukt (2 §), otukt med barn (3 §), otukt med ungdom (4 §), otukt med avkomling (5 §), otukt med syskon (5 §), otuktigt beteende (6 §), koppleri (7 §), främjande av otukt (7 §) och förförelse av ungdom (8 §).

Fram till i dag har kapitlet genomgått en rad mer eller mindre genomgripande förändringar. Exempelvis genomfördes omfattande ändringar år 1984, då bl.a. beteckningen sexualbrott tillkom och ordet otukt togs bort från lagtexten (se prop. 1983/84:105). År 2005 företogs den senaste totalrevisionen av kapitlet (se prop. 2004/05:45).

Det område som straffsanktionerades genom kapitlets ursprungliga lydelse är i allt väsentligt fortfarande straffbelagt även om brottsbeteckningarna och brottsbeskrivningarna har förändrats i stor utsträckning. I några avseenden har dock avkriminalisering skett av det vid BrB:s ikraftträdande straffsanktionerade området.

När BrB:s infördes innehöll kapitlet en bestämmelse om otukt med syskon (5 §) som stadgade straffansvar för samlag med syskon. Med syskon avsågs såväl helsyskon som halvsyskon. År 1973 av-

kriminaliserades dock samlag med halvsyskon och sedan dess är endast samlag med helsyskon straffbelagt (se nuvarande 7 §).

Kapitlets ursprungliga lydelse innebar att straffbeläggningsen av homosexuellt umgänge i vissa fall var mer vidsträckt än beträffande heterosexuellt umgänge. Exempelvis var det enligt 4 § i vissa fall straffbart som otukt med ungdom att ha könsligt umgänge med annan av samma kön som var under tjuogoett år medan motsvarande bestämmelse beträffande heterosexuellt umgänge innehöll en åldersgräns på arton år. Nämda åldersgränser för homosexuella respektive heterosexuella förbindelser upptogs också i bestämmelsen i 8 § om förförelse av ungdom. Denna bestämmelse motsvaras i dag av 9 § om köp av sexuell handling av barn. De särskilda åldersgränserna för homosexuellt umgänge togs bort i slutet av 1970-talet.

I samband med 2005 års reform tillkom en ansvarsfrihetsregel beträffande vissa gärningar som riktar sig mot barn (14 §). Bestämmelsen innebär att dessa gärningar inte ska föranleda ansvar om det är uppenbart att de inte har inneburit något övergrepp mot barnet med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningarna och barnet samt omständigheterna i övrigt. Genom bestämmelsen har således skett en avkriminalisering av handlande som tidigare var straffbelagt. Det ska dock påpekas att den äldre regleringen innehöll en åtalsbegränsningsregel som innebar att åklagaren kunde underlåta åtal i de situationer som nu omfattas av 14 §. En sådan bestämmelse fanns redan i BrB:s ursprungliga lydelse (11 §).

I flera avseenden är det område som i dag straffsanktioneras i kapitlet mer vidsträckt än området som straffbelades genom 1965 års lydelse.

Viss utvidgning av det straffbelagda området är en följd av att begrepp som använts i den äldre regleringen har ersatts av andra som har en vidare innebörd. Som exempel kan nämnas att begreppet sexuellt umgänge (före 1984 kallat könsligt umgänge) genom 2005 års reform ersattes av begreppet sexuell handling.

Utvidgning av det straffbelagda området har också skett genom att äldre brottsbeskrivningar utökats med fler beteenden eller att rekvisit som tidigare ingått i beskrivningen tagits bort. Ett exempel på det förstnämnda är den bestämmelse om otuktigt beteende som fanns i 6 § när BrB infördes. I bestämmelsen, som var subsidiär till de föregående straffbestämmelserna, straffbelades bl.a. att beröra barn under femton år på ett sedlighetssårande sätt. En motsvarighet till detta straffbud finns i dag i 10 §. I denna bestämmelse straff-

beläggs, också subsidiärt till de föregående straffbuden, som sexuellt ofredande att sexuellt beröra barn under femton år, men också att förmå barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd. Ett annat exempel på en äldre brottsbeskrivning som fått ett vidare tillämpningsområde är koppleribestämmelsen (nuvarande 12 §). I samband med 1984 års reform fick några av de tidigare upptagna rekvisiten för straffbarhet utgå. Dessutom infördes det en bestämmelse om ansvar för en hyresvärd som får vetskap om att en förhyrd lägenhet används för prostitution och inte gör vad som skäligen kan begäras av honom för att få upplåtelsen att upphöra.

Det straffbelagda området har också utökats genom att det införts straffbestämmelser som helt saknade motsvarigheter i kapitlets ursprungliga lydelse. Det handlar om bestämmelserna om (grovt) utnyttjande av barn för sexuell posering (8 §), köp av sexuell tjänst (11 §) och kontakt med barn i sexuell syfte (10 a §).

Sveriges åtaganden till följd av EU:s rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi har haft betydelse för tillkomsten av bestämmelsen om utnyttjande av barn för sexuell posering (se prop. 2004/05:45 s. 93 ff.). I bestämmelsen straffbeläggs att främja eller utnyttja att ett barn under femton år utför eller medverkar i sexuell posering. Brottet kan också begås mot ett barn som är äldre men som inte fyllt arton år om poseringen är ägnad att skada barnets hälsa eller utveckling.

Köp av sexuell handling av barn var straffbelagt redan i den ursprungliga lydelsen av 6 kap. (förförelse av ungdom). Genom bestämmelsen om köp av sexuell tjänst har dock kriminaliseringen utsträckt till att omfatta även köp av sådana tjänster från vuxna personer. Brottet reglerades först i en särskild lag, lagen (1998:408) om köp av sexuella tjänster. I samband med 2005 års reform överfördes straffbestämmelsen till BrB.

Straffbestämmelsen i 10 a § om kontakt med barn i sexuell syfte tillkom år 2009 (se prop. 2008/09:149). För detta brott ska enligt bestämmelsen den dömas som, i syfte att mot ett barn under femton år begå en gärning för vilket straff föreskrivs i 4, 5, 6, 8 eller 10 §, träffar en överenskommelse med barnet om ett sammanträffande och därefter vidtar någon åtgärd som är ägnad att främja att ett sådant sammanträffande kommer till stånd. Bestämmelsen avser att skydda barn som inte fyllt femton år mot vad som i allmänt språkbruk kommit att kallas grooming eller grooming, dvs. att knyta ett barn känslomässigt till sig för att senare utsätta barnet för

sexuellt övergrepp. Bestämmelsen innebär inte till alla delar en ny-kriminalisering. De förfaranden som straffbeläggs i bestämmelsen torde nämligen i vissa fall kunna utgöra försök eller förberedelse till andra brott.

I betänkandet *Sexualbrottslagstiftning – utvärdering och reformförslag*, SOU 2010:71, föreslår Sexualbrottsutredningen dels att det genomförs en utvidgning av 1 § andra stycket, dels att det införs en helt ny och samtyckesbaserad bestämmelse där brottet ska rubriceras sexuellt övergrepp. Det först nämnda förslaget innebär att det inte bara ska vara straffbart att otillbörligt utnyttja den som befinner sig i ett hjälplöst tillstånd utan också den som annars har särskilda svårigheter att värna sin sexuella integritet (a. bet. s. 490 ff.). Den nya straffbestämmelse som föreslås är avsedd att tillämpas på sexuella kränkningar där gärningsmannen inte har behövt använda sig av tvång eller ett otillbörligt utnyttjande som medel för att genomföra en sexuell handling men där ett giltigt samtycke ändå inte finns. Som samtyckesrekvisit används i bestämmelsen termen ”tillåtelse”. Straffbestämmelsen föreslås vara subsidiär till bestämmelserna om våldtäkt (1 §) och sexuellt tvång (2 §) (a. bet. s. 495 ff.). Utredningen föreslår även att bestämmelsen om sexuellt utnyttjande av person i beroende ställning (3 §) ska upphävas som en konsekvens av utvidgningen av andra bestämmelser. Enligt förslaget ska första stycket i bestämmelsen om våldtäkt (1 §) få en delvis ändrad lydelse genom att formuleringen ”kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförliga med samlag” ersattes med ”den sexuella kränkningens allvar är jämförlig med påtvingat samlag” (a. bet. s. 488 ff.). Vidare föreslår utredningen att bestämmelsen om sexuellt ofredande (10 § andra stycket) ska ändras och att sexuellt ofredande av barn (10 § första stycket) ska utvidgas för att Sverige ska uppfylla de krav som följer av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (a. bet. s. 395 ff. och 502 ff.). Sammanfattningsvis innebär förslagen i betänkandet en utvidgning av det straffsanktionerade området. Under våren 2013 väntas regeringen lämna en proposition om en skärpt sexualbrottslagstiftning.

3.3.1.5 Brott mot familj (7 kap. BrB)

Vid BrB:s ikraftträdande omfattade 7 kap. straffbestämmelser om tvegifte (1 §), olaga giftermål (2 §), förvanskande av familjeställning (3 §) och egenmäktighet med barn (4 §).

Av nämnda bestämmelser har endast 2 § om olaga giftermål upphävts. I denna straffbelades bl.a. att gifta sig med den som till följd av sinnessjukdom eller tillfällig sinnesförvirring eller av annan sådan orsak inte hade rättslig handlingsförmåga och att tvinga någon till giftermål. Bestämmelsen upphävdes år 1973 med motiveeringen att fall där ansvar skulle kunna ifrågakomma då bedömdes som mycket sällsynta och att den som tvingar en annan person till äktenskap kan dömas för t.ex. olaga tvång (NJA II 1962 s. 198 och 1973 s. 206, SFS 1973:648). I betänkandet *Stärkt skydd mot tvångs-äktenskap och barnäktenskap*, SOU 2012:35, föreslår Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap att tvångs-äktenskap återigen ska regleras i en särskild straffbestämmelse (4 kap. 4 c §). För en mer ingående redogörelse rörande förslaget, se kapitlet om 4 kap. BrB.

Två straffbestämmelser har tillkommit i kapitlet. År 1994 infördes, med anledning av att det enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap blev möjligt för två personer av samma kön att låta registrera sitt partnerskap, en bestämmelse om olovligt ingående av äktenskap (1 § andra stycket). Genom bestämmelsen blev det straffbart för den som är partner i ett registrerat partnerskap att ingå äktenskap. (Nämnda lag om registrerat partnerskap upphävdes år 2009.)

Den ovan nämnda Utredningen för stärkt skydd mot tvångs-äktenskap och barnäktenskap att tvångsäktenskap föreslår i sitt betänkande (SOU 2012:35) att barnäktenskapsbrott ska straffbeläggas i 1 b §. Enligt förslaget ska den som förmår ett barn att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse som är giltig i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en var makarna var medborgare eller hade hemvist, dömas för barnäktenskapsbrott. Detsamma ska gälla den som tar initiativet till eller anordnar ett sådant äktenskap. I svensk rätt finns för närvarande ingen särskild bestämmelse som tar sikte på barnäktenskap. I fall av barnäktenskap har straffbestämmelser som misshandel (3 kap. 5 §) och olaga tvång (4 kap. 4 §) aktualiserats (se a. bet. s. 324). Utredningen anför att det finns starka skäl för att införa en särskild straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott. Enligt

förslaget ska även försök samt förberedelse till brottet kriminaliseras (5 §) och brottet ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. 2 § BrB. För att kriminaliseringen ska få avsedd verkan föreslår utredningen att det inte längre ska vara möjligt för barn över 15 år att få tillstånd att ingå äktenskap före 18 års ålder (se a. bet. s. 323 ff.). Om förslaget genomförs innebär det en utvidgning av det straffsanktionerade området.

År 2006 tillkom en straffbestämmelse om otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn (2 §). Bestämmelsen infördes med anledning av att Sverige skulle tillträda det av Förenta nationernas generalförsamling den 25 maj 2000 antagna fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi (se prop. 2005/06:68). Avsikten var främst att straffbelägga gärningar utförda av s.k. mellan-händer. Den brottsliga gärningen bestod i att genom olaga tvång eller vilseledande, eller genom att utlova eller ge otillbörlig ersättning, utverka samtycke eller tillstånd till någon annan persons adoption av en pojke eller flicka som inte fyllt arton år.

Bestämmelsen om egenmäktighet med barn (4 §) har utvidgats till att omfatta även den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Fridskränkingsutredningen lämnade i december 2011 sitt betänkande *Fridskränkingsbrotten och egenmäktighet med barn*, SOU 2011:85. Utredningen hade fått i uppdrag att bl.a. utreda straffansvar för egenmäktighet med barn (4 §) vid gemensam vårdnad (se dir. 2010:56 och 2011:63). Utredningen fann att straffansvaret vid dessa situationer inte är lämpligt utformat och föreslår att bestämmelsen ska ändras så att den även innefattar situationer när barn utan beaktansvärda skäl egenmäktigt hålls kvar av en av vårdnadshavarna (se a. bet. s. 143 ff.). I slutet på våren 2013 väntas regeringen lägga en proposition om egenmäktighet med barn.

3.3.1.6 Övriga förändringar i 3–7 kap. BrB

Den tidigare redogörelsen har avsett brottsbeskrivningar för fullbordade brott i 3–7 kap. BrB. I samtliga kapitel finns dock även bestämmelser som beträffande vissa av brotten straffbelägger försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott (s.k. osjälvtändiga brottstyper). Genom dessa bestämmelser vidgas

det område som straffbeläggs i de självständiga brottsbeskrivningarna.

I den mån det efter BrB:s ikraftträdande har förekommit att bestämmelser i 3–7 kap. om straffbeläggning av försök m.m. har upphävts har detta uteslutande berott på att straffbestämmelsen avseende det fullbordade brottet också har upphävts. Som exempel kan nämnas att när bestämmelsen om fosterfördrivning upphävdes föll även straffbeläggningsen av försök till detta brott bort.

Tendensen när det gäller straffbeläggningsen av osjälvständiga brott har i stället gått i riktning mot en ökad kriminalisering av dessa. Många av de nya straffbestämmelser som under årens lopp har införts i 4, 6 och 7 kap. har kompletterats med bestämmelser som stadgar ansvar för en eller flera osjälvständiga brottstyper. Som exempel kan nämnas att när det gäller människohandel är försök, förberedelse och stämpling straffbelagt, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott (4 kap. 1 a och 10 §§). Ett annat exempel är dataintrång som, under förutsättning att det fullbordade brottet inte skulle ha varit att anse som ringa, är straffbelagt på såväl försöks- som förberedelsestadiet (4 kap. 9 c och 10 §§). I vissa fall, t.ex. när det gäller de båda nyss nämnda brotten, synes den långtgående straffbeläggningsen av osjälvständiga brottstyper ha sin bakgrund i Sveriges åtaganden enligt internationella instrument. Den ökade kriminaliseringen av försök m.m. är dock inte enbart kopplad till nytillkomna straffbestämmelser. Även straffbestämmelser som fanns vid BrB:s införande (eller som hade en motsvarighet i den ursprungliga balken) har i ökad utsträckning kompletterats med straffansvar för osjälvständiga brottstyper. Ett helt färskt exempel på detta är att förberedelse till koppleri (6 kap. 12 och 15 §§) blev straffbart från den 1 juli 2011 (SFS 2011:511). Även denna förändring hade sin grund i ett internationellt åtagande, nämligen rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. Av brotten mot person är det för övrigt främst sexualbrotten i 6 kap. som i allt större omfattning har kommit att straffbeläggas som osjälvständiga brott.

Sammanfattningsvis har den ökade straffbeläggning av osjälvständiga brottstyper som ägt rum sedan BrB:s ikraftträdande medfört en påtaglig utvidgning av det område som straffsanktioneras i 3–7 kap.

Sedan BrB infördes har regleringen i de aktuella kapitlen också förändrats i avseenden som visserligen inte påverkar omfattningen av det straffbelagda området, men som ändå är av intresse för hel-

hetsbilden av straffsanktioneringen avseende brotten mot person. Dessa förändringar berörs översiktligt i det följande.

Sedan BrB trädde i kraft och fram tills i dag har straffskalorna för en stor andel av brotten i 3–7 kap. skärpts (vissa i flera omgångar). Straffskalan för ringa fall av misshandel (3 kap. 5 §) har t.ex. utvidgats från enbart böter till böter eller fängelse i sex månader (SFS 1993:207) och i bestämmelsen om vållande till annans död (3 kap. 7 §) har först maximistraffet för grovt brott höjts från fängelse i fyra år till fängelse i sex år (SFS 1993:1462) och därefter straffminimum för samma brott höjts från sex månaders fängelse till ett års fängelse (SFS 2010:370).

I mordbestämmelsen (3 kap. 1 §) har nyligen straffskalan ändrats så att straffet på viss tids fängelse har öppnats och utvidgats från tio år till lägst tio och högst arton år (SFS 2009:396). Syftet med lagändringen var att skapa utrymme för en mer nyanserad straffmätning för mord och en höjd straffnivå för det tidsbestämda straffet för detta brott (se prop. 2008/09:118).

För några av de brott som upptogs i kapitlen vid BrB:s ikraftträdande har inte bara straffskalan skärpts utan en särskild sådan införts för grova brott. Det gäller t.ex. olaga hot (4 kap. 5 §) och egenmäktighet med barn (7 kap. 4 §).

År 2010 ändrades bestämmelsen om grov misshandel (3 kap. 6 §) på så sätt att den befintliga straffskalan – fängelse lägst ett år och högst tio år – delades upp i två genom att straffminimum för sådana fall som ska bedömas som synnerligen grov misshandel sattes vid fyra års fängelse (SFS 2010:370). I förarbetena (se prop. 2009/10:147) kritiserades straffen för misshandel för att vara alltför milda. Genom lagändringen klassificerades en del av de fall som gäller grov misshandel som fall som bör anses vara synnerligen grova.

Den utveckling som har skett beträffande straffskalor m.m. i fråga om brotten mot person får rimligen tolkas så att dessa brotts typer sedan BrB:s ikraftträdande överlag kommit att anses som alltmer klandervärda. Under senare tid har dock fokus framför allt legat på allvarliga våldsbrott. Straffnivåutredningen, vars slutbetänkande (*Straff i proportion till brottets allvar*, SOU 2008:85) låg till grund för den delning av straffskalan för grov misshandel som beskrivits ovan, anförde (s. 16 f.) att de allvarliga våldsbrotten är undervärderade i förhållande till andra brott när det gäller straffnivån. Enligt utredningen var det främst två förändringar i samhället som talade för att allvarliga våldsbrott bör bedömas strängare. Den ena var att acceptansen för våld i samhället successivt har

minskat. Den andra var att en ökad välfärd har lett till att våldsbrott utgör ett relativt sett större hot mot den enskildes trygghet, sett i förhållande till annan brottslighet.

När det gäller 6 kap. finns det anledning att peka på några betydelsefulla förändringar av straffbestämmelserna som inte i sig har påverkat omfattningen av det straffbelagda området. En sådan viktig förändring var att tillämpningsområdet för våldtäkt utvidgades i samband med 2005 års reform. Genom att kravet på tvång ändrades kom en del andra gärningar som tidigare endast hade bedömts som sexuellt utnyttjande att omfattas av bestämmelsen om våldtäkt. Samtidigt infördes särskilda straffbestämmelser om våldtäkt mot barn och sexuellt övergrepp mot barn som inte upptog något krav på tvång. Gemensamt för de beskrivna ändringarna är att de har medfört att vissa gärningar numera rubriceras som allvarligare brott än enligt tidigare lagstiftning.

I detta sammanhang bör även förändringar avseende åtalsbestämmelserna i 3–7 kap. beröras. Åtalsbestämmelserna har betydelse för åklagares möjlighet och skyldighet att åtala för de olika brotten. Vid BrB:s ikraftträdande upptogs i 6 kap. vissa åtalsbegränsningsregler. Exempelvis fick våldtäkt och försök till sådant brott åtalas av åklagare endast om målsäganden hade angett brottet till åtal eller om åtal var påkallat ur allmän synpunkt. Nämda bestämmelser har numera upphävts och i dag finns inga åtalsbestämmelser i kapitlet. (Som tidigare redogjorts för har dock en åtalsbegränsningsregel som tog sikte på situationer där ålderskillnaden mellan gärningsman och offer var ringa ersatts med en bestämmelse som stadgar ansvarsfrihet i dessa fall, se 6 kap. 14 §). De åtalsbegränsningsregler som ursprungligen fanns i 3 kap. har vidare reducerats betydligt. Vad gäller ärekränkingsbrotten i 5 kap. är dessa i princip målsägandebrott, vilket innebär att åklagare inte har någon åtalsrätt. Redan enligt den ursprungliga lydelsen av 5 kap. fick dock allmänt åtal ske för förtal och grovt förtal, under den dubbla förutsättningen att målsäganden angav brottet till åtal och att åtal av särskilda skäl ansågs påkallat ur allmän synpunkt. Genom ett flertal lagändringar fram tills i dag har dock den allmänna åtalsrätten utvidgats beträffande ärekränkingsbrotten.

Det ovan sagda innebär att åklagarens rätt och plikt att åtala för brott mot person har utökats jämfört med vad som gällde när BrB infördes.

3.3.2 Förmögenhetsbrotten

I 8–12 kap. BrB regleras förmögenhetsbrotten.

3.3.2.1 Stöld, rån och andra tillgreppsbrott (8 kap. BrB)

Gemensamt för flertalet brott som sammanförts i 8 kap. BrB är att de riktar sig mot annans maktsfär i det att de kränker annans besittning.

I sin ursprungliga lydelse upptog kapitlet straffbestämmelser om stöld (1 §), snatteri (2 §), bodräkt (3 §), grov stöld (4 §), rån (5 §), grovt rån (6 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel (7 §), egenmäktigt förfarande (8 §), självtäkt (9 §), olovlig kraftavledning (10 §) och tillgrepp i skog eller mark m.m. (11 §).

Av nämnda straffbestämmelser är det endast 3 § om bodräkt som har upphävts (se SFS 1987:791). Upphävandet av bestämmelsen innebar inte någon avkriminalisering eftersom den endast hade föreskrivit att vissa fall av stöld skulle rubriceras som det privilegierade brottet bodräkt. Det rörde sig om tre fall; då någon stal lösöre vari han ägde del (samäganderättsfallet), då någon stal från dödsbo vari han var delägare (dödsbofallet) och då vissa anhöriga stal från varandra medan de sammanbodde (familjefallet). Straffet var böter eller fängelse i högst ett år. När förutsättningar för bodräktsansvar förelåg skulle dömas för detta brott och inte för stöld eller snatteri. Grov stöld omfattades däremot inte av privilegiationen.

Vid BrB:s ikraftträdande beskrevs i rånbestämmelsen (5 §) rån tvånget med uttrycket ”medelst våld å person eller medelst hot som innebär trängande fara”. Genom en lagändring år 1975 tillades beträffande hot att dit ska räknas även hot som ”för den hotade framstår som trängande fara”. Detta innebar en utvidgning av straffansvaret på så sätt att även situationer där någon blivit hotad med t.ex. en leksakspistol kunde falla under rånbestämmelsen. Redan tidigare hade dock i rättspraxis hot av detta slag ansetts vara rån tvång och med lagändringen uppnåddes därför bättre överensstämmelse mellan lagtext och fastslagen praxis.

Samtidigt med ovan nämnda ändring infördes ett andra stycke i paragrafen (se SFS 1975:1395). Bestämmelsen innebär att där ett förfarande som i och för sig faller under bestämmelsen om rån, med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, ska inte dömas för rån utan för det eller de

andra brott som förfarandet innefattar, t.ex. visst förmögenhetsbrott jämte brott enligt 3 eller 4 kap. BrB. Lagändringen syftade till att åstadkomma en större flexibilitet vid straffmätningen i fall där omständigheterna var sådana att minimistrafvet för rån (ett års fängelse) framstod som alltför strängt (se NJA II 1975 s. 726 f.). Omständigheter som kan vara relevanta är t.ex. att brottet avser ringa värde, att utövat våld är lindrigt, att ett hot är inte allvarligt menat och inte heller borde ha uppfattats som ett sådant och att såväl gärningsman som offer är berusade jämte att viss vänskaplig samvaro har föregått gärningen. Införandet av bestämmelsen påverkade inte omfattningen av det straffsanktionerade området.

År 2008 infördes i 10 a § en straffbestämmelse avseende den som olovligen leder värmeenergi ur ett rörledningssystem för uppvärmning, t.ex. rörledningar för fjärrvärme, eller till ett rörledningssystem för kylning, t.ex. rörledningar för fjärrkyla (se SFS 2008:264 och prop. 2007/08:60). Brottet, som rubriceras som olovlig avledning av värmeenergi, innebär att någon tillgodogör sig värme respektive kyla utan att betala till fjärrvärmeföretaget respektive fjärrkylföretaget. Straffstadgandet är utformat med bestämmelsen om olovlig kraftavledning i 10 § som förebild. Bestämmelsen innebär endast i viss mån en nykriminalisering. En del av de gärningar som nu bestraffas enligt 10 a § kunde tidigare medföra ansvar för andra förmögenhetsbrott, t.ex. bedrägeri, skadegörelse, olovligt brukande eller stöld, beroende på tillvägagångssättet och omständigheterna i det enskilda fallet. Genom att införa specialbestämmelsen om olovlig avledning av värmeenergi kom man dock ifrån problematiken med att straffskalorna skiljer sig åt för olika förmögenhetsbrott, vilket ansågs ge gärningsmannens tillvägagångssätt alltför stor betydelse (se a. prop. s. 73).

Sammanfattningsvis skiljer sig det område som vid BrB:s införande straffbelades i 8 kap. endast i ett fåtal mindre avseenden från det område som straffsanktioneras i kapitlet i dag.

Avslutningsvis ska nämnas att den 28 juni 2012 fick en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns ett behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för egendom och föreslå författningsändringar (Ju 2012:10). Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2013 (se dir. 2012:73).

3.3.2.2 Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. BrB)

I 9 kap. BrB upptas främst brott som innefattar ett med psykiska metoder företaget ingrepp i annans maktsfär (jfr. 8 kap. som avser ingrepp som företas med fysiska metoder). (Se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 126.)

Vid BrB:s ikraftträdande innehöll kapitlet straffbestämmelser om bedrägeri (1 §), bedrägligt beteende (2 §), grovt bedrägeri (3 §), utpressning (4 §), ocker (5 §), häleri (6 §), häleriförseelse (7 §), oredligt förfarande (8 §), svindleri (9 §) och ockerpantning (10 §).

De förändringar som har skett i kapitlet har endast i mycket liten mån inneburit att det område som straffsanktioneras i det samma har minskat. Det rör sig om ett par paragrafer som på 1970-talet ändrades så att de fick ett något snävare tillämpningsområde, 2 § om bedrägligt beteende och 8 § om oredligt förfarande. Ur bestämmelsen om bedrägligt beteende fick utgå ett stadgande om straff för tagande av betalning utöver fastställd taxa (se NJA II 1976 s. 564). Vidare utmönstrades en andra punkt i brottsbeskrivningen i 8 §, som stadgade att för oredligt förfarande skulle dömas, oavsett om skada uppkommit, där vilseledandet skett i utövning av yrke eller näring och avsett beskaffenhet, myckenhet eller ursprung av något som tillhandahållits mot vederlag (se NJA II 1970 s. 754). Stadgandet ansågs obehövligt efter tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring (numera ersatt av marknadsföringslagen [2008:486]).

Däremot har vid ett flertal tillfällen nya straffbestämmelser införts som sammantaget vidgar det i kapitlet straffsanktionerade området i betydande utsträckning.

År 1986 infördes ett andra stycke i bestämmelsen om bedrägeri (1 §) som utvidgar ansvaret för sådant brott. Enligt bestämmelsen döms den för bedrägeri som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. I bestämmelsen uppställs inte, till skillnad från i grundbestämmelsen om bedrägeri, något krav på att en fysisk person har blivit vilseledd till en viss disposition.

I 3 a § har införts en straffbestämmelse avseende subventionsmissbruk som kriminaliserar ändamålsstridig användning av bidrag eller förmåner som finansieras över eller på annat sätt påverkar

Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar (se prop. 1998/99:32).

Bestämmelsen har sin bakgrund i en av Europeiska unionens råd den 26 juli 1995 upprättad konvention om skydd av vad som då benämndes Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, den s.k. bedrägerikonventionen. Konventionen syftar till att säkerställa en bättre överensstämmelse mellan medlemsstaternas bestämmelser genom att fastställa straffrättsliga miniminormer för att effektivisera kampen mot bedrägerier mot gemenskapernas finansiella intressen och till att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna i kampen mot sådana brott. Bedrägerikonventionen ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för överföra vissa bestämmelser i konventionen angående bedrägeri, som riktar sig mot dåvarande Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, till den nationella straffrätten. Vissa av de gärningar som enligt konventionen ska straffbeläggas är i och för sig redan kriminaliserade som bedrägeri enligt BrB. Eftersom det i konventionen inte uppställs något krav på vilseledande har det dock, för att till fullo möta konventionens krav, bedömts som nödvändigt att införa bestämmelsen om subventionsmissbruk.

Straffbestämmelsen om ocker (5 §) utvidgades år 1986 med ett särskilt stadgande om kreditgivning i näringsverksamhet och liknande. Enligt den tillkomna bestämmelsen krävs inte, vilket är fallet enligt den ursprungliga, bevisning om att annans underläge har utnyttjats.

I kapitlets ursprungliga lydelse upptogs två straffbestämmelser, utformade som självständiga brottsbeskrivningar, som kriminaliserade efterföljande delaktighet i brott; häleri (6 §) och häleriförseelse (7 §). Dessa bestämmelser har utvidgats betydligt. Dessutom har kapitlet utökats med två nya bestämmelser som också straffbelägger viss efterföljande delaktighet i brott såsom självständiga brott. Det handlar om bestämmelserna om penninghäleri (6 a §) och penninghäleriförseelse (7 a §).

Grundtanken bakom häleriregleringen är en önskan att förhindra ett försvårande för ägaren att återfå en sak som frånhänts denne genom stöld, bedrägeri, förskingring eller annat brott. Vid BrB:s ikraftträdande straffbelades i häleribestämmelsen tre typer av gärningar; att ta befattning med något som var frånhänt annan genom brott (sakhäleri), att bereda sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv (vinningshäleri) och att hävda genom brott tillkommen fordran (fordringshäleri). Gemensamt för dessa tre former

av häleri var att häleriet förutsatte ett annat brott, ett s.k. förbrott. Häleribestämmelsen upptog särskilda straffskalor för såväl ringa brott som grovt brott. Om gärningsmannen i något av nämnda fall inte insåg, men hade skälig anledning att anta att brott förelåg, kunde denne dömas för häleriförseelse. Bestämmelsen om häleriförseelse skulle dessutom tillämpas beträffande vissa fall av culpös medverkan till det brott varigenom egendomen frånhändes annan.

Efter BrB:s ikraftträdande har den särskilda straffskala som fanns i 6 § för häleribrott som var ringa flyttats över till bestämmelsen i 7 § om häleriförseelse. I sak innebar förändringen inte annat än att brottsrubriceringen ändrades.

År 1980 ändrades regleringen vad avser sakhäleri genom att en bestämmelse om näringshäleri lades till i 6 §. Enligt den tillagda bestämmelsen ska för häleri också den dömas som i näringsverksamhet eller såsom ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande, förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Ändringen innebar att kravet på styrkt förbrott för häleriansvar slopades beträffande vissa hälerigärningar som begås i näringsverksamhet. I propositionen som föregick lagändringen (prop. 1979/80:66 s. 13) framhölls intresset av att effektivt kunna ingripa straffrättsligt i fall där någon köper vad som i realiteten är stöldgods och det klandervärda i att ta befattning med egendom under omständigheter som objektivt sett ger anledning att anta att godset frånhänts annan genom brott.

År 1991 slopades dock kravet på styrkt förbrott också när det gäller privatpersoner (se prop. 1990/91:127). Detta skedde genom att bestämmelsen i 7 § om häleriförseelse utvidgades till att omfatta förvärv eller mottagande av något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott, under förutsättning att det sker på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande. Det krävs inte, som i den ovan beskrivna bestämmelsen om näringshäleri, någon koppling till näringsverksamhet eller dylikt. Utvidgningen motiverades dels med goda erfarenheter av näringshälerikriminaliseringen, dels med att det hade visat sig att insatser som huvudsakligen koncentrerades mot den etablerade eller yrkesmässiga häleriverksamheten inte var tillräckliga för en effektiv bekämpning av stöldbrottsligheten (a. prop. s. 48).

Syftet med bestämmelsen i 6 a § om penninghäleri, som infördes 1999, är att den ska omfatta sådana brottsliga förfaranden som typiskt sett är att anse som penningtvätt och som innebär att s.k.

svarta pengar flyter in i den legala ekonomin (se prop. 1998/99:19 s. 70).

Vissa av de gärningar som räknas upp i penninghäleribestämmelsen straffbelades redan 1991 med anledning av att Sverige hade tillträtt Förenta Nationernas konvention den 19 december 1988 om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, den s.k. narkotika-brottskonventionen. Konventionen ställer krav på kriminalisering av penningtvätt i fråga om inkomster från narkotikabrottslighet. I bestämmelser, som fördes in i häleriparagrafen, straffbelades dels att otillbörligt främja möjligheterna för annan att tillgodogöra sig egendom som härrör från brottsligt förvärv eller värdet av sådan egendom, dels att med uppsåt att dölja egendomens ursprung medverka till att bortföra, överlåta, omsätta eller vidta annan sådan åtgärd med egendom som härrör från brottsligt förvärv. När bestämmelsen om penninghäleri tillkom fördes nämnda bestämmelser över till denna.

I bestämmelsen om penninghäleri upptogs också ett stadgande som utvidgade det straffbara området till att omfatta den som på ett mer kvalificerat sätt medverkar till åtgärder som är ägnade att dölja att annan har berikat sig genom brottslig gärning på annat sätt än genom förvärv. Exempel på sådana brott är skatt- och tullbrott som innebär att skatt, tull eller annan avgift undandras staten.

Brottet penninghäleriförseelse (7 a §) tillkom i samband med att kriminaliseringen av penningtvätt bröts ut ur häleribrottet och överfördes till det självständiga brottet penninghäleri. Innebörden av bestämmelsen, som har utformats som en motsvarighet till brottet häleriförseelse, är att för ringa fall och oaktsamt förfarande ska dömas för penninghäleriförseelse.

I betänkandet *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, SOU 2012:12, föreslår 2010 års penningtvätsutredning att bestämmelserna om penninghäleri (6 a §) och penninghäleriförseelse (7 a §) ska upphöra att gälla och ersättas av en lag om penningtvättsbrott. Denna lag föreslås innehålla straffbestämmelser om penningtvättsbrott, grovt penningtvättsbrott och penningtvättsförseelse. För att avgränsa det straffbara området föreslås att det i lagen ska finnas en exemplifierande och normerande uppräkningslista av vilket slags åtgärder som är straffbara. Enligt förslaget ska en handling vara straffbar som penningtvättsbrott om den innebär att någon överlåter, förvärvar, omsätter, överför eller vidtar annan sådan åtgärd med pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet, under förutsättning att gär-

ningen syftar till att antingen dölja egendomens ursprung eller främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde. Detsamma ska gälla den som tillhandahåller, förvärvar eller upprättar en handling som kan ge en skenbar förklaring till innehavet av pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet, den som deltar i transaktioner som utförs för skens skull, den som uppträder som bulvan eller som vidtar annan sådan åtgärd, om åtgärden har det angivna syftet. Vidare föreslår utredningen att det straffbara området för penningtvätt ska utvidgas på så sätt att den som begått förbrottet ska kunna dömas för penningtvättsbrott. Detta innebär att s.k. självtvätt kriminaliseras. Utredningen föreslår även att det under vissa omständigheter ska vara möjligt att döma till ansvar för penningtvättsbrott trots att förbrottet inte är styrkt. Enligt förslaget ska försök till penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott kriminaliseras. Tidigare har enbart grovt penningtvättsbrott på försöksstadiet varit straffbelagt. Den föreslagna lagen ska även innehålla bestämmelser om dispositionsförbud och förverkande. Sammanfattningsvis innebär förslaget att det straffsanktionerade området utvidgas.

3.3.2.3 Förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. BrB)

Flertalet av brotten i 10 kap. BrB kännetecknas av missbruk av egen maktsfär i vissa rättsförhållanden. Brotten innebär i regel att gärningsmannen har missbrukat ett visat förtroende. (Se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 126.) Sedan den 1 juli 2012 har även de s.k. korruptionshandlingarna placerats i detta kapitel.

Vid BrB:s ikraftträdande upptogs i kapitlet straffbestämmelser om förskingring (1 §), undandräkt (2 §), grov förskingring (3 §), olovligt förfogande (4 §), trolöshet mot huvudman (5 §), behörighetsmissbruk (6 §), olovligt brukande (7 §) och fyndförseelse (8 §).

Dessa straffbestämmelser ingår också i dag i kapitlet. Två av bestämmelserna – trolöshet mot huvudman respektive olovligt brukande – har genom lagändringar fått något vidgade tillämpningsområden.

När BrB infördes omfattade straffansvaret för trolöshet mot huvudman (5 §) personer som på grund av förtroendeställning fått att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn över

skötseln därav. År 1986 – samtidigt med att det företogs en redaktionell förenkling av bestämmelsen – ändrades brottsbeskrivningen så att straffansvaret utsträcktes till att omfatta även personer i förtroendeställning som av sin huvudman anförtrotts att självständigt svara för kvalificerade tekniska uppgifter. I förarbetena anfördes (prop. 1985/86:65 s. 46) att avsikten inte var att utvidga kriminaliseringen av lojalitetsbrott i tjänst- eller avtalsförhållanden i någon betydande utsträckning. Det var tekniska funktionärer i ledande ställning, som t.ex. ledare av forsknings- eller utvecklingsprojekt, föreståndare för datorcentraler och liknande tekniskt ansvariga personer i nyckelpositioner som omfattades av straffbudet.

Många av de gärningar som bestämmelsen om trolöshet mot huvudman utsträcktes till att omfatta torde redan tidigare ha varit straffbara enligt lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (se a. prop. s. 26). Enligt denna lag var dock den straffbara kretsen av personer, med vissa undantag, inskränkt till dem som var anställda i näringsverksamheten. Ansvar enligt bestämmelsen om trolöshet mot huvudman kunde däremot drabba även utomstående konsulter. I detta avseende innebar lagändringen således en nykriminalisering.

Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen om olovligt brukande (7 §) straffades den som olovligen brukade annans sak, som han hade i besittning, och därigenom vållade skada eller olägenhet. År 1986 utvidgades det straffbara området genom att kravet på att brottsobjektet skulle befinna sig i gärningsmannens besittning upphävdes. Lagändringen syftade till att anpassa kriminaliseringen till nya former av olovligt användande som hade följt i spåren av den tekniska utvecklingen och för vilka det måste betraktas som främmande att använda besittningsbegreppet. Vad som avsågs var framför allt olovligt användande av annans telefon och sådant olovligt utnyttjande av någon annans datoranläggning som kan ske via exempelvis gärningsmannens egen datorförbindelse (s.k. tidsstöld). (Se prop. 1985/86:65 s. 28 f.)

Den 1 juli 2012 genomfördes flera väsentliga ändringar i 10 kap. I kapitlet infördes då bestämmelser om tagande av muta (5 a §), givande av muta (5 b §), grovt tagande av muta (5 c §), handel med inflytande (5 d §) och vårdslös finansiering av mutbrott (5 e §).

Tidigare föreskrevs de grundläggande korruptionshandlingarna, mutbrott och bestickning, i 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § BrB. Ämbetsbrottsreformen år 1975 föranledde ett antal ändringar i dessa brott (se prop. 1975:78). Före denna reform var kretsen av

dem som skyddas bestämd så att det skulle vara fråga om brott mot innehavare av ämbete eller annan befattning varmed ämbetsansvar var förenat.

För straffbestämmelsen i dåvarande 20 kap. 2 § (nuvarande 10 kap. 5 a §) medförde ämbetsansvarsreformen att den tidigare brottsbeteckningen tagande av muta eller av otillbörlig belöning byttes till mutbrott och att beskrivningen av personkretsen för ansvar enligt lagrummet ändrades. Bestämmelsen har därefter ändrats flera gånger. År 1977 utvidgades personkretsen för ansvar för mutbrott så att den omfattar inte bara den offentliga sektorn utan även den privata (SFS 1977:103). Därmed straffbelades i bestämmelsen gärningar som förut varit straffbelagda i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Internationella åtaganden har föranlett flera ändringar i bestämmelsen. Bland annat har personkretsen i bestämmelsen vidgats så att den omfattar vissa utländska ministrar och parlamentsledamöter (se SFS 1999:97 och 2004:404). Genom dessa ändringar har också brottsbeskrivningen vidgats till att omfattar situationer där mutan tillfaller annan än den vars tjänsteutövning påverkas av mutan.

Före 1975 års ämbetsbrottsreform stadgades i bestämmelsen om bestickning straffansvar för den som lämnade, utlovade eller erbjöd muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av befattning varmed ämbetsansvar var förenat. Avskaffandet av ämbetsansvaret nödvändiggjorde att personkretsen för bestickning bestämdes på ett annat sätt än tidigare. På samma sätt som ovan nämnts för mutbrott, har personkretsen för bestickningen successivt utvidgats (se SFS 1977:103, se SFS 1999:97 och 2004:404). De internationella åtagandena har även föranlett en utvidgning i fråga om vem mutan eller den otillbörliga förmånen ska ha varit avsedd för (prop. 1998/99:32).

Genom den ändring som skedde den 1 juli 2012 togs uppräkningslistan av personer som kunde straffas för mutbrott och bestickning bort. Syftet med denna ändring var att på ett förenklat sätt ange den personkrets som kan träffas av mutansvar (se prop. 2011/12:79 s. 1). Numera kan straffansvar komma i fråga när en otillbörlig förmån tas emot av eller lämnas till var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag. Personkretsen har även utvidgats till att omfatta deltagare eller funktionärer i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning.

Vid denna ändring byttes även brottsbeteckningarna, mutbrott och bestickning, till tagande av muta respektive givande av muta.

Bestämmelserna är generellt reglerade och omfattar brottslighet i både offentlig och privat sektor.

Brotten tagande av muta (5 a §) och givande av muta (5 b §) består i att gärningsmannen "tar emot, godtar ett löfte om eller begär" respektive "lämnar, utlovar eller erbjuder". I propositionen anförde regeringen att ingen påtaglig olägenhet kan anses följa av det förhållandet att straffansvaret omfattar annat handlande än givande och tagande (se a. prop. s. 26).

I och med ändringen år 2012 infördes, utöver de ovan berörda bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta, tre nya paragrafer i 10 kap. BrB. Den första anger under vilka omständigheter tagande respektive givande av muta ska bedömas som grovt brott. I de andra bestämmelserna straffbeläggs handel med inflytande (5 d §) och vårdslös finansiering av mutbrott (5 e §).

Handel med inflytande är subsidiär i förhållande till tagande av muta och givande av muta. Det har tidigare i svensk rätt inte funnits någon motsvarande kriminalisering. Av art. 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption framgår att staterna ska kriminalisera handel med inflytande. Sverige har en reservation mot att kriminalisera handel med inflytande, men regeringen bestämde år 2012 att straffbelägga gärningen (se a. prop. s. 16).

Vårdslös finansiering av muta utformades med beaktande av Lagrådets synpunkter. Det är en nykriminalisering och det har inte tidigare funnits någon motsvarande straffbestämmelse i svensk rätt (se a. prop. 2011/12:79 s. 49). Bestämmelsen straffbelägger vissa fall av oaktsam medverkan till olika mutbrott.

Den ändring av 10 kap. som skedde den 1 juli 2012 medförde att det straffbara området utvidgades till att omfatta flera personer och att beteenden som tidigare inte hade varit straffbelagda kriminaliserades.

3.3.2.4 Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. BrB)

Brotten i 11 kap. BrB kännetecknas av missbruk av egen maktsfär i skuldförhållanden (se N. Jareborg och S. Friberg, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2010, s. 126).

När BrB infördes omfattade kapitlet straffbestämmelser om oredlighet mot borgenärer (1 §), grov oredlighet mot borgenärer (2 §), vårdslöshet mot borgenärer (3 §), mannamån mot borgenärer

(4 §) och bokföringsbrott (5 §). Dessa brott benämndes gäldenärsbrott.

Betydelsefulla ändringar i kapitlet har genomförts vid i huvudsak tre tillfällen: 1976, 1986 och 2005.

Bestämmelsen i 4 § om mannamån mot borgenärer (numera är brottsrubriceringen otillbörligt gynnande av borgenär) fick genom lagändringen år 1976 en helt ny lydelse (se prop. 1975/76:82). Ändringen innebar att betalning av förfallen skuld i princip avkriminaliserades.

1976 års ändringar innebar även en viss vidgning av det straffsanktionerade området. I BrB:s ursprungliga lydelse hade det för förmögenhetsbrotten utmärkande kravet på skada getts en speciell utformning i 11 kap. Skaderekvisitet var utformat så att gäldenären genom gärningen antingen försatte sig på obestånd eller, om han redan var på obestånd, förvärrade detta. Detta innebar att skada skulle ha uppkommit i det enskilda fallet för att ansvar skulle kunna utdömas. Denna förutsättning övergavs sedan i två steg, varav det första togs vid 1976 års lagändringar och det andra vid 1986 års reform. Vad som skedde år 1976 var att ansvaret för oredlighet mot borgenärer enligt 1 § utvidgades till att omfatta även gärningar varigenom gäldenären framkallade allvarlig fara för att han skulle komma på obestånd.

Genom 1986 års reform erhöll kapitlet sin nuvarande lydelse. Samtliga brottsbeskrivningar ändrades då i större eller mindre mån. Eftersom ordet gäldenär utmönstrades ur flera av straffbestämmelserna ändrades kapitelrubriken från "Om gäldenärsbrott" till "Om brott mot borgenärer m.m.". Reformen innebar att det område som dessförinnan hade straffbelagts i kapitlet vidgades i vissa avseenden.

I samband med reformen frångicks helt det krav på inträffad skada som gällde vid BrB:s ikraftträdande (se ovan). Lagändringarna innebar att de i 1 § (oredlighet mot borgenärer) och i 3 § (vårdslöshet mot borgenärer) upptagna förfarandena straffbelades utan något krav på en till obestånd relaterad effekt. Sedan dess uppställs i stället som förutsättning att de företas i ett visst ekonomiskt läge: när gärningsmannen är på obestånd eller när påtaglig fara föreligger för att han skulle komma på obestånd. I 1 § stadgas dessutom straffansvar för den som genom något där angivet förfarande försätter sig på obestånd eller framkallar påtaglig fara för att han ska komma på obestånd.

Enligt kapitlets ursprungliga lydelse krävdes för straffbarhet enligt flertalet av bestämmelserna att gärningsmannen redan då

gärningen förövades var skuldsatt. Detta kom till uttryck på så sätt att gärningsmannen i brottsbeskrivningarna betecknades som gäldenär. Vid brottet mannamån mot borgenärer (4 §) kom denna begränsning också till uttryck i effektrekvisitet, där det talades om åtgärder som avsevärt förringade övriga borgenärers rätt.

Efter 1986 års reform uppställs inte längre något krav på att gärningsmannen är gäldenär när det gäller brotten (grov) oredlighet mot borgenärer, vårdslöshet mot borgenärer och mannamån mot borgenärer (otillbörligt gynnande av borgenär). Vid den straffrättsliga bedömningen ska därför beaktas också sådana skulder som man klart kunde förutse vid gärningstillfället men som då ännu inte uppkommit, s.k. latent skulder (se prop. 1985/86:30 s. 27). Vid reformen ändrades även det ovan beskrivna effektrekvisitet i bestämmelsen om mannamån mot borgenärer till ett farerekvisit. För straffansvar krävs därefter endast att gärningen medfört påtaglig fara för att andra borgenärers rätt ska förringas avsevärt.

Bestämmelsen om bokföringsbrott (5 §) vidgades vid 1986 års reform så att det blev möjligt att som gärningsman döma inte bara den som själv är bokföringsskyldig utan även den som faktiskt sköter bokföringen åt någon bokföringsskyldig. Straffansvaret för bokföringsbrott har därefter också vidgats något som en följd av att den år 1999 antagna bokföringslagen har ett mer vidsträckt tillämpningsområde än den tidigare hade.

Dessutom har utvecklingen i praxis haft betydelse för omfattningen av det straffbara området för bokföringsbrott. I ett avgörande från år 2004 (NJA 2004 s. 616) utvidgade Högsta domstolen bestämmelsen genom att bedöma underlåtenhet att inom föreskriven tid upprätta årsredovisning som bokföringsbrott. Domen, som innebär att den omständigheten att en årsredovisning inte har upprättats kan föranleda ansvar för bokföringsbrott oberoende av om den löpande bokföringen ger en fullgod överblick över verksamhetens resultat och ställning, har ådragit sig stark kritik från flera håll. I betänkandet *Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m.*, SOU 2009:46, har föreslagits att bestämmelsen om bokföringsbrott i brottsbalken ändras. Syftet med ändringen är att säkerställa att enbart den omständigheten att ett företag inte har upprättat årsredovisning inte är straffbart. För att ett straffbart åsidosättande av bokföringsskyldigheten ska föreligga menar utredningen att det bör krävas att företagets bokföring i övrigt är behäftad med sådana brister att det inte i huvudsak går att bedöma verksamhetens resultat och ställning.

De senaste mer omfattande ändringarna i kapitlet gjordes år 2005 (se prop. 2004/05:69). Dessa innebar i huvudsak en utvidgning av det straffsanktionerade området. Exempelvis infördes i 1 § en bestämmelse som innebär att en gäldenär kan straffas i vissa situationer även för underlåtenhet att medverka till att tillgångar som finns utomlands och som ingår i konkursen ställs till konkursförvaltningens disposition.

Genom 2005 års lagändringar infördes dock även en särskild ansvarsfrihetsregel i 2 § när det gäller brott mot upplysningsplikten (sådana brott sammanfördes samtidigt i nämnda paragraf med den gemensamma rubriceringen försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning). Bestämmelsen om ansvarsfrihet utgör en anpassning till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och rätten att tåla. Den innebär att ansvar inte ska utdömas för det fall gäldenären vid konkurs haft rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för honom eller henne. Vidare ska ansvar inte utdömas om ett förtigande eller en oriktig uppgift vid konkurs, skuldsanering eller förhandling om offentligt ackord saknar betydelse för det som saken avser.

Bestämmelsen i 4 § om mannamån mot borgenärer moderniserades språkligt år 2005 och erhöll i samband med detta en ny brottsrubricering, otillbörligt gynnande av borgenär.

3.3.2.5 Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)

I sin ursprungliga lydelse upptog 12 kap. BrB straffbestämmelser om skadegörelse (1 §), åverkan (2 §), grov skadegörelse (3 §) och tagande av olovlig väg (4 §). Kapitlet omfattar i dag samma straffbestämmelser. Brottbeskrivningarna i bestämmelserna har inte ändrats sedan BrB infördes.

3.3.2.6 Övriga förändringar i 8–12 kap. BrB

Sedan BrB:s ikraftträdande har inte någon bestämmelse i 8–12 kap. om straffbeläggning av försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott upphävts. I dessa kapitel har, i likhet med vad som ovan har konstaterats beträffande straffbeläggningsen av osjälvständiga brottstyper i 3–7 kap., utvecklingen i stället gått i riktning mot en ökad kriminalisering av försök m.m. Som exempel kan nämnas att det år 2001 infördes bestämmelser i 9 kap. 11 § som straffbelägger brotten grovt häleri och grovt penninghäleri på för-

söks-, förberedelse- och stämpelnivå (se prop. 2000/01:133). Vidare har det tillkommit bestämmelser i 10 kap. 9 § och 11 kap. 6 § som straffbelägger förberedelse till grov förskingring och förberedelse till grovt bokföringsbrott (se prop. 2010/11:76). Även förberedelse till grovt givande av muta är kriminaliserat i 10 kap. 9 § (SFS 2012:301 och tidigare SFS 2011:511).

Sammanfattningsvis har den ökade straffbeläggning av försök m.m. som skett sedan BrB infördes medfört en inte obetydlig utvidgning av det område som straffsanktioneras i kapitlen om förmögenhetsbrotten.

Beträffande sådana ändringar i 8–12 kap. som inte påverkar omfattningen av det straffbelagda området, men som ändå kan vara av intresse i sammanhanget, bör följande nämnas.

Under åren som gått sedan BrB infördes har straffskalorna för flera av brotten i de aktuella kapitlen skärpts. Exempelvis har genom en lagändring år 1993 bestämmelsen om häleri (9 kap. 6 §) ändrats så att straffmaximum för grovt brott höjts från fyra till sex års fängelse. Vidare har, för att förebygga och bekämpa klotter, straffmaximum för skadegörelse (12 kap. 1 §) höjts från fängelse sex månader till ett år (SFS 2003:857, prop. 2002/03:138). Som ytterligare exempel kan nämnas att fängelse har införts i straffskalan för ringa bokföringsbrott (11 kap. 5 §) år 2005 (SFS 2005:242) och att i bestämmelsen om utpressning (9 kap. 4 §) har straffminimum för grovt brott nyligen höjts till lägst ett års fängelse (SFS 2010:370).

För några av de brott som upptogs i kapitlens ursprungliga lydelse har det införts en särskild straffskala för grova brott. Det gäller t.ex. olovlig kraftavledning (8 kap. 10 §) och olovligt brukande (10 kap. 7 §). Vad gäller bokföringsbrott (11 kap. 5 §) har tillkommit inte bara en särskild straffskala för grovt brott utan även en särskild brottsrubricering, grovt bokföringsbrott (SFS 2005:242).

Avslutningsvis bör även förändringar avseende åtalsbestämmelserna i 8–12 kap. beröras. Som tidigare nämnts, har åtalsbestämmelserna betydelse för åklagares möjlighet och skyldighet att åtala för de olika brott som straffbeläggs i kapitlen.

Vad gäller brott enligt 8–10 kap. fanns vid BrB:s ikraftträdande åtalsbegränsningsregler som innebar att åklagare beträffande flertalet av brotten, om de begåtts mot närstående, fick väcka åtal endast efter angivelse av målsäganden eller om det var påkallat ur allmän synpunkt. Dessa åtalsbegränsningsregler gäller fortfarande.

I 9 kap. har åtalsbestämmelserna genom lagändringar år 1976 och år 1994 utökats med bestämmelser om att bedrägeri och bedräg-

ligt beteende som består i avtalsstridigt uttag på eget konto och s.k. snyltning (se 9 kap. 2 § andra stycket BrB) får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

I 10 kap. fanns vid BrB:s införande en bestämmelse om åtalsbegränsning beträffande olovligt förfogande som avsåg gods som förvärvats på avbetalning med ägarförbehåll. För att åklagare skulle få åtala krävdes att åtal av särskilda skäl var påkallat ur allmän synpunkt. Denna regel utvidgades år 1994 så att åtalsbegränsningen numera också gäller vid brotten undandräkt och olovligt brukande samt beträffande hyrd egendom. I och med 2012 års reform av korrupsionsbrotten har även åtalsbegränsningsregler avseende tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av muta (SFS 2012:301) tillkommit i 10 kap.

11 kap. innehöll fram till år 1976 inga åtalsbestämmelser. Då infördes i 8 § en regel om åtalsbegränsning som fortfarande gäller. Den innebär att vårdslöshet mot borgenärer får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Den bestämmelse om åtalsbegränsning beträffande åverkan och tagande av olovlig väg som vid BrB:s införande upptogs i 12 kap. gäller fortfarande (6 §).

Sammanfattningsvis har åtalsbegränsningsreglerna beträffande förmögenhetsbrott blivit allt fler sedan BrB:s ikraftträdande. Detta innebär att åklagarens rätt och plikt att åtala för denna typ av brott har inskränkts jämfört med vad som gällde när BrB infördes.

3.3.3 Brotten mot allmänheten

Brotten mot allmänheten regleras i 13–15 kap. BrB. Gärningarna som straffbeläggs i dessa kapitel är tämligen olikartade men kan sägas ha det gemensamt att den brottsliga gärningen innebär en viss allmänfara. På grund av sin särskilda farlighet straffbeläggs brotten mot allmänheten på ett tidigare stadium än vad som i regel är fallet med brotten mot enskild. Brotten mot allmänheten kan, till skillnad från vad som i allmänhet gäller vid brotten mot enskild, fullbordas utan att det är bestämt vare sig om det rör person eller egendom eller mot vem angreppet riktar sig. 13–15 kap. BrB innehåller i stort sett gemensamma bestämmelser om frihet från ansvar eller straffnedsättning vid frivilligt avvärijande av faran. (Se L. Holmqvist m.fl., *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13–24, lössbladssystem*, BrB 13 kap. s. 1.)

3.3.3.1 Allmänfarliga brott (13 kap. BrB)

I 13 kap. BrB upptas bestämmelser som straffbelägger framkallande av fara för en rad särskilt viktiga intressen, såsom människors liv och hälsa, särskilt betydelsefull egendom eller viktiga anläggningar m.m. I åtskilliga fall rör det sig om kvalificeringar av brott mot enskild, vilka kännetecknas av att fara kan riktas mot både person och egendom. (Se N. Jareborg, *Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten*, 1986, s. 18.)

Vid BrB:s ikraftträdande omfattade kapitlet straffbestämmelser om mordbrand (1 §), grov mordbrand (2 §), allmänfarlig ödeläggelse (3 §), sabotage (4 §), grovt sabotage (5 §), allmänfarlig vårdslöshet (6 §), spridande av gift eller smitta (7 §), förgöring (8 §), vårdslöshet med gift eller smittämne (9 §) och underlåtenhet att avvärja allmänfara (10 §).

Ingen av dessa straffbestämmelser har upphävts. Däremot har det skett en vidgning av det i kapitlet straffsanktionerade området dels genom att det har införts nya straffbud om kapning (5 a §), sjö- eller luftfartssabotage (5 a §) och flygplatssabotage (5 b §), dels genom att det subjektiva rekvisitet i bestämmelsen om vårdslöshet med gift eller smittämne (9 §) har ändrats från grov oaktsamhet till enbart oaktsamhet (se prop. 1987/88:85).

De gärningar som straffbeläggs i 5 a § är vissa våldshandlingar riktade mot flygplan, fartyg i civil yrkesmässig sjöfart, bussar, tunga lastbilar, tåg, spårvagnar, tunnelbanetåg och havsplattformar. I 5 b § straffbeläggs våldshandlingar riktade mot flygplatser som är öppna för internationell trafik. Bestämmelserna, som har sin bakgrund i Sveriges åtaganden enligt internationella dokument, har tillkommit i flera steg. Dessa redovisas nedan.

Med anledning av Sveriges tillträde till de s.k. Haag- och Montrealkonventionerna, som tar sikte på gärningar som begås ombord på eller är riktade mot flygplan under flygning och som därför äventyrar flygsäkerheten, infördes år 1971 en bestämmelse om kapning av luftfartyg i 5 a § (se NJA II 1971 s. 744) och tillades år 1973 i denna paragraf ett andra stycke om luftfartssabotage (se prop. 1973:92). De gärningar som straffbelades som luftfartssabotage omfattades till stor del redan av bestämmelsen om sabotage i 4 §. Samtidigt gjordes bestämmelsen om allmänfarlig vårdslöshet i 6 § tillämplig på vållande av sådan skada som avses i bestämmelsen om luftfartssabotage.

År 1988 antogs i Montreal ett tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen, i vilket uppställdes krav på kriminalisering av vissa våldshandlingar mot flygplatser. Som en följd av Sveriges ratifikation av tilläggsprotokollet infördes straffbestämmelsen om flygplatssabotage i 5 b § (se prop. 1989/90:130). Bestämmelsen om allmänfarlig vårdslöshet i 6 § gjordes tillämplig också på skada som avses i bestämmelsen om flygplatssabotage.

Samma år, 1988, antogs i Rom en konvention om brott mot sjöfartens säkerhet och ett anslutande protokoll om brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln. Sveriges ratifikation av dessa instrument medförde behov av att vidga bestämmelsen om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage i 5 a § till att omfatta även våldshandlingar mot vissa fartyg som används i sjöfart och havsplattformar (se a. prop.). Brottbenämningarna ändrades samtidigt från kapning av luftfartyg och luftfartssabotage till kapning respektive sjö- eller luftfartssabotage.

År 2003 skedde den senaste utvidgningen av bestämmelsen i 5 a § (se prop. 2002/03:38). För att genomföra det inom EU antagna rambeslutet om bekämpande av terrorism ändrades då bestämmelsen om kapning så att detta brott numera omfattar våldshandlingar även mot buss, tung lastbil och maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare.

År 1981 infördes i kapitlet dels en bestämmelse om miljöbrott i 8 a §, dels en bestämmelse om vållande till miljöstörning i 9 §. Båda dessa straffbud ersattes den 1 januari 1999 av bestämmelser i den då införda miljöbalken (1998:808).

3.3.3.2 Förfalskningsbrott (14 kap. BrB)

Straffbestämmelserna i 14 kap. BrB syftar till att allmänt skydda tilltron till främst skriftliga handlingar och vissa andra slag av objekt.

Enligt kapitlets ursprungliga lydelse straffbelades urkundsförfalskning (1 §), förvanskning av urkund (2 §), grov urkundsförfalskning (3 §), undertryckande av urkund (4 §), signaturförfalskning (5 §), penningförfalskning (6 §), märkesförfalskning (7 §), förfalskning av fast märke (8 §), brukande av något förfalskat (9 §) och olaga spridande av efterbildning (10 §).

Sedan BrB:s ikraftträdande har en straffbestämmelse tillkommit. Den 1 april 2001 infördes en bestämmelse i 6 a § om olovlig befatt-

ning av falska pengar. Svensk lag anpassades därmed till krav som uppställts i en inom Nationernas Förbund år 1929 antagen konvention för bekämpande av penningförfalskning, som nu tillträtts av Sverige. Införandet av bestämmelsen innebar även en anpassning till motsvarande krav i ett rambeslut inom EU om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. (Se prop. 1999/2000:85 och prop. 2000/01:40.)

I 6 a § straffbeläggs att anskaffa, lämna, ta emot, transportera eller ta annan liknande befattning med falsk sedel eller falskt mynt som avses i 6 §. Bestämmelsen innebär bl.a. att vissa förfaranden med falska sedlar och mynt som tidigare möjligen varit att bedöma som osjälvständiga brott, t.ex. förberedelse till brukande av falsk sedel eller mynt eller förberedelse till bedrägeri, numera faller in under en självständig brottsbeskrivning. En viss utvidgning av det straffsanktionerade området synes följa med den nya bestämmelsen.

I övrigt har endast mindre ändringar gjorts i kapitlet. Exempelvis har i bestämmelsen om undertryckande av urkund i 4 § lagts till ett stadgande som gör brottet subsidiärt till bokföringsbrott (SFS 1982:150). Vidare har skyddet för penningssedel eller mynt i 6 § utsträckt till att gälla även sedlar och mynt som beslutats för utgivning men som ännu inte är gällande (se prop. 2000/01:40). Lagändringen var ett led i genomförandet av det inom EU antagna rambeslut som nämnts ovan.

Genom att begreppet urkund under årens lopp har kommit att ges en mycket vidsträckt innebörd i praxis (se t.ex. NJA 2009 s. 111) har dock skett en påtaglig utökning av det område som straffbeläggs i kapitlet.

I lagrådsremissen *Förfalsknings- och sanningsbrotten* (överlämnad den 31 januari 2013) anför regeringen att det har rått oklarheter kring i vilken utsträckning elektroniska handlingar har status som urkunder och således straffskydd enligt 14 och 15 kap. Vidare anføres att syftet med bestämmelserna är att allmänheten ska kunna förlita sig på äktheten av vissa handlingar och sanningsenligheten i vissa uppgifter och att det därför finns ett behov av att stärka det straffrättsliga skyddet i den elektroniska miljön. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att det straffskydd som finns för traditionella handlingar även ska gälla för uppgifter och handlingar som förekommer i en elektronisk miljö. Det föreslås även att begreppet urkund ska utvidgas och förtydligas. Förslaget innebär att fler handlingar som upprättats, översänds och lagras i elektronisk form ska omfattas av urkundsbegreppet och således ska kunna bestraffas som urkunds-

förfalskning. Vidare föreslås en modernisering av brottsrubriceringen undertryckande av urkund. Enligt förslaget ska brottet i stället benämnas hindrande av urkundsbevisfunktion. Förslaget innebär sammanfattningsvis en utvidgning av det straffsanktionerade området. Förslaget i lagrådsremissen bygger delvis på betänkandet *Urkunden I Tiden*, SOU 2007:92.

3.3.3.3 Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap. BrB)

I 15 kap. BrB behandlas olika former av sanningsbrott. Syftet är att skydda människors tillit till uppgifter inför domstol eller i handlingar.

När BrB infördes upptogs i kapitlet straffbestämmelser om mened (1 §), osann partsutsaga (2 §), ovarsam partsutsaga (3 §), falskt åtal (5 §), obefogat åtal (5 §), falsk angivelse (6 §), obefogad angivelse (6 §), falsk tillvitelse (7 §), vårdslös tillvitelse (7 §), bevisförvanskning (8 §), underlåtenhet att avvärja rättsfel (9 §), osann försäkran (10 §), vårdslös försäkran (10 §), osant intygande (11 §), brukande av osann urkund (11 §), missbruk av urkund (12 §) och förnekande av underskrift (13 §).

Med undantag för menedsbestämmelsen är dessa bestämmelser oförändrade.

I den ursprungliga menedsbestämmelsen stadgades ansvar för den som under laga ed eller under försäkran som avgavs i eds ställe lämnade osann uppgift eller förteg sanningen. Sedan edsformuläret fått ändrad avfattning blev dock vad som stod i paragrafen om försäkran som avgavs i eds ställe obehövligt och togs därför bort (se NJA II 1975 s. 741 f.). Ändringen var således utan betydelse för omfattningen av det kriminaliserade området.

I kapitlet har införts två paragrafer som utvidgar det straffsanktionerade området; 4 a § om osann respektive ovarsam utsaga inför nordisk domstol och 4 b § om osann respektive ovarsam utsaga inför en internationell domstol.

Genom bestämmelsen om osann respektive ovarsam utsaga inför nordisk domstol (4 a §), som tillkom år 1974 (se NJA II 1974 s. 657), utsträcktes ansvaret för osanna eller ovarsamma utsagor till att gälla också gärningar inför domstol i Danmark, Finland, Island eller Norge. Bestämmelsens tillkomst stod i samband med tillkomsten av lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m.m.

Den 1 januari 1994 infördes en bestämmelse (4 b §) om ansvar för osann respektive ovarsam utsaga inför EFTA-domstolen (se prop. 1992/93:81). Bakgrunden till bestämmelsen var att Sverige hade undertecknat ett avtal med Europeiska gemenskaperna EG och dess medlemsstater om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, det s.k. EES-avtalet. För att uppfylla åtagandena enligt det särskilda avtalet om EFTA-domstolen var det nödvändigt att utforma de svenska reglerna så att vittnen och sakkunniga som inför EFTA-domstolen bröt mot en ed kunde behandlas på samma sätt som om brottet begåtts inför svensk domstol. När Sverige inträdde i Europeiska unionen utvidgades bestämmelsen till att omfatta utsaga inför EG-domstolen och förstainstansrätten (prop. 1994/95:133), genom Lissabonfördraget numera Europeiska unionens domstol. Bestämmelsen har därefter utvidgats ytterligare, år 2010, så att ansvaret för osann utsaga (men inte för ovarsam utsaga) inför en internationell domstol numera även omfattar sådana utsagor som avges inför Internationella brottmålsdomstolen (prop. 2008/09:226).

I lagrådsremissen *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, som behandlats under avsnittet om 14 kap. BrB, föreslås även att sanningsbrotten i 15 kap. 10–15 §§ ska bli uttryckligen tillämpliga på uppgifter som lämnas i elektronisk form och att straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande ska upphävas som en följd av utvidgningen av straffsanktioneringen i 15 kap. BrB.

3.3.3.4 Övriga förändringar i 13–15 kap. BrB

Vad gäller brott som vid tidpunkten för BrB:s införande upptogs i 13–15 kap. har straffbeläggningen av försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott inte förändrats alls under årens lopp. Några av de nya straffbestämmelser som har införts har dock kompletterats med bestämmelser som stadgar ansvar för en eller flera osjälvständiga brottstyper (se 13 kap. 12 § och 14 kap. 12 §). Det handlar om straffbestämmelserna om kapning och sjö- eller luftfartssabotage (13 kap. 5 a §), flygplatsabotage (13 kap. 5 b §) och olovlig befattning med falska pengar (14 kap. 6 a §). Det sagda har medfört en inte obetydlig utvidgning av det område som straffsanktioneras i de aktuella kapitlen. Utvidgningen har främst sin bakgrund i Sveriges åtaganden enligt internationella överenskommelser.

Liksom i 3–12 kap. (se ovan) har det i 13–15 kap. gjorts vissa ändringar som, trots att de inte påverkar omfattningen av det straffbelagda området, kan vara av intresse. Här bör nämnas att straffskalorna för flera av brotten i 13 kap. (de som upptar livstids fängelse som straffmaximum, t.ex. grov mordbrand i 2 § och grovt sabotage i 5 §) nyligen har ändrats så att straffet på viss tids fängelse kan bestämmas till högst arton år i stället för de tidigare stadgade tio åren (se SFS 2009:396). Vidare har i bestämmelserna om mordbrand (1 §) och allmänfarlig ödeläggelse (3 §), som för huvudfallen stadgar lägst två och högst åtta års fängelse, införts särskilda straffskalor som föreskriver lägst ett och högst tre års fängelse för mindre allvarliga fall (prop. 1992/93:141).

Vid BrB:s ikraftträdande fanns inga åtalbegränsningsregler för brotten mot allmänheten. Detta förhållande har inte ändrats.

3.3.4 Brotten mot staten

I de återstående kapitlen i BrB (16–22 kap.) regleras brotten mot staten. Det handlar om brott som främst riktar sig mot statens existens, mot det i regeringsformen fastlagda demokratiska styrelseskicket eller andra grundläggande värden, som staten har att skydda, eller mot särskilt viktig statlig verksamhet. I de aktuella kapitlen finns dock ett flertal brott som närmast har karaktär av ordningsförseelse. (Se N. Jareborg, *Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten*, 1986, s. 116.)

3.3.4.1 Brott mot allmän ordning (16 kap. BrB)

I 16 kap. BrB straffbeläggs i huvudsak gärningar som innebär att allmän ordning störs på vissa platser eller vid vissa tillfällen, andra hot mot samhällelig ordning och säkerhet samt andra ”sedlighetsbrott” än de som finns i 6 kap. BrB (se a.a.).

Vid BrB:s införande straffbelades i kapitlet upplopp (1 §), våldsam upplopp (2 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (3 §), störande av förrättning eller av allmän sammankomst (4 §), uppvigling (5 §), samhällsfarlig ryktesspridning (6 §), skymfande av rikssymbol (7 §), hets mot folkgrupp (8 §), brott mot trosfrid (9 §), brott mot griftefrid (10 §), sårande av tukt och sedlighet (11 §), förledande av

ungdom (12 §), djurplågeri (13 §), dobbleri (14 §), fylleri (15 §) och förargelseväckande beteende (16 §).

Kapitlet har ändrats vid flera tillfällen. Ändringarna har inneburit såväl avkriminaliseringar som nykriminaliseringar.

Fyra av de ovan angivna straffbestämmelserna har utmönstrats helt ur kapitlet.

År 1970 upphävdes bestämmelsen om skymfande av rikssymbol i 7 §. Borttagandet av bestämmelsen motiverades av departementschefen med att den inte längre hade någon egentlig funktion att fylla. Det fick anses tillräckligt att reglerna om förargelseväckande beteende och skadegörelse kunde tillämpas i förekommande fall (NJA II 1970 s. 550 f.).

Samma år upphävdes straffbestämmelsen om brott mot trosfrid i 9 § (SFS 1970:225). I denna bestämmelse, som var vad som återstod av religionsbrotten i svensk rätt, straffbelades att offentligen skymfa sådant som av svenska kyrkan eller annat i riket verksamt trossamfund hölls heligt.

I mitten på 1970-talet togs även bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning i 6 § och fylleri i 15 § bort (SFS 1976:509 respektive 1976:510). Förstnämnda bestämmelse ansågs inskränka den allmänna yttrandefriheten onödigt mycket (se NJA II 1976 s. 408). Upphävandet av sistnämnda bestämmelse sammanhänger med att den akut berusade ansågs vara sjuk och i behov av medicinska insatser i stället för straff (se SOU 1968:55 och 56 samt NJA II 1976 s. 526).

I kapitlet har, utöver att de ovan nämnda straffbestämmelserna tagits bort, även gjorts vissa andra ändringar som inneburit inskränkningar i det område som straffsanktionerades vid BrB:s införande. Så är t.ex. fallet med de ändringar som gjorts i 11 §, liksom med vissa ändringar som genomförts i bestämmelserna om uppvigling i 5 § och dobbleri i 14 §.

Vid BrB:s ikraftträdande straffbelades i 11 § att sära tukt och sedlighet genom framställning i skrift eller bild eller genom att saluhålla, förevisa eller på annat sätt sprida skrift eller bild. Straffansvar stadgades även för den som på allmän plats eller annars offentligen, i ord eller handling sårade tukt och sedlighet. År 1970 ersattes bestämmelsen, som bl.a. ansågs begränsa yttrande- och tryckfriheten mer än nödvändigt, med en straffbestämmelse om otillåtet förfarande med pornografisk bild (se NJA II 1970 s. 553). I denna föreskrivs straffansvar för den som på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisar porno-

grafisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt. Straffansvaret omfattar även den som med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon pornografisk bild utan föregående beställning. Grundtanken bakom den nya bestämmelsen var att det kan finnas skäl att begränsa rätten att sprida framställningar av skilda slag på ett sådant sätt att den enskilde inte direkt eller indirekt tvingas att mot sin vilja ta del av sådant som enligt gängse värderingar uppfattas som sedlighetssårande, kränkande eller på annat sätt stötande.

År 1970 ändrades bestämmelsen om uppvigling i 5 § så att ringa fall avkriminaliserades (se NJA II 1970 s. 546).

Bestämmelsen om dobbleri i 14 § har ändrats vid ett flertal tillfällen. Bland annat fick brottet genom lagändring år 1982 en helt ny konstruktion (prop. 1981/82:170). Fram till den senaste lagändringen, som skedde år 1986, omfattade straffansvaret inte bara den som anordnar eller i visst utrymme tillåter äventyrligt spel, utan också den som deltar i spelet. Genom den senaste lagändringen avkriminaliserades dock deltagande i äventyrligt spel eller liknande verksamhet (NJA II 1986 s. 393).

Ovan har redovisats de inskränkningar som har skett av det område som vid BrB:s införande straffsanktionerades i 16 kap. Genom ändringar i vissa ursprungliga bestämmelser och införandet av ett antal nya straffbestämmelser har dock det i kapitlet straffbelagda området också utvidgats i andra avseenden. Dessutom har bestämmelsen om förargelseväckande beteende (16 §) genom den utveckling som under årens lopp skett i praxis kommit att få ett allt vidare tillämpningsområde.

Bestämmelserna om störande av förrättning eller av allmän sammankomst (4 §), hets mot folkgrupp (8 §), förledande av ungdom (12 §) och djurplågeri (13 §) hör till de bestämmelser som ändrats så att de numera straffbelägger ett större område än förut.

I 4 § straffbeläggs som störande av förrättning eller av allmän sammankomst att genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt störa eller söka hindra allmän gudstjänst, domstols förhandling m.m. I bestämmelsen tillades år 2010 ett andra stycke som straffbelägger motsvarande störande av förhandling vid Internationella brottmålsdomstolen (prop. 2008/09:226). Bakgrunden till utvidgningen var att Sveriges tillträdande till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen bl.a. innebar ett åtagande att straffbelägga gärningar som riktas mot denna domstols rättskipning och att döma över sådana brott.

När BrB infördes var bestämmelsen om hets mot folkgrupp (8 §) utformad så att straffansvar drabbade den som offentligen hotade, förtalade eller smädade folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse. Bestämmelsen har omarbetats åren 1970, 1982, 1988 och 2002 (se NJA II 1970 s. 530, 1982 s. 142 och 1988 s. 540 samt prop. 2001/02:59). Enligt nuvarande lydelse omfattar straffansvaret den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

De ändringar som genomfördes 1970 syftade främst till att bringa svensk lagstiftning i överensstämmelse med en av FN:s generalförsamling den 21 december 1965 antagen konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Vid detta tillfälle vidgades det straffbara området genom att förtal och smädelse ersattes av missaktning. Efter 1970 och 1988 års lagändringar krävs inte längre att ett uttalande görs offentligen, utan det är tillräckligt för straffbarhet att ett uttalande eller meddelande sprids. Vid 1982 års lagstiftning infördes vid sidan av ”folkgrupp” i lagtexten ”annan sådan grupp av personer”. Ändringen avsåg att klargöra att alla rasistiska och liknande angrepp på en grupp personer omfattas av straffbarheten och detta även om gruppen skulle bestå av människor av olika raser, hudfärger, nationella eller etniska ursprung eller religioner, exempelvis invandrare i allmänhet. Genom 2002 års ändringar utvidgades tillämpningsområdet till att även omfatta hets med anspelning på sexuell läggning.

Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen om förledande av ungdom (12 §) bestod detta brott i att bland barn eller ungdom sprida skrift eller bild som genom sitt innehåll kunde verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. Genom ett tillägg i bestämmelsen har straffansvaret utsträckts till att omfatta spridande av alla former av tekniska upptagningar, inte enbart skrift och bild (se prop. 1997/98:43). Ändringen kan beskrivas som en anpassning till den tekniska utveckling som skett i samhället sedan bestämmelsens tillkomst.

Enligt den ursprungliga bestämmelsen om djurplågeri (13 §) straffbelades endast uppsåtliga gärningar. År 1972 utsträcktes kriminaliseringen till att omfatta även grovt oaktsamma fall (prop. 1972:122).

Till de i kapitlet införda straffbestämmelser som utgör nykriminaliseringar hör olaga diskriminering (9 §), barnpornografibrott och

grovt barnpornografibrott (10 a §), olaga våldsskildring (10 c §) samt falskt larm och missbruk av larmordning (15 §).

En bestämmelse om olaga diskriminering (9 §) upptogs i kapitlet år 1970 (SFS 1970:224). Den har därefter ändrats vid några tillfällen (se SFS 1986:444, 1987:610 och 2008:569). Paragrafens bestämmelser om förbud mot vissa former av diskriminering i näringsverksamhet m.m. grundar sig på FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, antagen av generalförsamlingen den 21 december 1965. Enligt bestämmelser i denna förbinder sig konventionsstaterna att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen särskilt i vad avser rätten att få tillträde till varje för allmänheten avsedd plats eller serviceinrättning, såsom kommunikationsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker. Genom 1987 års lagändring utsträcktes skyddet mot olaga diskriminering till att omfatta även förfaranden som sker på grund av en persons homosexuella läggning. År 2009 vidgades bestämmelsen ytterligare genom att begreppet ”homosexuell läggning” ersattes med begreppet ”sexuell läggning”.

Genom lagstiftning år 1979 tillkom en bestämmelse om barnpornografibrott (prop. 1978/79:179). Bestämmelsen, som finns i 10 a §, har därefter ändrats ett flertal gånger (se prop. 1992/93:141, 1997/98:43, 2004/05:45, 2009/10:70 och 2009/10:152). Flera av ändringarna har inneburit att det straffbara området har utvidgats. Under lagstiftningens förarbeten har som grund för det förbud mot barnpornografi som uppställs i bestämmelsen hänvisats till den integritetsskada som kan uppkomma när barn medverkar vid tillkomsten av pornografiska bilder. Som ytterligare motiv för kriminaliseringen har anförts att framställning och spridning av barnpornografiska alster är kränkande för barn över huvud taget.

Vad som i dag straffbeläggs i paragrafen är för det första att skilda barn i pornografisk bild. Vidare straffbeläggs att sprida, överlåta, upplåta, förevisa eller på annat sätt göra en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan och att förvärva eller bjuda ut en sådan bild av barn. Straffansvaret omfattar också att förmedla kontakter mellan köpare och säljare av sådana bilder av barn eller vidta någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja handel med sådana bilder och att inneha en sådan bild av barn eller betrakta en sådan bild som man berett sig tillgång till. Det är också straffbelagt att av oaktsamhet sprida barnpornografiska bilder, om det sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte. Grovt brott

har en egen brottsrubricering; grovt barnpornografibrott. Genom en särskild bestämmelse om ansvarsfrihet i 10 b § undantas vissa gärningar från det straffbara området, bl.a. gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga.

I NJA 2012 s. 440 uttalade Högsta domstolen att en kriminalisering av mangateckningar på fantasifigurer vars pubertetsutveckling inte hade avslutats, men där risken för identifikation och därmed även kränkning av barn bedömdes vara avsevärt mindre än i fråga om realistiska avbildningar med sexuellt innehåll, skulle gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett straffbestämmelsen. Vid sin bedömning beaktade domstolen att mangateckningar har en stark förankring i den japanska kulturen och att det mot den bakgrunden finns skäl att beakta vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

I 10 c § finns numera en bestämmelse om olaga våldsskildring. Denna riktar sig mot våldsskildringar av sexuell karaktär och andra skildringar av grovt våld samt spridning av sådana skildringar. Såväl stillbilder som rörliga bilder innefattas i bestämmelsen. När paragrafen infördes i kapitlet i slutet på 1980-talet (SFS 1988:835), var det inte fråga om någon ren nykriminalisering. I lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag (videovåldslagen), som upphävdes samtidigt med att brottet olaga våldsskildring upptogs i BrB, fanns, såvitt gällde rörliga bilder, redan tidigare bestämmelser av motsvarande innehåll. Straffansvaret omfattar inte gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. År 1990 utvidgades bestämmelsen till att omfatta oakt- samt spridande av våldsskildring som sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte (se prop. 1989/90:70).

I slutet av 1970-talet infördes i 15 § bestämmelser om straff för falskt larm och missbruk av larmanordning (SFS 1977:492), vilka vid ett par tillfällen har genomgått ett antal mindre justeringar. För falskt larm kan enligt nuvarande lydelse den dömas som genom oriktig uppgift att det föreligger fara för en eller flera människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom föranleder onödig säkerhetsåtgärd. Bestämmelserna har närmast föranletts av att antalet bombhot mot en anonym allmänhet ökat kraftigt under senare år.

Avslutningsvis ska nämnas att kapitlet, jämfört med sin ursprungliga lydelse, numera omfattar ytterligare två straffbestämmelser; otillåten utlämning av teknisk upptagning i 10 d § och myteri i 6 §. I princip innebar dock införandet av dessa bestämmelser inte några

nykriminaliseringar. Vad gäller stadgandet om otillåten utlämning av teknisk upptagning, som infördes i kapitlet i slutet av 1980-talet (SFS 1988:835), fanns dessförinnan bestämmelser med motsvarande innehåll i den ovan nämnda videovåldslagen. Bestämmelsen om myteri överfördes (med viss jämkning och en språklig modernisering) från 21 kap. i samband med en omfattande reformering av det militära ansvarssystemet (SFS 1986:645). (Samtidigt överfördes till bestämmelsen om uppvigling i 5 § en straffstadgande rörande uppvigling av krigsmän från 21 kap.)

3.3.4.2 Brott mot allmän verksamhet m.m. (17 kap. BrB)

Gemensamt för de gärningar som straffbeläggs i 17 kap. BrB är att de riktar sig mot allmän verksamhet. Brott mot statens centrala ledning eller rikets säkerhet finns dock i 18–19 kap.

I kapitlets ursprungliga lydelse upptogs straffbestämmelser om våld eller hot mot tjänsteman (1 §), förgripelse mot tjänsteman (2 §), våldsamt motstånd (4 §), missfirmelse mot tjänsteman (5 §), beljugande av myndighet (6 §), bestickning (7 §), otillbörligt verkande vid röstning (8 §), tagande av otillbörlig förmån vid röstning (8 §), brott mot rösthemlighet (9 §), övergrepp i rättssak (10 §), skyddande av brottsling (11 §), främjande av flykt (12 §), överträdelse av myndighets bud (13 §), hindrande av förrättning (13 §), obehörig tjänsteutövning (14 §), föregivande av allmän ställning (15 §) och föregivande av ställning såsom advokat (15 §).

Ämbetsbrottsreformen år 1975 föranledde ett antal ändringar i kapitlet (se prop. 1975:78). Före denna reform var vid flera av brotten kretsen av dem som skyddas bestämd så att det skulle vara fråga om brott mot innehavare av ämbete eller annan befattning varmed ämbetsansvar var förenat. När genom reformen det i 20 kap. stadgade ämbetsansvaret avskaffades bestämdes kretsen i stället genom att den brottsliga gärningen beskrevs som en gärning riktad mot myndighetsutövning. Till de bestämmelser i 17 kap. som ändrades i enlighet med det sagda hör våld eller hot mot tjänsteman (1 §), förgripelse mot tjänsteman (2 §) och våldsamt motstånd (4 §). Även bestämmelsen om föregivande av allmän ställning (15 §) justerades. I samband med ämbetsbrottsreformen flyttades vidare en bestämmelse om skydd för biträde vid förrättning, som tidigare hade upptagits i 3 §, till 5 § och de två straff-

bestämmelserna missfirmelse mot tjänsteman (5 §) och obehörig tjänsteutövning (14 §) upphävdes.

Ytterligare två straffbestämmelser har därefter tagits bort. Det handlar om bestämmelsen i 6 § om beljugande av myndighet (SFS 1976:509) och bestämmelsen i 15 § om föregivande av ställning såsom advokat (SFS 1999:792). Sistnämnda bestämmelse ersattes av en bestämmelse i rättegångsbalken (8 kap. 10 §). Dessutom har straffbestämmelsen rörande bestickning, vilket tidigare stadgades i 7 §, den 1 juli 2012 flyttats över till 10 kap. 5 b § (SFS 2012:301). Denna bestämmelse redovisas närmare i avsnittet om 10 kap. BrB.

I 6 § har införts en bestämmelse som innebär att straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd har utvidgats till att omfatta tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen (SFS 2009:1281).

Bestämmelsen om övergrepp i rättssak (10 §) utvidgades år 2010 till att omfatta gärningar vid Internationella brottmålsdomstolen (prop. 2008/09:226). I samma lagstiftningsärende utsträcktes också ansvaret enligt bestämmelsen om skyddande av brottsling (11 §) att i vissa delar gälla i förhållande till nämnda domstol.

I bestämmelsen om skyddande av brottsling (11 §) upptogs år 1988 ett stadgande om ansvarsfrihet för gärning som är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter. Detta stadgande ersatte en tidigare regel om ansvarsfrihet för vissa bestämda närstående. Även bestämmelsen om främjande av flykt (12 §) har försetts med en likartad bestämmelse om ansvarsfrihet för ringa fall (SFS 1981:462). Till skillnad från 11 § innehöll dock 12 § inte tidigare någon särskild ansvarsfrihetsregel för närstående. Införandet av nämnda ansvarsfrihetsregel i 12 § har således inneburit viss begränsning av det område som straffbeläggs genom paragrafen.

Ändringar av mindre betydelse har också gjorts i bestämmelsen i 8 § (bl.a. har brottrubriceringen ändrats till tagande av otillbörlig belöning vid röstning) och i bestämmelsen om överträdelse av myndighets bud i 13 §.

3.3.4.3 Högmålsbrott (18 kap. BrB)

I 18 kap. BrB upptas brott mot rikets inre säkerhet (brott mot rikets högsta organ eller mot statsskicket, vilka inte rör rikets förhållande till främmande makt). (Se N. Jareborg, *Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten*, 1986, s. 117.)

Kapitlet omfattar i dag – liksom vid införandet av BrB – straffbestämmelser om uppror (1 §), väpnat hot mot laglig ordning (3 §), olovlig kårverksamhet (4 §), brott mot medborgerlig frid (5 §) och svikande av försvarsplikt (6 §) och en särskild bestämmelse om gärning som innebär förgripelse mot Konungen m.fl. (2 §).

Med anledning av ikraftträdandet av 1974 års regeringsform justerades bestämmelsen om uppror i 1 § så att vad som enligt tidigare lydelse avsåg Konungen nu avser statschefen och regeringen. Även bestämmelsen i 2 § om förgripelse mot Konungen m.fl. blev föremål för viss ändring. (Se SFS 1974:565.) Det område som straffbeläggs i kapitlet är i princip oförändrat.

3.3.4.4 Brott mot rikets säkerhet (19 kap. BrB)

19 kap. BrB innehåller brott mot rikets yttre säkerhet.

Vid BrB:s ikraftträdande upptogs i kapitlet straffbestämmelser om högförräderi (1 §), krigsanstiftan (2 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (3 §), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (4 §), spioneri (5 §), grovt spioneri (6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §), vårdslöshet med hemlig uppgift (7 §), ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (8 §), olovlig underrättelseverksamhet (9 §), skymfande av utländsk rikssymbol (10 §), olovlig värvning (12 §) och tagande av utländskt understöd (13 §) samt en särskild bestämmelse om förgripelse mot främmande makts statsöverhuvud m.fl. (11 §).

Liksom i 18 kap. har vissa straffbestämmelser ändrats med anledning av införandet av 1974 års regeringsform. Det handlar om bestämmelserna om högförräderi i 1 §, egenmäktighet vid förhandling med främmande makt i 4 § och olovlig värvning i 12 § (SFS 1974:565 och 1976:509).

Två av brotten som upptogs i kapitlets ursprungliga lydelse finns inte längre kvar där. Skymfande av utländsk rikssymbol (10 §) avkriminaliserades år 1970 (SFS 1970:225). Bestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (8 §) upphävdes år 1976

(SFS 1976:509) och ersattes av en bestämmelse om ryktesspridning – med mer begränsat tillämpningsområde – i 22 kap. (numera 5 §).

I 1976 års lagstiftningsärende avkriminaliserades även tagande av utländskt understöd (13 §), men brottet återkom i ny form år 1981 (SFS 1981:1165). Det område som straffbelades genom det nya stadgandet är snävare än det som omfattades av den ursprungliga straffbestämmelsen.

Bestämmelserna om spioneri och liknande brott har reviderats år 1976 och år 1981 (SFS 1976:509 och 1981:1165). Ändringarna i spioneribestämmelsen (5 §) har inneburit såväl vidgning av dess ursprungliga tillämpningsområde, som inskränkning av detta.

Genom 1981 års lagstiftning ersattes i spioneribestämmelsen uttrycket ”men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden” med begreppet ”men för totalförsvaret” (se prop. 1979/80:176). Detta begrepp omfattar ett vidare fält än det militära försvaret och folkförsörjningen vid krig.

Fram till år 1976 var det för straffbarhet tillräckligt att gärningsmannen hade uppsåt (direkt, indirekt eller eventuellt uppsåt) att med det i spioneribestämmelsen beskrivna beteendet gå främmande makt tillhanda. Vid 1976 års lagstiftningsärende ändrades detta så att det numera krävs att handlingen förövats med direkt uppsåt (syfte) att gå främmande makt tillhanda (se NJA II 1976 s. 406). Handlingar, som förövats med indirekt eller likgiltighetsuppsåt att gå främmande makt tillhanda, ska alltså inte straffas som spioneri. Genom ändring av bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) har dock tillämpningsområdet för detta brott vidgats, så att det omfattar en del av de gärningar som nu avses, när fråga är om uppgift som rör förhållande av hemlig natur.

Bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet, som numera finns i 10 §, hör till dem som har fått ett snävare tillämpningsområde. Vid 1976 års lagstiftning ändrades paragrafens första stycke så att straffansvaret begränsades till fall där gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda (NJA II 1976 s. 414). Tidigare var det, liksom enligt den ursprungliga lydelsen av spioneribestämmelsen, för straffansvar tillräckligt med indirekt eller eventuellt uppsåt i detta avseende. De gärningar som till följd av ändringen inte längre omfattas av bestämmelsen är straffria.

Övriga ändringar i kapitlet har bl.a. inneburit att straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift har flyttats till 9 § (SFS 1976:509). Vidare har den särskilda bestämmelsen om förgripelse

mot främmande makts statsöverhuvud ändrats så att den inte längre hänvisar till gärningar som avses i 3–5 kap. utan endast till gärningar enligt 3 och 4 kap. (prop. 1970:125).

I betänkandet *Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet*, SOU 2012:95, föreslår Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet en rad ändringar i 19 kap. Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att analysera om bestämmelserna i 19 kap. ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet och se över om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning (dir. 2010:35).

I betänkandet anförs att men-rekvisitet har en ändamålsenlig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. Det föreslås enbart språkliga ändringar och att exemplifieringen av känsliga uppgifter liksom begreppet totalförsvaret ska utgå från lagtexten för att tydliggöra att spioneribestämmelsen ska tillämpas generellt och att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som underrättelseverksamheten riktar sig, så länge men-rekvisitet är uppfyllt (a. bet. s. 56 ff.).

Vidare föreslås att det ska införas två ny straffbestämmelser i 19 kap. BrB som ska rubriceras utlandsspioneri och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Den första straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till spioneri (5 §) och ska tillämpas när det, utan att men-rekvisitet i 5 § är uppfyllt, är fråga om en uppgift som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i. Straffskalan för brottet av normalgrad föreslås vara fängelse i högst fyra år och vid grovt brott fängelse i lägst två år och högst åtta år (a. bet. s. 212 ff.).

Den andra nya straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av olika former av underrättelseverksamhet som syftar till ett anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som kan vara till men för rikets säkerhet att främmande makt känner till. Bestämmelsen omfattar endast förfaranden som utgör verksamhet, vilket innebär att enstaka handlingar inte kan föranleda straffansvar. Straffbestämmelsen begränsas till verksamhet som bedrivs hemligen eller med svikliga medel och brottets skyddsintresse ska vara Sveriges säkerhet. Straffskalan föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst sex månader och högst fyra år kunna dömas ut.

I subjektivt hänseende krävs direkt uppsåt för att kunna fällas till ansvar för de föreslagna brotten (a. bet. s. 213 f. och 294 ff.).

Det föreslås vidare att försök, förberedelse och stämpling till de nya brotten ska kriminaliseras, liksom underlåtenhet att avslöja utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

I dag regleras olovlig underrättelseverksamhet i en paragraf trots att bestämmelsen innehåller två olika former av olovlig underrättelseverksamhet. Enligt utredningens förslag ska de olika brottstyperna regleras i olika paragrafer och rubriceras olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive olovlig underrättelseverksamhet mot person. Vad gäller det sistnämnda brottet föreslår utredningen att det straffsanktionerade området ska utvidgas till att även omfatta verksamhet som sker med otillbörliga medel och att böter ska utgå från straffskalan. Det ovan sagda innebär att det föreslås att det ska finnas tre former av olovlig underrättelseverksamhet som regleras i tre skilda straffbestämmelser och som i vissa avseenden visar likheter och i andra avseenden olikheter, men som har olika skyddsintressen (a. bet. s. 318 ff.).

Den ovan nämnda utredningen föreslår även att det för straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift ska vara tillräckligt att uppgiften hanteras på ett sådant sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. Som motivering till det utsträckta straffansvaret anför utredningen att förutsättningarna för aktuell brottslighet har förändrats genom samhällsutvecklingen. Vidare föreslås att straffskalan för brottet ska höjas (a. bet. s. 311 ff.).

Sammanfattningsvis har de ändringar som har genomförts i kapitlet sedan BrB infördes huvudsakligen inneburit att det straffsanktionerade området har minskat. Om de förslag som föreslås i betänkandet *Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet*, SOU 2012:95, genomförs kommer det emellertid att medföra en utvidgning av det område som straffsanktioneras i 19 kap. BrB. Ändringarna kommer även att innebära straffskärpningar.

3.3.4.5 Tjänstefel m.m. (20 kap. BrB)

I 20 kap. BrB finns straffbestämmelser om bl.a. tjänstefel och brott mot tystnadsplikt.

Vid BrB:s ikraftträdande upptogs i kapitlet, som då bar rubriken ”Om ämbetsbrott”, straffbestämmelser om tjänstemissbruk (1 §),

tagande av muta eller av otillbörlig belöning (2 §), brott mot tystnadsplikt (3 §) och tjänstefel (4 §).

Enligt sina ordalydelser riktade sig nämnda bestämmelser endast mot ämbetsmän, men genom stadganden i 12 § utsträcktes deras räckvidd till att omfatta kategorier av befattningshavare med anknytning till offentlig verksamhet vilka inte kunde betecknas som ämbetsmän. Tillämpningsområdet för ansvar för ämbetsbrotten var begränsat eftersom dessa brott var subsidiära i förhållande till allmänna brott.

År 1975 underkastades kapitlet en genomgripande reform som brukar kallas ämbetsansvarsreformen (prop. 1975:78). De särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension, som tidigare hade kunnat ådömas den som var underkastad ämbetsansvar, togs bort och lagtexten fick sådan utformning att det inte längre talades om ämbetsansvar. Reformens huvudsakliga syften var att avsevärt inskränka det straffbara området, att på ett mera rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad straffansvar och att åstadkomma ett närmande mellan den offentliga samt den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. Ett stort antal ändringar har genomförts i kapitlet även efter ämbetsansvarsreformen, bl.a. år 1977 (prop. 1975/76:176) och år 1989 (prop. 1988/89:113).

Genom 1975 och 1989 års ändringar har i 1 § införts en bestämmelse om tjänstefel som avlöser de bestämmelser om tjänstemissbruk och tjänstefel som vid BrB:s ikraftträdande upptogs i 1 § respektive 4 §. I den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel bestäms personkretsen inte längre genom en uppräkningslista av tjänster i 12 §. I stället anges personkretsen genom ett kriterium som hänför sig till gärningen, nämligen att denna ska vara ett åsidosättande vid myndighetsutövning av vad som gäller för uppgiften. Upphävandet av den äldre 4 § innebar en omfattande avkriminalisering. I sin ursprungliga lydelse hade nämligen denna paragraf ett mycket vidsträckt tillämpningsområde. Den omfattade alla typer av förseelser, oavsett hur bagatellartade de var, och även om de begåtts av oskicklighet eller oförstånd.

1989 års ändringar innebar att straffansvaret enligt 1 § vidgades i viss mån jämfört med vad som gällde efter 1975 års ändringar. Exempelvis skulle enligt 1975 års lydelse gärningen företas ”i myndighetsutövning”. Genom 1989 års lagstiftning ändrades detta till ”vid myndighetsutövning”. Detta fick bl.a. till följd att vissa gärningar som tidigare endast kunde bestraffas som medverkan

blev självständigt straffbelagda. Enligt 1975 års lydelse förutsattes vidare för straffansvar att gärningsmannen åsidosatt vad som till följd av lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen. Efter 1989 års ändringar gäller i stället att gärningsmannen vid myndighetsutövning ska ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Det krav som i subjektivt hänseende uppställdes för straffbarhet enligt 1975 års lydelse, uppsåt eller grov oaktsamhet, ändrades dessutom genom 1989 års lagstiftning så att straffansvaret därefter omfattar även gärningar som begåtts av oaktsamhet som inte är grov.

Enligt nuvarande 1 § kan dömas för grovt tjänstefel om brottet är att anse som grovt och om det har begåtts uppsåtligt. Brotten tjänstefel och grovt tjänstefel är subsidiära till andra brott.

Mutbrott, vilket tidigare stadgades i 2 §, flyttades i och med den mutbrottsreform som skedde den 1 juli 2012 över till 10 kap. 5 a §. Denna bestämmelse redovisas närmare i avsnittet om 10 kap. BrB.

I 3 § finns i dag, liksom vid BrB:s ikraftträdande, en bestämmelse om brott mot tystnadsplikt som är subsidiär till andra brott. Bestämmelsens tillämpningsområde har dock ändrats väsentligt, främst i samband med 1975 års reform av kapitlet. Enligt den ursprungliga lydelsen var straffansvaret begränsat till ämbetsmän och vissa befattningshavare som räknades upp i dåvarande 12 §. Numera omfattar straffansvaret envar som röjer eller utnyttjar uppgift som han enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla. Genom att vid 1975 års reform själva straffbestämmelsen i ett stort antal författningar som ålägger tystnadsplikt upphävdes blev 3 § att tillämpa i dessa fall och därmed i mycket större utsträckning än förut. Reformen innebar också att straffbarheten vidgades till att omfatta oaktsamma gärningar. År 1980 begränsades dock det straffbara området något. Vid denna tidpunkt infördes nämligen en bestämmelse om straffrihet vid ringa fall av oaktsamhetsbrott (prop. 1979/80:2).

3.3.4.6 Brott av krigsmän (21 kap. BrB)

I 21 kap. BrB upptas militära straffbestämmelser som äger tillämpning under krig eller liknande förhållanden.

Vid BrB:s ikraftträdande innehöll kapitlet straffbestämmelser om lydnadsbrott (1 §), grovt lydnadsbrott (2 §), myteri (3 §), ohör-samhet mot vakt (4 §), missbruk av förmanskap (5 §), obehörig

befälsutövning (6 §), våld eller hot mot krigsman (7 §), missfirmelse mot krigsman (8 §), oskickligt beteende (9 §), uppvigling av krigsmän (10 §), undanhållande (11 §), rymning (12 §), övergivande av post (13 §), onykterhet i tjänsten (14 §), fylleri (15 §), förargelseväckande beteende (16 §), tjänstemissbruk (17 §) och tjänstefel (18 §).

När BrB infördes gällde en särskild straff- och processrättslig ordning inom det militära försvaret. Bestämmelserna om brott av krigsmän i 21 kap. var då tillämpliga inte bara i krigstid utan även under fredsförhållanden. För de brott som upptogs i kapitlet kunde krigsman dömas till disciplinstraff eller fängelse.

Genom lagstiftning år 1986 reformerades det militära ansvars-systemet och ersattes i huvudsak med ett utomstraffrättsligt system (prop. 1985/86:9). För 21 kap. innebar reformen – utöver att brottspåföljden disciplinstraff för krigsmän avskaffades – att ett flertal straffbestämmelser utmönstrades och att de kvarvarande straffbestämmelserna inte längre skulle vara tillämpliga under fredsförhållanden, alltså en omfattande avkriminalisering. I viss utsträckning medförde i och för sig upphävandet av straffbestämmelser endast att andra straffbestämmelser – t.ex. i 3–5, 17 och 20 kap. – blev tillämpliga.

Några av de särskilda bestämmelserna i fråga om krigsmän under fredstid behölls även efter 1986, men flyttades till annat kapitel. Till dessa hör bestämmelserna om myteri (3 §) och uppvigling av krigsmän (10 §) som numera finns i 16 kap. (6 § respektive 5 §).

I samband med 1986 års reform överflyttades också till 21 kap. de av brotten i 22 kap. som inte kan begås av andra än krigsmän. Numera regleras därför i 9 § samröre med fienden (föret 22 kap. 4 §), i 10 § undergrävande av stridsviljan (föret 22 kap. 5 §), i 11 § försummande av krigsförberedelse (föret 22 kap. 8 §), i 12 § obehörig kapitulation (föret 22 kap. 9 §, rubricerat som dagtingan) och i 13 § stridsförsumlighet (föret 22 kap. 10 §).

3.3.4.7 Landsförräderi m.m. (22 kap. BrB)

I 22 kap. BrB upptas bl.a. bestämmelser om vissa brott mot rikets säkerhet, som inte ska tillämpas under vanliga fredsförhållanden, och folkrättsbrott.

I kapitlets ursprungliga lydelse upptogs straffbestämmelser om landsförräderi (1 §), landssvek (1 §), landsskadlig vårdslöshet (2 §),

överlöpande till fienden (3 §), samröre med fienden (4 §), undergrävande av stridsviljan (5 §), försvarsskadlig ryktesspridning (6 §), olovlig sammankomst (7 §), försummande av krigsförberedelse (8 §), dagtingan (9 §), stridsförsumlighet (10 §) och folkrättsbrott (11 §). Kapitlets rubrik var "Krigsartiklar".

Vid 1986 års reformeringen av det militära ansvarssystemet fick kapitlet ett mera begränsat innehåll och rubriken "Om landsförräderi m.m." (prop. 1985/86:9). Som redogjorts för i föregående avsnitt överfördes till 21 kap. de bestämmelser som gäller brott som inte kan begås av andra än krigsmän (se ovan). Ett par av straffbestämmelserna upphävdes helt; överlöpande till fienden (3 §) och olovlig sammankomst (7 §). Beteenden som vid BrB:s införande var straffbara som försvarsskadlig ryktesspridning omfattas efter reformen av den straffbestämmelse i 5 § om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet som år 1976 överfördes till kapitlet från 19 kap. 8 §.

Genom 1986 års lagstiftning flyttades bestämmelsen om folkrättsbrott till 6 § och fick i huvudsak den lydelse som den har i dag. Bestämmelsen, som före 1986 kriminaliserade alla förfaranden som stod i strid med folkrätten, är i dag begränsad till att avse svåra överträdelser. Begränsningen ska ses mot bakgrund av följande. De fyra Genèvekonventionerna år 1949 till skydd för krigets offer och första tilläggsprotokollet år 1977 till konventionerna uppställer kravet på nationell lagstiftning att kriminalisera överträdelser av konventionsbestämmelserna när det är fråga om "grave breaches". Då nämnda konventioner och tilläggsprotokollet innehåller ett stort antal artiklar, av vilka flertalet är mycket detaljerade, och det dessutom finns en rad andra konventioner som straffsanktioneras genom stadgandet om folkrättsbrott, har det ansetts att ramen sprängts för vad som rimligen bör omfattas av ett blankettstraffbud med livstids fängelse i straffskalan. (Se L. Holmqvist m.fl., *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13–24*, lösbladssystem, BrB 22:6 s. 5 f.)

På 1990-talet har det införts två nya bestämmelser i kapitlet, som båda är subsidiära till folkrättsbrott. Bestämmelsen i 6 a § om olovlig befattning med kemiska vapen tillkom för att Sverige ska uppfylla åtaganden som följer av att Sverige har ratificerat Förenta nationernas konvention den 13 januari 1993 om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring (prop. 1993/94:120). Vidare har i 6 b § upptagits en bestämmelse om olovlig befattning av minor. Den tillkom i samband med Sveriges tillträde till konventionen om för-

bud mot användning, lagring, produktion och överföring av anti-personella minor (truppminor) samt om deras förstöring ("Ottawa-konventionen").

3.3.4.8 Övriga förändringar i 16–22 kap. BrB

När det gäller brotten mot staten har straffbelägningen av osjälvständiga brottstyper, såsom försök, förberedelse m.m., ökat sedan BrB:s ikraftträdande. Utökningen av det straffsanktionerade området hänför sig främst till brotten i 16 och 17 kap.

I 16 kap., som i sin ursprungliga lydelse inte innehöll någon bestämmelse som straffbelade osjälvständiga brottstyper, finns numera i 17 § en bestämmelse som bl.a. utvidgar kriminaliseringen av dobbleri till att omfatta försök eller förberedelse till grovt dobbleri. Genom en bestämmelse i 18 § straffbeläggs vidare viss upplåtelse av lägenhet såsom medverkan till dobbleri. (I sammanhanget bör dock påpekas att, som redogjorts för ovan, dobbleri-bestämmelsens tillämpningsområde har inskränkts i förhållande till vad som gällde vid BrB:s ikraftträdande genom att delaktighet i äventyrligt spel har avkriminaliserats.) De nya straffbestämmelserna om barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott (10 a §) har också kompletterats med bestämmelser som stadgar ansvar för vissa osjälvständiga brottstyper (17 §).

Vad beträffar 17 kap. kan nämnas att brottet främjande av flykt, som i kapitlets ursprungliga lydelse var straffbelagt på försöksstadiet, numera också är straffbelagt på förberedelsestadiet (se 16 §).

Beträffande sådana ändringar i 16–22 kap. som varken begränsar eller utvidgar omfattningen av det straffsanktionerade området, men som ändå kan vara av intresse i sammanhanget, bör följande nämnas.

I ett antal straffbestämmelser, som föreskriver fängelse på viss tid eller livstid, har den maximala tiden för tidsbestämt fängelsestraff höjts till arton år (se SFS 2009:396). Det gäller t.ex. bestämmelserna om grovt spioneri (19 kap. 6 §) och folkrättsbrott (22 kap. 6 §).

Ett flertal straffbud har försetts med en särskild straffskala för grova brott. Bland dessa kan nämnas bestämmelserna om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §), övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §), skyddande av brottsling (17 kap. 11 §), främjande av flykt (17 kap. 12 §) och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 §). I några fall har inte bara en särskild straffskala införts för grova fall, utan även en

särskild brottsrubricering; se t.ex. bestämmelsen om grovt dobbleri i 16 kap. 14 a §.

Avslutningsvis ska även förändringar avseende åtalsbestämmelserna i de aktuella kapitlen beröras.

Åtalsbestämmelser fanns vid BrB:s ikraftträdande i 18–21 kap.

I 18 kap. 8 § och i 19 kap. 16 § fanns likartade bestämmelser som i huvudsak innebar att vissa brott inte utan Konungens förordnande fick åtalas av åklagare. Bestämmelserna gäller fortfarande, men efter införandet av 1974 års regeringsform har de ändrats så att förordnande om åtal numera ska meddelas av regeringen eller, i vissa fall, den som regeringen har bemyndigat. Bestämmelsen i 19 kap. har dessutom utvidgats till att omfatta ytterligare brott; tagande av utländskt understöd.

Både i 20 kap. (14 §) och i 21 kap. (22 §) fanns bestämmelser som utvidgade åklagares åtalsrätt. Efter de genomgripande reformerna av dessa kapitel finns numera en liknande bestämmelse endast i det förstnämnda. I 20 kap. 5 § föreskrivs att åklagaren, utan hinder av vad som annars är föreskrivet (t.ex. om att angivelse eller anmälan är en förutsättning för åtal) får åtala brott varigenom arbetstagare hos staten eller kommun eller annan som tillhör viss personkrets åsidosatt vad som åligger honom eller henne i utövningen av anställningen eller uppdraget. Från denna regel stadgas i bestämmelsen också vissa undantag.

Vid BrB:s ikraftträdande fanns det inte några åtalsbegränsningsregler i 20 kap. I dag finns det flera (5 §). Det har bl.a. införts en särskild åtalsbegränsningsregel beträffande brott mot tystnadsplikt. Brott mot sådan tystnadsplikt som gäller till förmån för enskild målsägande får, såvida inte för visst fall annat är stadgat, åtalas av åklagare endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Totalt sett har det skett en påtaglig ökning av åtalsbegränsningsreglerna vad gäller brotten mot staten. Noterbart är att de nya åtalsbegränsningsreglerna främst hänför sig till brott i 17 kap. och 20 kap. som genom 1970-talets reformer fått vidgade tillämpningsområden.

4 Kartläggning av det specialstraffrättsliga området

4.1 Inledning

Det finns i dag omkring 350 specialstraffrättsliga författningar. Vid kartläggningen av specialstraffrättens utveckling sedan 1965 samt nuvarande omfattning och struktur kan utredningen, av uppenbara skäl, inte gå närmare in på varje enskild författnings tillkomst och innehåll. Utredningen delar därför in nuvarande (1 januari 2013) specialstraffrättsliga författningar i ett antal områden – ofta sammanfallande med departementens indelningar – och redogör sedan i stora drag för utvecklingen inom vart och ett av dessa. De författningar som får uppfattas som centrala på sina respektive områden redovisas närmare (tillkomst, innehåll osv.), medan övriga endast berörs mycket kortfattat, om alls.

En översikt över samtliga specialstraffrättsliga författningar per den 1 januari 2013 och de olika områden som utredningen delat in dessa i, finns i en bilaga till betänkandet (se bilaga 3).

Innan utredningen går in på de olika områdena och deras reglering, redogörs för vad som allmänt gäller inom specialstraffrätten beträffande osjälvständiga brottsformer och det subjektiva rekvisitet.

4.2 Osjälvständiga brottsformer

Regleringen i 23 kap. brottsbalken (BrB) om de osjälvständiga brottsformerna försök (1 §), förberedelse (2 §), stämpling (2 §) och underlåtenhet att avslöja brott (6 §) är tillämplig även i specialstraffrätten. Detta innebär att nämnda brottstyper är straffbelagda i specialstraffrätten endast vid de brott vid vilka det är särskilt föreskrivet. Däremot är bestämmelsen om underlåtenhet att hindra

brott (6 §) tillämplig vid alla brott i specialstraffrätten och medverkansbestämmelserna (4 §) gäller de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller särskild föreskrift finns att medverkan ska bestraffas.

4.3 Det subjektiva rekvisitet

Enligt 1 kap. 2 § BrB ska, om inte annat är särskilt föreskrivet, en gärning anses som brott endast då den begås uppsåtligen. Bestämmelsen gäller såväl brottsbalksbrott som brott i specialstraffrätten. När BrB infördes var lydelsen dock annorlunda; då gällde bestämmelsen enligt sin ordalydelse endast för i BrB beskrivna gärningar. Utvidgningen av bestämmelsen till att omfatta även gärningar beskrivna i specialstraffrätten skedde genom en lagändring år 1994 (se prop. 1993/94:130). Samtidigt föreskrevs i en övergångsbestämmelse att fram till den 1 juli 1999 skulle den nya lydelsen tillämpas beträffande specialstraffrättsliga gärningar endast på straffbestämmelser som antingen trätt i kraft efter den 30 juni 1994 eller ändrats i något avseende efter denna tidpunkt. Detta innebar att lagstiftaren fick en frist för att kunna ta ställning till i vilken mån gärningar i specialstraffrätten borde undantas från ett allmänt uppsåtskrav.

Den nya lydelsen av 1 kap. 2 § BrB har numera trätt i kraft. Det innebär att om det i en straffbestämmelse i specialstraffrätten inte anges vad som krävs i subjektivt hänseende för att gärningen ska vara straffbar, tar uppsåtspresumtionen över i de fall där det inte med hjälp av en normal tolkningsoperation framgår att "annat är särskilt föreskrivet" (se L. Holmqvist, M. Leijonhufvud, P. O. Träskman, S. Wennberg, *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 1–12, lösbladssystem*, BrB 1:2 s. 3).

4.4 Forskning, innovation och näringsutveckling

På området för forskning, innovation och näringsutveckling finns specialstraffrättslig reglering bl.a. i *minerallagen (1991:45)* och i *lagen (1966:314) om kontinentalsockeln*.

Minerallagen innehåller bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa mineraliska ämnen. När lagen infördes år 1991 (se prop. 1988/89:92) ersatte den gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa

mineralfyndigheter. Viktiga nyheter i förhållande till den äldre lagstiftningen var att den gruvrättsliga lagstiftningen blev enhetlig för de mineral som omfattades av denna och att kretsen av lagreglerade mineral utvidgades. Minerallagen bygger på koncessions-systemet, men har också starka inmutningsrättsliga inslag. Tillstånd eller koncession är en förutsättning för såväl undersökning som bearbetning. I 15 kap. 6 § upptas straffbestämmelser. Där stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet begår vissa gärningar, t.ex. bedriver undersökningsarbete i strid med bestämmelserna om krav på tillstånd eller koncession. Samma straff föreskrivs för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av viss uppgiftsskyldighet.

Lagen om kontinentalsockeln, som ursprungligen tillkom som en följd av 1958 års konvention om kontinentalsockeln, ändrades i betydande mån i slutet av 1990-talet med anledning av Sveriges anslutning till Förenta Nationernas havsrättskonvention (antagen i Montego Bay den 10 december 1982). I lagen föreskrivs bl.a. att rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten (2 §), men att annan än staten kan få tillstånd till sådan verksamhet av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (3 §). I 11 § straffbeläggs med böter eller fängelse i högst sex månader bl.a. att utan lov utforska kontinentalsockeln eller utvinna naturtillgångar från denna eller vidta åtgärd för sådan utforskning eller utvinning (uppsåt krävs alltså). Till samma straff kan den dömas som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av viss uppgiftsskyldighet.

Minerallagen och lagen om kontinentalsockeln kompletteras av varsin förordning: *mineralförordningen (1992:285)* och *kontinentalsockelförordningen (1966:315)*. Båda dessa upptar straffbestämmelser som stadgar böter för underlåtenhet att göra viss anmälan som föreskrivs i förordningarna. Enligt mineralförordningen är det för straffbarhet tillräckligt att underlåtenheten sker av oaktsamhet.

Bland övriga författningar på området forskning, innovation och näringsutveckling som innehåller straffbestämmelser kan nämnas *förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver och platina*, *lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäcksundersökning och brunnsborring* samt *lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud*. Straffbestämmelserna i samtliga dessa författningar föreskriver enbart

böter. I de två förstnämnda författningarna är straffbestämmelserna – att uppsåtligen efter kontrollstämpling t.ex. ändra eller utplåna viss stämpel respektive att uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåta att fullgöra uppgiftsskyldighet eller lämna oriktig uppgift avseende grundvattentäktsundersökning m.m. – subsidiära till BrB:s straffbud. I lagen om auktorisation av patentombud straffbeläggs att obehörigen utge sig för att vara auktoriserat patentombud.

4.5 Marknad och konkurrens

Till de nu gällande specialstraffrättsliga lagarna på området marknad och konkurrens hör bl.a. *lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter*, *lagen (1986:436) om näringsförbud*, *lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.* och *lagen (1999:271) om handel med begagnade varor*.

Lagen om skydd för företagshemligheter innehåller bestämmelser om straff för den som olovligen skaffar sig tillgång till en företagshemlighet (företagsspioneri) eller som på annat sätt tar olovlig befattning med en företagshemlighet. För företagsspioneri är straffet böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst sex år (3 §). Försök eller förberedelse till sådant brott är också straffbelagt.

Bestämmelser om skydd för företagshemligheter fanns före tillkomsten av denna lag i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens. Nämnda lag skyddade ”yrkeshemligheter” i vissa fall, framför allt mot en del förfaranden i avtalsrelationer. Genom lagen om skydd för företagshemligheter infördes straffbestämmelser för olovligt anskaffande av företagshemligheter. Detta innebar en stor förändring jämfört med vad som hade gällt tidigare. Då hade sådana förfaranden endast varit straffbara i den mån de samtidigt utgjort brott enligt annan lagstiftning, såsom stöld, bedrägeri, dataintrång eller olovlig avlyssning. (Se SOU 2008:63 s. 59 f.)

Lagen om skydd för företagshemligheter har under år 2007–2008 varit föremål för utredning, se betänkandet *Förstärkt skydd för företagshemligheter*, SOU 2008:63. De förslag som utredningen har lämnat innebär bl.a. en utvidgning av straffansvaret. Förslaget har inte lett till några lagändringar.

Enligt nuvarande konkurslag (1987:672) har den som är försatt i konkurs inte rätt att bedriva näring (6 kap. 1 §) och om han eller hon ändå gör det, kan böter dömas ut (17 kap. 4 §). Förbudet att

driva näring upphör när konkursen är avslutad. Motsvarande regler fanns även i den tidigare konkurslagen (1921:225). År 1980 infördes i 1921 års konkurslag (199 b–d och f–j §§) dessutom en möjlighet för domstol att i vissa fall förordna om generellt näringsförbud för en konkursgäldenär som är enskild näringsidkare, under en av domstolen fastställd tid (maximalt fem år). För överträdelse av sådant näringsförbud stadgades fängelse i högst två år, eller om brottet var ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (212 §). Enligt 1980 års reglering var en förutsättning för att en enskild näringsidkare eller företrädare för en juridisk person skulle kunna meddelas näringsförbud att denne hade försatts i konkurs.

När *lagen om näringsförbud* tillkom (se prop. 1985/86:126), överfördes bestämmelserna om generellt näringsförbud från konkurslagen till denna lag. Som ett led i kampen mot ekonomisk brottslighet vidgades samtidigt möjligheterna att meddela näringsförbud till att även avse vissa situationer då det inte förekommit någon konkurs. I dag kan därför t.ex. brott liksom underlåtenhet att betala skatter, tullar och avgifter till det allmänna i vissa lägen leda till näringsförbud. Den längsta tid näringsförbud kan meddelas för uppgår numera till tio år. I straffbestämmelsen i *lagen om näringsförbud* upptogs samma straffskala som hade föreskrivits i motsvarande bestämmelse i 1921 års konkurslag (212 §).

I *lagen om utländska filialer* m.m. finns bestämmelser om formerna för näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utländska företag och utomlands bosatta svenskar eller utländska medborgare. När *lagen* infördes, ersatte den *lagen* (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Det tidigare kravet på näringsstillstånd avskaffades därmed och ersattes med ett registreringsförfarande. Regleringen i *lagen om utländska filialer* m.m. innebär i huvudsak att alla utländska företag och utomlands bosatta svenskar eller utländska medborgare som lämnar begärda uppgifter blir registrerade och får driva näring i Sverige. Genom *lagen* får vidare utländska företag fri möjlighet att välja etablering genom svenskt dotterbolag eller filial. Bakgrunden till den ändrade regleringen (se prop. 1991/92:88) var att Sverige inför EES-samarbetet och medlemskapet i EG inte kunde ha etableringsbestämmelser som innebar en särreglering av andra medlemsländers medborgare (krav på icke-diskriminering och etableringsfrihet).

I 29 § *lagen om utländska filialer* m.m. stadgas böter bl.a. för den som för ett utländskt företags räkning driver eller förestår näringsverksamhet i Sverige utan att verkställande direktör utsetts.

Även 29 a § innehåller straffbestämmelser, men här är straffskalorna strängare. Böter eller fängelse stadgas bl.a. för den som i ett ärende enligt lagen oriktigt intygar att en elektronisk handling överensstämmer med originalet, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Sistnämnda paragraf upptar även en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i högst två år.

Straffbestämmelsen i 29 a § omfattas av ett förslag om att upphäva de straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Ett upphävande av straffbestämmelsen i 29 a § lagen om utländska filialer m.m. kommer inte att innebära någon avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.).

Lagen om handel med begagnade varor har till syfte att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor (1 §). Den är tillämplig på yrkesmässig handel med sådana begagnade varor som finns angivna i en av regeringen utfärdad förordning (1999:272), däribland mopeder, kameror, datorer och mobiltelefoner. I straffbestämmelserna i 14–15 §§, som är subsidiära till BrB, straffbeläggs vissa uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av lagens föreskrifter, som inte är ringa. Böter eller fängelse i högst sex månader stadgas för den som driver sådan yrkesmässig handel som omfattas av lagen utan att vara registrerad hos polismyndigheten, underlåter att fullgöra föreskriven skyldighet att föra anteckningar om mottagna varor och på begäran tillhandahålla polismyndigheten dessa anteckningar m.m. För vissa överträdelse stadgas böter, bl.a. för den som bryter mot föreskriften om att en handlare inte får ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrker sin identitet.

Regleringen av handeln med begagnade varor, som går tillbaka till 1900-talets början, omfattade ursprungligen också handel med skrot. Fram till början av 1980-talet var båda dessa slag av handel underkastade tillståndskrav. Därefter infördes för handeln med begagnade varor en registreringsplikt i stället för tillståndskravet, se lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor. Såväl tillståndskravet för handel med skrot som registreringsplikten för

handel med begagnade varor sanktionerades genom straffbestämmelser. När nämnda lag år 1999 ersattes av lagen om handel med begagnade varor innebar det att den särskilda regleringen om handel med skrot avskaffades. I förarbetena (se prop. 1998/99:51 s. 18 f.) anfördes bl.a. att tillståndskravet vad gällde skrotbranschen hade visat sig vara föga effektivt, att tillsynen inte hade varit omfattande och att inget tydde på att detta skulle komma att ändras i framtiden. Vidare hade branschen genomgått så stora förändringar att tillståndsförfarandet hade förlorat i betydelse och det fanns inte något som tydde på att misskötsamheten skulle vara av större omfattning inom denna bransch än inom de flesta andra. En etableringskontroll med dess inskränkningar i närings- och etableringsfriheten borde, framhölls det, tillgripas först när ett klart behov kunde påvisas. Sammanfattningsvis ansågs huvudmotiven för att särskilt reglera handeln med skrot ha försvagats i betydande mån. Avskaffandet av regleringen av handeln med skrot innebar alltså en viss avkriminalisering av det specialstraffrättsliga området.

Vid tidpunkten för BrB:s ikraftträdande fanns det på området marknad och konkurrens straffbestämmelser i lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. I denna straffbelades uppsåtliga överträdelse av i lagen uppställda förbud mot s.k. bruttoprissättning och mot anbuds-karteller. Straffet var i normalfallet böter. Om brottet var grovt kunde böter eller fängelse i högst ett år följa. Åtal kunde väckas av allmän åklagare endast efter anmälan eller medgivande av Näringsfrihetsombudsmannen. År 1982 ersattes nämnda lag av konkurrens-lagen (1982:729). Detta innebar bl.a. att de straffbelagda förbuden effektiviserades, att straffen skärptes och att vissa gärningar gjordes straffbara vid oaktsamhet (se prop. 1981/82:165 s. 142 ff.).

I början av 1990-talet blev konkurrenslagstiftningen föremål för en genomgripande, och skärpande, reform (se prop. 1992/93:56). I den nya konkurrenslagen (1993:20) utformades de materiella konkurrensreglerna efter förebild från EG:s konkurrensregler i Romfördraget och EES-avtalets konkurrensregler. Reformen innebar även att straffbestämmelserna ersattes av ett system med sanktionsavgifter (i lagen används benämningen konkurrensskadeavgift). Ett skäl för övergången till sanktionsavgifter var att det då blev möjligt att rikta sanktionen mot företag, i stället för enbart mot fysiska personer. I förarbetena anfördes (se a. prop. s. 30) att de straff i form av måttliga böter som hade förekommit vid överträdelse av förbuden i konkurrenslagen hade påfallande liten eko-

nomisk betydelse i förhållande till de stora ekonomiska värden som kunde vara att vinna för företagen genom att bryta mot förbuden. Den dåvarande ordningen ansågs därför ha liten preventiv verkan. Mer ingripande påföljder i form av fängelsestraff var dock varken önskvärda eller ändamålsenliga. Med hänsyn till de stora samhälls-ekonomiska värden som konkurrenslagstiftningen ytterst gällde var det i stället väsentligt att ha tillgång till en effektiv ekonomisk sanktion.

De regler om konkurrensskadeavgift som infördes i 1993 års konkurrenslag har senare överförts i princip oförändrade till den nu gällande *konkurrenslagen* (2008:579). De innebär att ett företag kan bli skyldigt att betala en särskild avgift om företaget eller någon som handlar på företagets vägnar (t.ex. en anställd) uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning. Beslutet om konkurrensskadeavgift fattas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket. I förarbetena till 1993 års lag anfördes att konkurrensskadeavgiften skulle kunna uppgå till ett sådant belopp att det verkade avhållande på företaget i fråga och avskräckande på andra företag (se a. prop. s. 30). I den nuvarande lagen anges att konkurrensskadeavgiften maximalt får uppgå till tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår. Konkurrensskadeavgiften ska bestämmas efter överträdelsens sanktionsvärde. I ringa fall får inte någon avgift påföras. Till nyheterna i 2008 års lag hör bl.a. att Konkurrensverket gavs befogenhet att i icke tvistiga fall utfärda s.k. avgiftsförelägganden som ett alternativ till att väcka talan om konkurrensskadeavgift.

Regleringen av marknadsföring är ett annat område där straffbestämmelser har ersatts av ett system med sanktionsavgifter.

Såväl lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring som dess efterföljare, marknadsföringslagen (1975:1418), innehöll förbud mot uppsåtlig vilseledande marknadsföring, rabattmärkeserbjudanden och kombinerade erbjudanden. Vid överträdelse av dessa kunde en näringsidkare dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal krävde medgivande av Konsumentombudsmannen.

När 1975 års marknadsföringslag ersattes av 1995 års marknadsföringslag (1995:450) togs nämnda straffbestämmelser bort. I stället infördes en möjlighet att, vid överträdelser av ett antal särskilda regler med konkreta förbud mot och krav på vissa marknadsföringsåtgärder, påföra en näringsidkare en sanktionsavgift kallad marknadsstörningsavgift. Övergången till sanktionsavgifter ut-

gjorde ett led i att skapa effektivare sanktioner och hade konkurrens-
lagstiftningens då nya sanktionssystem som förebild (se prop.
1994/95:123 s. 37). I förarbetena framhölls de fördelar med ett
avgiftssystem jämfört med kriminalisering som hade påtalats vid
reformen av konkurrenslagstiftningen; att både fysiska och juridiska
personer kan påföras sanktionsavgift samt att en sanktionsavgift
kan bestämmas så att den blir betydligt mer ekonomiskt kännbar
för näringsidkaren och att den därmed kan verka mer avskräckande
för andra företag (se a. prop. s. 102).

År 2008 infördes den nu gällande *marknadsföringslagen* (2008:486).
Genom den nya lagen, vars främsta syfte var att skapa ett enhetligt
konsumentskydd på gemenskapsnivå, genomfördes flera EU-
direktiv, bl.a. om otillbörliga affärsmetoder (se prop. 2007/08:115
s. 60 f). Sanktionssystemet i 1995 års lag togs i allt väsentligt in i
den nya marknadsföringslagen. Reglerna om marknadsstörnings-
avgift är i huvudsak utformade på samma sätt som reglerna om
konkurrensskadeavgift (se ovan).

Såväl när det gäller konkurrens- som marknadsföringslagstift-
ningen har alltså utvecklingen inneburit att avkriminaliseringar har
skett. Dessa avkriminaliseringar kan sägas ha varit ”skenbara” i den
bemärkelsen att de tidigare straffbelagda gärningarna fortfarande
sanktioneras, men nu genom ett system med avgifter.

I sammanhanget kan också nämnas att när lagen (1956:245) om
uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden år
2011 ersattes av *lagen* (2010:1350) *om uppgiftsskyldighet i fråga om
marknads- och konkurrensförhållanden* skedde en avkriminalisering,
som inte var skenbar (prop. 2009/10:218). Den äldre lagens bestäm-
melse om straff för underlåtenhet att inom förelagd tid lämna uppgift
enligt lagen och för oriktigt uppgiftslämnande, fördes inte över till
den nya lagen. Regeringen anförde (a. prop. s. 24) att straffbestäm-
melserna hade tillkommit vid en tidpunkt då det säkert var betydligt
mer vanligt att en fysisk person var näringsidkare i lagens mening.
Enligt regeringens förslag var det huvudsakligen juridiska personer
som skulle kunna åläggas uppgiftsskyldighet. Mot denna bakgrund
framstod enligt regeringen bestämmelsen om straffansvar som för-
åldrad och borde utmönstras. Det kan tilläggas att ett åläggande att
lämna uppgifter enligt lagen i de flesta fall får förenas med vite.

4.6 Energi

Till de mer centrala lagarna på energiområdet hör bl.a. *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403) och *lagen* (2011:1200) om *elcertifikat*.

Bestämmelser om naturgasledningar (inklusive straffbestämmelser) fanns tidigare i lagen (1978:160) om vissa rörledningar, men EU-rätten har medfört att lagstiftningen om naturgas blivit mer omfattande och överförs till en egen lag, först 2000 års naturgaslag (2000:599) och därefter 2005 års *naturgaslag*. Den nu gällande lagen innehåller bl.a. krav på koncession från regeringen för att få bygga eller använda naturgasledningar, lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar.

Ellagen ersatte vid ikraftträdandet år 1998 en äldre ellag, lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, som också den innehöll straffbestämmelser. I *ellagen* ges föreskrifter om elektriska anläggningar, om handel med el i vissa fall och om elsäkerhet. Enligt lagen krävs tillstånd från regeringen för att bygga eller använda en elektrisk starkströmsledning (nätkoncession).

Kravet på koncession i dessa båda lagar – naturgaslagen och *ellagen* – är straffsanktionerat genom likartade straffbestämmelser. Enligt lagarna kan bl.a. den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot kravet på koncession eller mot villkor som en koncession förenats med dömas till böter eller fängelse i högst ett år (se 11 kap. 1 § naturgaslagen respektive 13 kap. 1 § *ellagen*). Ringa överträdelser omfattas inte av straffansvaret. Lagarnas straffbestämmelser är subsidiära till BrB (11 kap. 2 § naturgaslagen och 13 kap. 2 § *ellagen*).

Ändamålet med lagen om elcertifikat, som trädde i kraft år 2003, var att främja produktion av elektricitet med användande av förnybara energikällor och torv (förnybar el) så att sådan el skulle kunna hävda sig på elmarknaden, trots att kostnaderna för att producera förnybar el var högre än då det gäller övrig el. I detta syfte innehöll därför lagen bestämmelser om dels en rätt för producenter av förnybar el att bli tilldelade elcertifikat av staten, dels en skyldighet för elleverantörer och vissa elanvändare att inneha elcertifikat i förhållande till sin försäljning respektive användning av el (kvotplikt).

2003 års lag om elcertifikat upphävdes år 2012 och ersattes av en ny *lag om elcertifikat* (2011:1200). De huvudsakliga nyheterna i den

nya lagen är att den innehåller regler som möjliggör en elcertifikatsmarknad som är gemensam med andra länder. Vidare har kraven skärps för att el som produceras med vattenkraft ska kunna tilldelas elcertifikat och mindre producenter av förnybar el som själva använder den el de producerat får undantas från kravet. Vid upphävandet av lagen om elcertifikat från år 2003 överfördes det straffsanktionerade området oförändrat till den nya lagen (se prop. 2010/11:155 s. 29 ff.). Vid den tidigare lagens tillkomst år 2003 innebar straffbestämmelserna en nykriminalisering (se prop. 2002/03:40 s. 127 f.).

Lagens sanktionssystem omfattar både straffbestämmelser och regler om två slags sanktionsavgifter, vilka benämns kvotpliktsavgift och sanktionsavgift. Beteenden som är sanktionerade med avgift är inte straffbelagda. Kvotpliktsavgift ska t.ex. betalas av den som är kvotpliktig om denne i sin deklaration har angett ett mindre antal elcertifikat än som omfattas av kvotplikten (se 5 kap. 1 §). Sanktionsavgift kan påföras anläggningens innehavare bl.a. i vissa fall då elcertifikat har tilldelats p.g.a. oriktiga eller vilseledande uppgifter i en ansökan om godkännande av en anläggning för tilldelning av elcertifikat (se 6 kap. 7 §). Straffansvar drabbar t.ex. den som ska hantera kvotplikten och som uppsåtligen underlåter att anmäla sig för registrering hos tillsynsmyndigheten (se 7 kap. 1 §), liksom den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter till kontoföringsmyndigheten om priset på elcertifikat (se 7 kap. 2 §). Ringa fall är inte straffbara. Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB.

Bland övriga specialstraffrättsliga författningar på energiområdet kan nämnas *lagen (1978:160) om vissa rörledningar*, *lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter* och *förordningen (1994:795) om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränslen*, vilka alla innehåller bestämmelser om tillståndskrav som sanktioneras genom straffbestämmelser. Vidare finns på energiområdet ett antal lagar av beredskapskaraktär eller med beredskapssyfte som innehåller straffbestämmelser: *oljekrislagen (1975:197)* och *elberedskapslagen (1997:288)*. Slutligen kan till de specialstraffrättsliga författningarna på energiområdet också räknas *lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet*.

4.7 Regional tillväxt

Enligt *förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag* får bidrag lämnas till transportkostnader för vissa godstransporter inom Sveriges gränser. Syftet med regleringen är att kompensera för kostnadsnackdelar och stimulera till höjd förädlingsgrad i näringslivet i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Ansökan om transportbidrag görs skriftligen hos Närings- och teknikutvecklingsverket för varje kalenderår. Den som i ansökan uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff enligt BrB (14 §).

4.8 Elektronisk kommunikation m.m.

Till området elektronisk kommunikation m.m. hänförs här *lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*, *lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning* samt *kungörelsen (1885:56 s. 1) med vissa föreskrifter till beredande av skydd för undervattenstelegrafkablar*.

Lagen om elektronisk kommunikation infördes år 2003 (prop. 2002/03:110). Den ersatte telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Syftet med lagen är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet (1 kap. 1 §). Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning (1 kap. 4 §). Däremot är lagen inte tillämplig på innehåll som överförs i elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster.

Straffsanktioneringen i lagen motsvarar i huvudsak vad som var kriminaliserat enligt de äldre lagarna. Vad som straffbeläggs är t.ex. att uppsåtligen eller av oaktsamhet använda radiosändare utan tillstånd när sådant tillstånd krävs enligt lagen, att använda radiosändare i strid med ett tillståndsvillkor och att överträda vissa föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Straffskalan för sådana gärningar omfattar böter eller fängelse i högst sex månader (7 kap. 14 §). I lagen kriminaliseras också vissa överträdelser av tystnadsplikt och, subsidiärt till BrB, överträdelser av lagens förbud mot

avlyssning m.m. (7 kap. 15 §). Straffansvaret omfattar också i dessa fall både uppsåtliga och oaktsamma gärningar, däremot inte ringa fall. Det straff som föreskrivs är böter.

Lagen om radio- och teleterminalutrustning ersatte vid ikraftträdandet år 2000 lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning. Genom lagen införlivades ett EU-direktiv om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse (1999/5/EG). I lagen finns bl.a. grundläggande bestämmelser om vad som gäller för att utrustning ska få släppas ut på marknaden och tas i bruk samt bemyndiganden att meddela närmare föreskrifter om detta.

Det är kriminaliserat att med uppsåt eller av oaktsamhet släppa ut utrustning på marknaden i strid med de krav som anges i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (11 §). Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. I lagen stadgas dessutom böter för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet till ett allmänt tillgängligt telenät ansluter teleterminalutrustning som inte uppfyller de krav som anges i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (12 §).

I *kungörelsen med vissa föreskrifter till beredande av skydd för undervattenstelegrafkablar* finns bestämmelser om att fartyg samt fiskares redskap och garn ska hållas på ett visst avstånd dels från fartyg som är sysselsatt med nedläggning eller iståndsättande av en undervattenstelegrafkabel, dels från bojar som vid nedläggande av kabel m.m. märker ut telegrafkablers läge. Överträdelse av bestämmelserna är straffbelagt med böter (3 §).

4.9 Transport, trafik och infrastruktur

Redovisningen av den specialstraffrättsliga regleringen på området för transport, trafik och infrastruktur inleds med de *trafikslagsövergripande* författningarna. Därefter genomgås regleringen på området indelad efter trafikslag: *sjöfart, vägtrafik, järnvägstrafik* och *luftfart*.

4.9.1 Trafikslagsövergripande författningar

Lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen) innehåller straffbestämmelser om vårdslöshet i trafik (1 §), grov vårdslöshet i trafik (1 §), hindrande eller störande av trafiken på väg (2 §), olovlig körning (3 §), åsidosättande av föreskrifter om

rätten att föra vissa färdmedel (3 §), tillåtande av olovlig körning (3 §), rattfylleri (4 §), grovt rattfylleri (4 a §) och obehörigt avvikande från trafikolycksplats (5 §). Det lindrigaste straff som föreskrivs är böter (t.ex. för vårdslöshet i trafik och olovlig körning) och det strängaste straff som föreskrivs är fängelse i högst två år (grovt rattfylleri).

Sedan mitten av 1960-talet har det i lagen kriminaliserade området utvidgats i betydande utsträckning. I huvuddrag har det rört sig om följande utvidgningar. Straffbestämmelserna om (grovt) vårdslöshet i trafik och obehörigt avvikande från trafikolycksplats har gjorts tillämpliga vid förande av motordrivet fordon på andra ställen än på väg (prop. 1972:137). De har vidare, liksom straffbestämmelsen om hindrande eller störande av trafiken på väg, utsträckts till att gälla vid förande av spårvagn (prop. 1975:22). Vad gäller bestämmelserna i 3 § om olovlig körning m.m. har kriminaliseringen utsträcks till att gälla inte bara körkortspliktiga fordon, utan även t.ex. traktor, spårvagn och motorredskap (se bl.a. prop. 1972:137, prop. 1975:22 och prop. 1976/77:113). Kriminaliseringen av rattfylleri har vidgats vid flera tillfällen, bl.a. år 1975, då gärningsbeskrivningen ändrades så att straffansvaret skulle omfatta inte bara den som under färden uppnått eller överskridit blodalkoholgränsen utan även den som gjort detta efter färden (prop. 1974:154). Några år senare utsträcktes promillereglerna till att gälla alla motordrivna fordon, med undantag för sådana som är avsedda att föras av gående (prop. 1977/78:77). År 1990 sänktes den nedre promillegränsen från 0,5 till 0,2 promille (se bet. 1989/90:JuU2 s. 18) samtidigt som den nuvarande gradindelningen i rattfylleri och grovt rattfylleri infördes (se prop. 1989/90:2). Genom lagändring år 1999 utvidgades straffansvaret för rattfylleri till att avse också den som framför ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i förarens blod, s.k. drograttfylleri (prop. 1998/99:43).

En betydelsefull inskränkning av det i trafikbrottslagen straffbelagda området har dock skett. Före år 1995 krävdes för straffbarhet enligt bestämmelsen om vårdslöshet i trafik att vägtrafikanter, spårvagnsförare etc. brast i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingades av omständigheterna. Ansvarsfrihet gällde i de fall oaktsamheten varit ringa. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 skärptes kravet på oaktsamhet så att numera endast den som i *väsentlig mån* brister i omsorg och varsamhet ska dömas till straff enligt bestämmelsen.

I propositionen (1994/95:23 s. 61) påpekades att dittillsvarande praxis tydde på att bestämmelsen i vissa fall hade tillämpats på ett sätt som närmade sig vad som gäller vid strikt ansvar. Syftet med lagändringen angavs vara att ansvar för vårdslöshet i trafik skulle förbehållas sådana beteenden i trafiken som var att beteckna som vårdslösa i egentlig mening. Under lagens tillämpningsområde borde främst hänföras sådana fall där trafikanten gjort sig skyldig till medvetet risktagande.

Andra trafikslagsövergripande författningar som innehåller straffbestämmelser är bl.a. *lagen (1990:712) om undersökning av olyckor* och *förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor, containerlagen (1980:152)* och *lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer*.

I sammanhanget finns det också anledning att beröra den reglering om administrativa sanktionsavgifter, som i slutet av 1970-talet infördes på området kollektiv persontrafik, nämligen *lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik* (prop. 1976/77:11).

I lagen finns bestämmelser om rätt att ta ut tilläggsavgift av resande i kollektiv persontrafik som inte kan visa upp giltig biljett. Tilläggsavgift får inte tas ut om avsaknaden av giltig biljett får anses vara ursäktlig med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet. Angående avgiftens storlek stadgas att den ska bestämmas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts den resande men som denne inte har kunnat visa upp.

Även före tillkomsten av lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik tillämpade ett flertal företag som bedrev järnvägs-, spårvägs-, buss- eller båttrafik system med förhöjd färdavgift eller kontrollavgift. Den författningsmässiga regleringen av dessa system varierade dock. Genom 1977 års lag blev författningsstödet för systemen med kontrollavgift tydlig och regleringen av dem enhetlig.

Samtidigt som lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik infördes, gjordes vissa ändringar i BrB (prop. 1975/76:148) beträffande sådant bedrägligt beteende som brukar benämnas snyltningsbrott och som består i att en person inte gör rätt för sig när han eller hon begagnar sig av något som tillhandahålls mot kontant betalning. Brottet förutsätter inte att någon vilseleds till att tillhandahålla prestationen i fråga. Till de ändringar som genomfördes hörde att en särskild åtalbegränsningsregel infördes (9 kap. 12 §). Den innebär att snyltningsbrott som är ringa får åtalas av åklagare bara om

det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Avsikten med åtalbegränsningsregeln var att straffpåföljd för snyltning på allmänna samfärdsmedel i stor utsträckning skulle ersättas av tilläggsavgift enligt den ovan redovisade lagen.

I förarbetena till lagen om tilläggstrafik i kollektivtrafik anfördes (prop. 1976/77:11 s. 14) att åtalbegränsningsregeln i BrB i förening med regleringen av systemet med tilläggsavgifter i praktiken skulle komma att innefatta en betydande avkriminalisering.

4.9.2 Sjöfart

Det finns en mängd specialstraffrättsliga författningar på sjöfartens område. Här ska inledningsvis redovisas de som innehåller en mer omfattande straffrättslig reglering, nämligen *sjölagen* (1994:1009), *sjömanslagen* (1973:282), *fartygssäkerhetslagen* (2003:364), *lagen* (2004:487) om *sjöfartsskydd* och *lagen* (1980:424) om *åtgärder mot förorening från fartyg*.

När 1994 års *sjölagen* infördes innehöll den i stor utsträckning bestämmelser som var nästan likalydande med de som hade funnits i den föregående *sjölagen* (1891:34 s. 1). Den äldre *sjölagen* hade dock under årens lopp genomgått en mängd ändringar och vid upphävandet innehöll den inte någon paragraf som stod oförändrad sedan lagens tillkomst.

Sjölagen består av 22 kapitel som är uppdelade på sex avdelningar. De första fem avdelningarna innehåller, i tur och ordning, bestämmelser om fartyg (nationalitet, fartygsregister m.m.), om rederi, om ansvar (redares ansvar, om skada genom fartygs sammanstötning m.m.), om avtal om befordran och om sjöolyckor. I den sjätte avdelningen finns avslutande bestämmelser, däribland dryga tiotalet paragrafer med straffbestämmelser (20 kap.).

Flera av straffbestämmelserna liknar bestämmelser som finns i trafikbrottslagen, men avser gärningar som begås i sjötrafik. Det gäller t.ex. bestämmelserna om vårdslöshet i sjötrafik (20 kap. 2 §), sjöfylleri (20 kap. 4 §) och grovt sjöfylleri (20 kap. 5 §). I *sjölagen* finns också motsvarigheter till trafikbrottslagens straffbestämmelser om hindrande eller störande av trafiken på väg (20 kap. 3 §) och obehörigt avvikande från trafikolycksplats (se 20 kap. 8 §). Därutöver innehåller *sjölagen* ett antal straffbestämmelser som avser befälhavares och redares skyldigheter enligt lagen samt, i något fall, även fartygsägars skyldigheter. Vad som straffbelägs är t.ex. befäl-

havares försummelse att se till att fartyget är sjövärdigt (20 kap. 1 §), redares försummelse att avhjälpa fel eller brist i sjövärdigheten (20 kap. 1 §), befälhavares avvikelse från tjänsten och övergivande av fartyget (20 kap. 6 §), befälhavares försummelse att medföra skeppshandlingar (20 kap. 10 §) och fartygsägares åsidosättande av försäkringsplikt (20 kap. 14 §). Om en gärning är belagd med strängare straff i BrB, döms straff inte ut enligt sjölagen (20 kap. 15 §).

I betänkandet *Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt*, SOU 2012:8, föreslås att det ska införas en ny straffbestämmelse i sjölagen som kriminaliserar två skilda beteenden. Det första stycket i den föreslagna straffbestämmelsen ska säkerställa att transportören har en försäkring eller någon annan ekonomisk säkerhet enligt 4a. 1 i bilagan I till Atenförordningen eller enligt 15 kap. 18 § sjölagen. Straffskalan för detta brott ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet kan begås uppsåtligen eller av oaktsamhet. Enligt det andra föreslagna stycket inträder straffansvar för befälhavare vid åsidosättande av skyldighet enligt 15 kap. 19 § om att medföra certifikat ombord. I förslaget föreslås att straffskalan för detta brott enbart ska vara böter (a. bet. s. 250). Förslaget innebär en nykriminalisering.

En annan lag på sjöfartsområdet som innehåller ett flertal straffbestämmelser är *sjömanslagen*. Lagen är av arbetsrättslig karaktär. Den gäller arbetstagare som är anställd för fartygsarbete på svenskt fartyg och som under den tid då denne tjänstgör ombord har befattning på fartyget. I lagen finns bestämmelser om anställningsavtal, befattning på fartyg, fartygsnämnd, fri resa, lön och vård till följd av skada eller sjukdom, fartygsarbete, tvångsmedel och ansvar.

I straffbestämmelserna stadgas ansvar för bl.a. missbruk av den rätt att använda våld eller ta någon i förvar ombord som föreskrivs i lagen (66 §) och för sjömans medtagande av gods som kan utsätta fartyget m.m. för fara eller vålla oordning ombord (65 §). I båda dessa fall är oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet. Som ytterligare exempel på vad som straffbeläggs i lagen kan nämnas sjömans våld eller hot mot befälhavaren eller annan förman på fartyget (67 §) och myteri (68 §), vilka i subjektivt hänseende förutsätter uppsåt. Flera av straffbestämmelserna upptar stränga straffskalor. För våld eller hot mot befälhavare m.fl. stadgas fängelse i högst två år och för vissa fall av myteri föreskrivs fängelse i högst sex år. Straffbestämmelserna omfattar också ett antal förseelser med enbart böter i straffskalan (se t.ex. 62 och 63 §§). I lagen föreskrivs att

förberedelse och stämpling till myteri, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott är straffbart, liksom försök och förberedelse till våld eller hot mot befälhavare m.fl. i vissa fall (69 §). Om en gärning är belagd med strängare straff i annan lag, t.ex. BrB, ska den tillämpas (74 §).

I 2003 års *fartygssäkerhetslag* finns bestämmelser om allmänna krav på fartyg och deras bemanning, särskilda krav för användning av vissa fartyg, arbetsmiljö på fartyg m.m. Lagen ersatte den tidigare fartygssäkerhetslagen (1988:49), som hade blivit svåröverskådlig och svåräst på grund av det stora antalet ändringar som föranletts av anpassning till internationella regler (prop. 2002/03:109 s. 72 f.). De huvudsakliga skillnaderna mellan den nya och den gamla lagen var av redaktionell natur, men i vissa avseenden medförde den nya lagen även ändringar i sak. En av dessa ändringar i sak var att arbetsmiljön ombord huvudsakligen skulle regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160), i stället för som tidigare i fartygssäkerhetslagen. Denna ändring ledde till en viss minskning av det område som straffsanktionerades i fartygssäkerhetslagen. Till följd av att flera EU-direktiv på sjöfartsområdet genomfördes med den nya lagen, utvidgades dock samtidigt det i lagen straffsanktionerade området i andra avseenden.

De gärningar som straffbeläggs i fartygssäkerhetslagen är många till antalet (se 8 kap. 1–3 §§). För mindre allvarliga förseelser stadgas enbart böter. Den strängaste straffskalan föreskriver böter eller fängelse i ett år (8 kap. 1 §). Om en gärning är belagd med strängare straff i BrB eller i sjölagen, ska inte dömas till ansvar enligt fartygssäkerhetslagen (8 kap. 5 §).

En annan lag på sjöfartsområdet som straffbelägger en mängd gärningar är *lagen om sjöfartsskydd*. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till en EU-förordning (nr 725/2004) om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar, som syftar till att skydda sjöfartssektorn mot grova våldsbrott, bl.a. terrorism. Införandet av lagen år 2004 innebar en påtaglig nykriminalisering. De gärningar som straffbeläggs i lagen är bl.a. att bryta mot ett förbud för ett fartyg att resa eller för en hamnanläggning att betjäna fartyg i internationell trafik, att använda fartyg eller hamnanläggning utan erforderliga certifikat, att underlåta att se till att fartyget undergår föreskriven tillsyn och att inte efterkomma en begäran om att upprätta skyddsdeklaration (se 22–24 §§).

Straffskalorna som upptas i lagens straffbestämmelser ligger i nivå med de ovan beskrivna straffskalorna i fartygssäkerhetslagen;

den strängaste straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år. Lagen om sjöfartsskydd innehåller en likadan konkurrensregel som fartygssäkerhetslagen (26 §).

Genom 1980 års *lag om åtgärder mot förorening från fartyg* överförs flera globala konventioner på det marina miljöskyddets område till svensk rätt. Lagen innehåller åtskilliga straffbestämmelser, varav flera med fängelse i straffskalan. Exempelvis ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen dömas till böter eller fängelse i två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i BrB eller miljöbalken (10 kap. 1 §). Som ytterligare exempel på vad som straffbeläggs i lagen kan nämnas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift om skyldighet att rapportera utsläpp m.m. ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 §).

När ovannämnda lag infördes ersatte den två äldre lagar som innehöll bestämmelser om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (SFS 1972:275 och SFS 1976:6). Bakgrunden till tillkomsten av 1980 års lag var dels att det krävdes ytterligare bestämmelser på området med anledning av Sveriges tillträde till 1978 års protokoll till MARPOL-konventionen (1973 års internationella havsföroreningskonvention), dels att bestämmelserna i de äldre lagarna var svåröverskådliga. Den nya lagen innebar bl.a. att straffen för vissa brott skärptes. (Se prop. 1979/80:167.)

År 1984 infördes i lagen regler om en sanktionsavgift, vattenföroreningsavgift, som är tänkt att vara en förstärkning av straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp från fartyg (se prop. 1982/83:87 s. 14). Regleringen innebär att straff kan utdömas trots att avgift utgår. Omfattningen av det i lagen kriminaliserade området påverkades därför inte av att den nya sanktionen infördes.

Bestämmelserna om vattenföroreningsavgift innebär bl.a. att om ett förbud mot utsläpp av olja har överträtts och utsläppet inte är obetydligt, ska en särskild avgift påföras fartygets redare eller ägare, oavsett om dessa är en fysisk eller juridisk person (8 kap. 1 och 2 §§). Avgiftsskyldigheten bygger på principen om strikt ansvar. Avgiften, som beslutas av Kustbevakningen, bestäms med hänsyn dels till utsläppets omfattning, dels till fartygets storlek (8 kap. 3 och 5 §§).

Utredningen om översyn av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg föreslår i sitt betänkande *Ny lag om nya åtgärder mot förorening från fartyg*, SOU 2011:82, att den nuvarande lagen ska ersättas med en ny lag med samma namn. Utredningen

föreslår vidare ett antal ändringar för att anpassa regelverket till den internationella regleringen på området. När det gäller straffsanktioneringen i lagen innebär förslaget bl.a. att handlingsregler som har föreskrivits på lägre normgivningsnivå än regeringen inte längre kommer att vara förenade med ett straffansvar där fängelse ingår i straffskalan (a. bet. s. 239 ff.).

Flera specialstraffrättsliga författningar på området sjöfart innehåller föreskrifter om registrering i det fartygsregister, som enligt sjölagen ska föras. Det handlar om *fartygsregisterförordningen (1975:927)*, *förordningen (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering* och *lagen (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m.*

I *fartygsregisterförordningen* finns bl.a. närmare regler om vilka uppgifter som ska redovisas i fartygsregistrets olika delar; skeppsdelen, skeppsbyggnadsdelen och båtdelen. Enligt förordningen är det straffbelagt med penningböter att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot viss anmälningsskyldighet, t.ex. avseende ändring av förhållanden som ska redovisas i fartygsregistret (7 kap. 7 §). I förordningen stadgas även böter för befälhavare eller redare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse om att skepp inte får hållas i drift utan gällande nationalitetshandling.

I *förordningen med vissa bestämmelser om fartygs identifiering* straffbeläggs bl.a. vissa överträdelse av bestämmelser om märkning av registrerade fartyg. Straffansvaret omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelse. Straffet är böter.

Lagen om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m. innehåller särskilda bestämmelse om registrering som ska ske i fartygsregistrets båtdel. I lagen straffbeläggs underlåtenhet att anmäla båt för avregistrering i vissa fall. Straffet är penningböter.

Ett par specialstraffrättsliga författningar på området rör flottning, som inte längre förekommer i Sverige. Det handlar om *lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled* och *lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled*.

Utöver de författningar som redogjorts för ovan finns det på sjöfartens område omkring ett tjugotal specialstraffrättsliga författningar. En av de mer betydelsefulla är *sjötrafikförordningen (1986:300)* som bl.a. innehåller de grundläggande föreskrifterna för förandet av fartyg i svenska vatten. Vidare kan nämnas *lagen (1932:55) om vikt-märkning i vissa fall av gods som skall inlastas å fartyg*, *kungörelsen (1970:344) om kompetenskrav för förare av större fritidsbåtar*, *förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt*

*fartyg m.m., förordningen (1982:569) om lotsning m.m., lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, förordningen (1983:744) om trafiken på Göta kanal, lagen (1985:126) om åtgärder till skydd för svensk sjöfart, svävarfartsförordningen (1986:305), förordningen (1994:1162) om skeppsmätning, lagen (1996:19) om begränsning av rätten att bedriva linjesjöfart på Gotland, förordningen (1997:1121) om farledsavgift, förordningen (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg och fartygs-säkerhetsförordningen (2003:438). Ett par författningar innehåller bestämmelser om sjömän, se *mönstringslagen (1983:929)* och *lagen (1998:958) om vilotid för sjömän*. Det finns också två beredskapsförfattningar på området, *lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.* och *lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg*.*

Flera av författningarna har sin bakgrund i internationella konventioner eller i EU-rätten. Till dessa författningar hör bl.a. några av de nyare: *lagen (2003:367) om lastning och lossning av bulkfartyg* (avser sjösäkerhet), *lagen (2006:1209) om hamnskydd* (avser att förebygga grova våldsbrott mot sjönäringen) och *barlastvattenlagen (2009:1165)* (avser miljöskydd). Sistnämnda lag har ännu inte trätt i kraft.

Merparten av de aktuella författningarna har tillkommit från början av 1980-talet och fram till i dag. Huvuddelen av författningarna innehåller enbart straffbestämmelser som inte föreskriver strängare straff än penningböter eller böter. De tre nyss berörda nyare lagarna hör dock till dem som innehåller straffbestämmelser som har fängelse i straffskalan. Vad gäller det subjektiva kravet är oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet enligt de flesta av författningarnas straffbestämmelser.

Den 31 december 2012 lämnades en lagrådsremiss om förslag till lag om bevakning ombord på svenska fartyg. Förslaget bygger på departementspromemorian *Bevakning ombord på svenska fartyg*, Ds 2012:15. Bakgrunden till förslaget är bl.a. den ökade omfattningen och brutaliseringen av piratverksamhet som har föranlett en diskussion om behovet av bättre möjligheter för svenska handelsfartyg att skydda sig själva mot attacker, bl.a. genom att beväpnad säkerhetspersonal från privata säkerhetsföretag ska kunna medföras ombord. Den nya lagen föreslås gälla för bevakning ombord på svenskt fartyg i syfte att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående personer. Lagen ska även gälla i fråga om fartyg som omfattas av Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar och som befinner sig utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I den föreslagna lagen krävs tillstånd för att redare ska få anlita säkerhetspersonal för bevakning som omfattas av lagen. Det föreslås fyra straffbestämmelser i lagen som bl.a. straffbelägger att anlita säkerhetspersonal för bevakning utan tillstånd, innehav av skjutvapen eller ammunition ombord utan rätt till det i tillståndet, brytande mot villkor om förvaring av skjutvapen eller ammunition och underlåtenhet att anteckna vissa uppgifter i skeppsdagboken. Vidare straffbeläggs att lämna osann uppgift vid tillsyn och lämna osann uppgift i skeppsdagboken. I lagens 1 § anges uttryckligen att lagen (1974:191) om bevakningsföretag och vapenlagen (1996:67) inte ska tillämpas i fråga om bevakning samt innehav av ammunition som kräver tillstånd enligt den föreslagna lagen. Förslaget innebär en nykriminalisering.

4.9.3 Vägtrafik

Det finns omkring ett trettioåttal specialstraffrättsliga författningar som kan hänföras till vägtrafikområdet. Till de mer centrala, som kommer att beröras närmare nedan, hör bl.a. *trafikförordningen* (1998:1276), *fordonslagen* (2002:574), *fordonsförordningen* (2009:211), *lagen* (2001:558) om vägtrafikregister, *förordningen* (2001:650) om vägtrafikregister, *körkortslagen* (1998:488), *körkortsförordningen* (1998:980), *yrkestrafiklagen* (2012:210), *yrkestrafikförordningen* (2012:237), *taxitrafiklagen* (2012:211), *taxitrafikförordningen* (2012:238), *förordningen* (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och *lagen* (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands. Även *trafikskadelagen* (1975:1410) och *lagen* (1976:357) om motortävlingsförsäkring får sägas höra till det aktuella området och kommer att tas upp sist i avsnittet.

När *trafikförordningen* trädde i kraft den 1 oktober 1999 ersatte den vägtrafikkungörelsen (1972:603). Innehållet i trafikförordningen utgjordes huvudsakligen av bestämmelser som oförändrade hade förts över från vägtrafikkungörelsen samt från terrängtrafikkungörelsen (1972:594) och vägmärkesförordningen (1978:1001). Genom införandet av trafikförordningen kom alla bestämmelser om trafik på väg och i terräng att samlas i en gemensam författning,

som var tydligare och mer lättöverskådlig än den tidigare regleringen.

Sedan trafikförordningen infördes har det gjorts ett flertal ändringar i den. Som exempel kan nämnas att det har införts hjälmtvång för cyklister under 15 år (SFS 2004:296), att reglerna om det antal passagerare som får tas med i en bil och på en motorcykel har ändrats (SFS 2005:949) och att nya bestämmelser om användningen av bilbälte och om miljözoner har införts (SFS 2006:1208).

Straffbeläggningen i trafikförordningen är omfattande. Straffbestämmelserna riktar sig t.ex. mot förare av motordrivet fordon (14 kap. 3–5 §§), andra trafikanter (14 kap. 6–10 §§) eller fordonsägare m.fl. (14 kap. 11–13 §§). Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser av trafikreglerna är straffbelagda. I ett par bestämmelser föreskrivs att även medverkan till viss gärning ska vara straffbar (se 14 kap. 4 och 11 §§).

Det straff som föreskrivs i trafikförordningens straffbestämmelser är, med ett undantag, penningböter. För den som anordnar tävling på väg utan tillstånd eller i strid mot ett tillstånd är straffet dock böter (14 kap. 1 §).

Trafikförordningens bestämmelser ska inte tillämpas om straff kan dömas ut enligt BrB eller trafikbrottslagen (14 kap. 14 §). Här kan påminnas om den inskränkning som år 1995 skedde av det straffbara området för vårdslöshet i trafik (se ovan). De flesta av de fall som omfattades av inskränkningen förväntades kunna bestraffas enligt någon annan särskilt straffbelagd trafikregel (se prop. 1994/95: 23 s. 62). Ändringen i trafikbrottslagen torde alltså ha inneburit att trafikförordningens straffbestämmelser blev tillämpliga i större utsträckning.

Vid vissa straffsanktionerade överträdelser av trafikförordningens regler i 4 kap. om högsta tillåtna last av fordon kan även en sanktionsavgift, som benämns överlastavgift, tas ut av fordonsägaren eller, i undantagsfall, av annan som använder fordonet utan lov; se lagen (1972:435) om överlastavgift. Någon avkriminalisering skedde alltså inte vid införandet av reglerna om överlastavgift, utan vid överlast kan i stället den enskilde drabbas av dubbla sanktioner. Reglerna om överlastavgift syftade till att neutralisera de vinster som kunde uppnås genom att överskrida belastningsbestämmelserna, något som straffet inte var utformat att göra (se prop. 1972:81 s. 69 f.). Frågan om avkriminalisering (alternativt upphävande av reglerna om överlastavgift) har senare övervägts av regeringen (se prop. 1994/95:23 s. 62 f.), men resulterade endast i att

avgiftssystemets tillämpningsområde inskränktes genom att gränsen för när överlastavgift ska tas ut höjdes. Mot avkriminalisering anfördes bl.a. (se a. prop. s. 64) att det kunde ifrågasättas om en sådan förändring skulle medföra någon större lättnad för polisens del, eftersom polisens hantering av den aktuella typen av ärenden ändå inte skulle upphöra. Det var nämligen regelmässigt polisens uppgifter i primärrapporten som låg till grund för beräkningen av överlastavgifterna.

År 1977 skedde en avkriminalisering av väsentlig betydelse på det område som i dag regleras i trafikförordningen, men som då främst reglerades i vägtrafikkungörelsen. Parkeringsförseelser hade fram till dess varit straffbelagda. Genom införandet av *lagen (1976:206) om felparkeringsavgift* kom de flesta former av parkeringsförseelser i stället att sanktioneras med en avgift. Fordonets registrerade ägare gjordes strikt ansvarig för avgiften. Syftet med det nya sanktions-systemet var att, utan att ge avkall på rättssäkerheten, skapa en enklare och mindre resurskrävande ordning för beivrande av parkeringsförseelser (prop. 1975/76:106 s. 1).

I motiven till *lagen om felparkeringsavgift* anfördes (a. prop. s. 33 f.) att parkeringsbotssystemet (det straffrättsliga systemet) hade kommit att förutsätta en uppföljning genom resurskrävande förfaranden i en omfattning som måste anses orimlig, bedömd med utgångspunkt i en riktig prioritering av polis-, åklagar- och domstolsväsendets resurser. Som exempel pekades på att det inom Stockholms kommun hade krävts att den vid polismyndigheten och tingsrätten med parkeringsförseelser sysselsätta personalstyrkan mer än fördubblats på ett par år. När det gällde åklagarväsendet konstaterades att i landet som helhet nästan hälften och i Stockholm och Göteborg avsevärt mer än hälften av alla strafförelägganden avsåg parkeringsförseelser. Att resurser av denna omfattning avdelades för det i ett större sammanhang sett begränsade syftet att åtgärda förseelser mot bestämmelser om fordons stannande och parkering, ansågs inte godtagbart i längden. Den föreslagna reformen bedömdes leda till betydande resursbesparingar. Såvitt gällde Stockholm beräknades personalstyrkan på parkeringskontoret kunna mer än halveras. Vad gällde åklagarväsendet konstaterades att all den personal som sysselsattes med strafförelägganden på grund av parkeringsförseelser kunde frigöras för andra arbetsuppgifter. Även belastningen på domstolsväsendet bedömdes minska. Här syntes en reducering av arbetsmängden såvitt avsåg parkeringsförseelser med mer än hälften sannolik.

Bestämmelser på fordonsområdet fanns tidigare bl.a. i fordonskungörelsen (1972:595) och terrängtrafikkungörelsen (1972:594). Regelverket hade dock blivit alltmer svåröverskådligt till följd av att det, sedan Sverige anslöt sig till EES-avtalet och därefter blev medlem i EU, hade tillkommit ett mycket stort antal direktiv på fordonsområdet som måste genomföras i svensk rätt. Nämnda författningar upphävdes år 2003, då *fordonslagen* och *fordonsförordningen* (2002:925) trädde i kraft (prop. 2001/02:130). År 2009 infördes den nu gällande *fordonsförordningen*. Bakgrunden härtill var att ett nytt ramdirektiv föranledde en ny disposition på förordningsnivå.

Regelverket på fordonsområdet kan schematiskt sägas bestå av två större delar; dels bestämmelser som avser ett fordon beskaffenhet och utrustning och som således svarar på frågan vilka krav som gäller i fråga om bromsar, belysning, bilbälten etc., dels bestämmelser som avser kontrollen av att ett fordon också uppfyller gällande krav. *Fordonslagen* upptar huvudsakligen bestämmelser om kontrollen och kontrollformerna samt besiktningens verksamhet. I fråga om beskaffenhet och utrustning finns där endast ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter. Detta bemyndigande överförs i *fordonsförordningen* i allt väsentligt till Transportstyrelsen. I *fordonsförordningen* ligger tyngdpunkten på de närmare bestämmelserna om typgodkännande, godkännande av enstaka fordon, den löpande kontrollen av fordon och de övriga kontrollformerna. (Se E. Hagard Linander, B. Magnusson, E. Römbo och Å. Ståhl, *Trafikkommmentarer*, 2010, s. 530 f.)

Fordonslagen innehåller endast en straffbestämmelse (5 kap. 1 §). Den föreskriver böter för den som uppsåtligen hindrar eller försvårar viss inspektion eller kontroll. I bestämmelsen finns också en upplysning om att straffbestämmelser även finns i de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena i lagen.

I *fordonsförordningen* upptas ett flertal straffbestämmelser (8 kap. 5–9 §§). Det straff som stadgas i bestämmelserna är antingen böter eller penningböter och för ansvar är det tillräckligt att gärningen begåtts av oaktsamhet. Exempelvis föreskrivs att ägaren av ett fordon ska dömas till penningböter om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att göra vad som skäligen har kunnat krävas av honom eller henne för att hindra att fordonet använts i strid mot föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen (8 kap. 9 §). Samma sak gäller bl.a. föraren, om denne har

känt till hindret för att använda fordonet på det sätt som skett. Det kan påpekas att det finns ett omfattande regelverk i myndighetsföreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

Straffbestämmelserna i fordonslagen och fordonsförordningen är subsidiära till BrB och trafikbrottslagen.

I *lagen om vägtrafikregister*, som trädde i kraft år 2001, finns bestämmelser om det av Transportstyrelsen förda trafikadministrativa vägtrafikregistret. Detta register består av bl.a. de tidigare körkorts-, fordons-, yrkestrafik- och felparkeringsregistren. Lagen innehåller vidare de grundläggande bestämmelserna om registrering av fordon. Kompletterande föreskrifter till lagen finns i den samtidigt införda *förordningen om vägtrafikregister*.

Regleringen i lagen om vägtrafikregister och den tillhörande förordningen ersatte bl.a. bestämmelser som fanns i bilregisterkungörelsen (1972:599), exportvagnskungörelsen (1964:39), turistvagnskungörelsen (1972:601) och kungörelsen (1973:766) om interimslicens för fordon. I den nya regleringen, som föranleddes av behovet av en EU-anpassning och en modernisering av regelverket, upptogs många av de materiella bestämmelserna från nämnda kungörelser oförändrade.

I lagen om vägtrafikregister straffbeläggs olika former av brukande av ett oregistrerat fordon (29–30 §§). I subjektivt hänseende är oaktsamhet tillräckligt för ansvar. Straffet är penningböter.

Förordningen om vägtrafikregister upptar flera straffbestämmelser (17 kap. 1–4 §§). Där straffbeläggs t.ex. att bruka ett fordon i strid med vad som föreskrivs om skyldighet att förse ett registrerat fordon med registreringsskyltar och att hålla dessa väl synliga och i sådant skick att de lätt kan avläsas. Enligt samtliga straffbestämmelser är oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet. Det straff som föreskrivs är antingen penningböter eller böter.

Vad gäller straffsanktioneringen i förordningen om vägtrafikregister ska nämnas att införandet av förordningen innebar att underlåten anmälan om ägarbyten och de förfaranden som hänger samman med en sådan anmälan avkriminaliserades (se E. Hagard Linander m.fl., *Trafikkommentarer*, 2010, s. 722).

När 1998 års *körkortslag* och *körkortsförordning* trädde i kraft ersatte de den äldre körkortslagen (1977:477) respektive den äldre körkortsförordningen (1977:722), vilka under årens lopp hade ändrats och kompletterats i så stor omfattning att regelverket hade blivit svårtillgängligt och bestämmelserna delvis hade kommit att överlappa varandra. Den nya körkortslagen innebar på ett flertal

områden ingen ändring i sak jämfört med vad som tidigare gällde. Exempelvis lämnades reglerna om körkortsingripande i huvudsak oförändrade. De ändringar som genomfördes innebar bl.a. att det blev obligatoriskt att ha körkortstillstånd vid all övningskörning, att en godkänd handledare ska ha uppsikt över all privat övningskörning och att det infördes krav på regelbundna läkarbesök för körkorts-havare som fyllt 45 år avseende vissa behörigheter. (Se a.a. s. 395 ff.)

I körkortslagen finns endast två straffbestämmelser. I dessa straffbeläggs att, uppsåtligen eller av oaktsamhet, bryta mot skyldigheten att medföra körkort (9 kap. 2 §) respektive att inte överlämna ogiltigt körkort eller förarbevis till Transportstyrelsen (9 kap. 3 §). I båda fallen är straffet penningböter. Bestämmelser om ansvar för den som i annat fall än de nu nämnda kör fordon i strid mot körkortslagen eller som tillåter sådan körning finns dock i trafikbrottslagen (se ovan).

Även körkortsförordningen innehåller två straffbestämmelser. I en av dessa straffbeläggs att lämna oriktig uppgift vid ansökan eller anmälan enligt förordningen (9 kap. 2 §). Det kan t.ex. handla om en ansökan om körkortstillstånd. Bestämmelsen är subsidiär till BrB. Den andra bestämmelsen avser bl.a. den situationen att ett fordon som används vid övningskörning inte har varit försett med skylt som anger detta (9 kap. 3 §). Straffansvaret drabbar den som har uppsikt över körningen.

Enligt båda straffbestämmelserna är oaktsamhet tillräckligt för ansvar och det straff som kan utdömas är penningböter.

Yrkestrafiklagen innehåller bestämmelser om yrkesmässig trafik på väg, t.ex. uppställs i lagen krav på trafiktillstånd för att få driva yrkesmässig trafik. Tillämpningsföreskrifter till lagen finns i *yrkestrafikförordningen*.

Nuvarande lag och förordning är från år 2012. Dessförinnan gällde yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779). 1998 års reglering hade vid ikraftträdandet ersatt yrkestrafiklagen (1988:263) och yrkestrafikförordningen (1988:1503). Dessa hade i sin tur ersatt motsvarigheter från år 1979: yrkestrafiklagen (1979:559) och yrkestrafikförordningen (1979:871). 1979 års lagstiftning motsvarade sakligt sett till största delen 1940 års förordning angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. även om denna givetvis under sin långa giltighetstid hade förändrats i många avseenden (se E. Hagard Linander m.fl., *Trafikkommentarer*, 2010, s. 728).

Det huvudsakliga syftet med 1998 års lagstiftning var att skapa en sammanhållen författningsstruktur för yrkestrafiken. Reglerna

för yrkesmässig trafik sågs över, moderniserades och harmoniserades ytterligare med EU:s regelverk (se a.a. s. 734). År 2012 upphävdes 1998 års yrkestrafiklag och yrkestrafikförordning och ersattes av en ny yrkestrafiklag samt taxitrafiklag respektive en ny yrkestrafikförordning och taxitrafikförordning. Syftet med ändringen var att anpassa lagen efter nya EU-förordningar och lyfta ut bestämmelserna om taxitrafik samt taxiförarlegitimation, vilka inte omfattas av EU:s regelverk avseende yrkesmässig trafik, ur yrkestrafiklagen och yrkestrafikförordningen (se prop. 2011/12:80 s. 60 ff.).

Straffbestämmelserna rörande taxi m.m. i 1998 års yrkestrafiklag lyftes i princip oförändrade över till taxitrafiklagen (se prop. 2011/12:80 s. 89 ff.). I denna lag stadgas, i bestämmelsen om olaga taxitrafik (6 kap. 1 §), böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen driver yrkesmässig trafik utan tillstånd. Har yrkesmässig trafik bedrivits utan tillstånd kan även den som slutit avtal med trafikutövaren om transporten och som kände till eller hade skälig anledning anta att tillstånd saknades, dömas till samma straff (det s.k. transportköparansvaret i 6 kap. 3 §). Vidare kan den som uppsåtligen bryter mot kravet på taxiförarlegitimation dömas till böter eller fängelse i sex månader (6 kap. 4 §).

Till de bestämmelser som i subjektivt hänseende kräver uppsåt, hör bestämmelsen om otillåten taxitrafik (6 kap. 2 §). I bestämmelsen, som tillkom år 2006 (då i yrkestrafiklagen) och som är subsidiär till bestämmelsen om olaga taxitrafik, straffbeläggs att uppsåtligen utan tillstånd till taxitrafik utföra en persontransport med personbil eller lätt lastbil mot ersättning efter erbjudande om körning till allmänheten. Bestämmelsen innebär ett förbud mot enstaka körningar med s.k. svarttaxi.

Taxitrafikförordningen upptar ett fåtal straffbestämmelser (7 kap. 1, 2, 3 och 4 §§). Exempelvis är det straffbelagt för tillståndshavare att bryta mot skyldigheten att anmäla till Transportstyrelsen om den som är trafikansvarig byts ut. Enligt samtliga straffbestämmelser är oaktsamhet tillräckligt för ansvar och det straff som föreskrivs i bestämmelserna är penningböter.

I 2012 års yrkestrafiklag finns numera ett antal straffbestämmelser som bl.a. kriminaliserar olaga yrkesmässig trafik (5 kap. 1 §) och det ovan nämnda transportköparansvaret (5 kap. 2 §). Vidare är yrkesmässig trafik utan erforderlig körkortsbehörighet (5 kap. 3 §) och överlämnande av förande av fordon utan att denne är berättigad till det (5 kap. 4 §) straffbelagt. Vid upphävandet av 1998 års yrkestrafiklag flyttades straffbestämmelserna, med undantag för

dem om taxi, i princip oförändrade över till den nuvarande lagen (se prop. 2011/12:80 s. 89 ff.). I yrkestrafikförordningen straffbeläggs bl.a. att inte anmäla vissa förhållanden till Transportstyrelsen (6 kap. 1 §). Oaktsamhet är tillräckligt för straffansvar enligt förordningen och det straff som föreskrivs är enbart penningböter.

Förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) har tillkommit bl.a. för att straffsanktionera överträdelser av föreskrifter i ett flertal EU-förordningar på området. Vad som straffbeläggs är bl.a. överträdelser av tillståndskrav. Det straff som föreskrivs i förordningens straffbud är böter eller penningböter.

Lagen om straff för trafikbrott som begåtts utomlands, som infördes år 1972, föranleddes av att Sverige hade ratificerat en inom Europarådet utarbetad konvention om straff för vägtrafikbrott (prop. 1971:114). I lagen föreskrivs att trafikbrottslagen gäller även i fråga om gärning som begåtts utomlands (1 §). Vidare stadgas att straffbestämmelserna i ett antal trafikrättsliga lagar, däribland trafikförordningen, körkortslagen och fordonslagen, ska tillämpas även i fråga om gärning varigenom någon utomlands överträtt motsvarande föreskrift som gällde på gärningsorten (2 §). Lagen innehåller också en bestämmelse om straff för den som, om ansvar inte kan följa enligt nyss nämnda stadganden, i Danmark, Finland, Island eller Norge överträder där gällande föreskrift angående t.ex. skyldighet att följa polismans anvisningar i trafiken, fordons hastighet, förkörsrätt och förbud mot parkering eller stannande av fordon (3 §). Det straff som föreskrivs är penningböter.

Vad gäller de övriga specialstraffrättsliga författningar på vägtrafikområdet, som inte kommer att redovisas närmare här, kan konstateras att merparten har tillkommit från början av 1990-talet och framåt. Ett flertal kan hänföras till yrkestrafiklagstiftningen, eller står i vart fall i nära samband med denna. Det handlar t.ex. om *lagen (1998:492) om biluthyrning*, *förordningen (1998:780) om biluthyrning*, *förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet*, *förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.* och *lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens*. Ett par författningar innehåller reglering av huvudsakligen arbetsrättslig karaktär; se *förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter* och *lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete*. Till de återstående författningarna på vägtrafikområdet hör bl.a. – i krono-

logisk ordning – *förordningen (1970:340) om skolskjutsning, väglagen (1971:948), förordningen (1979:1036) om högsta pris för vissa lastbilstransporter, förordningen (1979:1082) om lokala trafikföreskrifter i vissa fall, lagen (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument, förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud, lagen (1998:493) om trafikskolor, förordningen (2002:713) om försöksverksamhet med varierande högsta tillåtna hastighet, förordningen (2005:951) om försöksverksamhet med hastighetsbegränsning vid fordon som stannat för passagerares på- eller avstigning, vägmärkesförordningen (2007:90), lagen (2009:121) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar samt militärtrafikförordningen (2009:212).*

Beträffande straffsanktioneringen i de uppräknade författningarna kan konstateras att i stor utsträckning inte bara uppsåtliga utan också oaktsamma överträdelser är straffbara. En övervägande del av straffbestämmelserna föreskriver endast penningböter eller böter som straff. Endast i en handfull av författningarna finns straffbestämmelser som upptar fängelse i straffskalan.

Flera av de aktuella författningarna har tillkommit med anledning av Sveriges åtaganden enligt internationella överenskommelser eller på grund av EU-rätten. Tre av de författningar som har sådan bakgrund innehåller regler om sanktionsavgifter. *Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete*, som infördes år 2005, upptog redan i sin ursprungliga lydelse bestämmelser om att arbetsgivare som överträder bestämmelserna om övertid utan att ha stöd i kollektivavtal eller dispens, ska påföras övertidsavgift. Lagen innehåller också straffbestämmelser och straff kan dömas ut parallellt med att övertidsavgift tas ut. År 2012 utvidgades straffbestämmelserna till att även omfatta egenföretagare. Exempelvis döms numera den egenföretagare som förlägger arbetet så att arbetstiden överstiger vad som är tillåtet i lagen till böter (26 a §). Syftet med ändringarna var att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter (se prop. 2011/12:69). I betänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, SOU 2011:57, föreslås dock utökad användning av sanktionsavgifter och betydande avkriminalisering på det område som regleras i lagen.

Förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter och förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., som tillkom år 1993 respektive 2004, upptog från början endast straffbestämmelser. Med början år 2009 har dock vissa

straffbestämmelser i förordningarna, främst avseende överträdelse av arbetsgivare och näringsidkare, bytts ut mot bestämmelser om sanktionsavgifter. I de fall sanktionsavgift tas ut kan inte dömas till ansvar enligt de straffrättsliga bestämmelserna. Införandet av reglerna om sanktionsavgift i de två förordningarna har alltså inneburit avkriminaliseringar.

En lag som också bör tas upp i sammanhanget, eftersom den får hänföras till vägtrafikområdet, är *trafikskadelagen*. I lagen uppställs krav på att trafikförsäkring ska finnas för motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och inte är avställt samt för annat motordrivet fordon som brukas i trafik här i landet. Försäkringsplikten vilar på fordonets ägare. Om skada uppkommer i följd av trafik med fordonet, utgår ersättning för vissa skador från trafikförsäkringen. När lagen infördes i mitten på 1970-talet innehöll den bestämmelser som straffbelade underlåtenhet att hålla trafikförsäkring i enlighet med lagens föreskrifter. Straffet var böter. Genom lagändring år 1977 reformerades sanktionssystemet (prop. 1977/78:16). Bötesstraffet ersattes, när ett registreringspliktigt fordon varit oförsäkrat, av en skyldighet att betala en privaträttslig avgift, trafikförsäkringsavgift, till trafikförsäkringsföreningen. Straffbestämmelsen avseende underlåtenhet att hålla trafikförsäkring i fall när ett oregistrerat eller avställt fordon brukats i trafik utan föreskriven trafikförsäkring behölls dock.

I förarbetena anfördes (a. prop. s. 46, s. 48 och s. 52 f.) att trots att övervakningen av att trafikförsäkringsplikten iaktogs hade kunnat intensifieras på senare tid med hjälp av det datamaskinella bilregistret, brast det fortfarande märkbart i efterlevnaden av trafikförsäkringsreglerna. Det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs inte fungera tillräckligt effektivt, utan andra metoder än de som hittills hade prövats måste tillgripas för att komma till rätta med det problem som de oförsäkrade fordonen utgjorde. Det föreslagna avgiftssystemet innebar att ingen fordonsägare kunde räkna med att göra någon ekonomisk vinst genom att låta bli att ta trafikförsäkring. Samtidigt torde avgifterna utgöra ett verksamt påtryckningsmedel på flertalet fordonsägare att fullgöra sin trafikförsäkringsplikt så snart som möjligt. Vidare angavs att det förordade avgiftssystemet hade den fördelen att det måste anses uppfylla högt ställda säkerhetskrav. Det framhölls också att avgiftssystemet, för att kunna bli effektivt till en rimlig kostnad, borde baseras på automatisk databehandling. När det gällde oregistrerade eller avställda fordon som brukades i trafik utan trafikförsäkring var det inte

möjligt att utnyttja den i bilregistret inbyggda datatekniken för att ålägga fordonsägaren trafikförsäkringsavgift. Straffbestämmelserna avseende dessa fall behölls därför.

Reformen bedömdes medföra kostnadsbesparingar för det allmänna genom att polis, åklagare och domstolarna avlastades uppgiften att utreda och lagföra ärenden om överträdelse av reglerna om trafikförsäkringsplikten. Denna kostnadsbesparing kunde möjligen till viss del komma att uppvägas av kostnaderna för ett ökat antal mål om utdömande av förelagda viten. Även i övrigt beräknades vissa kostnader uppkomma för det allmänna, t.ex. för system- och programmeringsarbete avseende dataregister. Sammantaget bedömdes kostnaderna för det allmänna bli blygsamma, särskilt vid en jämförelse med vad det skulle kosta att med straffrättsliga eller andra offentlighetsliga sanktioner uppnå samma resultat som med det nya avgiftssystemet. Detta gällde framför allt sedan avgiftssystemet hade varit i kraft någon tid och hunnit få full genomslagskraft. (Se a. prop. s. 54.)

Den avkriminalisering som skedde avseende underlåtenhet att hålla trafikförsäkring för registrerade motorfordon får anses ha varit av väsentlig betydelse.

I anslutning till trafikskadelagen ska även *lagen om motortävlingsförsäkring* beröras. Enligt lagen, som tillkom i mitten av 1970-talet, ska motortävlingsförsäkring finnas vid tävling med motordrivna fordon inom inhägnat tävlingsområde. Försäkringsplikten ska i första hand fullgöras av den som anordnar tävlingen. Finns inte sådan anordnare åligger skyldigheten i stället tävlingsområdets ägare eller, om området har upplåtits till annan för tävling, av denne. Med tävling likställs bl.a. träning, övningskörning och uppvisning inom inhägnat tävlingsområde. I lagen stadgas böter för den som underlåter att fullgöra sin skyldighet att ta motortävlingsförsäkring (11 §).

4.9.4 Järnvägstrafik

Vad gäller järnvägstrafik finns specialstraffrättsliga bestämmelser i *järnvägslagen (2004:519)*, *lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik* och i *lagen (2011:725) om behörighet för lokförare*. Författningar som reglerar ett näraliggande område och som därför också berörs här är *lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg* samt den tillhörande *förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg*.

Innan *lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg* infördes fanns spridda säkerhetsföreskrifter på området i flera olika författningar. Med anledning av det trafikpolitiska beslut som fattades år 1988 och som innebar stora förändringar när det gällde förvaltning och trafikering av statens spåranläggningar uppkom behov av delvis andra säkerhetsföreskrifter (se prop. 1990/91:1 s. 25). Mot denna bakgrund samlades bestämmelser om säkerhet vid järnväg, tunnelbana och spårväg i en gemensam grundläggande författning. Bestämmelserna om säkerhet vid järnväg har dock senare (2004) förts över till järnvägslagen.

Lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg innehåller bestämmelser om straffansvar för den som utan tillstånd driver spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet och för den som eftersätter säkerhetskraven enligt lagen (29 och 31 §§). Ringa fall är inte straffbara. Bestämmelserna är subsidiära till brottsbalken. Bland straffbestämmelserna finns även, för tunnelbanetrafik, en motsvarighet till trafikbrottslagens bestämmelser om rattfylleri och grovt rattfylleri (30 §). I subjektivt hänseende krävs enligt vissa straffbestämmelser uppsåt, medan det enligt andra är tillräckligt med grov oaktsamhet eller oaktsamhet.

Förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg innehåller bl.a. trafikregler för spårvägstrafik. Till att börja med föreskrivs att vissa bestämmelser i trafikförordningen gäller i tillämpliga delar i fråga om spårvagnsförare. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av de angivna bestämmelserna, döms med tillämpning av en bestämmelse i trafikförordningen, 14 kap. 3 §. Denna bestämmelse föreskriver penningböter. Utöver hänvisningarna till trafikförordningen innehåller förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg också särskilda trafikregler som gäller för förare av spårvagn. Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser av dessa bestämmelser är straffbelagda med penningböter (16 §). All straffsanktionering enligt förordningen är subsidiär till BrB och trafikbrottslagen.

Genom *järnvägslagen*, som ersatte lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg, genomfördes flera EU-direktiv på järnvägsområdet. Lagen innehåller de grundläggande bestämmelserna om järnvägar, bl.a. bestämmelser om järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt om utförande och organisation av järnvägstrafik. Straffbeläggningen motsvarar i huvudsak den som finns i lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (se ovan).

Även *lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik*, som infördes år 2008, föranleddes av EU-direktiv (se prop. 2007/08:76). Lagens bestämmelser om dygnsvila, veckovila etc. ersatte för viss tågpersonal – arbetstagare som ingår i tågpersonalen i gränsöverskridande driftskompatibel trafik – motsvarande eller liknande bestämmelser i arbetstidslagen. I lagens straffbestämmelser stadgas bl.a. böter för den arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet förlägger arbetet så att arbetstagaren inte får föreskriven dygnsvila eller veckovila. I betänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, SOU 2011:57, föreslås att merparten av lagens straffsanktionering ska tas bort och att de aktuella överträdelserna i stället ska sanktioneras genom sanktionsavgift eller genom föreläggande vid vite.

I *lagen om behörighet för lokförare* stadgas straffansvar för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i sin verksamhet anlitar en förare som inte har ett giltigt förarbevis (6 kap. 1 §). Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till ansvar.

4.9.5 Luftfart

De centrala författningarna på luftfartsområdet är *luftfartslagen* (2010:500) och *luftfartsförordningen* (2010:770).

Genom 2010 års *luftfartslag*, som ersatte 1957 års luftfartslag (1957:297), anpassades bestämmelserna på luftfartsområdet generellt till medlemskapet i EU (se prop. 2009/10:95).

Lagen innehåller flera straffbestämmelser som är likartade med vissa bestämmelser i trafikbrottslagen. Det handlar om straffbestämmelser om vårdslöshet i flygtrafik (13 kap. 1 §), flygfylleri (13 kap. 2 §) och grovt flygfylleri (13 kap. 3 §). Bestämmelsen om vårdslöshet i flygtrafik saknade en direkt motsvarighet i den äldre lagen. De beteenden som kan föranleda att bestämmelsen tillämpas var dock redan tidigare straffbara, men då enligt en bestämmelse om straff för den som inte följde trafikreglerna. Vad gäller onykterhetsbrotten fanns det en motsvarighet till denna straffsanktionering i 1957 års luftfartslag.

Utöver de nyss nämnda bestämmelserna innehåller luftfartslagen ytterligare tre straffbestämmelser (13 kap. 4–6 §§). I dessa straffbeläggs en mängd olika beteenden. En av bestämmelserna (13 kap. 5 §) innebär en klar utvidgning av det kriminaliserade området jämfört med vad som gällde enligt den äldre lagen. I bestäm-

melsen straffbeläggs vissa överträdelse av EU-bestämmelser inom området civil luftfart.

Merparten av lagens straffbestämmelser upptar straffskalor som innehåller fängelse. Gärningar som har begåtts av ringa oaktsamhet är inte straffbara. Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB.

I *luftfartsförordningen* straffbeläggs bl.a. vissa överträdelse av föreskrifter som har meddelats av Transportstyrelsen på luftfartsområdet (13 kap. 1 §). Endast uppsåtliga överträdelse är straffbara och straffet är böter. Straffbestämmelserna är subsidiära till straffbestämmelser som finns i BrB, luftfartslagen eller annan lag.

Till de specialstraffrättsliga författningarna på luftfartsområdet hör även *förordningen (1986:172) om luftfartsregistret m.m.* och *lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget*. Beträffande sistnämnda lag föreslås i betänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, SOU 2011:57, bl.a. att kriminaliseringen upphävs och att det ska införas ett system med sanktionsavgifter.

4.10 Hälsa och sjukvård

De specialstraffrättsliga författningarna på området hälsa och sjukvård redovisas nedan uppdelade på tre undergrupper; *hälsofarliga ämnen m.m., läkemedel och medicintekniska produkter* och *sjukvård*. Till den första gruppen hänförs författningar som reglerar hantering m.m. av vissa ämnen eller varor och vars syfte, helt eller delvis, kan sägas vara att värna om människors hälsa. Den andra gruppen omfattar författningar som innehåller bestämmelser om produktionskontroll, handel m.m. avseende läkemedel och medicintekniska produkter. Den tredje gruppen innehåller författningar som rör sjukvård i vidsträckt bemärkelse, däribland reglering angående abort och omskärelse, obduktion, transplantation, biobanker och patientsäkerhet.

4.10.1 Hälsofarliga ämnen m.m.

Till de specialstraffrättsliga författningar som reglerar hantering m.m. av hälsofarliga ämnen eller varor hör bl.a. *narkotikastrafflagen (1968:64)*, *lagen (1992:860) om kontroll av narkotika*, *lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel*, *lagen (1999:42) om förbud mot*

vissa hälsofarliga varor, alkohollagen (2010:1622) och tobakslagen (1993:581).

Narkotikastrafflagen innehåller straffbestämmelser om narkotikabrott (1–3 §§), vårdslöshet med narkotika (3 a §) och olovlig befattning med narkotikaprekursorer (3 b §). Beträffande såväl narkotikabrott som olovlig befattning med narkotikaprekursorer, har det gjorts en gradindelning i ringa brott, brott av normalgraden och grovt brott. För att en gärning ska vara straffbar enligt bestämmelsen om vårdslöshet med narkotika krävs att den begåtts av grov oaktsamhet. I samtliga övriga bestämmelser straffbeläggs enbart uppsåtliga gärningar. Alla straffskalor innehåller fängelse. Den strängaste straffskalan, för grovt narkotikabrott, föreskriver fängelse i lägst två år och högst tio år. Försök, förberedelse och stämpling till brott enligt narkotikastrafflagen är i stor utsträckning kriminaliserat (4 §), liksom medverkan till närapå samtliga självständiga och osjälvständiga brott (5 §).

I 8 § narkotikastrafflagen fastställs vad som är att anse som narkotika. Där anges att med narkotika avses läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller ämnen som lätt kan omvandlas till sådana varor. Dessa ämnen betraktas som narkotika enligt narkotikastrafflagen om de är föremål för kontroll enligt internationella överenskommelser som Sverige biträtt eller om de av regeringen förklarats som narkotika enligt lagen. En förteckning över ämnen som är att anse som narkotika finns i en bilaga till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Före tillkomsten av narkotikastrafflagen reglerades hanteringen av narkotika huvudsakligen i narkotikaförordningen (1962:604), som också innehöll straffbestämmelser. Dessa straffbestämmelser, som avsåg gärningstyperna tillverkning, överlåtelse, saluhållande och innehav av narkotika, överfördes till narkotikastrafflagen. En förändring var att brotten gradindelades i narkotikaförseelse, narkotikabrott och grovt narkotikabrott. Dessutom skärptes straffen och kriminaliseringen utvidgades genom regler om försök och förberedelse till brott samt medverkan till brott. Bakgrunden till den nya, strängare och mer vidsträckt straffsanktioneringen av narkotikabrott var att narkotikamissbruket under 1960-talet ökade och blev ett allvarligt socialt problem i Sverige.

Den fortsatta utvecklingen från år 1968 och fram till i dag har kännetecknats av dels successiva skärpningar av straffskalorna, dels stegvisa utvidgningar av kriminaliseringen av befattningen med

narkotika så att denna i dag är näst intill heltäckande. Vidgningen av det kriminaliserade området har skett både genom att fler beteenden har blivit straffbara, men också genom att fler preparat kommit att omfattas av straffbestämmelserna. I det följande redovisas några huvudpunkter i nämnda utveckling.

De första ändringarna i lagen avsåg straffskärpningar. Redan år 1969 genomfördes den första ändringen (prop. 1969:13). Därefter följde ytterligare straffskärpningar år 1972 och år 1981 (se prop. 1972:67 och 1980/81:76).

År 1983 gjordes en genomgripande revision av gärningsformerna för att komma åt vissa gärningar som ansågs vara uppenbart straffvärda, men som inte omfattades av de då gällande bestämmelserna. Det handlade t.ex. om mellanmän som utan att själva vara direkt inblandade i överlåtelser gick köpare och säljare tillhanda på olika sätt. En av de nya gärningsformer som infördes var förvärv i överlåtelssyfte. Vidare kriminaliserades bl.a. visst befattningstagande med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, t.ex. att anskaffa, bearbeta, förpacka, transportera eller förvara sådan narkotika, och vissa förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel, däribland att bjuda ut narkotika till försäljning och att förvara eller befordra vederlag för narkotika. Genom införandet av bestämmelsen om vårdslöshet med narkotika (3 a §) utsträcktes dessutom straffansvaret till att, undantaget innehav och ringa brott, omfatta även grovt oaktsamma gärningar. De nya gärningsformerna omfattades också av bestämmelserna om ansvar för försök, förberedelse, stämpling och medverkan. Sammantaget ledde 1983 års lagändringar till en väsentlig utvidgning av det kriminaliserade området. (Se prop. 1982/83:141 och O. Hoflund, *Narkotikabrotten. En straffrättslig studie*, 1993, s. 27 f.)

Genom lagändringar år 1985 (se prop. 1984/85:46) utmönstrades begreppet narkotikaförseelse som benämning för ringa narkotikaförseelse samtidigt som straffskalan för sådana fall skärptes. Dessutom vidgades kriminaliseringen av försök och förberedelse till narkotikabrott ytterligare.

Det kriminaliserade området utökades år 1988 åter påtagligt genom att det blev straffbart att bruka narkotika eller att ta annan befattning med narkotika (prop. 1987/88:71). Fem år senare (se prop. 1992/93:142) skärptes straffet för ringa narkotikabrott bestående i eget bruk av narkotika samtidigt som en särskild ansvarsfrihetsregel som gällt för sådana fall togs bort. Nämnda ansvarsfrihetsregeln hade föreskrivit att om ett ringa narkotikabrott, som

endast bestod i eget bruk av narkotika, uppdagades genom att gärningsmannen sökte eller underkastade sig vård eller någon annan liknande behandling, skulle inte dömas till ansvar. Borttagandet av bestämmelsen innebar en viss vidgning av det straffbara området.

Ytterligare utökning av det kriminaliserade området skedde år 1999 genom att definitionen i 8 § av vad som är att anse som narkotika enligt lagen ändrades på så sätt att den även kom att omfatta vissa syntetiska droger, som inte visat beroendeframkallande egenskaper (prop. 1997/98:183).

År 2006 skedde den senaste utvidgningen av kriminaliseringen rörande narkotika (prop. 2005/06:42). Genom införandet av straffbestämmelsen om olovlig befattning med narkotikaprekursorer (3 b §) straffbelades då viss hantering av ämnen som används vid tillverkning av narkotika (s.k. narkotikaprekursorer). Försök, anstiftan och medhjälp till det nya brottet straffbelades också i stor utsträckning. Kriminaliseringen av hantering av narkotikaprekursorer har sin bakgrund i EU:s rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel, men är mer långtgående än vad rambeslutet kräver (se a. prop. s 29 ff.).

Den 1 juli 1993 ersattes narkotikaförordningen (ovan har redogjorts för hur straffbestämmelserna i denna år 1968 överfördes till narkotikastrafflagen) av *lagen om kontroll av narkotika*. Denna lag reglerar den legala befattningen med narkotika och narkotikaprekursorer. (Dessutom finns det bestämmelser om den legala hanteringen av narkotiska läkemedel i läkemedelslagen [1992:859]. Denna lag redovisas i nästa avsnitt om läkemedel och medicintekniska produkter.). I lagen om kontroll av narkotika föreskrivs att narkotika får föras in till eller ut från landet, tillverkas, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för vissa angivna ändamål, däribland medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget (2 §). Den tillåtna hanteringen är kringgärdad av stränga föreskrifter om tillstånd och tillsyn. Regleringen har i vissa delar sin bakgrund i internationella och EU-rättsliga instrument.

Lagen om kontroll av narkotika innehåller en straffbestämmelse (13 §) som är subsidiär till straffbestämmelserna i narkotikastrafflagen och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. I bestämmelsen straffbeläggs bl.a. att lämna oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt lagen, att utan erforderligt tillstånd bedriva verksamhet som avses i en EU-förordning om

prekursorer (förordning [EG] nr 273/2004) och att åsidosätta föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Den strängaste straffskala som upptas i bestämmelsen är böter eller fängelse i högst ett år. I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller oaktsamhet.

Lagen om förbud mot vissa dopningsmedel trädde i kraft den 1 juli år 1992. I förarbetena anfördes angående behovet av nationell lagstiftning om dopning (prop. 1990/91:199 s. 15) att dopning blivit allt vanligare och kommit att utnyttjas inte bara inom elitidrotten. Vidare förekom dopning inte längre endast vid idrottstävlingar utan hade även nått nya grupper, såsom motionärer och kroppsbyggare. Från folkhälsosynpunkt fanns det därför anledning att uppmärksamma sådana typer av dopning där det kunde befaras att ett okontrollerat bruk medförde skador på den mänskliga organismen.

Kriminaliseringen vad gäller dopningsmedel liknar på flera sätt den avseende narkotika, men är inte lika heltäckande. Straffskalorna för dopningsbrott är dessutom klart lägre än straffskalorna för narkotikabrott.

Enligt lagen om förbud mot vissa dopningsmedel är det förbjudet att, för annat än medicinskt eller vetenskapligt ändamål, föra in till landet, överlåta, framställa, förvärva i överlåtelsesyfte, bjuda ut till försäljning, inneha eller bruka dopningsmedel (2 §). Vad som betraktas som dopningsmedel fastställs i 1 §. Lagen omfattar syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon samt kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Den som uppsåtligen bryter mot lagens förbud döms för dopningsbrott, vilket brott finns i tre grader (se 3 § och 3 a §). Försök, förberedelse och medverkan till dopningsbrott är i stor utsträckning straffbelagt (4 §).

I lagens ursprungliga lydelse var eget bruk av dopningsmedel inte straffbelagt. Det kriminaliserade området utsträcktes år 1999 till att omfatta också eget bruk (prop. 1998/99:3). I samma lagstiftningsärende infördes bestämmelsen om grovt dopningsbrott (3 a §), som upptog en betydligt strängare straffskala än de äldre straffbestämmelserna.

Nyligen höjdes straffmaximum för grovt brott ytterligare, till fängelse i högst sex år, samtidigt som definitionen av dopningsmedel ändrades så att den blev något vidare än förut (se prop. 2010/11:4).

Sammanfattningsvis har dopningslagstiftningen inneburit en väsentlig utvidgning av det kriminaliserade området.

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, som syftade till att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger, tillkom i samma lagstiftningsärende som narkotikadefinitionen i narkotikastrafflagen utvidgades till att omfatta även vissa syntetiska droger, som inte visat beroendeframkallande egenskaper (se prop. 1997/98:183). Genom lagen skapades möjlighet att ingripa mot varor som, på grund av sina inneboende egenskaper, utan att utgöra narkotika, dopningsmedel eller godkända läkemedel medför fara för människors liv eller hälsa och som används, eller kan antas användas, i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan (se 1 §). Till de ämnen som lagen huvudsakligen är avsedd att tillämpas på hör vissa syntetiska droger, som ännu inte har kunnat förklaras som narkotika. Även vissa varor beträffande vilka det står klart redan från början att de inte kan narkotikaklassificeras, kan dock också omfattas av lagen. Regeringen föreskriver i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor vilka ämnen som omfattas av lagen.

I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kriminaliseras bl.a. att utan tillstånd överlåta, framställa, förvärva i överlåtelse-syfte, bjuda ut till försäljning eller inneha sådana varor som förtecknats i nämnda förordning, däremot inte att bruka dessa. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. I subjektivt hänseende krävs uppsåt. För vissa gärningar, däribland överträdelse av föreskriven skyldighet att föra anteckningar som tillsynsmyndigheten behöver för att kontrollera lagens efterlevnad, stadgas endast böter. I dessa fall är dock oaksamhet tillräckligt för straffbarhet. Lagstiftningen innebar en påtaglig utvidgning av det kriminaliserade området.

Den svenska *alkoholregleringen* har gamla anor. Redan genom 1855 års brännvinsreform genomfördes regleringar av tillverkning och försäljning av alkohol för att minska den stora alkoholkonsumtionen. Ett decennium före BrB:s ikraftträdande, reformerades alkohol- och nykterhetspolitiken. Genom reformen, som syftade till att den enskilde så långt som möjligt skulle få större frihet under ansvar, avskaffades motbokssystemet. Sedan ransoneringen hade upphört ökade dock alkoholkonsumtionen i landet kraftigt. Alkohol- och nykterhetspolitiken blev därför föremål för utredning, men först år 1977 antogs ett samlat alkoholpolitiskt program som syftade till att begränsa den totala alkoholkonsumtionen (prop. 1976/77:108). Alkoholregleringen, som vid tidpunkten var spridd på ett stort antal lagar, samlades då i två nya lagar, lagen

(1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker.

Båda de nya lagarna innehöll straffbestämmelser, vilka i huvudsak hade överförts från den tidigare regleringen. I lagen om tillverkning av drycker, m.m. straffbelades bl.a. att olovligen tillverka sprit, att bereda mäsik i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit, att forsla, dölja eller förvara sprit som uppenbarligen var avsedd för olovlig tillverkning av sprit och att olovligen tillverka vin, starköl eller öl. Ringa brott var i flera fall undantaget från straffbarhet. Straffbestämmelserna i lagen om handel med drycker omfattade bl.a. att sälja alkoholdrycker utan tillstånd eller utan rätt enligt lagen, att servera spritdrycker m.m. som inte anskaffats på lagligt sätt, att i strid med föreskrifter i lagen anskaffa alkoholdrycker åt annan och att sälja eller utlämna alkoholdrycker till någon som inte uppnått i lagen föreskriven ålder. Även denna lag föreskrev i stor utsträckning strafffrihet för ringa fall. Beträffande några av brotten omfattade kriminaliseringen även försök till brott.

Det ska tilläggas att all reglering på området inte upptogs i de två nämnda lagarna. Bestämmelser om teknisk sprit, dvs. sprit som är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller annat likartat ändamål, fick stå kvar i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit. Även denna lag innehöll straffbestämmelser.

Med anledning av EES-avtalet och inför Sveriges EU-inträde behövde den svenska alkoholregleringen anpassas i vissa avseenden, vilket var bakgrunden till att alkohollagen (1994:1738) i januari 1995 ersatte de båda lagarna från år 1977 (prop. 1994/95:89). Genom den nya lagen avskaffades import-, export-, tillverknings- och parti-handelsmonopolen och ersattes med ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem.

Straffbestämmelserna i 1977 års lagar överfördes i allt väsentligt till den nya lagen. Det kriminaliserade området vidgades i någon mån genom att förberedelse till några brott, däribland olovlig sprittillverkning och olovlig försäljning av alkoholdrycker, straffbelades. Vissa gärningar, som efter införandet av 1994 års lag kunde bestraffas som förberedelse till olovlig sprittillverkning, hade dock varit straffbelagda även enligt den tidigare lagstiftningen. Den äldre regleringen hade nämligen innehållit en bestämmelse som straffbelade vissa åtgärder med destillationsapparater och aktiverat kol som självständiga brott. Eftersom kriminaliseringen av förberedelse till olovlig sprittillverkning ansågs täcka de gärningar som tidigare hade

träffats av bestämmelsen togs den inte in i 1994 års lag (se a. prop. 1994/95 s. 115).

Under de följande tio åren genomfördes ett antal ändringar i alkohollagen som vidgade det kriminaliserade området. Viss skärpning av straffskalorna företogs också.

År 1996 infördes ett straffsanktionerat förbud för annan än den med tillverkningstillstånd enligt lagen att inneha destillationsapparat eller del till sådan apparat (prop. 1995/96:205). Bakgrunden till denna (åter)kriminalisering var att konstruktionen i alkohollagen visat sig medföra att förverkande av destillationsapparat endast kunde ske när apparaten använts vid olovlig tillverkning, men däremot inte i de fall ansvar inträtt endast för försök eller förberedelse till olovlig tillverkning.

Det straffbelagda området utsträcktes år 2000 till att omfatta förvärv och innehav av olovligt tillverkad sprit eller spritdryck, s.k. hembränt. Kriminaliseringen omfattade alla typer av förvärv, t.ex. även förvärv genom gåva. För straffansvaret spelade det ingen roll om alkoholen var avsedd för eget bruk. I förarbetena till lagändringen gjordes en jämförelse med narkotikalagstiftningen, varvid det påpekades att all icke medicinskt motiverad befattningsmedel med narkotika var straffbelagd (prop. 1998/99:134 s. 114).

År 2001 utökades ansvaret för olovligt innehav av alkoholdrycker från att omfatta spritdrycker, vin och starköl till att omfatta även öl (prop. 2000/01:97). I samma lagstiftningsärende utökades förbudet mot att anskaffa alkoholdrycker till underåriga till att omfatta även att bjuda för förtäring på stället, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt var uppenbart oförsvarligt.

Det straffbelagda området vidgades åter år 2005, bl.a. genom att det infördes ett straffsanktionerat förbud att i vissa fall förvara alkohol i butiker (prop. 2004/05:126). Straffskalorna för vissa grova brott som begåtts uppsåtligen höjdes samtidigt.

Den 1 januari 2011 ersattes 1994 års alkohollag och lagen om försäljning av teknisk sprit av nuvarande *alkohollag*. Flertalet bestämmelser fördes, efter språklig modernisering, över från de båda äldre lagarna till den nya alkohollagen. Vidare justerades i den nya lagen definitionerna av sprit och alkoholdrycker samt ändrades serveringsreglerna. Det tidigare systemet med tillstånd för tillverkning av sprit och alkoholdrycker togs bort och ersattes med en rätt för den som är godkänd som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare

enligt reglerna i lagen (1994:1564) om alkoholskatt att bedriva tillverkning. (Se prop. 2009/10:125.)

Vad gäller straffbestämmelser överfördes bestämmelserna i 1994 års lag i huvudsak oförändrade till den nya lagen. I denna inarbetades också straffbestämmelserna från lagen om försäljning av teknisk sprit. Till följd av strukturella skillnader i alkohollagen och lagen om försäljning av teknisk sprit har den nya lagen inneburit vissa mindre förändringar när det gäller det kriminaliserade området för hantering av teknisk sprit (se a. prop. s. 137 ff.).

Alkohollagens straffbestämmelser finns i 11 kap. Straffskalan varierar mellan böter och fängelse sex år. Brottbenämningarna är bl.a. olovlig befattning med sprit (1 §), olovlig försäljning av alkohol (3 §), olovligt innehav av alkoholdrycker (6 §), olovligt anskaffande av alkoholdrycker (7 §) och olovlig dryckeshantering (9 §). Gärning som är att anse som ringa, är i de flesta fall undantagen från straffansvar (10 §). För olovlig befattning med sprit och olovlig försäljning av alkohol finns en särskild straffskala för brott som har begåtts uppsåtligen och är grovt (4 §). Försök och förberedelse till brott är i viss utsträckning straffbelagt (11 §). Det subjektiva kravet varierar mellan enbart uppsåt respektive uppsåt eller oaktsamhet.

Tobakslagen, som infördes år 1993 (prop. 1992/93:185), innehåller bestämmelser om bl.a. begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, rökfri arbetsmiljö, varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar för tobaksvaror, begränsningar av handeln med och rätten till införsel av tobaksvaror samt marknadsföring och produktkontroll av sådana varor (1 §). Regleringen i lagen har i viss utsträckning sin bakgrund i ett antal internationella dokument.

I sin ursprungliga lydelse innehöll inte tobakslagen någon straffbestämmelse. En sådan togs in i lagen först år 1997. För att förhindra tidiga tobaksdebuter och minska tobakskonsumtionen och därigenom förbättra folkhälsan infördes då ett straffsanktionerat förbud mot att i näringsverksamhet sälja eller annars lämna ut tobaksvaror till den som inte fyllt 18 år (se prop. 1995/96:228). Enligt straffbestämmelsen kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i sex månader, om inte gärningen är att anse som ringa (27 §).

År 2005 straffbelades uppsåtlig överträdelse av en befintlig bestämmelse i tobakslagen (11 §) om förbud mot att i näringsverksamhet

inom landet bl.a. tillhandahålla konsumenter tobaksvaror som saknar varningstexter eller innehållsdeklaration. (Se prop. 2004/05:118.)

Den senaste utökningen av det kriminaliserade området skedde år 2010 (se prop. 2009/10:207). Då infördes bl.a. krav på näringsidkare som vill tillhandahålla tobaksvaror för försäljning att först anmäla försäljningen till kommunen (12 c §) och möjlighet för kommunen att vid allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelserna i tobakslagen förbjuda en näringsidkare att fortsätta försäljningen av tobaksvaror (20 a §). Uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av kravet på anmälan straffsanktioneras, liksom uppsåtliga överträdelse av meddelat försäljningsförbud.

Till de specialstraffrättsliga författningarna på området hälsofarliga ämnen m.m. kan, utöver vad som redovisats ovan, även hänföras *förordningen (1933:78) angående beteckning för vissa slag av vin*. I den straffbeläggs (böter) att under beteckningen vin utbjuda eller försälja viss dryck som inte är framställd av saft av färska druvor.

4.10.2 Läkemedel och medicintekniska produkter

Det finns straffbestämmelser i en handfull lagar som i huvudsak reglerar produktkontroll och handel med läkemedel och medicintekniska produkter. Det rör sig om *läkemedelslagen (1992:859)*, *lagen (2009:366) om handel med läkemedel*, *lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel*, *lagen (1993:584) om medicintekniska produkter* och *lagen (2006:496) om blodsäkerhet*.

Läkemedelslagen är i första hand en produktkontrolllag. Lagen, som när den infördes i början på 1990-talet ersatte läkemedelsförordningen (1962:701), är i stora delar ett resultat av ett genomförande av EU:s direktiv på läkemedelsområdet. De grundläggande principerna för läkemedelskontrollen är dock oförändrade i förhållande till vad som gällde enligt läkemedelsförordningen.

TVå av lagens paragrafer innehåller straffbestämmelser, 26 och 26 a §§. I 26 § straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot de krav på godkännande för försäljning, registrering m.m. som uppställs i lagen och i en EU-förordning ([EG] nr 726/2004) för att ett läkemedel ska få säljas. Därutöver straffbeläggs bl.a. att bryta mot lagens föreskrifter om att det krävs tillstånd för att ha rätt att genomföra klinisk läkemedelsprövning, bedriva yrkesmässig tillverkning av läkemedel och importera läkemedel. Straffskalan sträcker

sig från böter till fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen är subsidiär till BrB och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Ringa fall är inte straffbara.

I samma paragraf stadgas också böter eller fängelse i högst sex månader för den som ger sig ut för att vara behörig att förordna läkemedel för att få ett läkemedel utlämnat i strid mot vad som är föreskrivet, om gärningen inte är belagd med strängare straff enligt BrB. Detsamma gäller för den som i sådan avsikt åberopar ett recept från en obehörig person.

Straffstadgandet i 26 a §, som endast upptar böter i straffskalan, avser bl.a. överträdelse av vissa föreskrifter i lagen om utlämnande av alkoholhaltigt läkemedel, teknisk sprit m.m. och obehöriga åtgärder med alkoholhaltigt läkemedel, som inte är avsett för in-värtes bruk, i syfte att göra varan användbar för förtäring.

Innan 2009 års lag om handel med läkemedel trädde i kraft hade detaljhandel med läkemedel under närmare 40 år fått drivas endast av staten eller av juridisk person i vilken staten ägde ett bestämmande inflytande (först Apoteksbolaget, senare Apoteket AB), se lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel och dess efterföljare, lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. Enligt den äldre lagstiftningen var det straffbart för annan att bedriva detaljhandel med läkemedel (se 11 § i 1996 års lag). Kriminaliseringen omfattade även att t.ex. bedriva partihandel med läkemedel utan att ha föreskrivet tillstånd.

Genom 2009 års lag om handel med läkemedel avskaffades det svenska apoteksmonopolet (prop. 2008/09:145). Den nya regleringen innebär att den som har fått tillstånd av Läkemedelsverket får bedriva detaljhandel med de läkemedel som tidigare omfattades av Apoteket AB:s ensamrätt. Handeln ska bedrivas på öppenvårdsapotek. Omregleringen syftade bl.a. till att ge konsumenterna ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och låga läkemedelskostnader.

I lagen om handel med läkemedel straffbeläggs bl.a. att uppsåtligt eller av oaktsamhet bedriva detaljhandel eller partihandel med läkemedel utan tillstånd (subsidiärt till BrB) och att uppsåtligt inneha läkemedel i syfte att olovligen sälja dem (9 kap. 1 §). Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall är inte straffbara. En särskild straffskala, fängelse i högst två år, föreskrivs för uppsåtliga gärningar som begås yrkesmässigt, avser betydande mängd eller värde eller annars är av särskilt farlig art. Enligt lagen kan vidare den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer nikotin-

läkemedel till den som inte har fyllt 18 år dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 1 a §). Ringa fall är undantagna från det straffbara området.

Ovanstående lag kompletteras av *lagen om handel med vissa receptfria läkemedel* (prop. 2008/09:190). Denna reglerar försäljning av receptfria läkemedel på andra försäljningsställen än öppenvårdsapotek. Syftet med lagen var att ytterligare öka tillgängligheten till dessa läkemedel för konsumenterna. Vid införandet av lagen upphävdes lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel. Flera av bestämmelserna i sistnämnda lag överfördes dock till den nya lagen.

I lagen om handel med vissa receptfria läkemedel straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja läkemedel till den som inte har fyllt 18 år och att bedriva detaljhandel med receptfria läkemedel utan att först ha anmält handeln till Läkemedelsverket (24 §). Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall är inte straffbara.

Lagen om medicintekniska produkter, som infördes år 1993, föranleddes av EES-avtalet och det kommande EU-medlemskapet (prop. 1992/93:175). Den är, liksom läkemedelslagen, huvudsakligen en produktkontrolllag. Exempel på medicintekniska produkter är sprutor, kontaktlinsprodukter och pumpar för läkemedelstillförsel. I lagen finns bl.a. bestämmelser om vilka krav som gäller för medicintekniska produkter och under vilka förutsättningar en sådan produkt får släppas ut på marknaden eller tas i bruk i Sverige. Den som bryter mot vissa av bestämmelserna kan, om gärningen inte är ringa, dömas till böter eller fängelse i högst ett år (17 §).

En lag som också har ett produktkontrollerande syfte är *lagen om blodsäkerhet*. Lagen infördes år 2006 för att genomföra ett EU-direktiv om kvalitet och säkerhet hos blod och blodkomponenter, det s.k. bloddirektivet (prop. 2005/06:141). I lagen föreskrivs att blodverksamhet, t.ex. insamling och kontroll av blod och blodkomponenter avsedda att användas vid transfusion eller läkemedelstillverkning, endast får bedrivas av den som har tillstånd. För den som uppsåtligen bedriver blodverksamhet utan tillstånd stadgas böter eller fängelse i högst ett år (29 §). Ringa fall är inte straffbara.

Ytterligare två specialstraffrättsliga författningar som kan hänföras till området läkemedel och medicintekniska produkter är *lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler* (överträdelse av kravet på tillstånd för att få bedriva en vävnadsinrättning är straffbelagt) samt *lagen*

(2012:595) om införsel av och handel med sprutor och kanyler. Den sistnämnda lagen ersatte förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler. Syftet med införandet av lagen var att anpassa det svenska regelverket för sprutor och kanyler efter EU-rätten (direktiv 93/42/EEG), som inte tillåter att det uppställs krav på tillstånd för införsel av sprutor och kanyler eller handel med sådana produkter. I den nuvarande lagen uppställs ett krav på anmälan för försäljning inom Sverige. Lagen straffbelägger dels att sälja sprutor och kanyler utan att vara berättigad därtill (dvs. utan tillstånd att bedriva parti- eller detaljhandel med läkemedel eller anmälan av handel), dels att sälja sprutor och kanyler till den som inte fyllt 20 år om denne inte kan styrka att produkterna behövs för medicinskt bruk (se prop. 2011/12:112 s. 25 f.). Straffsanktioneringen i den nuvarande lagen skiljer sig inte i väsentlig mån från den som föreskrevs i den tidigare förordningen.

4.10.3 Sjukvård

Specialstraffrättsliga författningar som kan sägas höra till området sjukvård, i vidsträckt bemärkelse, är bl.a. *abortlagen (1974:595)*, *lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor*, *lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar*, *lagen (1995:832) om obduktion m.m.*, *lagen (1995:831) om transplantation m.m.*, *lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m.*, *lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.*, *lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa* och *patientsäkerhetslagen (2010:659)*. Dessa författningar redovisas närmare nedan.

När BrB infördes fanns det en bestämmelse i 3 kap. 4 § som straffbelade fosterfördrivning (illegal abort). Kriminaliseringen omfattade även gärning som begåtts av kvinnan själv. Nämnda bestämmelse upphävdes i samband med att *abortlagen* infördes år 1975 (prop. 1974:70). I *abortlagen*, som innebar vidgade möjligheter till legal abort, intogs bestämmelser om straffansvar (9–10 §§) dels för den som utan att vara behörig att utöva läkaryrket uppsåtligen utför abort på annan (rubriceras som illegal abort), dels för läkare som åsidosätter vissa föreskrifter i lagen. Däremot avskaffades straffhotet mot kvinnan. Avkriminaliseringen var främst en följd av ändrade samhällsvärderingar (motiven till avkriminaliseringen redovisas närmare i kapitlet om kartläggningen av brottsbalksområdet, avsnittet om brotten mot person). Straffskalorna för

de brott som upptogs i abortlagen var betydligt mildare än i bestämmelsen om fosterfördrivning i BrB. Abortlagens kriminalisering omfattar även försök till illegal abort.

När *lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor* infördes år 1982, bar den rubriken ”lag med förbud mot omskärelse av kvinnor”. I motiven anfördes att kampen mot bruket att omskära kvinnor förs både av det skälet att det utgör en inhuman kroppskränkning av individerna och att det utgör ett utslag av förnekande av kvinnors rätt och möjlighet till att vara självständiga (prop. 1981/82:172 s. 6). Beträffande behovet av en särskild straffbestämmelse som tog sikte på kvinnlig omskärelse uttalades att visserligen torde BrB:s regler om straff för misshandel kunna tillämpas på flertalet, kanske t.o.m. samtliga, ingrepp som det var fråga om, men det gällde att klart markera att sedvänjan med kvinnlig omskärelse i alla dess former, även de minst ingripande, var oförenlig med svensk rättsuppfattning (se a. prop. s. 7).

Lagtexten utformades så att det straffbelagda förbudet mot kvinnlig omskärelse gäller även om ingreppet företas med samtycke. De strafflatituder som upptogs för brott mot förbudet korresponderade med vad som gällde för de olika graderna av misshandel. Även försök till brott enligt lagen straffbelades.

Regleringen har därefter skärpts vid två tillfällen. År 1998 skärptes straffskalorna väsentligt och vidgades kriminaliseringen till att omfatta förberedelse, stämpling och underlåtelse att avslöja brott. I samma lagstiftningsärende byttes begreppet omskärelse ut mot könsstympning. I propositionen som föregick lagändringarna framhölls (prop. 1997/98:55 s. 99) att kvinnlig könsstympning är en fråga som rör mänskliga rättigheter, barnets rättigheter och att det också är en hälsofråga för kvinnor och barn. En straffskärpning var enligt regeringen motiverad eftersom det handlar om att på rituell grund utföra ingrepp som förstör väsentliga kroppsdelar på en människa, ofta med invalidiserande följder både fysiskt och psykiskt.

1998 års lagändringar innebar en klar utvidgning av det straffbara området.

Den senaste lagändringen genomfördes år 1999 (prop. 1998/99:70). Då infördes ett uttryckligt undantag från det krav på dubbel straffbarhet som gäller som en huvudregel enligt 2 kap. 2 § andra stycket BrB för svensk jurisdiktionsrätt över brott begångna utomlands. Undantaget motiverades med hänvisning till ingreppets grymhet och behovet av effektivitet. Det ansågs vara otillfredsställande att kriminaliseringen av könsstympning kunde kringgås genom att

personen i fråga utförde eller lät utföra ingreppet i en stat som tillåter kvinnlig omskäring. Det ska påpekas att åtal för brott som begåtts utom riket kräver tillstånd av regeringen (se 2 kap. 5 § BrB).

Lagen om omskärelse av pojkar, som infördes år 2001, tillkom för att tillgodose de krav som ställs i bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter när det gäller åtgärder som rör barn (prop. 2000/01:81). Till skillnad mot könsstympning av kvinnor strider omskärelse av pojkar inte i sig mot barnkonventionen. Konventionen ger dock pojken rätt att få ingreppet utfört på ett sätt som är bra för honom och som inte åsamkar honom skada. Den ställer krav på att barnets inställning ska klargöras så långt det är möjligt och att barnets vilja ska beaktas.

Lagen reglerar sådan omskärelse av pojkar (upp till 18 års ålder) som inte är medicinskt betingad. Den innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar en omskärelse får utföras och vem som får utföra omskärelse. Reglerna innebär bl.a. att pojkens inställning till ingreppet så långt möjligt ska klargöras och att ingrepp inte får ske mot hans vilja. Smärtlindring är obligatoriskt och omskärelse får endast utföras av legitimerad läkare eller den som har särskilt tillstånd.

I lagen finns en straffbestämmelse som stadgar att den som utför en omskärelse av en pojke utan att vara behörig döms till böter eller fängelse i högst sex månader (9 §). I förarbetena anfördes att en omskärelse som utförs av en icke behörig person kan, förutom att föranleda ansvar enligt lagen om omskärelse av pojkar, föranleda ansvar enligt de allmänna bestämmelserna i BrB. Att en gärning bedöms som brottslig enligt lagen om omskärelse av pojkar innebär dock inte automatiskt att gärningen också föranleder ansvar enligt BrB, eftersom det fortfarande kan finnas fall där de allmänna reglerna om samtycke och social adekvans leder till att bestämmelserna om t.ex. misshandel inte kan tillämpas. Dock underströks att utrymmet för att vid tillämpningen av BrB:s bestämmelse bedöma en omskärelse som utförs av någon som inte är behörig att utföra sådant ingrepp, som socialadekvat, torde minska väsentligt till följd av den nya regleringen. (Se a. prop. s. 30 f.)

Regleringen om omskärelse av pojkar torde ha inneburit att det straffsanktionerade området vidgats något.

Både *lagen om transplantation m.m.* och *lagen om obduktion m.m.* trädde i kraft år 1996. Lagarna hade beretts i samma lagstiftningsärende (se prop. 1994/95:148).

Lagen om transplantation m.m. innehåller bestämmelser om ingrepp för att ta till vara organ eller annat biologiskt material från en levande eller avliden människa för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos en annan människa eller för annat medicinskt ändamål. Dessutom innehåller lagen, till skillnad från dess föregångare, transplantationslagen (1975:190), bestämmelser om användning av vävnad från ett aborterat foster. Detta område var före 1996 inte författningsreglerat. Lagen om transplantation m.m. har ett vidare tillämpningsområde än den tidigare lagen också genom att den omfattar alla transplantationer. Transplantationslagen gällde nämligen inte vissa mindre ingrepp.

Lagen om transplantation m.m. innehåller en straffbestämmelse (14 §). I denna föreskrivs att den som med uppsåt utför ingrepp eller tar biologiskt material från en levande eller avliden människa eller använder eller tar till vara vävnad från ett aborterat foster i strid med lagen döms till böter. En motsvarande straffbestämmelse fanns i den tidigare regleringen, men straffskalan i den var strängare och upptog även fängelse (högst sex månader). När lagen om transplantation infördes vidgades det kriminaliserade området genom att det i lagen upptogs ett straffbelagt förbud mot handel med biologiskt material (15 §). Denna straffbestämmelse har senare förts över till lagen om genetisk integritet m.m.

Före 1996 fanns bestämmelser om klinisk obduktion i obduktionslagen (1975:191) och viss reglering angående rättsmedicinsk obduktion i kungörelsen (1973:710) om rättsmedicinsk obduktion. Genom lagen om obduktion m.m. infördes en samlad reglering för båda slagen av obduktion. I lagen finns en straffbestämmelse som stadgar böter för den som med uppsåt utför ingrepp på en avliden människa i strid med lagen (25 §). Straffbestämmelsen, som saknar motsvarighet i den tidigare regleringen, tar i första hand sikte på sådana situationer då en obduktion eller annat ingrepp i en avlidens kropp utförs utan att föreskriven underrättelse har skett till närstående. Obduktioner som i övrigt genomförs i strid med lagen kan ofta vara straffbara som brott mot griftefrid enligt 16 kap. 10 § BrB (se prop. 1994/95:148 s. 103).

År 2006 infördes en sammanhållen lag om viss bioteknik på det medicinska området, *lagen om genetisk integritet m.m.* Lagen innehåller nya bestämmelser om bl.a. genetiska undersökningar, genetisk information, genterapi, fosterdiagnostik och preimplantatorisk genetisk diagnostik. Därutöver har till lagen förts bestämmelser från flera tidigare lagar på angränsande områden, nämligen lagen

(1991:114) om användning av viss genteknik vid allmänna hälsoundersökningar, lagen (1991:115) om åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med ägg från människa, lagen (1984:1140) om insemination och lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen. En bestämmelse har också flyttats från lagen om transplantation m.m.

Lagen om genetisk integritet m.m. innehåller fem straffbestämmelser (8 kap. 2–5 §§). Flertalet av dessa motsvarar i huvudsak bestämmelser som tidigare fanns i några av de ovan nämnda lagarna. En av bestämmelserna, 2 §, synes dock i vart fall delvis innebära en nykriminalisering. I den straffbeläggs att utan stöd i lag ställa som villkor för ett avtal att den andra parten ska genomgå en genetisk undersökning eller lämna genetisk information om sig själv. Vidare straffbeläggs att i strid med vissa förbud i lagen utföra någon åtgärd som syftar till att åstadkomma genetiska förändringar som kan gå i arv hos människa. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst sex månader. Paragrafen är subsidiär till BrB.

I 3 § stadgas böter eller fängelse i högst ett år för vissa, icke ringa, överträdelse av regleringen av åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med ägg från människa. Allmänt åtal för sådant brott får väckas först efter medgivande från Socialstyrelsen.

Enligt 4 och 5 §§ drabbar straffansvar också den som, vanemässigt eller i vinstsyfte, utför insemination i strid med lagens föreskrifter eller bryter mot vissa bestämmelser om befruktning utanför kroppen. För sådana gärningar kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Slutligen straffbeläggs i 6 §, i en bestämmelse som tidigare fanns i lagen om transplantation m.m., förbjuden handel med biologiskt material. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. Ringa fall är undantagna från straffbarhet.

År 2003 infördes *lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.* I lagen regleras hur humanbiologiskt material, med respekt för den enskilda människans integritet, ska få samlas in, förvaras och användas för vissa ändamål (1 §). Med biobank avses en samling biologiskt material från människa som ordnas och bevaras tills vidare eller för en bestämd tid och vars ursprung kan härledas till den eller de människor från vilka materialet härrör (2 §). Före lagens tillkomst fanns det inte någon rättslig reglering rörande hanteringen av biobanker.

Straffsanktioneringen i lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. utgör en nykriminalisering. I 6 kap. 1 § stadgas böter för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa av

lagens bestämmelser. Det gäller t.ex. bestämmelser om förvarande av vävnadsprover, om anmälan av nyinrättad biobank och om utlämnande av vävnadsprover.

Biobanksutredningen har lämnat förslag till en ny biobankslag, som utgör en omarbetning av den nuvarande lagen (*En ny biobankslag*, SOU 2010:81). Den nya lagen föreslås få ett utvidgat tillämpningsområde. Förslaget har i inte lett till några lagstiftningsförslag.

Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, som vid ikraftträdandet år 2007 ersatte karantänslagen (1989:290), tillkom för att genomföra Världshälsoorganisationens (WHO) internationella hälsoreglemente som antogs i Genève den 23 maj 2005 (prop. 2005/06:215). Lagen syftar till att skydda mot internationella hot mot människors hälsa och avser risk för att smittämnen eller andra ämnen som utgör eller kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa förs in i landet eller sprids till andra länder. I lagen utses Socialstyrelsen till nationell kontaktpunkt som ska rapportera misstänkta hot till WHO.

Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa är, till skillnad från karantänslagen, inte uppbyggd kring vissa speciellt angivna sjukdomar. Jämfört med den tidigare regleringen är tillämpningsområdet vidgat till att omfatta samtliga allvarliga hot mot människors hälsa som kan spridas internationellt. I likhet med karantänslagen innehåller den nya lagen bl.a. bestämmelser om åtgärder som får vidtas när fartyg respektive luftfartyg ankommer till Sverige, bestämmelser om hälsointyg och andra intyg, m.m. Lagens straffbestämmelse motsvarar i huvudsak den straffbestämmelse som fanns i karantänslagen. I bestämmelsen stadgas böter för den som åsidosätter i lagen föreskriven skyldighet att lämna information om hälsotillståndet ombord på fartyg eller luftfartyg eller lämnar oriktig sådan information (31 §).

Patientsäkerhetslagen ersatte år 2011 (prop. 2009/10:210) lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Om sistnämnda lag kan tilläggas att den utgjordes av bestämmelser från ett flertal lagar (se prop. 1997/98:109), däribland lagen (1960:409) om förbud i vissa fall mot yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, även benämnd kvacksalverilagen, lagen (1984:542) om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m. och lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården.

Patientsäkerhetslagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården och därmed jämförlig verksamhet

(1 §). Lagen innehåller bestämmelser om anmälan av verksamhet m.m. (2 kap.), vårdgivarens skyldighet att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete (3 kap.), behörighetsfrågor (4 kap.), begränsningar i rätten för andra än hälso- och sjukvårdspersonal att vidta vissa hälso- och sjukvårdande åtgärder (5 kap.), skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal m.fl. (6 kap.), Socialstyrelsens tillsyn (7 kap.), provotid och återkallelse av legitimation m.m. (8 kap.), Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (9 kap.) samt straffbestämmelser och överklagande m.m. (10 kap.). Under sommaren år 2013 kommer ett antal bestämmelser i lagen att ändras. Den väsentliga skillnaden är att hälso- och sjukvården och dess personal inte längre kommer att stå under Socialstyrelsens tillsyn utan under en ny inrättad myndighet. Denna myndighet, Inspektionen för vård och omsorg, kommer att inrättas den 1 juni 2013 (se prop. 2012/13:20).

Kravet på vårdgivare att bedriva systematiskt patientsäkerhetsarbete var en nyhet i patientsäkerhetslagen. Vidare reformerades ansvarssystemet inom hälso- och sjukvården bl.a. på så sätt att disciplinpåföljderna varning och erinran ersattes av en utökad klagomålshantering hos Socialstyrelsen.

Straffbestämmelserna i patientsäkerhetslagen motsvarar väsentligen de straffbestämmelser som fanns i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som i sin tur hade överförts till den lagen från tidigare reglering på området (se ovan). Exempelvis är det straffbelagt med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet påbörja en verksamhet som omfattas av Socialstyrelsens tillsyn enligt lagen utan att först ha gjort föreskriven anmälan (10 kap. 1 §). Vidare stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder ett av Socialstyrelsen meddelat förbud mot att fortsätta bedriva en verksamhet (10 kap. 2 §). Samma straff föreskrivs för läkare som obehörigen (t.ex. för att legitimationen återkallats) och mot ersättning utövar läkaryrket (10 kap. 3 §), liksom för den som obehörigen och mot ersättning utövar tandläkaryrket (10 kap. 4 §). För överträdelser av bestämmelser om användande av beteckningen legitimerad och av vissa skyddade yrkestitlar stadgas böter (10 kap. 5 §). Lagens strängaste straffskala, böter eller fängelse i högst ett år, föreskrivs dels för den som bryter mot bestämmelserna om att vissa hälso- och sjukvårdande åtgärder inte får vidtas av andra än hälso- och sjukvårdspersonal, dels för annan än hälso- och sjukvårdspersonal som, under yrkesmässig undersökning av hälsotillstånd eller behandling för sjukdom, uppsåtligen eller av oaktsamhet tillfogar den under-

sökte eller behandlade en skada som inte är ringa eller framkallar fara för en sådan skada (10 kap. 6 §). Till ansvar enligt bestämmelserna i 3–6 §§ ska inte dömas om gärningen är belagd med strängare straff i annan lag.

Utöver i de ovan redovisade författningarna finns det straffrättslig reglering som kan hänföras till området sjukvård i vidsträckt bemärkelse i *lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall*, *steriliseringslagen (1975:580)* och *begravningslagen (1990:1144)*. Straffbestämmelserna i samtliga lagar är subsidiära till BrB och föreskriver böter eller fängelse i högst sex månader.

Avslutningsvis ska även beröras viss straffrättslig reglering på sjukvårdsområdet som har utmönstrats.

Den 1 januari 2013 upphävdes *lagen (1944:133) om kastrering och kungörelsen (1944:285) med tillämpningsföreskrifter till lagen den 24 mars 1944 (nr 133) om kastrering* (se SFS 2012:455), vilka båda innehöll straffbestämmelser. I propositionen anförde regeringen att det kunde ifrågasättas om den bestämmelse i kastreringslagen som möjliggjorde tvångsmässig kastrering kunde anses ligga inom ramen för de begränsningar som får göras av det grundlagsfästa skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Därtill kom, enligt regeringen, att lagen var otidsenlig i denna del. När det gällde frivillig kastrering, som också reglerades i lagen, anförde regeringen bl.a. att ingreppet var sällsynt förekommande och att när det aktualiserades borde det finnas möjlighet att utföra ingreppet med stöd av hälso- och sjukvårdslagen och enligt allmänna medicinska principer. Mot bakgrund av det anförda bedömde regeringen att lagen om kastrering var obehövlig och borde upphävas (se prop. 2011/12:142 s. 64).

Nuvarande *smittskyddslag (2004:168)* innehåller inte några straffbestämmelser, men i äldre reglering på området har sådana funnits.

I 1968 års smittskyddslag (1968:231) fanns en särskild bestämmelse om straff för den som hade könsligt umgänge trots att han eller hon led av venerisk sjukdom och hade vetskap eller misstanke om detta. I samband med att smittskyddslagens regler år 1985 gjordes tillämpliga på hivinfektion upphävdes denna straffbestämmelse (prop. 1985/86:13). Till grund för ändringen låg bl.a. en önskan att stärka förtroendet för smittskyddsarbetet. Mot bakgrund av bl.a. att smittskyddsläkaren under vissa förutsättningar var skyldiga att anmäla misstanke om sådant brott, ansågs det nämligen finnas en risk för att straffhotet avskräckte den som drabbats av venerisk sjukdom från att söka läkare. I motiven fram-

hölls att upphävandet av straffbestämmelsen inte innebar att könsligt umgänge vid venerisk sjukdom skulle vara straffritt, varvid hänvisades till straffbestämmelserna i 3 och 13 kap. BrB.

1968 års smittskyddslag innehöll även en bestämmelse enligt vilken den som bröt mot meddelade föreskrifter om isolering och inskränkning i sin verksamhet kunde straffas med böter. Vid tillkomsten av smittskyddslagen (1988:1472), som ersatte 1968 års lag, infördes inte någon motsvarighet till denna straffbestämmelse, eftersom det ansågs tveksamt om böter kunde förmå den enskilde att vidta rättelse (prop. 1985/86:5).

I sammanhanget bör även nämnas *lagen (1987:375) om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter* (bastuklubbslagen). Lagen syftade till att skydda människor från smitta, och då främst hivinfektion (prop. 1986/87:149). Enligt lagen fick tillställning eller sammankomst till vilken allmänheten hade tillträde inte anordnas, om den med hänsyn till utformning, inredning eller beskaffenhet i övrigt av den lokal eller plats där den skulle äga rum och den verksamhet som förekom eller var avsedd att förekomma eller annan omständighet var särskilt ägnad att underlätta för besökare att ha sexuellt umgänge i lokalen eller på platsen med annan besökare. Även verksamhet som var att jämställa med tillställning eller sammankomst dit allmänheten hade tillträde, omfattades av förbudet. För överträdelse av förbudet stadgades fängelse i högst två år eller, där omständigheterna var mildrande, böter.

Bastuklubbslagen upphävdes år 2004, samtidigt som nuvarande smittskyddslag infördes. Som skäl för upphävandet anfördes i propositionen (2003/04:30 s. 187 f.) att bastuklubbslagen borde bedömas ur ett smittskyddsperspektiv och att det inte kunde beläggas att förbudet i lagen haft den åsyftade effekten på hiv-epidemins förlopp. Ett totalförbud mot bastuklubbar kunde därför inte längre anses motiverat av smittskyddsskäl.

4.11 Socialtjänst och socialförsäkring

Till de specialstraffrättsliga författningarna på området socialtjänst och socialförsäkring kan hänföras *socialtjänstlagen (2001:453)*, *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*, *lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling*, *socialförsäkringsbalken* och *bidragsbrottslagen (2007:612)*.

I inledningen av 1980-talet sammanfördes socialvårdslagstiftning för olika vårdområden till en gemensam lag, socialtjänstlagen (1980:620). Det rörde sig bl.a. om lagen (1956:2) om socialhjälp, delar av lagen (1960:97) om samhällets barnavård, lagen om nykterhetsvård (1954:579) och lagen (1976:381) om barnomsorg. Föreskrifter om tvångsvård, bl.a. beträffande ungdomar, placerades genom reformen i lagstiftning utanför socialtjänstlagen.

År 2002 ersattes 1980 års socialtjänstlag av den nuvarande *socialtjänstlagen*. Jämfört med sin föregångare är den nya socialtjänstlagen språkligt moderniserad och innehåller vissa materiella ändringar. Straffbestämmelserna i 1980 års lag hörde till de bestämmelser som i sak oförändrade överfördes till nuvarande socialtjänstlag.

Vad som straffbeläggs i socialtjänstlagen (16 kap. 6 §) är bl.a. att bryta mot ett av socialnämnden meddelat förbud för en person att i sitt hem ta emot andras barn, att åsidosätta bestämmelser om krav på medgivande från socialnämnden m.m. för att få ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem i vissa fall, att utan tillstånd bedriva verksamhet i form av t.ex. hem för vård och boende samt att i strid med ett av Socialstyrelsen meddelat förbud mot att driva viss verksamhet fortsätta verksamheten. Straffskalan innehåller endast böter. Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen. Den 1 juni 2013 inrättas en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg, vilken kommer att överta en del av Socialstyrelsens ansvar och uppgifter. Detta innebär bl.a. att allmänt åtal i vissa fall endast får väckas efter medgivande av Inspektionen för vård och omsorg.

När det gäller utvecklingen på det straffsanktionerade området kan nämnas att det område som straffbeläggs i bestämmelsen om överträdelse av tillståndsplikt under årens lopp har kommit att utvidgas som en direkt följd av att tillståndskrav har införts för allt fler typer av verksamheter.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga innehåller bestämmelser om åtgärder av tvångskaraktär avseende barn och ungdomar. I lagens enda straffbestämmelse (44 §) stadgas böter för den som överträder ett flyttningsförbud eller ett tillfälligt flyttningsförbud. Med flyttningsförbud menas ett av Förvaltningsrätten meddelat förbud för den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett s.k. familjehem (se 24 § i här aktuell lag och 6 kap. 6 § socialtjänstlagen). Allmänt åtal får endast väckas efter medgivande av socialnämnden eller Socialstyrelsen.

I *lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* finns en straffbestämmelse (28 §). I bestämmelsen stadgas böter bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett i lagen föreskrivet krav på tillstånd av Socialstyrelsen för att få bedriva viss yrkesmässig verksamhet. Den 1 juni 2013 kommer tillstånd att meddelas av Inspektionen för vård och omsorg i stället för av Socialstyrelsen (se prop. 2012/13:20).

Lagen om internationell adoptionsförmedling innehåller bestämmelser om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner. I lagens straffbestämmelse stadgas böter bl.a. för den som bryter mot kravet på att adoptioner av barn från utlandet får förmedlas endast av sammanslutningar som är auktoriserade.

Sedan januari år 2011 finns bestämmelser från drygt 30 författningar inom det sociala försäkringsområdet och området för andra sociala ersättningar och bidrag sammanförda i *socialförsäkringsbalken* (prop. 2008/09:200).

Syftet med socialförsäkringsbalken var att samordna den gällande socialförsäkringslagstiftningen på ett sådant sätt att den blev mer överskådlig och att minska risken för bristande enhetlighet i fråga om gemensamma regler och begrepp. Lagstiftningen gavs även en omfattande lagteknisk och språklig bearbetning. (Se a. prop. s. 345.)

Socialförsäkringsbalken innehåller tre straffbestämmelser, 115 kap. 2–4 §§. Dessa har hämtats från fyra lagar: *lagen* (1962:381) om allmän försäkring, *lagen* (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, *lagen* (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och *lagen* (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. Åtskilliga lagar på området hänvisade dock till de aktuella bestämmelserna i de tre förstnämnda lagarna.

Bestämmelsen i 2 § har överförts från *lagen om självbetjäningstjänster via Internet* etc. I den straffbeläggs att vid användning av självbetjäningstjänster uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämna oriktig uppgift eller förtiga sanningen. För straffansvar förutsätts dessutom att uppgifterna har lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och att åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffet är böter eller fängelse i sex månader. Bestämmelsen är subsidiär till BrB och bidragsbrottslagen. Här kan påpekas att för att exempelvis bestämmelsen i 15 kap. 10 § BrB om osann försäkran ska vara tillämplig krävs att utsagan lämnats i skriftlig form. Genom den aktuella bestämmelsen klargörs dock att även uppgiftslämnande via internet kan omfattas av straffansvar.

Straffbestämmelsen i 2 § omfattas av ett förslag om att upphäva de straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Förslaget innebär ingen avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.).

I 3 §, som tidigare hade en motsvarighet i lagen om allmän försäkring, stadgas böter för arbetsgivare eller arbetsföreståndare som underlåter att omedelbart efter erhållen kännedom om att en arbetstagare råkat ut för en arbetsskada göra arbetsskadeanmälan till Försäkringskassan.

I 4 § föreskrivs att arbetsgivare eller uppdragsgivare som underlåter att fullgöra viss uppgiftsskyldighet enligt balken ska dömas till penningböter. Motsvarigheter till bestämmelsen fanns såväl i lagen om allmän försäkring, som i lagen om arbetsskadeförsäkring och i lagen om inkomstgrundad ålderspension. Bestämmelserna i nämnda lagar, vilka var delvis oenhetliga beträffande vilka som omfattades av straffansvar och i fråga om påföljden, har i socialförsäkringsbalken samordnats. Detta har inneburit att det straffsanktionerade området utökats något. En viss vidgning av det straffsanktionerade området följer också av att några förmåner, som inte omfattades av de tidigare straffbestämmelserna, omfattas av den nuvarande eftersom den gäller samtliga förmåner enligt balken.

En straffbestämmelse som fanns i lagen om arbetsskadeförsäkring utmönstrades helt. I förarbetena till socialförsäkringsbalken anfördes (prop. 2008/09:200 s. 587) att de fall som straffbelades i bestämmelsen närmast hade karaktären av ordningsförseelser. För att straffbestämmelsen skulle bli tillämplig krävdes nämligen endast ett konstaterande av att någon medvetet eller av oaktsamhet hade lämnat en felaktig uppgift i ett ärende som rörde arbetsskada. Det krävdes inte ens någon risk för skada eller vinning, och om så var fallet föll brottsligheten under annan straffrättslig lagstiftning. Bestämmelsens tillämpningsområde vid sidan om BrB och bidragsbrottslagen bedömdes som mycket litet. Enligt regeringens uppfattning framstod det beteende som träffades av bestämmelsen inte som tillräckligt straffvärt för att motivera straffansvar, särskilt mot bakgrund av att det inte fanns motsvarande reglering

för att lämna oriktig uppgift avseende någon annan förmån som omfattades av balken.

År 2007 infördes *bidragsbrottslagen* (prop. 2006/07:80), vars tillämpningsområde omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Lagen syftar till att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemet. Enligt regeringen var det, särskilt mot bakgrund av att grundliga kontroller endast kunde ske i en mycket liten andel av den totala mängden ärenden om utbetalningar av ersättningar och bidrag, och med beaktande av omfattningen av brottsligheten på området, av stor betydelse att välfärdssystemen hade ett straffrättsligt skydd som var anpassat för de särskilda förhållanden som rådde vid utbetalningar från systemen och som fungerade effektivt i de fall någon ertappades vid en kontroll. Genom ett effektivt straffrättsligt skydd markerades också tydligt brott mot välfärdssystemen som oacceptabla. Dessutom, ansåg regeringen, borde det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak vara lika starkt som på skatteområdet. (Se a. prop. s. 37 ff.)

Enligt lagen döms den för bidragsbrott som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. I subjektivt hänseende krävs uppsåt. Brottet är indelat i tre grader och straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri (2 och 3 §§). Genom bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott (4 §) straffbeläggs också sådana gärningar som begås av grov oaktsamhet, om de inte med hänsyn till beloppet eller övriga omständigheter är mindre allvarliga. Straffskalan för vårdslöst bidragsbrott sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år. Lagen innehåller vidare en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

De uppsåtliga gärningar som straffbeläggs i bidragsbrottslagen var i huvudsak straffbelagda redan tidigare, främst som bedrägeribrott eller försök till sådant brott. Genom att bidragsbrottet har formulerats som ett äkta underlåtenhetsbrott står det dock numera klart att redan ett utnyttjande av annans villfarelse, t.ex. en för-

månstagares utnyttjande av en felaktig uppfattning hos en myndighet om rätten till en förmån, är straffbar; det krävs inte också att förmånstagaren har framkallat villfarelsen (se a. prop. s. 61 f.). Att förutsättningarna för bidragsbrott innehåller ett farerekvisit innebär att gärningar som tidigare varit straffbara som försök till bedrägeri i stället bestraffas som fullbordade (bidrags)brott. Straffbestämelsen om vårdslöst bidragsbrott innebar en påtaglig utvidgning av det kriminaliserade området.

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över lagförslaget (a. prop. s. 114) att de föreslagna brottsbeskrivningarna i mycket stor utsträckning täcktes av brottsbeskrivningar som redan fanns i BrB. När det sedan gällde ytterligare kriminalisering av olika oaktsamma beteenden framhölls det som befogat att ställa frågan om det inte kunde vara minst lika effektivt att införa någon form av sanktionsavgifter som att kriminalisera.

Införandet av bidragsbrottslagen förväntades enligt regeringen leda till en ökning av antalet anmälningar till polis och åklagare. Eftersom många av de tillkommande ärendena troligen skulle komma att avgöras genom strafföreläggande förväntades de inte belasta domstolarna i någon märkbar utsträckning. Beträffande anmälningarna till polis och åklagare anfördes att dessa i många fall torde vara relativt okomplicerade. Dessutom borde den samverkan som inletts mellan myndigheterna inom välfärdssystemet och polis och åklagare kunna leda till förhållandevis stora effektivitetsförbättringar. (Se a. prop. s. 91 f.)

Frågan om det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem på trygghetsområdet för att motverka att förmåner utbetalas på felaktiga grunder eller med fel belopp har nyligen varit föremål för utredning. I betänkandet *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3, föreslås att det ska införas en lag om ett generellt administrativt sanktionssystem för samtliga de ekonomiska förmåner som i dag omfattas av bidragsbrottslagen.

Enligt förslaget ska en sanktionsavgift kunna påföras den som lämnat en oriktig uppgift till ledning för ett beslut om en förmån. Med oriktig uppgift ska i stort sett jämsställas att anmälningsplikt vid ändrade förhållanden har åsidosatts. Det uppställs inte något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att sanktionsavgift ska få åläggas. Såväl straff som sanktionsavgift ska inte få påföras för samma oriktighet, men någon avkriminalisering föreslås inte. Att dubbla sanktioner inte drabbar den enskilde ska säkerställas genom reglering i både den föreslagna lagen och i bidragsbrottslagen. Bland

annat ska i den sistnämnda föreskrivas att talan om ansvar mot brott enligt lagen inte får tas upp till prövning om en sanktionsavgift påförts för gärningen.

I betänkandet anges att sanktionsavgift är avsett att vara huvudregeln vid ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott. Bidragsbrott av den s.k. normalgraden och grova bidragsbrott bör däremot enligt utredningen inte komma i fråga för sanktionsavgift. Mot en avkriminalisering talade enligt utredningen (se bet. s. 134 f.) bl.a. det förhållandet att även gärningar som utgjorde ringa bidragsbrott i vissa fall kunde vara så allvarliga att straff var en mer adekvat reaktion än en sanktionsavgift och det förhållandet att vårdslösa bidragsbrott kunde avse mycket höga belopp. En avkriminalisering kunde också innebära en risk för att fall där det var svårt att avgöra vad som var ett eller flera brott och hur brotten skulle rubriceras kunde "falla mellan stolarna" och därmed inte leda till någon sanktion alls.

En begränsning föreslås av anmälningsskyldigheten för myndigheter m.fl. enligt bidragsbrottslagen. Ändringen innebär att anmälan om misstänkta bidragsbrott som är att anse som ringa brott och vårdslösa bidragsbrott bara ska göras om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl anges kunna vara att det framstår som svårbedömt om en gärning är att betrakta som ringa eller som ett uppsåtligt brott av normalgraden (se bet. s. 275).

4.12 Plan- och byggregleringen

Plan- och byggregleringen hör till de områden som efter BrB:s ikraftträdande varit föremål för en väsentlig avkriminalisering. Den nu gällande *plan- och bygglagen* (2010:900) innehåller inga straffbestämmelser alls. I 1947 års byggnadslag (1947:385) fanns det däremot flera straffbestämmelser. Denna lag gällde fram till den 1 juli 1987, då den ersattes av 1987 års plan- och bygglag (1987:10). I stort sett hade dock hela den straffrättsliga regleringen år 1977 bytts ut mot ett system med sanktionsavgifter genom införandet av lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. Den enda straffbestämmelse som kvarstod på området efter nämnda reform utmönstrades vid tillkomsten av 1987 års plan- och bygglag. (Den fortsatta framställningen bygger på prop. 1975/76:164, 1985/86:1 och 2009/10:170 och W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande*, 1987, s. 128 ff.)

Bakgrunden till 1977 års reform var att det uppfattades som väsentligt att kunna kontrollera bebyggelseutvecklingen samtidigt som det existerande systemet inte bedömdes vara tillräckligt effektivt. Bland annat var de bötesstraff som utdömdes för överträdelser av de straffrättsliga bestämmelserna mycket låga och den korta preskriptionstid som gällde för de aktuella brotten, två år, medförde att åtal sällan kunde väckas, eftersom brotten ofta hade hunnit preskriberas innan de upptäcktes. De sanktionsavgifter som enligt de nya reglerna kunde uttas för olovligt byggande kunde däremot uppgå till mycket höga belopp. De kunde dessutom uttas genom ett "schablonmässigt" förfarande som var snabbt och okomplicerat.

Huvudsyftet med att införa ett system med sanktionsavgifter var alltså att försöka åstadkomma en påföljd som bättre än straff skulle avhålla från olovligt byggande. Reformen hade också ett rent kriminalpolitiskt syfte. Vid tidpunkten för lagförslagets tillkomst var nämligen den förhärskande kriminalpolitiska målsättningen att reducera antalet straffbestämmelser och i enlighet med dessa intentioner avvisades den alternativa möjligheten att skärpa straffet för olovligt byggande. Ytterligare motiv för reformen, som dock torde ha varit av mer underordnad betydelse, var bl.a. ambitionen att avlasta polis- och åklagarmyndigheterna samt allmän domstol, men även önskan att skapa ett sanktionssystem som var mindre kostnadskrävande att administrera än det straffrättsliga och önskan att få möjlighet att låta sanktionen träffa inte bara fysiska utan också juridiska personer.

I det sanktionsavgiftssystem som infördes år 1977, och som vid tillkomsten av 1987 års plan- och bygglag överfördes i stort sett oförändrat till den nya lagen, ingick tre olika avgifter. Det rörde sig om byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift. Byggnadsavgift skulle tas ut för åtgärder som krävde bygglov, rivningslov eller marklov och som hade utförts utan lov. Storleken på byggnadsavgiften var på visst sätt kopplad till den avgift som skulle ha gällt om lov hade sökts. Tilläggsavgift kompletterade byggnadsavgiften. Den skulle uttas om en byggnad uppfördes eller tillbyggnad gjordes utan lov, en byggnad helt eller delvis togs i anspråk eller inreddes för väsentligt annat ändamål än det som bygglovet hade getts för, eller om en byggnad hade rivits utan lov. Tilläggsavgift utgick med 500 kr per kvadratmeter bruttoarea som den olovliga åtgärden hade omfattat, fast med en reduktion om tio kvadratmeter. Särskild avgift skulle tas ut för vissa övriga över-

trädelser, bl.a. om någon utförde ett arbete utan att det fanns någon kvalitetsansvarig eller underlät att göra bygganmälan. Beträffande den särskilda avgiften angavs i 1977 års lag att den skulle bestämmas till ett belopp mellan 200 och 500 kr. Beräkningssättet ändrades så småningom så att avgiften i stället relaterades till prisbasbeloppet.

Byggnadsavgift och särskild avgift tillföll kommunen, medan tilläggsavgift tillföll staten. Den som drabbades av byggnadsavgiften var fastigheten ägare. Tillsynsavgift uttogs normalt också av ägaren, men det fanns möjlighet att välja även annat ansvarigt subjekt. Vad gällde särskild avgift åvilade avgiftsskyldigheten den person som hade begått överträdelsen. Frågan om byggnadsavgift och särskild avgift prövades av byggnadsnämnden, medan tilläggsavgift beslutades av allmän förvaltningsdomstol på talan av nämnden. Gemensamt för alla avgifterna var att de kunde jämkas om särskilda skäl förelåg.

Sanktionssystemet sågs över i samband med tillkomsten av 2010 års plan- och bygglag (prop. 2009/10:170). Det framkom då bl.a. att många kommuner uppfattade systemet som svårt att överblicka med olika avgifter och olika mottagare. Det visade sig också att kommunernas intresse av att besluta om tilläggsavgift hade sjunkit drastiskt. Systemet med tilläggsavgift, som skulle prövas av länsrätten på talan av byggnadsnämnden, medförde nämligen kostnader för kommunerna samtidigt som avgiften tillföll staten.

Översynen resulterade i att en ny sammanhållen byggsanktionsavgift ersatte de tre tidigare avgiftsmöjligheterna (se 11 kap. 51–63 §§ i 2010 års lag). Liksom enligt den tidigare regleringen tas avgift ut om någon vidtar en åtgärd eller underlåter att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en byggbestämmelse i lagen. Nytt jämfört med den äldre regleringen är dels att avgiften tas ut även om den byggbestämmelse som har överträtts framgår av föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av vissa bemyndiganden i lagen eller i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter.

En nyhet i 2010 års lag är också att byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av föreskrifter som regeringen meddelar. I lagen anges att avgiften ska uppgå till högst 50 prisbasbelopp och att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Regeringen har meddelat föreskrifter om byggsanktionsavgifternas storlek m.m. i plan- och byggförordningen (2011:338). Avgifterna

består i många fall av en fast del (t.ex. 0,5 prisbasbelopp) jämte en tilläggsdel som är relaterad till den yta som den olovliga åtgärden omfattat (t.ex. 0,025 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea). Om en byggsanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte vidtar rättelse ska enligt förordningen en ny avgift för överträdelsen tas ut med det dubbla belopp som följer av föreskrifterna (den sammanlagda avgiften för överträdelsen får dock högst uppgå till 50 prisbasbelopp).

Avgiftsskyldigheten bygger liksom tidigare på strikt ansvar med möjlighet till jämkning i vissa fall. Avgift kan tas ut av ägaren till fastigheten eller det byggnadsverk som överträdelsen avser, den som begick överträdelsen eller den som har fått fördel av överträdelsen. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om avgiften. En byggsanktionsavgift som beslutas av byggnadsnämnden tillfaller kommunen.

4.13 Miljö

Redovisningen av den specialstraffrättsliga regleringen på miljöområdet inleds med *miljöbalken*. Därefter genomgås författningarna på området uppdelade på fyra undergrupper. Den första gruppen omfattar reglering rörande bl.a. *avgaser, buller och gatuhållning*. I andra gruppen finns författningar som avser *kärnteknisk verksamhet, strålskydd m.m.* Grupperna tre och fyra innehåller reglering som rör *särskilda geografiska områden*, såsom Sveriges ekonomiska zon och Antarktis, respektive *reglering om producentansvar m.m.*

4.13.1 Miljöbalken

Genom *miljöbalken*, som trädde i kraft i mars 1999, samordnades miljölagstiftning som med tiden hade blivit alltmer svåröverskådlig och i vissa fall även motstridig (prop. 1997/98:45). Till det femton-tal lagar vars bestämmelser sammansmältes i miljöbalken hörde bl.a. naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:426) om kemiska produkter, lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör

skyddade arter. Det övergripande syftet med reformen var att förstärka det miljörättsliga skyddet i allmänhet.

Som en del i reformen ingick att förstärka det straffrättsliga skyddet av miljöanknutna intressen. Straffbestämmelserna i de miljölagar som arbetades in i miljölagen (nästan alla lagarna innehöll straffbestämmelser) samlades i ett särskilt kapitel i miljöbalken (29 kap.). Dit fördes också bestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning, som fanns i 13 kap. 8 a § och 9 § andra stycket BrB. Sistnämnda bestämmelser hade i början på 1980-talet införts i BrB (prop. 1980/81:108) och då delvis inneburit en nykriminalisering.

Miljöbalksutredningen hade föreslagit (se SOU 1996:103) att de straffbestämmelser som fanns i BrB skulle få stå kvar där bl.a. för att det klart borde framgå hur allvarligt samhället ser på ifrågasvarande brottslighet. Regeringen ansåg dock (prop. 1997/98:45 s. 520 f.) att alla miljöbrottsbestämmelser borde samlas på ett ställe. Vad gällde frågan om miljöbrottsbestämmelserna skulle placeras i miljöbalken eller i BrB anförde regeringen att avgörande var vilka sakliga skäl som talade för den ena eller andra lösningen från bl.a. effektivitetssynpunkt. Vissa av de aktuella brotten var blankettstraffbud, vilka fick sitt innehåll genom miljöbalkens materiella bestämmelser. Regeringen framhöll att straffbestämmelsernas karaktär av blankettstraffbud inte stämde överens med systematiken och utformningen av brotten i BrB. Om brotten med miljörättslig anknytning arbetades in i miljöbalken så skulle deras centrala betydelse i miljösammanhang tydliggöras och myndigheternas verksamhet underlättas. Dessutom skulle inte bara miljöstraffrätten utan också hela miljörettens regelsystem bli mera sammanhållet och lätt att överblicka om straffbestämmelserna integrerades i miljöbalken.

Vid utformningen av miljöbalkens straffbestämmelser eftersträvades, för att öka deras tydlighet, att straffbestämmelserna så långt möjligt skulle få fullständiga brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar (se a. prop. s. 522 ff.). När det t.ex. gällde överträdelse av förbud och föreskrifter visade det sig dock vara svårt att åstadkomma brottsbeskrivningar som var så tydliga att de var godtagbara ur legalitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Även miljöbalken kom därför att innehålla flera blankettstraffbud.

Straffskalorna i de äldre miljölagarnas straffbestämmelser varierade mycket, t.ex. stadgades i vissa av bestämmelserna enbart böter, medan andra föreskrev ett straffmaximum om två års fängelse.

I miljöbalken infördes gemensamma straffskalor, för flertalet brott böter eller fängelse i högst två år, vilket innebar en straffskärpning för vissa typer av brott.

Under årens lopp har miljöbalkens straffbestämmelser ändrats ett flertal gånger. Mer omfattande lagändringar har skett år 2006 (prop. 2005/06:182), år 2008 (prop. 2007/08:80) och år 2012 (prop. 2011/12:59).

2006 års ändringar innebar att flertalet straffbestämmelser i miljöbalken arbetades om och att ett antal nya bestämmelser skapades. Reformen syftade bl.a. till att förtydliga och bättre avgränsa straffbestämmelserna för att säkerställa att de uppfyllde grundläggande legalitetskrav. Blankettstraffbuden hörde till de straffbestämmelser som ägnades uppmärksamhet, då vidsträckta sådana ansågs kunna göra det svårt för den enskilde att se vad som var straffbart. Beträffande blankettstraffbud som innehöll hänvisningar till EU-förordningar gjordes bedömningen att dessa borde förtydligas och avgränsas genom att det i straffbestämmelsen angavs vilka artiklar i EU-förordningarna som var straffsanktionerade (se prop. 2005/06:182 s. 41 f.).

Av betydelse för 2006 års ändringar var också att Högsta domstolen i NJA 2005 s. 33 hade prövat frågan om blankettstraffbudens överensstämmelse med regeringsformen i vissa fall. Av avgörandet framgår att det inte är förenligt med grundlagen att ett blankettstraffbud, där den straffbelagda gärningen anges helt eller i det väsentliga av en förvaltningsmyndighet eller kommun, upptar fängelse i straffskalan. Om överträdelse av myndighetsföreskrifter ska vara förenade med straffansvar, får alltså endast böter förekomma i straffskalan. Avgörandet föranledde vissa ändringar i miljöbalkens straffbestämmelser, bl.a. togs fängelse bort ur straffskalan för vissa brott.

2008 års ändringar företogs främst med anledning av EU:s nya kemikalielagstiftning (en förordning kallad "Reach") som ersatte mycket av det som tidigare reglerades med nationella bestämmelser och som för Sveriges del fanns i regeringens förordningar och Kemikalieinspektionens föreskrifter. För att kunna straffsanktionera överträdelse av EU-förordningen gjordes relativt omfattande ändringar i och vissa kompletteringar till miljöbalkens straffbestämmelser.

År 2012 skedde ytterligare några ändringar i miljöbalkens straffbestämmelser. Syftet med ändringarna var att anpassa straffbestäm-

serna så att de överensstämde med EU-rätten (se prop. 2011/12:59). Ändringarna ledde till att en rad olika straffbestämmelser utvidgades.

Det är i dag ett mycket omfattande område som är kriminaliserat genom straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Generellt om denna straffsanktionering kan sägas att den till betydande del har sin bakgrund i omfattande internationell reglering (främst konventioner) och EU-reglering som gäller miljön.

Straffbestämmelserna avser miljöbrott och grovt miljöbrott (1 §), brott mot områdesskydd (2 §), förseelse mot områdesskydd (2 a §), artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott (2 b §), miljöfarlig kemikaliehantering (3 §), olovlig kemikaliehantering (3 a §), kemikalieregistreringsbrott och grovt kemikalieregistreringsbrott (3 b), otillåten miljöverksamhet (4 §), otillåten avfallstransport (4 a §), försvårande av miljökontroll (5 §), bristfällig miljöinformation (6 §), nedskräpning (7 §) och nedskräpningsförseelse (7 a §). Dessutom straffbeläggs genom blankettstraffbuden i 8–9 §§ en mängd olika gärningar som inte har några egna brottsbenämningar.

I samtliga bestämmelser straffbeläggs såväl uppsåtliga som oakt samma gärningar (i något fall krävs att oaktsamheten är grov). Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. För flertalet straffbestämmelser gäller att ringa brott inte är straffbara (11 §).

Straffskalan sträcker sig i de flesta bestämmelserna från böter till fängelse i högst två år. För de grova brotten varierar straffmaximum mellan fyra och sex års fängelse. Ett fåtal bestämmelser stadgar endast böter. Sedan den 1 juli 2011 finns det dessutom en straffbestämmelse med enbart penningböter i straffskalan, nämligen 7 a § om nedskräpningsförseelse.

Genom införandet av bestämmelsen om nedskräpningsförseelse fördes lindrigare varianter av nedskräpning, som tidigare hade omfattats av 7 §, över till en självständig straffbestämmelse. I propositionen till lagändringen anförde regeringen (prop. 2010/11:125 s. 14 f.) att nedskräpning var ett allvarligt samhällsproblem och att det mot denna bakgrund var viktigt att skapa förutsättningar för ett effektivt genomslag av miljöbalkens nedskräpningsförbud. En egen straffbestämmelse för lindrigare överträdelser skulle underlätta en i högre grad differentierad straffvärdesbedömning, bidra till att förbättra effektiviteten i bekämpningen av nedskräpning och skapa förutsättningar för ett enklare sätt att lagföra den som skräpar ner (vad som åsyftades var införande av ordningsbot). Det framhölls

också att en effektiv sanktion mot nedskräpning utgjorde en tydlig markering från samhällets sida om nedskräpningsförbudets betydelse.

Sedan den 1 juli 2011 är försök och förberedelse till grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott kriminaliserat (prop. 2010/11:76). Denna utvidgning av det straffbelagda området syftade till att genomföra rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. I övrigt straffbeläggs i miljöbalken osjälvständiga brott i mycket liten utsträckning. Det handlar om försök till otillåten avfallstransport i vissa fall (kriminaliserat år 2010, se prop. 2009/10:35) och försök till vissa brott enligt blankettstraffbudet i 8 §.

I betänkandet *Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form*, SOU 2011:18, föreslår Strålsäkerhetsutredningen att strålskyddslagen (1988:220) och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska upphävas och att reglerna i lagarna ska föras in i miljöbalken. Utredningen anför som skäl till förslaget att reglerna i lagarna i flera avseenden är överlappande. Det föreslås att 12 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla och ersättas av materiella bestämmelser som rör kärnsäkerhet och strålskydd under en ny rubrik "Strålskydd". I betänkandet föreslås att flera av de nuvarande straffbestämmelserna i miljöbalken ska utvidgas och att ett antal nya ska införas i syfte att bl.a. föra in ett antal av de straffbestämmelser som föreskrivs i strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet i miljöbalken (a. bet. s. 753 ff.).

Vid miljöbalkens tillkomst togs det i 30 kap. in bestämmelser om att en särskild avgift, miljöstraffavgift, skulle betalas av en näringsidkare som bl.a. åsidosatte bestämmelser i balken, eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna, om tillståndsplikt eller anmälningsplikt för en verksamhet. En liknande avgift, benämnd miljöskyddsavgift, kunde utgå med stöd av den tidigare miljöskyddslagen. Båda avgifterna syftade till att skapa effektiva sanktioner som kunde träffa juridiska personer. För att en miljöstraffavgift skulle kunna påföras vid en överträdelse krävdes dock inte, vilket var fallet med miljöskyddsavgiften, att en ekonomisk fördel hade uppkommit till följd av överträdelsen. En annan skillnad var att miljöstraffavgiftens storlek inte var relaterad till den ekonomiska fördelens omfattning. I förarbetena anfördes (prop. 1997/98:45 s. 535) att miljöstraffavgiften skulle vara en repressiv sanktion. Dess syfte skulle inte vara vinsteliminering, utan enbart att vara styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet.

Bestämmelserna om miljöstraffavgift finns kvar, men har ändrats i flera viktiga avseenden sedan miljöbalken infördes. Till de delar av regleringen som är oförändrade hör att det inte framgår av miljöbalken vilka överträdelser som kan föranleda straffavgift, utan regeringen bemyndigas i stället att föreskriva för vilka överträdelser avgift ska tas ut och hur stor avgiften ska vara. Likaså gäller fortfarande att avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Ansvaret är alltså strikt. Sedan systemet infördes har det också funnits en bestämmelse som ger visst utrymme för att inte påföra avgift om detta vore oskäligt (2 §). Bestämmelsens utformning har ändrats vid några tillfällen. Bland de viktigare förändringar som har genomförts bör nämnas att straffsystemet numera omfattar inte bara näringsidkare utan även fysiska personer (se prop. 2005/06:182). Vidare ska avgifterna, som ursprungligen skulle uppgå till minst 5 000 kr och högst 500 000 kr, i dag fastställas till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr.

När miljöstraffavgifterna infördes kunde de påföras såväl för mindre straffvärda som för mycket allvarliga överträdelser. Avgift kunde utgå helt parallellt med straff. Detta har dock kommit att modifieras.

År 2003 infördes en åtalprövningsregel (prop. 2002/03:54) som innebär att när det gäller vissa gärningar som straffbeläggs i miljöbalken, som kan föranleda miljöstraffavgift och som inte kan antas leda till annan påföljd än böter, får åtal väckas bara om det är påkallat från allmän synpunkt. Regeringen anförde då att det fanns starka skäl för att mildra dubbelstraffningssituationerna (a. prop. s. 21).

I samband med 2006 års lagstiftningsärende (se ovan) gjordes ändringar som syftade till att renodla miljöbalkens straffsystem på ett sådant sätt att de allvarligaste överträdelserna skulle omfattas av straffansvar, medan de mindre allvarliga i stället skulle fångas upp av andra sanktioner, som t.ex. miljöstraffavgift (prop. 2005/06:182). Att straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden talade enligt regeringen (a. prop. s. 43) i sig för att straff skulle vara reserverat för de överträdelser som var mest straffvärda och där det inte fanns några andra alternativ att tillgå. Det kunde dessutom ifrågasättas om det var rimligt att de allvarligaste och mest straffvärda överträdelserna var förenade med miljöstraffavgift, bl.a. med hänsyn till att utrymmet för nyanserade straffrättsliga bedömningar var förhållandevis litet.

En uttalad strävan i lagstiftningsärendet var att undvika att samma gärning omfattades av dubbla sanktioner i form av straff och miljöskaktionsavgift (se a. prop. s. 1 och s. 42 f.). Detta mot bakgrund av att det bedömdes som sannolikt att Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning gäller miljöskaktionsavgifter (a. prop. s. 44 f.).

De ändringar som genomfördes var bl.a. att det i 30 kap. 2 § togs in en uppräkningslista av omständigheter som kan föranleda befrielse från avgiftsskyldighet, däribland ”att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.” Åtalsprövningsregeln utvidgades vidare till att omfatta fler gärningar. I bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § infördes ett stadgande om att ansvar inte ska dömas ut enligt paragrafen om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskaktionsavgift. Sistnämnda får sägas ha inneburit en viss avkriminalisering.

Bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter, där regeringen föreskrev för vilka överträdelser skaktionsavgift skulle utgå och med vilka belopp, byttes vidare ut i sin helhet fr.o.m. den 1 januari 2007 (SFS 2006:1300). Ändringarna innebar dels att de allvarigare överträdelserna togs bort och därefter endast träffades av straff, dels att det i bilagan fördes in ett antal nya överträdelser som snarast riktades mot privatpersoner. Som exempel kan nämnas att enligt den äldre bilagan skulle miljöskaktionsavgift bl.a. betalas av näringsidkare som utan tillstånd anlade fabrik, annan inrättning eller annan miljöfarlig verksamhet som angetts i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet. Avgiftsbeloppen uppgick till mellan 250 000 kr och 900 000 kr. I 2007 års lydelse av bilagan till förordningen om miljöskaktionsavgifter fanns nämnda överträdelse inte med. Däremot belades det i den nya bilagan med miljöskaktionsavgift bl.a. att utan tillstånd inrätta en avloppsanordning när krav på tillstånd föreskrevs i förordningen om miljöfarlig verksamhet. Avgiften uppgår till 5 000 kr.

I juli år 2012 ersattes förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter med en ny förordning (2012:259) om miljöskaktionsavgifter. I korthet innebar ändringen att bilagan till den tidigare förordningen togs bort och att det nu direkt i förordningen anges beloppen (miljöskaktionsavgift) för olika överträdelser. Vidare innebar ändringen att nya miljöskaktionsavgifter infördes för överträdelser av EU-förordningen nr 1005/2009 om ozonnedbrytande

ämnen (8 kap. 1 §) och EU-förordningen nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

4.13.2 Avgaser, buller, gaturenhållning m.m.

De författningar som kommer att beröras i det följande är *lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner, avgasreningsslagen (2011:318), drivmedelslagen (2011:319), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, terrängkörningslagen (1975:1313), förordning (1993:1053) om användning av vattenskoter, lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter.*

År 1999 infördes *lagen om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner* (prop. 1998/99:13). Lagen, som föranleddes av nya EU-regler i det s.k. arbetsmaskinsdirektivet, syftar till att förebygga att mobila maskiner och motorer till dessa skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa eller för miljön genom utsläpp av avgaser och andra föroreningar samt genom buller (1 §). I lagen straffbeläggs att saluföra mobila maskiner eller motorer till dessa som inte uppfyller föreskrivna krav, att förse en motor till en mobil maskin med märke om att den överensstämmer med ett EU-typgodkännande trots att så inte är fallet, och att ändra eller göra ingrepp i utrustning som reglerar utsläpp av avgaser på en EU-typgodkänd motor till en mobil maskin så att motorn inte längre uppfyller kraven för det typgodkända utförandet. Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar omfattas av kriminaliseringen. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst sex månader.

Genom införandet år 2011 (prop. 2010/11:51) av *drivmedelslagen* och *avgasreningsslagen* delades reglering som tidigare fanns i en lag, *lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen*, upp på två lagar. Bakgrunden till den ändrade lagstiftningen var att regelverket behövde anpassas till nya EU-bestämmelser på området. Samma skäl hade föranlett tillkomsten av såväl *lagen om motorfordons avgasrening och motorbränslen*, som dess föregångare, *bilavgaslagen (1986:1386)*.

Straffbestämmelserna i *drivmedelslagen* (25 §) och *avgasreningsslagen* (38 §) motsvarar straffbestämmelserna som fanns i *lagen om motorfordons avgasrening och motorbränslen* (27 respektive 27 a §§).

I drivmedelslagen straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot lagens förbud mot att saluföra bensin eller dieselbränsle som inte uppfyller kraven för vissa miljöklasser. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år. När denna straffbestämmelse togs in i lagen om motorfordons avgasrening och motorbränslen ersatte den en äldre bestämmelse i miljöbalken (prop. 2001/02:31).

Enligt straffbestämmelsen i avgasreningenslagen stadgas böter bl.a. för den som med uppsåt eller av oaktsamhet i samband med ett typgodkännandeförfarande undanhåller en uppgift, lämnar en oriktig uppgift, förfalskar ett testresultat m.m. och därigenom bryter mot tillverkarens skyldigheter enligt vissa EU-förordningar. Kriminaliseringen av de gärningar som omfattas av avgasreningenslagens straffbestämmelse tillkom år 2010 (prop. 2009/10:35).

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning tillkom samtidigt med miljöbalken (prop. 1997/98:45). I lagen sammanfördes ett antal bestämmelser som hade funnits i renhållningslagen och i naturvårdslagen och som inte ansågs passa in i miljöbalken. Gemensamt för bestämmelserna är att de rör frågor om säkerhet och snygghet på allmänna platser eller annars utomhus, t.ex. strövområden och andra naturområden, eller tomter. Vissa av bestämmelserna, som härrör från naturvårdslagen, har också ett vidare syfte i det avseendet att de avser att skydda landskapsbilden. (Se a. prop. s. 432.)

Straffbestämmelserna i lagen (14 §) härrör från de båda ovan nämnda lagarna. Vad som är kriminaliserat är t.ex. att som fastighetsägare uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgöra vissa föreskrivna skyldigheter angående gatuhållning, snöröjning m.m. Att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot föreskrivet tillståndskrav för varaktig uppsättning utomhus av bl.a. reklamskyltar, är ett annat exempel på en straffsanktionerad gärning. Straffskalan upptar enbart böter.

Terrängkörningslagen, som trädde i kraft år 1976, syftar främst till att skydda mark och vegetation mot skador. Den innehåller bl.a. generellt förbud mot körning för annat ändamål än jordbruk och skogsbruk i terräng med motordrivet fordon på barmark. I lagen stadgas böter för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av förbud mot körning i terräng. Ringa fall är undantagna från ansvar.

I *förordningen om användning av vattenskoter*, som infördes år 1994, straffbeläggs med penningböter bl.a. överträdelse av förordningens bestämmelser om var vattenskotrar får användas och hur

framförande av vattenskotrar ska ske. Straffbestämmelsen är subsidiär till straffsanktionering som finns i andra författningar.

År 1982 trädde *lagen om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja* i kraft. I lagen föreskrivs bl.a. att den som under ett kalenderår i en svensk hamn eller i en annan i Sverige belägen anläggning har tagit emot sammanlagt mer än 150 000 ton olja som har transporterats sjöledes till hamnen eller anläggningen ska lämna uppgift om den mottagna oljemängden till Sjöfartsverket. Den som underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt lagen eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift kan dömas till böter (5 §). Lagens straffbestämmelse är subsidiär till BrB. Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan från Sjöfartsverket.

Lagen om handel med utsläppsrätter, som infördes år 2005, tillkom för att genomföra EU:s handelsdirektiv (prop. 2004/05:18). Genom lagen infördes ett fullständigt regelverk för ett handelsystem för utsläppsrätter avseende koldioxid. Med anledning av ändrade EU-regler har därefter lagens tillämpningsområde vidgats till att omfatta fler växthusgaser (prop. 2009/10:28). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd, tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsrätter.

Straffansvar föreskrivs bl.a. för den som driver en verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser utan att verksamheten omfattas av ett tillstånd och för den som lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd som skulle kunna föranleda att tillstånd ges på felaktiga grunder (8 kap. 1 §). Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelse omfattas av straffansvaret. I ringa fall döms dock inte till ansvar. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

Under år 2012 utvidgades det straffbara området till att även omfatta gärningar som innebär överträdelse av vissa artiklar i EU-förordningen nr 1031/2010 om tidschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Dessa artiklar reglerar bl.a. insiderhandel, insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan. Syftet med införandet av de nya straffbestämmelserna var att uppfylla de krav som ovannämnda förordning uppställer (se prop. 2011/12:143 s. 27 och 38 ff.)

Vissa överträdelse sanktioneras med avgifter i stället för straff. En verksamhetsutövare, som inte kan överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen för anläggningen,

ska till staten betala en avgift i förhållande till de utsläpp för vilka utsläppsrätter inte överlämnats. Avgiften uppgår till 100 euro per ton koldioxid som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Ansvaret är strikt. I lagen finns inte några bestämmelser om jämkning av avgiftsskyldigheten.

4.13.3 Kärnteknisk verksamhet m.m.

Till de specialstraffrättsliga författningar som rör kärnteknisk verksamhet, strålskydd och liknande hör *lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet*, *lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet*, *lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.*, *strålskyddslagen (1988:220)* och *atomansvarighetslagen (1968:45)*.

När *lagen om kärnteknisk verksamhet* trädde i kraft år 1984 ersatte den bl.a. atomenergilagen (1956:306), *lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m.m. (villkorslagen)* och *lagen (1980:1123) om offentlig insyn i säkerhetsarbetet vid kärnkraftverken*. Lagen syftar till att tillvarata säkerheten vid kärnverksamhet och att möjliggöra att de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges internationella överenskommelser avseende förhindrande av spridning av kärnvapen (prop. 1983/84:60). Den innehåller bl.a. bestämmelser om uppförande och innehav m.m. av kärntekniska anläggningar samt befattning med kärnämnen och kärnavfall.

Vid tillkomsten av *lagen om kärnteknisk verksamhet* överfördes till denna straffbestämmelse som fanns i atomenergilagen. Från sistnämnda lag överfördes även en bestämmelse om att det krävdes anmälan av tillsynsmyndigheten för att allmän åklagare skulle få väcka åtal. En sådan regel ansågs lämplig eftersom frågor om kärnteknisk verksamhet i stor omfattning krävde speciella kunskaper och avsåg, särskilt vad gällde kärnkraftverk, avancerade tekniska system (se a. prop. s. 100).

Sedan ikraftträdandet har det vid ett flertal tillfällen gjorts ändringar i lagen. Det straffsanktionerade området har vidgats vid i huvudsak två tillfällen, dels i samband med att lagen moderniserades och skärptes år 1993 (se prop. 1992/93:98), dels i samband med ändringar som företogs år 2009 för att bl.a. uppfylla EU-rättsliga förpliktelser på området (se prop. 2008/09:121).

Den ovan nämnda åtalsbestämmelsen togs bort år 1993. I förarbetena framhölls att en motsvarande bestämmelse saknades i strålskyddslagen och att det var viktigt att reglerna i kärntekniklagen inte utformades så att de kunde skapa intrycket av att en särskild restriktivitet skulle gälla vid tillämpningen av straffreglerna på kärnsäkerhetsområdet (se prop. 1992/93:98 s. 37 f.) I stället infördes en bestämmelse om att ringa brott inte är straffbara.

I lagen stadgas straffansvar bl.a. för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver kärnteknisk verksamhet utan föreskrivet tillstånd (25 §). Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år, eller, om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vidare föreskrivs böter eller fängelse i högst sex månader bl.a. för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar tillsynsmyndigheten oriktiga uppgifter (27 §). Dessutom innehåller lagen straffsanktionering (böter) av överträdelser av bestämmelser i ett par EU-förordningar (27 a och 27 b §§). Som nämnts ovan omfattar straffansvaret enligt lagen inte gärningar som är ringa (29 §). Till ansvar döms inte heller om strängare straff för gärningen kan dömas ut enligt BrB eller om ansvar kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I betänkandet *Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form*, SOU 2011:18, föreslår Strålskyddsutredningen att lagen ska upphävas och att många av de materiella bestämmelserna och av straffbestämmelserna ska föras in i miljöbalken. Utredningen anför som skäl för de föreslagna ändringarna att reglerna i lagarna i flera avseenden är överlappande. Utredningen föreslår också att det ska införas en lag om kärnämneskontroll m.m. med en kompletterande förordning. Den föreslagna lagen avser att ta till vara intresset av att de förpliktelser fullgörs som följer av Sveriges internationella åtaganden i överenskommelser som avser att förhindra att kärnvapen sprids till länder som inte redan har sådana. Enligt förslaget ska lagen innehålla vissa bestämmelser, bl.a. straffbestämmelser, som motsvarar de som redan föreskrivs i lagen om kärnteknisk verksamhet. Några nya straffbestämmelser föreslås däremot inte i lagen om kärnämneskontroll m.m. (a. bet. s. 760 ff.).

Lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, som trädde i kraft år 2007, syftar till att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som enligt lagen om kärnteknisk verksamhet åvilar den som har tillstånd till sådan verksamhet. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om skyldig-

het att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet. I lagens enda straffbestämmelse stadgas böter för oriktigt uppgiftslämnande i vissa fall (19 §). I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller grov oaktsamhet.

En straffbestämmelse som liknar den nyss nämnda finns i *lagen om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.* Enligt denna lag, som tillkom i slutet på 1980-talet, är den som har tillstånd att inneha och driva en kärnkraftsreaktor skyldig att betala viss avgift till staten som ett bidrag till kostnaderna för bl.a. hantering och slutförvaring av kärnavfall m.m.

När nuvarande *strålskyddslag* infördes år 1988 (prop. 1987/88:88) ersatte den en strålskyddslag från 1950-talet (1958:110). Den nya lagen tillkom mot bakgrund av att den tekniska utvecklingen på olika områden i samhället hade lett till ett förändrat behov av skydd mot strålning. Lagen syftar till att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av all slags strålning (joniserande och icke-joniserande). Liksom sin föregångare bygger lagen på grundprincipen att strålningsverksamhet ska stå under samhällets kontroll genom en särskild strålskyddsmyndighet. Denna myndighet är Strålsäkerhetsmyndigheten.

Straffbestämmelserna i strålskyddslagen (35–37 §§) motsvarar i huvudsak den straffbestämmelse som fanns i 1958 års strålskyddslag (23 §).

I 35 § strålskyddslagen straffbeläggs vissa uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser av lagens bestämmelser om allmänna skyldigheter. Dessa bestämmelser innebär att vissa allmänna akt-samhetsregler gäller för den som bedriver verksamhet med strålning och den som tillverkar, till landet inför, överlåter eller upplåter radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning. Enligt paragrafen kan vidare den straffas som bryter mot en bestämmelse om hantering m.m. av radioaktivt avfall. Straffskalan omfattar i böter eller fängelse i högst två år.

Straffbestämmelsen i 36 § upptar samma straffskala, men i denna paragraf är det för straffbarhet tillräckligt att gärningen begåtts av oaktsamhet. Vad som straffbeläggs är bl.a. att bryta mot förbudet mot att sysselsätta en person som är under 18 år i verksamhet som är förenad med joniserad strålning, att bryta mot den tillståndsplikt som föreskrivs i lagen när det gäller radioaktiva ämnen och tekniska anordningar som kan och är avsedda att sända ut joniserande strålning samt att åsidosätta vissa föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I 37 § stadgas böter för vissa uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser. Att anlita en arbetstagare som inte genomgått föreskriven läkarundersökning och att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan som avges enligt lagen är exempel på gärningar som straffbeläggs i paragrafen.

Ringa fall är undantagna från strålskyddslagens straffsanktionering (38 §). Lagens straffbestämmelser är subsidiära till BrB och lagen (2000:1225) om straff för varusmuggling.

I betänkandet *Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form*, SOU 2011:18, föreslår Strålskyddsutredningen att lagen ska upphävas och att många av de materiella bestämmelserna och straffbestämmelserna som finns i lagen ska föras in i miljöbalken. Utredningen anför som skäl att reglerna i lagarna i flera avseenden är överlappande.

Atomansvarighetslagen grundar sig på två internationella konventioner. Det handlar dels om 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på atomenergins område (Pariskonventionen), dels om en i Bryssel år 1963 avslutad tilläggskonvention till Pariskonventionen (tilläggskonventionen). I Pariskonventionen finns grundläggande regler om anläggningshavarens skadeståndsansvar och i tilläggskonventionen finns regler om supplerande statsansvar för atomskador.

I atomansvarighetslagen finns en straffbestämmelse (40 §) som gäller anläggningshavarens skyldighet att inneha en ansvarsförsäkring eller att ställa sådan annan säkerhet som föreskrivits med stöd av lagen. Den som försummar denna skyldighet döms enligt bestämmelsen till böter eller fängelse i högst sex månader.

Atomansvarighetslagen kommer att ersättas av *lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor*, som grundas på Pariskonventionen och tilläggskonventionen i deras lydelse efter ändringsprotokoll som avslutades år 2004 (prop. 2009/10:173). Den nya lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När så kan ske beror på när ratifikationsförfarandet avseende 2004 års tilläggsprotokoll är klart. Den nya lagen innehåller en straffbestämmelse som motsvarar den i atomansvarighetslagen.

4.13.4 Särskilda geografiska områden

De specialstraffrättsliga författningar som rör särskilda geografiska områden är *lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon* och *lagen (2006:924) om Antarktis*.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon har sin grund i 1982 års havsrättskonvention (prop. 1992/93:54). Genom lagen inrättade Sverige en ekonomisk zon omfattande visst havsområde utanför territorialgränsen. Detta innebar att Sverige fick en exklusiv rätt att utnyttja havets och havsbottens naturtillgångar inom zonen och rätt att – under iakttagande av folkrättsliga grundsatser som att tillåta oskadlig genomfart för främmande fartyg – införa miljöskyddsregler inom zonen.

I 16 § straffbeläggs med böter bl.a. att underlåta att iaktta en föreskrift som med stöd av lagen har meddelats för att skydda och bevara den marina miljön, att bryta mot det i lagen uppställda kravet på tillstånd för att få bedriva viss verksamhet i den ekonomiska zonen och att fortsätta att bedriva en verksamhet efter det att tillsynsmyndigheten har förbjudit den. Straffansvaret omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar.

1993 års *lag om Antarktis* (1993:1614) var den första lag som för svenskt vidkommande reglerade vad som gällde för vistelse eller verksamhet i Antarktis (prop. 1992/93:140). Lagen, som byggde på Antarktisfördragets miljöprotokoll, ersattes år 2006 av nuvarande lag om Antarktis. Bakgrunden till den nya lagen var dels att regleringen behövde anpassas efter de s.k. Stockholmsreglerna om miljöansvar i Antarktis som beslutades vid Antarktisfördragets konsultativa möte (ATCM) i Stockholm 2005, dels att det fanns ett allmänt behov av att se över och modernisera den äldre lagen (prop. 2005/06:179).

Jämfört med 1993 års lag innebar den nuvarande lagen en klar vidgning av det straffsanktionerade området. Dessutom skärptes straffskalorna och ett grovt brott infördes.

Straffbestämmelserna finns i 34–35 §§. Till de gärningar som straffbeläggs i 34 § hör bl.a. att utan föreskrivet tillstånd vistas eller bedriva verksamhet i Antarktis, att placera radioaktivt avfall i Antarktis och att från ett fartyg släppa ut oljor, oljehaltiga ämnen m.m. i havet i Antarktis. I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller oaktsamhet. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. För grova brott föreskrivs fängelse i lägst sex månader och

högst sex år. Straffansvaret enligt 34 § omfattar även försök till brott. Ringa fall är undantagna från det straffbara området.

Straffskalan i 35 § innehåller endast böter. I paragrafen straffbeläggs bl.a. att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryta mot en bestämmelse om avfallshantering som regeringen eller en myndighet har meddelat med stöd av lagen. Straffansvaret enligt 35 § omfattar inte ringa fall.

4.13.5 Producentansvar m.m.

En handfull förordningar på miljöområdet innehåller bestämmelser om producentansvar för olika produkter. Det handlar om *förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer*, *förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter*, *förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar*, *förordningen (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor* samt *förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier*. I de flesta av förordningarna åläggs producenterna bl.a. att utforma och framställa produkterna på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs och, i fråga om det avfall som ändå uppkommer, att tillhandahålla system för insamling eller mottagning av avfallet.

Samtliga förordningar innehåller straffbestämmelser som stadgar böter för den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt respektive förordning. Straffbestämmelserna är i flertalet fall subsidiära till miljöbalken.

Avslutningsvis ska även *bilskrotningsförordningen (2007:186)* beröras. Den avser visserligen inte producentansvar, men har ändå visst samband med de ovan nämnda förordningarna eftersom den syftar till att utjäna bilar ska omhändertag på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning och miljöriktigt bortskaffande främjas (1 §). Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om auktorisation av bilskrotare, utfärdande av mottagningsbevis och skrotningsintyg. I förordningen stadgas böter bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet obehörigen utger sig för att vara auktoriserad bilskrotare eller som utfärdar ett mottagningsbevis eller skrotningsintyg utan att vara behörig till det (52 §). Straffbestämmelserna är subsidiära till miljöbalken.

4.14 Jordbruk

Till de mer centrala specialstraffrättsliga författningarna på jordbruksområdet hör *lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter* och *växtskyddslagen (1972:318)*.

Lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter tillkom i mitten av 1990-talet med anledning av att Sverige blev medlem i EU.

Den gemensamma jordbrukspolitiken regleras i en mängd EU-förordningar. Även om dessa är direktverkande, måste de för att genomföras kompletteras av vissa nationella bestämmelser, t.ex. om tillsyn och straff. *Lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter* innehåller sådana kompletterande bestämmelser som behövs för att EU:s politik på jordbruksområdet ska kunna genomföras. Utöver bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela kompletterande föreskrifter till EU-förordningarna, innehåller *lagen* bl.a. två straffbestämmelser (12–13 §§).

I straffbestämmelserna stadgas bl.a. att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av *lagen* eller mot EG:s förordningar om jordbruksprodukter i fråga om kvalitetsnormer döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma straff föreskrivs för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter i vissa fall. I ringa fall döms inte till ansvar enligt *lagen*. Straffbestämmelserna är subsidiära till både BrB och *lagen* om straff för smuggling. (I sammanhanget kan nämnas att när det gäller gärningar som har att göra med EU-bidrag är den mest betydelsefulla bestämmelsen den om subventionsmissbruk i 9 kap. 3 a § BrB.)

Före EU-inträdet fanns det nationell reglering om jordbrukspolitiken, som också innehöll straffsanktionering, se t.ex. *lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område*.

Innan *växtskyddslagen* infördes år 1972 fanns det inte någon särskild lag för växtskyddet i Sverige. De bestämmelser rörande växtskyddsverksamhet som fanns var spridda i ett stort antal olika författningar (se prop. 1972:89 s. 5 ff.). Flera av författningarna innehöll straffbestämmelser med enbart böter i straffskalan. Som exempel kan nämnas kungörelsen (1969:116) om bekämpande av päronpest. I kungörelsen fanns bl.a. bestämmelser om att drabbade markägare inte fick föra bort smittade växter från växt- eller för-

varingsplatsen och att de var skyldiga att ge tillträde för bekämpningsåtgärder. I kungörelsen angavs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bröt mot nämnda regler kunde dömas till böter.

Genom växtskyddslagen infördes en ramlag för växtskyddsverksamhet, som skulle göra det möjligt för myndigheterna att snabbt ingripa om nya farliga växtskadegörare uppträdde. Nedan redogörs för de bestämmelser i lagen som är kopplade till straffsanktioner.

Lagen innehåller en anmälningsskyldighet till behörig myndighet för den som har anledning att anta att växtskadegörare angripit växt på mark som han eller hon äger eller brukar eller växt som han eller hon innehar för försäljning (4 §). För vilka växtskadegörare som anmälningsskyldigheten föreligger specificeras i lägre författningar. Anmälningsskyldigheten är straffsanktionerad och den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot den kan dömas till böter (10 § 1 p).

I lagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vidta ett flertal åtgärder för att bekämpa och hindra spridning av växtskadegörare (5 §). Behörig myndighet kan bl.a. förelägga fastighetsägare eller nyttjanderättshavare att vidta bekämpningsåtgärder, förordna om smittrening beträffande lokaler och transportmedel m.m., förbjuda sådd och plantering samt meddela föreskrifter om odling eller skörd av växt. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte följer ett föreläggande eller bryter mot en föreskrift eller ett förbud som meddelats med stöd av bemyndigandet kan dömas till böter (10 § 2 p).

År 1995, i samband med Sveriges inträde i EU, gjordes ändringar i lagen i syfte att EU-anpassa den (prop. 1994/95:145). Ändringarna innebar bl.a. att två nya bemyndiganden infördes och att det straffsanktionerade området vidgades. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fick genom det ena nya bemyndigandet rätt att bl.a. meddela vissa föreskrifter för att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från och kontrollera spridning av växtskadegörare (5 a §) samt genom det andra nya bemyndigandet rätt att meddela föreskrifter om sundhetsintyg (7 a §). Uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandena är straffsanktionerade med böter (10 § 2 p).

Slutligen straffbeläggs i växtskyddslagen också att uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätta föreskriven skyldighet för innehavare av mark, transportmedel m.m. att lämna tillträde för åtgärder enligt lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (6 § och

10 § 3 p). Straffet är böter. Sedan år 2006 omfattar denna straffsanktionerade skyldighet att lämna tillträde även EU:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer och experter (prop. 2005/06:128).

I departementspromemorian *Ändringar i växtskyddslagen*, Ds 2012:38, föreslås en utvidgning av det straffsanktionerade området. Förslaget innebär att det blir straffbart bl.a. att utfärda sundhetsintyg utan att utfärdaren har fått uppgiften överlämnad till sig och att överträda föreskrifter om åtgärder avseende oreglerade växtskadegörare. Straffet ska vara böter (a. a. s. 36 ff.). I förslaget anförs även att det inom EU för närvarande pågår en översyn över växtskyddsområdet och att detta kan leda till att bestämmelserna i växtskyddslagen inom de närmaste åren kan behövas ses om på nytt samt att det vid en sådan översyn kan det finnas anledning att överväga om det straffrättsliga sanktionssystemet i växtskyddslagen helt eller delvis kan ersättas av administrativa sanktioner, som exempelvis sanktionsavgifter eller viten (a.a. s. 53). Under våren 2013 väntas regeringen lämna en proposition om ändringar i växtskyddslagen.

I anslutning till redogörelsen för växtskyddslagen kan nämnas att det även finns en straffbestämmelse i *förordningen (2006:817) om växtskydd m.m.* Förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till nämnda lag, däribland bemyndiganden för Jordbruksverket i ett antal frågor som rör växtskydd. I förordningens straffbestämmelse stadgas böter för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i förordningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna (23 §).

Utöver de ovan redovisade författningarna finns det ytterligare dryga tiotalet specialstraffrättsliga författningar som hänför sig till jordbruksområdet. Dessa berörs nedan.

Lagen (1992:1684) om EG-gödselmedel innehåller kompletterande bestämmelser till en EU-förordning om gödselmedel. Genom lagen är det straffbelagt med böter att marknadsföra handelsgödsel under beteckningen EG-gödselmedel utan att de villkor för detta som föreskrivits i förordningen eller i svenska kompletterande föreskrifter är uppfyllda. Både uppsåtliga och oaktsamma brott är straffbelagda. I ringa fall döms inte till ansvar. Straffbestämmelsen är subsidiär till BrB.

Lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter kompletterar rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom

på jordbruksprodukter och livsmedel. I lagen stadgas böter bl.a. för den leverantör som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av EU-förordningen och som innebär att produkter inte får marknadsföras med uppgift om att de är ekologiskt framställda.

I förarbetena till lagen (prop. 1994/95:175 s. 13) uttalades att förbud eller föreläggande vid vite i sig skulle vara en tillräcklig sanktion mot en enligt EU-förordningen otillåten marknadsföring. Eftersom kontrollorgan skulle kunna komma att fatta sådana beslut och då det inte ansågs vara lämpligt att kontrollorgan skulle kunna förbjuda eller förelägga vid vite, ansåg dock regeringen att straff också behövdes som sanktion.

Den EU-förordning som lagen avser att komplettera har numera upphävts och ersatts av nya EU-förordningar på området. I promemorian *Ny lag om ekologisk produktion* (Ds 2009:27) lämnas förslag till en ny lag om ekologisk produktion som syftar till att anpassa den nationella lagstiftningen till de nya EU-förordningarna. De straffbestämmelser som finns i lagen om EG:s förordningar om ekologiskt framställda produkter föreslås inte föras över till den nya lagen.

I promemorian anförs (s. 103 ff.) att det ursprungliga syftet med straffbestämmelserna inte längre gör sig gällande, eftersom kontrollorganen sedan år 2006 inte har möjlighet att fatta sådana beslut som avses i straffbestämmelsen (se ovan). Det framhålls att regeringens ståndpunkt är att kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer ska användas med viss försiktighet. Vidare konstateras att det inte finns något egentligt behov av särskilda sanktionsbestämmelser avseende överträdelser av EU-regleringen om märkning i den nya lagen eftersom sanktionsbestämmelserna i livsmedelslagen (straff) och marknadsföringslagen (sanktionsavgift) omfattar sådan bedräglig användning av uppgifter som ska sanktioneras enligt EU-rätten. I promemorian anförs vidare att det inte är behövligt att straffsanktionera näringsidkarens skyldighet att tillhandahålla upplysningar och handlingar till kontrollmyndigheten. Kontrollmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden och att i sådana sätt ut vite bedöms vara en lämplig och effektiv sanktion för att övertyga näringsidkaren om att medverka till kontrollen.

I promemorian föreslås att det införs en administrativ sanktionsavgift för underlåtenhet att i enlighet med en bestämmelse i en EU-förordning anmäla sin verksamhet till kontroll. Sådana över-

trädelsor bör enligt promemorian vara sanktionerade eftersom anmälningsskyldigheten syftar till att möjliggöra en kontroll av reglerna om ekologisk produktion. Att inte straff utan avgift föreslås som sanktion motiveras främst med att det utan komplicerad utredning går att konstatera att en överträdelse har skett och att det klart framgår av bestämmelserna vad som krävs av den enskilde. Det framhålls också att med ett sanktionsavgiftssystem uppnås ett enklare och snabbare beivrande jämfört med om skyldigheten skulle vara straffbelagd. Inte heller behöver utredningsinsatser tas i anspråk hos polis- och åklagarmyndighet. Förslaget innebär att en avgift på minst 1 000 kr och högst 30 000 kr ska kunna tas ut för underlåten anmälan till kontroll. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Om det är oskäligt ska dock avgift inte tas ut.

Lagförslaget bereds för närvarande inom Landsbyggsdepartementet och väntas leda till lagstiftning under år 2013 (se prop. 2012/13:55).

Bland de specialstraffrättsliga författningarna på jordbruksområdet finns flera som tillkom under 1970-talet och som enbart upptar böter i straffskalorna. Det handlar om *lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre, utsädeslagen (1976:298)* och *förordningen (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäktighet och kvalitet*.

I *lagen om skydd mot flyghavre* stadgas straffansvar bl.a. för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot vad som föreskrivs i *lagen om hantering av växtförädlingsprodukter (14 §)*. Exempelvis föreskrivs att växtförädlingsprodukt inte får hanteras på sätt som innebär fara för att flyghavre sprids eller lämnas för användning som utsäde m.m. om det kan antas att produkten kommer att användas på sätt som innebär fara för att flyghavre sprids.

Utsädeslagen innehåller huvudsakligen bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Bemyndigandena avser bl.a. rätt att meddela föreskrifter om att utsäde av visst slag får saluföras endast om det har certifierats eller kvalitetskontrollerats på annat sätt och rätt att föreskriva anmälningsskyldighet för den som yrkesmässigt förpackar eller saluför utsäde. I *lagen* straffsanktioneras bl.a. uppsåtliga och oaktsamma överträdelsor av nämnda föreskrifter (8 §). Ringa fall är inte straffbara.

I *förordningen om trädgårdsväxters sundhet, sortäktighet och kvalitet* föreskrivs att trädgårdsväxter inte får saluhållas yrkesmässigt eller säljas om inte växterna uppfyller de fordringar i fråga om sundhet, sortäktighet och kvalitet som Jordbruksverket föreskriver (1 §).

Vidare stadgas att vid yrkesmässig handel med sådana växter måste dessa i alla handelsled vara försedda med uppgift om sort och kvalitet enligt föreskrifter som meddelas av Jordbruksverket (2 §). Överträdelse av nämnda regler är straffsanktionerade (9 §).

Ytterligare en specialstraffrättslig författning som rör jordbruksområdet och som tillkom på 1970-talet är *lagen (1975:417) om sambruksföreningar*. Enligt lagen kan en ekonomisk förening med ändamål att driva jordbruk eller trädgårdsnäring för medlemmarnas gemensamma räkning registreras som sambruksförening (1 §). I lagen föreskrivs att bestämmelserna om straff och vite i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar gäller i tillämpliga delar i fråga om sambruksföreningar. I lagen om ekonomiska föreningar finns såväl straffskalor med enbart böter som straffskalor med både böter och fängelse. Bland de gärningar som där straffbeläggs kan nämnas att uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåta att föra förteckning över föreningens medlemmar.

På jordbruksområdet finns också några specialstraffrättsliga författningar av betydligt äldre datum. Det handlar om *lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark*, *lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark*, *lagen (1933:269) om ägofred och byggningsbalken*.

Enligt de två förstnämnda lagarna kan regeringen, på framställning av lantbruksnämnden och landstinget, förordna att tjur, hingst eller bagge, som uppnått viss ålder, inte får släppas ut på samfälld betesmark utan medgivande från alla som har rätt till bete där. Överträdelse av sådant förbud är straffbelagt med böter, högst femhundra kronor.

Lagen om ägofred ålägger ägare och innehavare av hemdjur, dvs. hästar nötkreatur, får getter, svin och fjäderfä, vissa skyldigheter i syfte att skydda annans mark från skador. I lagen stadgas böter bl.a. för den som uppsåtligen bryter mot vissa bestämmelser om gemensamt bete. Att vålla att kreatur olovligen inkommer på annans ägor är ett annat exempel på vad som straffsanktioneras i lagen. För sistnämnda överträdelse stadgas böter med minst fem och högst femtio kronor.

I *byggningsbalken*, som främst innehåller bestämmelser om lantbruksfrågor och olika rättsförhållanden i grannelag, finns ett antal straffbestämmelser som i praktiken har ersatts av bestämmelser i BrB men som inte formellt har upphävts. De är således obsoleta.

Avslutningsvis kan till den specialstraffrättsliga regleringen på jordbruksområdet också hänföras *lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden*. Den gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss lantbruksegendom som uppställs i jordförvärvslagen (1979:230). Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning. I lagens straffbestämmelse (2 §) föreskrivs att om en huvudman eller bulvan uppsåtligen kringgår ett sådant hinder som sagts ovan, ska han eller hon dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller i fråga om den som är i huvudmannens eller bulvanens ställe.

4.15 Skog

Från 1900-talets början, då den första skogsvårdslagen kom, fram till 1970-talet var den röda tråden i svensk skogspolitik säkerställandet av återbeskogningen, dvs. att ny skog etableras där en avverkning skett, och den långsiktiga tillgången på virke. Under 1970-talet uppmärksammades skogens värde från miljösynpunkt och bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens och andra allmänna intressen togs första gången in i skogslagstiftningen år 1974 (prop. 1974:166).

Den nuvarande *skogsvårdslagen (1979:429)*, som vid ikraftträdandet år 1980 ersatte skogsvårdslagen (1948:237) och förordningen (1894:17 s. 1) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket, har ändrats vid ett flertal tillfällen. Det straffsanktionerade området synes ha vidgats, framför allt beroende på att allt fler intressen kommit att skyddas av lagens kriminaliseringar.

När 1979 års lag infördes (prop. 1978/79:110) innehöll den, liksom sin föregångare, straffbestämmelser som syftade till att skydda skogen som produktionsresurs. I 1979 års lag blev det dock även straffbelagt att inte rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att föreskrifter om naturvårdshänsyn ska följas. Nämnade straffsanktionering utökades år 1991 (prop. 1990/91:3) till att även omfatta föreskrifter med hänsyn till kulturmiljövårdens intressen. I samma lagstiftningsärende straffbelades att inte rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att hänsyn ska tas som

uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringsen. Samtidigt infördes också en straffbelagd skyldighet att innan avverkning som sker inom renskötselns område ge berörd sameby tillfälle till samråd.

I sammanhanget bör också 1994 års lagändringar uppmärksammas (prop. 1992/93:226). Dessa innebar bl.a. en betydande avreglering, med ökad frihet för skogsägarna som följd, och att ädelskogslagen sammanfördes med skogsvårdslagen. (En straffbelagd tillståndsplikt för avverkning av bokskog hade tillkommit år 1974 och i mitten av 1980-talet utvidgats till omfatta även annan ädellövskog.) I detta lagstiftningsärende lyftes dock också miljöfrågorna fram på ett tydligare sätt genom att de två jämställda målen för skogspolitiken fastställdes, ett produktionsmål och ett miljömål.

I dag stadgas i lagens portalparagraf (1 §) att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vidare föreskrivs att vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Vad som avses är rennäringsens, kulturmiljövårdens, rekreations- och friluftsintraset samt naturvårdens intresse i vidare betydelse. Att intresset av att bevara skogen som produktionsresurs inte längre ensamt står i förgrunden för skogslagstiftningen, avspeglar sig, som nämnts ovan, även i lagens straffsanktioneringar.

I lagen finns två paragrafer som innehåller straffbestämmelser (38 och 38 a §§). Vad som straffbeläggs där har i viss mån framgått av redogörelsen ovan. Som ytterligare exempel på straffbelagda gärningar kan nämnas att utan tillstånd avverka skog som avgränsats som fjällnära skog, att använda främmande träarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog, att i ädellövskog vidta åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog och att inte fullgöra i förordning eller myndighetsföreskrifter angiven skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningar av skog.

Lagens kriminaliseringar omfattar såväl uppsåtliga som oakt samma gärningar. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

Före den 1 september 2010 var straffskalan densamma för alla gärningar som straffbelades i lagen, nämligen böter eller fängelse i sex månader. Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande i NJA 2005 s. 33 (se om detta rättsfall i avsnittet ovan angående miljöbalken) ändrades vid nämnda tidpunkt straffbestämmelserna så att fängelse inte längre ingår i straffskalan för de överträdelser där den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges i

föreskrifter som meddelas av Skogsstyrelsen (prop. 2009/10:201). Samtidigt ändrades straffskalan till enbart böter också för en del andra gärningar, däribland vissa överträdelse av föreskrifter som regeringen meddelat.

Avslutningsvis kan tilläggas att bl.a. vad gäller skogsägarens skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningsåtgärder av skog har frågan väckts om straffsanktioneringen möjligen bör ersättas av en sanktionsavgift. I prop. 2007/08:108 uppgav regeringen (s. 45) att cirka 80 procent av Skogsstyrelsens åtalsanmälningar avsåg utebliven avverkningsanmälan, men att dessa ofta, som en följd av att ärendena inte prioriterades av åklagarmyndigheterna, avskrevs. Enligt Skogsstyrelsens bedömning ledde cirka två tredjedelar av alla de ärenden som lämnades till åklagare inte till åtal. Mot denna bakgrund ansåg regeringen det angeläget att analysera förutsättningarna för alternativa sanktioner på det skogsområdet, för att inte riskera att lagstiftningens trovärdighet på sikt urholkades. Regeringen uttalade vidare som sin avsikt att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en sanktionsavgift på skogsområdet, och då särskilt ifråga om avverkning utan föregående anmälan eller tillstånd.

I *virkesmätninglagen* (1966:209) finns en straffbestämmelse som föreskriver böter för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av Skogsstyrelsens föreskrifter om utförande av virkesmätning avseende sågtimmer av barrträd eller massaved. Skogsstyrelsen har i uppdrag att se över virkesmätninglagen och ska bl.a. beakta om det finns behov av bestämmelser om straff eller annan sanktion vid överträdelse av bestämmelserna. Myndigheten ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2013 till Regeringskansliet.

4.16 Fiske

De specialstraffrättsliga författningar som i dag finns på fiskeområdet är *fiskelagen* (1993:787) och *lagen* (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Fram till år 2011 innehöll även *lagen* (1981:533) om fiskevårdsområden en straffbestämmelse.

När *fiskelagen* trädde i kraft år 1994 (prop. 1992/93:232) ersatte den *lagen* (1950:596) om rätt till fiske. Straffbestämmelserna i den äldre *lagen* överfördes i huvudsak till den nya *lagen*. En bestämmelse i den äldre *regleringen*, som föreskrev att det för åtal för

brott som endast kränkt enskild fiskerätt krävdes att brottet angetts till åtal av mål eller att åklagaren funnit att åtal var påkallat från allmän synpunkt, togs dock inte in i den nya lagen. I stället infördes en regel om straffrihet för vissa ringa fall.

Sedan inträdet i EU omfattas Sverige av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Denna regleras till stor del genom förordningar som är bindande och direkt tillämpliga i medlemsländerna. När det gäller nyttjandet av fiskeresurserna finns i förordningar bl.a. bestämmelser om begränsningar av tillåtna fångstmängder, fördelning av kvoter, begränsningar av fiskeansträngningar, fredningsområden och fredningstider, minimimått för fisk som får fångas och regler om fiskefartyg, fiskeredskap och fiskemetoder. I vissa avseende krävs dock att förordningarna kompletteras på nationell nivå, t.ex. när det gäller nationell kontroll av fisket och sanktionsbestämmelser. De bestämmelser som behövs för att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken finns dels i fiskelagen, dels i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (se vidare om denna nedan). För fiskelagens del innebar det svenska EU-medlemskapet bl.a. att det år 1996 infördes en bestämmelse i lagen som uttryckligen straffbelade överträdelser av EU:s fiskeföreskrifter. Bestämmelsen var inte ny, utan hämtades från lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som hade trätt i kraft året före. När bestämmelsen tillkom innebar den inte någon ren nykriminalisering, eftersom en del av de gärningar som den omfattade redan var straffbelagda i fiskelagen.

Straffbestämmelserna i fiskelagen (37–42 §§) avser bl.a. otillåtet fiske, hindrande av internationell fiskekontroll, överträdelser av föreskrifter för fisket som regeringen eller myndighet meddelat, överträdelser av EU:s fiskeföreskrifter, överträdelser av lagens bestämmelser om visande av hänsyn mot andra fiskande samt överträdelser av föreskrifter om utplantering och odling av fisk som regeringen eller myndighet meddelat.

Straffansvaret omfattar i flertalet fall såväl oaktsamma som uppsåtliga gärningar. För att överträdelser av EU:s fiskeföreskrifter ska föranleda straffansvar krävs dock att oaktsamheten är grov. Ringa överträdelser är generellt straffria. Försök och förberedelse är straffbelagt när det gäller olovligt fiske och överträdelser av nationella föreskrifter för fisket.

År 2003 (prop. 2002/03:41) skärptes flera av straffskalorna i fiskelagen från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst ett år. Samtidigt infördes en särskild bestäm-

melse om grovt brott avseende olovligt fiske och överträdelser av såväl nationella föreskrifter som EU:s föreskrifter. För grovt brott är straffmaximum två års fängelse.

Med anledning av Sveriges ratifikation av Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 innehåller sedan år 1996 straffskalan för vissa brott som begåtts i den ekonomiska zonen endast böter (se prop. 1995/96:140). Enligt fiskelagen kan vidare vissa överträdelser, däribland otillåtet fiske, föranleda normerade böter om de begåtts vid fiske i näringsverksamhet och innefattat användning av fiskefartyg försett med motor. Normerade böter, som i det närmaste avvecklats i svensk straffrätt, innebär att böterna bestäms enligt en särskild beräkningsgrund som anges för brottet. I fiskelagen stadgas att om påföljden bestäms till böter i något av de aktuella fallen ska böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är 1 000 kr.

År 2008 infördes ett system med sanktionsavgifter i fiskelagen (prop. 2007/08:107). Bakgrunden till dess tillkomst var att regeringen i skilda sammanhang hade uppmärksammat på att sanktionssystemet på yrkesfiskets område inte var tillräckligt effektivt. Bland annat hade allvarlig kritik vid flera tillfällen framförts av EU-kommissionen.

I motiven till bestämmelserna om sanktionsavgift anfördes (a. prop. s. 18 f.) att de överträdelser som skulle kunna leda till sanktionsavgift måste vara lätta att konstatera och att det av bestämmelserna skulle klart och tydligt framgå vad som krävdes av den enskilde. Bestämmelser som krävde viss tolkning och överträdelser som ofta krävde utredning och innefattade bedömningsmoment borde av rättssäkerhetsskäl ligga utanför systemet. Vidare framhölls att utgångspunkten borde vara att straffsanktionerna förbehölls de överträdelser som var att anse som mest allvarliga.

Genom den nya regleringen avkriminaliserades vissa gärningar, främst överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheter, och belades i stället med en sanktionsavgift. I fiskelagen föreskrivs att ansvar inte ska ådömas för gärningar som kan leda till sanktionsavgift (40 b §). Vilka överträdelser som leder till sanktionsavgift framgår inte av fiskelagen utan anges av regeringen i en bilaga till förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Där anges också hur mycket avgiften för respektive överträdelse uppgår till. Avgiften för en överträdelse kan uppgå till lägst 1 000 kr och högst 30 000 kr.

Sanktionsavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Om det är oskäligt ska sanktionsavgift dock inte tas ut. När reglerna infördes var det Fiskeriverket som beslutade om sanktionsavgift. Uppgiften ligger i dag på Havs- och vattenmyndigheten. Beslut om sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Införandet av systemet med sanktionsavgifter bedömdes medföra vissa kostnader för den beslutande myndigheten (se a. prop. s. 48 f.). Kostnaderna avsåg dels ett ökat personalbehov om minst två årsarbetskrafter (cirka 1 miljon kr), dels utvecklande av ett effektivt it-stöd (cirka 800 000 kr). För polis, åklagare och allmänna domstolar bedömdes systemet med avgifter innebära en besparing, medan det för de allmänna förvaltningsdomstolarna antogs leda till vissa kostnadsökningar. Med beaktande av att systemet förväntades leda till en minskning av det antal överträdelser som handlades som brottmål av de allmänna domstolarna gjorde regeringen sammantaget bedömningen att införandet av sanktionsavgifter skulle leda till sådana begränsade kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna som kunde finansieras inom befintliga anslag.

Fiskelagstiftningen har nyligen varit föremål för utredning. I Fiskelagsutredningens uppdrag har bl.a. ingått att föreslå en ny fiskelagstiftning som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt, samt att se över kontrollverksamheten och effektivisera lagföringen av fiskebrott. I betänkandet *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, SOU 2010:42, föreslås att fiskelagen ska ersättas av en ny lag, med benämningen lagen om fiskevård. Den nya lagen innehåller bl.a. en portalparagraf, som har skogsvårdslagen som förebild, där miljöintressen och näringsens intressen avvägs lika. Detta innebär att fiskevården i framtiden ska väga tyngre än vad som tidigare varit fallet.

Vad gäller straffsanktionering innebär förslaget i huvudsak att straffbestämmelserna i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken överförs till den nya lagen.

I betänkandet konstateras att fiskelagen innehåller flera blankettstraffstadganden, både sådana som fylls ut av nationella föreskrifter och sådana som fylls ut av EU-förordningar, samt görs bedömningen att det är nödvändigt att behålla denna lagstiftningsteknik i den nya lagen (bet. s. 574 ff.).

Beträffande EU-förordningarna anförs att dessa förutsätter nationell straffbeläggning av vissa beteenden, men att den omständig-

heten att de är direkt tillämpliga innebär att de inte ska göras om eller tas in i svensk lagtext. För att göra den nya lagens straffbestämmelse avseende överträdelser av EU-förordningarna tydligare och mer avgränsad än den nuvarande i fiskelagen föreslås en särskild bestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i föreskrifter ska förteckna vilka EU-förordningar som fyller ut blankettstraffstadgandet och, i fråga om EU-förordningar som gäller i mer än ett år, ange vilka artiklar som avses. Det bedöms däremot inte som möjligt att, såsom skett i miljöbalkens straffsanktionering av EU-bestämmelser, direkt i straffbestämmelsen ange såväl aktuell förordning som aktuella artiklar och en kort beskrivning av överträdelserna. Detta mot bakgrund av att det EU-rättsliga regelverket för fiske framstår som mer omfattande än på miljöområdet (vid en sökning i mars 2009 i EUT:s register över gällande lagstiftning uppgick antalet träffar på området för den gemensamma fiskeripolitiken till närmare 650, varav merparten var förordningar) och att de speciella förhållandena på fiskeområdet medför behov av mer flexibla straffbestämmelser än miljöbalkens. Exempelvis utfärdas på fiskeområdet många s.k. stoppförordningar som tillämpas under kortare tid än ett år. (Med en stoppförordning menas en förordning som förbjuder fartyg som seglar under svensk flagg att fiska viss art i ett visst område på grund av att den årliga nationella kvoten för arten i aktuellt område är slut.)

När det gäller de blankettstraffstadganden i den nuvarande fiskelagen som fylls ut av nationella föreskrifter konstateras i betänkandet att de straffbelägger en mängd överträdelser som helt eller väsentligen anges i myndighetsföreskrifter. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för många av dessa överträdelser är straffbuden i stor utsträckning inte förenliga med grundlagen (se det tidigare omnämnda avgörandet från Högsta domstolen, NJA 2005 s. 33). I betänkandet anförs att det hade varit önskvärt att i den nya lagen helt frångå blankettstraffstadganden och i stället införa självständiga straffbestämmelser för samtliga överträdelser. Det bedöms dock inte som möjligt, eftersom det på fiskets område finns ett stort behov av att kunna meddela handlingsregler i förordningar och myndighetsregler. Regelmassan är mycket omfattande och delar av den ändras frekvent. Även den nya lagen föreslås därför innehålla blankettstraffstadganden, som fylls ut av nationella föreskrifter. Enligt förslaget ska dock fängelse inte längre ingå i straffskalan för något fiskebrott. På så sätt löses problemet med de

otillåtna blankettstraffbuden. Det framhålls att den omständigheten att fängelse utgår ur straffskalan inte innebär att överträdelserna ska ses som mindre straffvärda. Genom att vidga tillämpningsområdet för normerade böter och skärpa beräkningsgrunderna för dessa, ska det i fortsättningen bli möjligt att döma ut mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag. På så sätt ska även uppnås bättre möjligheter att uppfylla EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken.

Systemet med sanktionsavgifter förslås överföras i huvudsak oförändrat till den nya lagen. Då det vid tillämpning av systemet visat sig att vissa allvarliga överträdelser kommit att omfattas av systemet, föreslås i betänkandet ändringar som innebär att dessa återförs till det straffrättsliga området. Betänkandet bereds för närvarande inom Landsbyggsdepartementet.

Under år 2012 infördes det pricksystem för innehavare av fiskelicens som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. I EU-förordningen anfördes att syftet med införandet av ett pricksystem var att de sanktioner som föreskrivs i nationell lagstiftning vid allvarliga överträdelser inte låg på en avskräckande nivå och att sanktionerna skiljde sig mycket åt mellan medlemsstaterna (se prop. 2011/12:137 s. 14). I fiskelagen stadgas numera att en innehavare av ett fartygstillstånd eller ett särskilt fartygstillstånd ska tilldelas prickar om innehavaren eller någon i den verksamhet som tillståndet avser har gjort sig skyldig till vissa uppräknade allvarliga överträdelser. Tillståndet ska återkallas när innehavaren har tilldelats ett visst antal prickar (52–55 §§).

Bestämmelser som behövs för att den gemensamma fiskeripolitiken ska kunna genomföras i Sverige finns, som tidigare nämnts, inte bara i fiskelagen utan även i *lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken*. I lagen, som kom år 1994, straffbeläggs med böter eller fängelse i högst ett år att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryta mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen i fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter (11 §). Straffbestämmelsen reglerar alltså inte fisket i egentlig mening; sådan reglering finns i fiskelagen. Liknande straffbestämmelser fanns tidigare på det nationella området i lagen (1974:226) om pris-

reglering på fiskets område och i lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område.

Nuvarande *lag om fiskevårdsområden*, som trädde i kraft år 1982, ersatte lagen (1960:130) om fiskevårdsområden. I 1960 års lag var det belagt med bötesstraff att fiska inom fiskevårdsområdet i strid med de bestämmelser om fiske som gällde inom området. En sådan straffbestämmelse fanns också i 1982 års lag fram till år 2011, då en avkriminalisering skedde. I samband med en översyn av lagen (prop. 2009/10:227) ersattes straffbestämmelsen med ett civilrättsligt system med möjlighet för fiskevårdsområdesföreningen att utfärda kontrollavgift. Regleringen liknar den som finns i lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Anser en fiskevårdsområdesförening att en kontrollavgift ska tas ut, ska föreningen överlämna en betalningsupplmaning till den fiskande (34 §). Om kontrollavgiften inte betalas kan föreningen, inom två år från den dag då överträdelsen skedde, väcka talan i tingsrätten om att få ut kontrollavgiften (35 §). I lagen stadgas att kontrollavgift inte ska tas ut om det är uppenbart oskäligt (36 §). Kontrollavgiften för en överträdelse får inte överstiga 10 procent av prisbasbeloppet det år överträdelsen begicks (33 §).

4.17 Jakt

På jaktområdet finns det i dag en central specialstraffrättslig lag, nämligen *jaktlagen* (1987:259).

Straffbestämmelser om olovlig jakt fanns ursprungligen i den allmänna strafflagen, men överfördes vid tillkomsten av lagen (1938:274) om rätt till jakt till denna lag. Ytterligare straffbestämmelser på jaktområdet fanns i jaktstadgan (1938:279).

Lagen om rätt till jakt ersattes av den nuvarande jaktlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:58). I jaktlagen samlades straffbestämmelser från den äldre lagen och från jaktstadgan. Den uppdelning som i den äldre regleringen hade gjorts mellan olovlig jakt (brott riktat mot enskilt intresse) och olaga jakt (brott riktat mot allmänt intresse) togs bort, liksom kravet på angivelse för att åklagaren skulle få väcka åtal för vissa brott mot enskilt intresse. I jaktlagen lades därmed samtliga brott under allmänt åtal. För allvarigare överträdelser infördes beteckningen jaktbrott.

Det område som straffbelades i jaktlagen motsvarade i huvudsak det område som var kriminaliserat i den äldre regleringen. I några avseenden innebar dock jaktlagen en viss utvidgning av det straffsanktionerade området. Beträffande dels vad som tidigare hade benämnts olovlig jakt, dels det fall när någon olovligen tillägnar sig vilt, utsträcktes det kriminaliserade området till att omfatta inte bara uppsåtliga utan även grovt oaktsamma överträdelser.

En annan förändring av straffbestämmelserna rörde straffskalorna för grova brott, som skärptes i jaktlagen.

I jaktlagens 43–44 och 46 §§ upptogs straffbestämmelser om jaktbrott (t.ex. att olovligen jaga på annans jaktområde eller där tillägna sig vilt), grovt jaktbrott, jakthäleri (att obehörigen ta befattning med vilt som man vet eller har skäligen anledning att anta har dödats genom jaktbrott) och grovt jakthäleri. Straffskalorna för samtliga dessa brott innehöll fängelse. Det subjektiva kravet för jaktbrott varierade beroende på typen av överträdelse. Vissa gärningar var straffbara om de begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, medan det för andra krävdes att de begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Utöver ovan nämnda straffbestämmelser innehöll jaktlagen en paragraf, 45 §, i vilken straffbelades ett stort antal gärningar, som av olika skäl inte ansågs böra rubriceras som jaktbrott och för vilka böter ansågs vara en tillräcklig påföljd. Som exempel kan nämnas överträdelse av förbudet mot ofredande av vilt, överträdelse av bestämmelserna om eftersök av skadskjutet vilt och underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivits med stöd av lagen (t.ex. i fråga om vilt som fällts vid jakt och vilt som skadats eller dödats vid sammanstötning med motorfordon). I subjektivt hänseende var oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet enligt paragrafen, utom i ett fall. När det gällde överträdelse av förbudet mot att mota eller locka vilt på annans jaktområde krävdes att gärningen begåtts uppsåtligen för att den skulle vara straffbar.

Straffansvaret enligt 45 § omfattade inte ringa fall.

De beteenden som i dag straffbeläggs genom jaktlagen (43–46 a §§) är väsentligen desamma som straffbelades i lagen vid dess införande. Ändringar som har skett sedan 1988 och som har påverkat det straffbelagda områdets omfattning har främst avsett dels de subjektiva rekviriten, dels osjälvtändiga brottsformer. Vid något tillfälle har dock även ett tidigare straffbelagt beteende avkriminaliserats. De mer betydelsefulla ändringarna berörs kort i det följande.

År 1995 ändrades det subjektiva rekviritet för vissa av jaktbrotten enligt 43 § och för bötesbrotten i 45 § från oaktsamhet till grov oaktsamhet. Skälet till denna avkriminalisering var en ambition att visa återhållsamhet med kriminalisering av oaktsamma förseelser och att göra jaktlagens system mer enhetligt (se prop. 1994/95:23 s. 66 f.).

I samma lagstiftningsärende togs vidare en straffbestämmelse avseende bl.a. lindrigare former av s.k. överskjutning bort, samtidigt som det föreskrevs att länsstyrelserna ägde rätt att ta ut en särskilt avgift i motsvarande fall. Angående denna avkriminalisering anfördes i förarbetena bl.a. följande (se a. prop. s. 67 f.). Hälften av alla brott mot jaktlagen avsåg överträdelse av licensbestämmelser och den helt övervägande delen av dessa syntes bestå i att fler djur fällts än vad som angetts i licens för älgjakt (s.k. överskjutning). Av en undersökning som företagits framgick att det huvudsakligen var jägarna själva som anmälde att djur fällts utöver tilldelad kvot. Samtidigt var möjligheterna att undgå upptäckt förhållandevis stor. Detta innebar att den ärlige straffades, medan den som försökte dölja vad som förevarit hade stor möjlighet att gå fri. Att särskilt vid älgjakt fälla fler djur än vad som tilldelats borde, i vart fall om brottet skett av oaktsamhet, ses som en ordningsfråga, ansåg regeringen.

År 2001 ändrades kravet på grov oaktsamhet för vissa av de jaktbrott enligt 43 § som hade omfattats av 1995 års lagändring tillbaka till ett krav på enbart oaktsamhet (prop. 2000/01:57). I förarbetena framhölls att god artkännedom hos jägarna var nödvändig för en korrekt jakt och att en utveckling som innebar att misstag beträffande det jagade viltets art endast i undantagsfall var straffbar således borde undvikas (a. prop. s. 52). De överträdelse som genom lagändringen på nytt blev straffbara redan vid oaktsamt handlande var dödande av fredat vilt, jakt med användning av motordrivna fortskaffningsmedel samt jakt med användning av otillåtna vapen och jaktmedel i övrigt.

Straffskalorna för samtliga brott som har fängelse i straffskalan skärptes i samma lagstiftningsärende. Sedan dess sträcker sig straffskalorna för jaktbrott och jakthäleri från böter till fängelse i högst ett år. För grova brott stadgas fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Sedan den 1 juli 2011 är försök eller förberedelse till grovt jaktbrott och grovt jakthäleri straffbelagt (46 a §). Denna nykriminalise-

ring sammanhänge med genomförandet av EU:s rambeslut om kamp mot organiserad brottslighet (2008/841/RIF, se prop. 2010/11:76).

Sammanfattningsvis har det sedan jaktlagen infördes skett ändringar som har påverkat det straffsanktionerade området såväl i inskränkande som utvidgande riktning. Det senaste decenniet har dock ändringar som inneburit utökad kriminalisering dominerat.

En översyn av jaktlagen görs för närvarande av Jaktlagsutredningen (L 2012:01). Uppdraget, som ska redovisas senast den 30 december 2014, omfattar även straffrättsliga frågor, se dir. 2012:77.

4.18 Rennäringen

Lagen (1928:309) om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige (renbeteslagen) innehöll en straffbestämmelse enligt vilken bötesstraff skulle utdömas för en mängd gärningar, däribland att uppsåtligen eller av vårdslöshet låta sina renar komma in på område där renbetesrätt inte fanns och att i strid med lagens bestämmelser flytta in till lappby. Genom den nu gällande *rennäringenslagen* (1971:437), som trädde i kraft den 1 juli 1971, avkriminaliserades många av de gärningar som togs upp i renbeteslagen (prop. 1971:51).

Rennäringenslagens straffbestämmelser finns i dag i 94 § och 95 §. Bestämmelserna är i stort sett oförändrade sedan lagens tillkomst.

Enligt 94 § i den ursprungliga lydelsen döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet stänger av en flyttningsväg för renar, skrämmer eller ofredar renar, obehörigen driver bort renar, inte har sina renar märkta, använder ett oregistrerat renmärke, märker om renar i strid med lagens bestämmelser om detta, märker renkalvar i strid med föreskrifter om detta och bryter mot lagens bestämmelser om koppling av hundar.

År 1994 ändrades 94 § så att därefter bötesstraff föreskrivs även för den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot förbud som meddelats för att tillse att föreskrifter om den hänsyn som vid renskötsel ska tas till natur- och kulturmiljövärdens intressen följs (prop. 1992/93:32).

I 95 § föreskrivs böter för medlem i sameby som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot regler om avverkning m.m., som finns i lagen eller i föreskrifter, eller lämnar oriktig uppgift vid renräkning eller upprättande av renlängd. Bestämmelsen är subsidiär till brottsbalken.

Både 94 § och 95 § ändrades vidare år 2006, dock huvudsakligen i redaktionellt hänseende (prop. 2005/06:86).

4.19 Livsmedel och djur

Den specialstraffrättsliga reglering som kan hänföras till området livsmedel och djur är tämligen omfattande. Till de mer centrala författningarna på området hör *livsmedelslagen* (2006:804), *lagen* (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, *djurskyddslagen* (1988:534), *lagen* (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, *epizootilagen* (1999:657), *zoonoslagen* (1999:658) och *lagen* (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

När *livsmedelslagen* trädde i kraft den 1 juli 2006 (se prop. 2005/06:128), ersatte den livsmedelslagen (1971:511), vilken i sin tur hade föregåtts av bl.a. livsmedelsstadgan (1951:824).

De straffbestämmelser som vid införandet av 1971 års livsmedelslag upptogs i denna motsvarade i stort de straffbestämmelser som hade funnits i 1951 års reglering. Enligt 1971 års livsmedelslag kunde den som med uppsåt eller av oaktsamhet bröt mot lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (bl.a. myndighetsföreskrifter) dömas till böter eller fängelse i högst ett år. År 1989 skärptes straffbestämmelserna genom att det i lagen föreskrevs att den som uppsåtligen i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt åsidosatte en förpliktelse av betydelse från hälsosynpunkt eller för konsumentintresset skulle dömas till fängelse i högst två år (prop. 1988/89:68). Samtidigt avkriminaliserades ringa överträdelser. Efter Sveriges inträde i EU vidgades lagens kriminalisering till att omfatta överträdelser av bestämmelser om kvalitetsnormer eller andra villkor för handeln som fanns i de EU-förordningar som kompletterades av lagen (prop. 1997/98:48).

Bakgrunden till tillkomsten av 2006 års livsmedelslag var att livsmedelslagstiftningen behövde anpassas, både innehållsmässigt och lagtekniskt, till den alltmer omfattande EU-lagstiftningen på området. I 2006 års livsmedelslag anges att syftet med lagen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §). Vidare stadgas att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som har samma syfte som lagen och som faller inom tillämpningsområdet för lagen (5 §). Vilka grundförordningar som avses ska regeringen ge till känna i Svensk författningssamling. I tillkänna-

givande (2011:786) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804) har regeringen gett till känna drygt 30 grundförordningar. Det kan påpekas att till varje grundförordning hör ett antal kommissionsförordningar och att det på området dessutom finns omfattande reglering i direktiv.

Straffbestämmelserna i 2006 års livsmedelslag återfinns i 29–30 §§. Nyheter i förhållande till den äldre lagstiftningen är att endast böter följer för brott mot lagen, mot föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av lagen eller mot de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Denna ändring av straffskalan för överträdelser av livsmedelslagstiftningen sammanhänger med att 1971 års livsmedelslag innehöll s.k. otillåtna blankettstraffbud, dvs. straffbud med fängelse i straffskalan, som inte var förenliga med grundlagen eftersom de straffbelagda gärningarna angavs helt eller i det väsentliga i myndighetsföreskrifter (se NJA 2005 s. 33).

I förarbetena till den nuvarande livsmedelslagen (prop. 2005/06:128 s. 229) anfördes att för merparten av de straffbelagda överträdelserna var bötesstraff tillräckligt. Det kunde dock inte uteslutas att det kunde finnas gärningar för vilka fängelse i stället borde komma i fråga. För att särskilja dessa från de gärningar som endast kunde motivera böter krävdes en omfattande genomgång och analys av de straffbelagda förpliktelseerna i lagen, i föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av lagen och i de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Det anfördes vidare att det saknades underlag för en sådan gradering av straffskalan.

Sanktionsavgiftsutredningen föreslog i betänkandet *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, att ett sanktionsavgiftssystem skulle införas för vissa mindre allvarliga överträdelser på bl.a. livsmedelsområdet. Det handlade främst om överträdelser av administrativ natur, såsom överträdelser av krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning. Förslaget, som huvudsakligen motiverades av effektivitetsskäl, har inte lett till lagstiftning.

Lagen om foder och animaliska biprodukter, som infördes år 2006, tillkom i samma lagstiftningsärende som livsmedelslagen (prop. 2005/06:128). Dess bakgrund och uppbyggnad är i huvudsak likartad med livsmedelslagens. Således syftar lagen till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska djurprodukter (1 §). Den kompletterar sådana EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde (5 §). I tillkännagivande (2011:787)

om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska produkter har regeringen gett till känna ett femtontal grundförordningar som kompletteras av lagen.

Lagen ersatte vid ikraftträdandet lagen (1985:295) om foder och, såvitt gäller sådana animaliska biprodukter som inte utgör foder, lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. 1985 års lag om foder hade i sin tur ersatt lagen (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m.m.

Straffbestämmelserna i 1985 års lag om foder motsvarade i stort dem som hade funnits i den äldre lagen innan den upphävdes (prop. 1984/85:149 s. 27). I lagen om foder straffsanktionerades att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot lagen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (bl.a. myndighetsföreskrifter). Ringa fall var undantagna från det straffbara området. Straffskalan, som ursprungligen endast föreskrev böter, vidgades år 1998 till att omfatta också fängelse i högst ett år (prop. 1997/98:92). Lagen kom därmed att innehålla otillåtna blankettstraffbud (se NJA 2005 s. 33). Straffsanktioneringen utvidgades, på motsvarande sätt som livsmedelslagens straffsanktonering, efter Sveriges inträde i EU till att omfatta även överträdelse av bestämmelser i EU-förordningar som kompletterades av lagen (prop. 2002/03:39).

Straffbestämmelserna i 2006 års lag om foder och animaliska produkter finns i 29–30 §§. Vad som har ändrats jämfört med den äldre regleringen är huvudsakligen att straffskalan återigen endast omfattar böter. I förarbetena gjordes beträffande den nya lagens straffbestämmelser motsvarande uttalande som ovan har redovisats beträffande den nya livsmedelslagens straffbestämmelser (se prop. 2005/06:128 s. 275 f.).

Det sanktionsavgiftssystem som Sanktionsavgiftsutredningen föreslog i det ovan berörda betänkandet *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, omfattade även foderområdet. Som tidigare har angetts har förslaget inte lett till lagstiftning.

Djurskyddslagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Mer detaljerade bestämmelser finns på förordnings- och föreskriftsnivå. Lagen kompletterar vidare sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom tillämpningsområdet för lagen. I tillkännagivande (2012:870) om de EU-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534) har regeringen gett till känna en handfull grundförordningar som kompletteras av lagen.

När djurskyddslagen infördes år 1988 ersatte den lagen (1944:219) om djurskydd. Jämfört med den äldre regleringen skärptes straffskalorna och vidgades det straffbelagda området i viss mån, främst genom att inte bara uppsåtliga utan även oaktsamma överträdelse kriminaliserades (prop. 1987/88:93 s. 71 f.).

I djurskyddslagens ursprungliga lydelse straffbelades (36 §), subsidiärt till BrB, såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelse av vissa i lagen uppräknade paragrafer (t.ex. bestämmelser om hur djur ska skötas, om operativa ingrepp på djur och om krav på tillstånd för viss djurhållning), föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och beslut om djurförbud. Straffet var böter eller fängelse i högst ett år. Ringa gärningar undantogs från straffansvar.

I detta sammanhang kan påpekas att djurskyddslagens straffsanktionering och bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § BrB skiljer sig i främst tre hänseenden. Enligt BrB krävs för straffansvar att gärningen begåtts av grov oaktsamhet, vilket är ett strängare subjektivt krav än djurskyddslagens. För att BrB:s bestämmelse om djurplågeri ska vara tillämplig måste dessutom visas att ett djur har utsatts för lidande, vilket inte är nödvändigt för att döma till ansvar enligt djurskyddslagen. Bestämmelsen i djurskyddslagen har dock ett snävare tillämpningsområde än BrB:s bestämmelse i det att den endast avser djur som hålls av människor. Bestämmelsen i BrB är däremot tillämplig också på gärningar som begås mot vilda djur.

På det stora hela har det straffbara området varit konstant sedan djurskyddslagen infördes. År 2003 vidgades dock det straffsanktioneringen något (prop. 2001/02:93) genom att det blev straffbart att bryta mot lagens bestämmelser om hur djur ska hanteras vid slakt (13 §) och om att det fordras tillstånd för att djur ska få användas för försöksändamål m.m. (19 §). I samma lagstiftningsärende skärptes straffskalan för brott mot lagen till fängelse i högst två år och det infördes en bestämmelse om att för brott har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt ska dömas till fängelse i högst två år.

År 2006 infördes en bestämmelse (36 a §) som straffsanktionerar uppsåtliga eller vårdslösa överträdelse av skyldigheter, villkor eller förbud i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (prop. 2005/06:128). I sak har dock bestämmelsen inte inneburit någon mer omfattande nykriminalisering, då de aktuella EU-bestämmelserna ersatte tidigare nationella bestämmelser.

Sedan år 1994 (prop. 1993/94:68) finns det i djurskyddslagen en bestämmelse (numera 3 a §) som innebär att en särskild avgift kan

tas ut om föreskriven förprovning av stall m.m. underlåts. Om det finns särskilda skäl kan avgiften jämkas. Av 37 § framgår att den som ålagts att betala en sådan särskild avgift inte ska dömas till ansvar enligt straffbestämmelsen i 36 §. Införandet av avgiften innebar således en viss avkriminalisering.

I förarbetena till 1994 års lagändring anfördes (se a. prop. s. 24) att det vid inspektioner i samband med tillsynen enligt djurskyddslagen hade kommit fram att stallar uppförts eller byggts om utan att förprovning skett. Att komma till rätta med den olovliga byggnationen som skedde hade dock visat sig vara svårt. En bidragande orsak till problemen hade angetts vara att bötesstraffet ofta var en mindre ekonomisk påfrestning än kostnaden för en förprovning. Regeringen konstaterade att tillsynsmyndigheternas befogenhet enligt djurskyddslagen att besluta om förelägganden för att i efterhand komma till rätta med en byggnads fel och brister inte hade varit ett tillräckligt verksamt medel för att åstadkomma en bättre efterlevnad av reglerna om förprovning. För att komma till rätta med problemet föreslog regeringen att en sanktionsavgift skulle tas ut av den som underlät att iaktta skyldigheten att låta förpröva stall m.m.

Sanktionsavgiftsutredningen föreslog i det ovan nämnda betänkandet *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, att sanktionsavgift skulle införas för ett antal överträdelse av främst administrativ natur inte bara på livsmedels- och foderområdena, utan även på djurskyddsområdet. Förslaget har dock inte genomförts.

På senare tid har djurskyddslagens sanktionssystem m.m. setts över av Djurskyddsutredningen, som presenterade sina förslag i betänkandet *Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75.

Förslaget innebär en viss utökning av det straffbara området jämfört med nuvarande djurskyddslag, bl.a. genom införandet av ett straffsanktionerat förbud mot användande av djur för sexuella ändamål. Nämnda kriminalisering motiveras bl.a. av att det finns en stor risk för att djur far illa i sådana situationer och att man vill stärka skyddet för djur i dessa situationer (bet. s. 152.). Det anförts också att all modern djurskyddslagstiftning bygger på tanken att djur är kännande varelser och därför ska skyddas och respekteras för sin egen skull och inte bara för det värde som de har för människan (a. bet. s. 771 f.).

I Djurskyddsutredningens betänkande föreslås vidare att ett grovt brott mot djurskyddslagen införs, där straffskalan är fängelse i högst fyra år.

Det konstateras i betänkandet att i den nuvarande regleringen finns otillåtna blankettstraffbud; fängelse ingår alltså i straffskalan för gärningar som helt eller i det väsentliga anges i myndighetsföreskrifter.

I betänkandet anförs (s. 839 f.) att samtliga föreskrifter som har meddelats med stöd av djurskyddslagen har till uppgift att förklara hur syftet med lagen ska uppfyllas. Samtliga regler syftar till att undvika djurlidande och överträdelser av varje enskild bestämmelse kan ytterst innebära att djurlidande uppstår. Vad som framgår av föreskrifterna är förtydliganden och konkretiseringar av djurskyddslagens bestämmelser. Vad den straffbara gärningen innefattar anges dock helt eller väsentligen i de paragrafer i djurskyddslagen som är straffbara enligt djurskyddslagens bestämmelser. Enligt utredaren bör det därför inte möta något hinder mot att även i fortsättningen döma till fängelse i de fall en gärning står i strid med djurskyddslagens övergripande straffbara bestämmelser, t.ex. bestämmelsen i djurskyddslagen om att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten. Att bryta mot en föreskrift innebär alltså även ett brott mot den straffbara bestämmelsen i djurskyddslagen. Vidare anför utredaren att i den mån bestämmelser i föreskrifterna inte skulle inrymmas som förtydliganden av djurskyddslagens straffbestämmelser bör det vara fråga om sådana gärningar som inte heller har ett högre straffvärde än att det är ändamålsenligt att sanktionera dem med bötesstraff. Därför föreslås att det införs en bestämmelse enligt vilken brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen bestraffas med böter om inte samma eller strängare straff kan utdömas enligt andra bestämmelser i djurskyddslagen eller BrB.

När det gäller blankettstraffbud som fylls ut av EU-förordningar och som innehåller fängelse i straffskalan anförs (bet. s. 840 f.) att det kan ifrågasättas om en allmänt hållen hänvisning till EU-bestämmelserna på det sätt som nu finns i djurskyddslagen kan anses uppfylla grundläggande krav på tydlighet i fråga om straffbestämmelser. Förslaget innebär därför att särskilt straffvärda artiklar i EU-förordningar ska specificeras i EU-blankettstraffbud som har fängelse i straffskalan.

Införandet av administrativa sanktioner som alternativ till straffrättslig sanktionering på djurskyddsområdet övervägs, men avvisas. Det påpekas (bet. s. 833) att en sådan förändring skulle förflytta

fokus från polis, åklagare och domstolar till kontrollmyndigheter och i praktiken skulle innebära en avkriminalisering av vissa brott mot djurskyddsbestämmelserna. Detta skulle även komma att ta resurser i anspråk från kontrollmyndigheterna som är behövliga i verksamheten med djurkontroll. Det anges att vid en sammantagen bedömning framstår straffsanktioner som det mest effektiva sättet att bekämpa brott mot djurskyddslagen.

Med anledning av att flera instanser framfört önskemål om att skilja ut mindre allvarliga överträdelser mot djurskyddsbestämmelserna och beivra dem med sanktionsavgifter, berörs denna fråga särskilt (bet. s. 842 ff.). Det förhållandet att samtliga bestämmelser på djurskyddsområdet syftar till att förebygga djurlidande framhålls som ett tungt vägande skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter. Vidare anges att det är problematiskt att peka ut vissa bestämmelser eller områden som skulle kunna bli aktuella för kontrollmyndigheten för att påföra en djurhållare sanktionsavgift i stället för att göra en åtalsanmälan. Enligt utredaren är de bestämmelser som skulle vara aktuella sådana som innebär mycket små risker för djurlidande, t.ex. bestämmelser om registrering, godkännande eller journalföring. Det konstateras att sådana bestämmelser dock endast utgör en mycket liten del av djurskyddsbestämmelserna och att därför de vinster som skulle kunna uppnås är så begränsade att de inte uppväger de betydande konsekvenser (bl.a. i form av minskad rättssäkerhet för djurhållarna) och det merarbete som det skulle innebära för bl.a. djurhållare och berörda myndigheter.

Något regeringsförslag om en helt ny djurskyddslag har ännu inte lagts fram med anledning av Djurskyddsutredningens betänkande. Däremot väntas under hösten 2013 en proposition om vissa ändringar i den nuvarande lagen. Det handlar bl.a. om förslag om kriminalisering av sexuellt användande av djur.

Lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, som trädde i kraft år 2008 (prop. 2006/07:126), ersatte lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar och en bestämmelse i jaktlagen.

Enligt 1943 års lag var det straffbelagt med böter att bryta mot beslut som polismyndigheten hade meddelat när någon hade efterfattat tillsynen över en hund, att inte anmäla att man dödat en löst löpande hund på område där hemdjur fanns och att döda en katt inom tätbebyggt område utan tillstånd av polismyndigheten (8 §). Vidare stadgades penningböter för den som tagit hand om en hund

i område där det fanns vilt men som försummade att lämna under rättelse om omhändertagandet till ägaren, innehavaren eller polismyndigheten. Straffansvaret omfattade i samtliga fall såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar.

Kriminaliseringen i den nuvarande lagen omfattar till att börja med dels de gärningar som var straffbelagda i den äldre lagen, dels vissa gärningar som tidigare straffsanktionerades i jaktlagen (brott mot reglerna för hundhållningen i marker där det finns vilt och brott mot föreskrifter om koppeltvång). Därutöver innebar 2007 års lag viss nykriminalisering. I den nya lagen infördes en bestämmelse om att polismyndigheten får meddela förbud att ha hand om hund (hundförbud) för den som allvarligt brister eller tidigare har brutit i tillsynen över en hund (15 §). Att överträda ett sådant förbud straffbelades med böter eller fängelse i högst ett år. En nyhet i 2007 års lag var också att det blev straffsanktionerat att överträda förbud och förelägganden som polismyndigheten meddelat med anledning av bristande skötsel av en hund. (Sedan tidigare omfattade det straffbelagda området överträdelser av förbud och förelägganden som meddelats med anledning av bristande tillsyn över en hund.)

Epizootilagen innehåller bestämmelser om bekämpning av de allvarligaste smittsamma djursjukdomarna (epizootier).

Den nu gällande lagen ersatte epizootilagen (1980:369), vilken i sin tur ersatte lagen (1935:105) om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar. Specialstraffrättsliga bestämmelser har funnits i epizootilagstiftningen sedan 1948.

Jämfört med 1980 års lag innebar införandet av den nuvarande lagen att straffskalan för brott mot epizootilagstiftningen utvidgades till att också omfatta fängelse och att ringa brott avkriminaliserades.

I epizootilagen straffbeläggs (20 §) att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse i lagen om skyldighet för den som har anledning att misstänka att en epizootisk sjukdom har drabbat djur i hans eller hennes vård att omedelbart anmäla detta till veterinär. Vidare straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot vissa beslut eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Det handlar t.ex. om veterinärs beslut om att, när det finns grundad anledning att anta att ett fall av epizootisk sjukdom har inträffat, utfärda förbud mot att besöka eller lämna eller utföra transporter till eller från det område där sjukdomsfallet inträffat eller där smitta annars kan antas förekomma (s.k. spärrförklaring).

Straffskalan för brott mot epizootilagen omfattar böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall leder inte till straffansvar. Vissa straffbestämmelser fylls ut av föreskrifter beslutade av Jordbruksverket och synes vara otillåtna blankettstraffbud (se NJA 2005 s. 33).

En viss utökning av det straffbara området skedde år 2003 genom att vissa bestämmelser om i den s.k. TSE-förordningen (EG) nr 999/2001 straffsanktionerades (prop. 2002/03:39) och år 2005 då det infördes straffsanktioner för överträdelser av den nya 4 a § (prop. 2004/05:29). Bestämmelsen ger Jordbruksverket rätt att, när det finns grundad anledning att anta att ett fall av epizootisk sjukdom har inträffat, besluta om vissa förbud för att motverka smittspridning.

Det kan påpekas att vilka sjukdomar som lagen och därmed även straffbestämmelserna omfattar har varierat något över åren.

I betänkandet *Folkhälsa – Djurhälsa – Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, SOU 2010:106, föreslås att en ny djursmittslag ska ersätta epizootilagen och zoonoslagen samt viss reglering i ytterligare några lagar. Förslaget berörs nedan i anslutning till redogörelsen för zoonoslagen.

Zoonoslagen innehåller bestämmelser om bekämpning av salmonella. Den är till sin uppbyggnad och till sitt innehåll mycket lik epizootilagen.

När zoonoslagen infördes år 1999 ersatte den lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur. Sistnämnda lag hade i sin tur ersatt Kungl. Maj:ts förordning (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektion hos djur.

Enligt zoonoslagens straffbestämmelser döms den som uppsåtliga eller av oaktsamhet t.ex. bryter mot vissa beslut eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall leder inte till straffansvar.

I jämförelse med de tidigare författningarna innebar straffbestämmelsen i zoonoslagen att straffskalan utvidgades till att också omfatta fängelse samt att ringa brott avkriminaliserades.

Liksom i epizootilagen finns det i zoonoslagen straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som fylls ut av Jordbruksverkets föreskrifter och som torde vara otillåtna blankettstraffbud (se NJA 2005 s. 33).

Som nämnts ovan föreslås i betänkandet *Folkhälsa – Djurhälsa – Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, SOU 2010:106, en ny lag på området. Lagen, som enligt förslaget benämns djursmittslag, ska ersätta zoonoslagen och epizootilagen samt viss reglering i bl.a.

lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. och lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. Djursmittslagen är avsedd att tillämpas på smittsamma djursjukdomar eller andra smittor hos djur som kan överföras till människor eller mellan djur och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors eller djurs hälsa.

När det gäller sanktioner omfattar förslaget såväl straffrättsliga bestämmelser som ett system med administrativa sanktionsavgifter. De överträdelser som är avsedda sanktioneras genom sanktionsavgifter är vissa mindre allvarliga överträdelser, som är lätt konstaterbara och inte kräver någon omfattande utredning eller ingående bedömning. I betänkandet föreslås att överträdelser av vissa krav på anmälan, registrering eller godkännande av djurhållning, registrering av djur, journalföring och märkning av djur beläggs med sanktionsavgift. Enligt förslaget ska regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter dels om vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift, dels om avgiftens storlek. Avgiften ska utgå enligt en på förhand bestämd taxa och vara lägst 1 000 kr och högst 30 000 kr. Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt.

Vad avser straffsanktionering innebär förslaget att straffskalan för brott mot de bestämmelser som har störst betydelse för att förhindra en smittspridning även fortsättningsvis ska innehålla fängelse, nu dessutom upp till två år. De gärningar som avses är bl.a. att uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåta att anmäla misstanke om förekomst av en allmänfarlig djursmitta och att bryta mot ett beslut om isolering eller spärrförklaring. För brott mot merparten av lagens bestämmelser föreslås dock att straffskalan ska innehålla enbart böter. Det finns därmed inget hinder mot att utforma dessa straffbestämmelser som blankettstraffbud som fylls ut helt eller i det väsentliga av myndighetsföreskrifter.

Gärningar som kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av lagen undantas från det straffbara området. Ringa gärningar ska enligt förslaget inte heller vara straffbara.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ersatte vid ikraftträdandet den 1 januari 2010 lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket. Sistnämnda lag hade i sin tur ersatt lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.

Straffbestämmelserna i 1965 års lag överfördes i sak oförändrade till 1994 års lag (36–37 §§). I 1994 års lag föreskrevs böter eller fängelse bl.a. för veterinär som mot ersättning utövade veterinär-

yrket när hans eller hennes legitimation var återkallad eller hans eller hennes behörighet av annan anledning upphört. Samma straff stadgades för den som med uppsåt eller av oaktsamhet gjorde sig skyldig till vad som benämndes smittfarligt kvacksalveri. Det handlade t.ex. om att utan att vara veterinär, mot ersättning behandla smittsamma djursjukdomar. Enligt 1994 års lag var det vidare straffbelagt med böter för en veterinär att t.ex. till allmänheten uppge sig vara särskilt kunnig inom viss gren av veterinäryrket utan att uppfylla föreskrivna krav på specialistkompetens och att hindra eller undandra sig inspektion. Böter föreskrevs också för den som obehörigen betecknade sig som veterinär.

Vid tillkomsten av den nu gällande lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård överfördes, i sak oförändrade, såväl straffbestämmelsen för personer som utövar veterinäryrket trots att deras veterinärlegitimation har återkallats eller på annat sätt upphört (8 kap. 1 §) som straffbestämmelserna om överträdelse av bestämmelserna om veterinärs specialistkompetens (8 kap. 2 §) och om obehörigt användande av yrkestiteln veterinär (8 kap. 3 §). Straffansvaret enligt dessa straffbestämmelser omfattar, liksom enligt den äldre lagen, endast uppsåtliga gärningar. Brott mot veterinärs skyldighet att låta sig inspekteras avkriminaliserades genom den nya lagen.

En nyhet i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är att inte bara veterinärer, utan även djursjukskötare legitimeras. Dessutom regleras behörigheten för hovslagare och för personer med humanmedicinska legitimationsyrken genom ett godkännandeförfarande. I lagen kriminaliseras, utöver obehörig användning av yrkestiteln veterinär, också obehörig användning av yrkestiteln djursjukskötare samt av beteckningarna godkänd hovslagare och godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (8 kap. 3 §). Vidare kriminaliseras användning av titel som kan förväxlas med skyddad yrkestitel och obehörigt användande av beteckningen legitimerad (8 kap. 3 §). Det nu sagda innebär en nykriminalisering i förhållande till 1994 års lag. Straffskalan är böter. Straffansvaret omfattar endast uppsåtliga gärningar.

Bestämmelsen i 1994 års lag angående smittfarligt kvacksalveri ersattes i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård av en ny bestämmelse (8 kap. 4 §), som delvis innebär en nykriminalisering.

I den nya bestämmelsen straffbeläggs bl.a. att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot vad som föreskrivs i lagen om att den som

yrkesmässigt utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård utan att tillhöra djurhälsopersonalen inte får behandla djur där det finns misstanke om att de angripits av sjukdom enligt epizootilagen eller zoonoslagen. Vidare stadgas straff för den som utan att tillhöra djurhälsopersonalen vid yrkesmässig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård uppsåtligen eller av oaktsamhet tillfogar ett djur skada, som inte är ringa, eller framkallar fara för sådan effekt. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

Straffbestämmelserna har i den nuvarande lagen gjorts subsidiära till annan lagstiftning med strängare straff, t.ex. djurplågeri.

På området livsmedel och djur finns det, utöver de ovan redovisade författningarna, ytterligare ett tiotal författningar som innehåller straffbestämmelser. Med något enstaka undantag upptar straffbestämmelserna i dessa författningar endast böter i straffskalorna.

Merparten av författningarna syftar, i vart fall delvis, till att förebygga spridning av smittsamma djursjukdomar. Det handlar om *lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.*, *lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.*, *bisjukdomslagen (1974:211)*, *förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.* och *förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m.*

Ett par författningar avser handel med djurprodukter, nämligen *lagen (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m.* och *lagen (2011:1070) om handel med sälprodukter*. Båda dessa lagar kompletterar EU-förordningar.

Slutligen finns straffbestämmelser i reglering som rör livsmedel och djur också i *förordningen (1956:413) om klassificering av kött* och i *kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken*.

4.20 Tullagstiftning

I tullagstiftningen finns straffbestämmelser i *lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen)*, *tullagen (2000:1281)* och *lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (s.k. inregränslagen)*.

Smugglingslagen ersatte den 1 januari 2001 *lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL)*. (Den fortsatta redogörelsen för dessa båda lagar är i huvudsak hämtad från J. Zilas framställning *Specialstraffrätten – En introduktion*, 2009, s. 40–58.)

Utformningen av VSL:s straffbestämmelser hade utgått från det tullförfarande och annan tullagstiftning som tillämpades på 1960-talet.

Sedan det under 1970-talet hade genomförts ett antal viktiga förändringar i tullproceduren kom VSL att uppfattas som föråldrad, i vissa hänseenden svårtolkad och därmed svår att tillämpa. År 1986 tillsattes en utredning som i sitt betänkande (SOU 1991:84) föreslog en ny straffrättslig reglering som skulle ersätta VSL. Förslaget ledde dock inte till någon lagstiftning, eftersom Sveriges inträde i EU aktualiserades och i och med EU-medlemskapet skulle läget i fråga om in- och utförsel förändras väsentligt. Efter Sveriges inträde i EU gjordes en ny översyn av lagstiftningen (Ds 1998:53) som så småningom ledde till att VSL ersattes av smugglingslagen (prop. 1999/2000:124). Den nya lagen trädde i kraft i januari 2001.

Smugglingslagen är utformad som en blankettstrafflag. Brottsbeskrivningarna får i stor utsträckning sitt materiella innehåll genom talrika EU-bestämmelser som fastställer import- och exportvillkor för enskilda varuslag.

I jämförelse med VSL bestod den största nyheten i smugglingslagen i att de kriminaliserade gärningarna omstrukturerades. Nya brottsrubriceringar infördes och ett antal skadebrott konstruerades om till farebrott. Vidare utvidgades kriminaliseringen av försök och förberedelse till ett antal brott. Sammanfattningsvis förstärktes repressiviteten i den nya lagen avsevärt.

Straffbestämmelserna i smugglingslagen avser att i samband med in- och utförsel skydda två grupper av olikartade intressen. Det handlar dels om intressen som grundas på hänsyn till allmän ordning och säkerhet, människors hälsa och liv, djurs hälsa och liv, bevarande av kulturella skatter osv, dels om ekonomiska intressen. Dessa två huvudgrupper av intressen avspeglar sig i struktureringen av smugglingslagens brottskatalog.

I straffbestämmelserna i 3–7 §§, som syftar till att skydda den först nämnda gruppen av intressen (allmän ordning och säkerhet m.m.), straffbeläggs överträdelse av införsel- och utförselregleringar (s.k. ”rena” smugglingsbrott). Brottbenämningarna är smuggling (3 §), grov smuggling (5 §), narkotikasmuggling (6 §), grov narkotikasmuggling (6 §), olovlig införsel och olovlig utförsel (7 §). Olovlig införsel och olovlig utförsel är oaktsamhetsbrott – för straffbarhet krävs att gärningen begåtts av grov oaktsamhet – medan övriga brott är uppsåtliga brott. Oaktsamhetsbrott som är ringa är undantagna från straffansvar.

De ekonomiska intressena utgör skyddsobjekt för straffbestämmelserna i 8–11 §§. I dessa paragrafer straffbeläggs undandragande av tull, annan skatt eller avgift (s.k. undandragandebrott). Brotsbenämningarna är tullbrott (8 §), grovt tullbrott (10 §) och vårdslös tullredovisning (11 §). Tullbrott och grovt tullbrott är uppsåtliga brott. För att en gärning ska vara straffbar som vårdslös tullredovisning krävs att den begåtts av grov oaktsamhet och att den inte är ringa.

I 12–13 §§ straffbeläggs olovlig befattning med smuggelgods och grovt sådant brott. Alla de tidigare nämnda brotten, dvs. brott enligt 3–11 §§, kan vara förbrott till olovlig befattning med smuggelgods. När det gäller olovlig befattning med smuggelgods (12 §) ska i vissa fall narkotikastrafflagen tillämpas i stället för smugglingslagen.

Flera av straffbestämmelserna i smugglingslagen upptar stränga straffskalor. Exempelvis stadgas för grov narkotikasmuggling fängelse i lägst två och högst tio år och för grovt tullbrott fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Försök, förberedelse och stämpling till brott enligt smugglingslagen är i stor utsträckning kriminaliserat (14 §).

Det förekommer administrativa sanktionsavgifter på tullområdet; tulltillägg enligt tullagen (se närmare om denna sanktionsavgift nedan i samband med redovisningen av tullagen) och särskild avgift enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Den omständigheten att någon påförts en sanktionsavgift kan påverka åtalsfråga rörande brott enligt smugglingslagen. Åtal för brottet får då väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl (31 §).

Tullagen innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s tullkodex (förordning [EEG] nr 2913/92) och EU:s tillämpningskodex (förordning [EEG] nr 2454/93). När den nuvarande tullagen trädde i kraft år 2001 (prop. 1999/2000:126) ersatte den tullagen (1994:1550), som hade tillkommit under stor tidspress med anledning av det svenska inträdet i EU.

Den äldre tullagens straffbestämmelse överfördes i huvudsak oförändrad till den nya tullagen. I lagen kriminaliseras som tullförseelse att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelser i tullagstiftningen (såväl EU:s tullbestämmelser som svenska tullförfattningar) och i vissa EU-förordningar samt att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot vissa beslut som Tullverket meddelat med stöd av tullagstiftningen (10 kap. 1 §). Straffskalan innehåller

enbart böter. Ringa fall är undantagna från straffbarhet. Straffbestämmelsen är subsidiär till bl.a. BrB och smugglingslagen (10 kap. 2 §). Allmänt åtal för tullförseelse får väckas endast efter medgivande av Tullverket (10 kap. 3 §).

År 1985 infördes ett system med sanktionsavgifter, tulltillägg, i den äldre tullagen (prop. 1985/86:41). Även dessa bestämmelser överfördes i princip oförändrade till den nuvarande tullagen (8 kap.).

Syftet med införandet av reglerna om tulltillägg var att skapa en enkel och smidig sanktion på området. Det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs nämligen otillräckligt i arbetet med de till antalet ökande tulldeklarationerna. Det bedömdes dessutom vara en fördel om åklagare och domstol kunde avlastas.

Bestämmelserna innebär att tulltillägg ska påföras gäldenär eller deklaratant som är skyldig att lämna deklaration och därvid har lämnat oriktig uppgift, när skatt annars utgår till följd av olaglig införsel etc. eller i samband med skönstulltaxering (8 kap. 2–3 §§). Tulltillägg uppgår till 20 procent av den tull som skulle ha påförts om uppgiften inte hade godtagits etc.

Ansvaret har begränsats genom att bestämmelser som föreskriver att tulltillägg inte ska påföras vid rättelse av felräkning eller felskrivning som uppenbart framgår av deklaration eller annat dokument som lämnats till ledning för tulltaxeringen, om avvikelserna gäller bedömning av ett yrkande, vid frivillig rättelse av oriktig uppgift eller om det belopp som skulle ha kunnat undandras är obetydligt (8 kap. 6 §).

Ansvaret är objektivt, men det finns möjlighet att jämka tulltillägget, helt eller delvis, om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktligt eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp (8 kap. 10 §).

Införandet av reglerna om tulltillägg innebar inte någon avkriminalisering, eftersom straff, formellt sett, kan utdömas trots att tulltillägg utgår. Avsikten är dock att tulltillägg ensamt ska utgöra den normala reaktionen (se prop. 1985/86:41 s. 31 ff. och prop. 1999/2000:126 s. 121). Som nämnts i samband med redovisningen av smugglingslagen innehåller den lagen dessutom en åtalsbegränsningsregel som tar sikte på gärningar för vilka tulltillägg kan påföras (särskilda skäl krävs då för att få åtala). I sammanhanget kan också nämnas att reglerna om jämkning av tulltillägg på senare tid har nyanserats (prop. 2002/03:106) för att göra befrielse från tulltillägg mer frekvent. Bland annat anges nu i lagtexten att vid bedömningen av oskäligheten ska beaktas om överträdelsen sam-

tidig har medfört att gäldenären eller deklaranter fällts till ansvar för brott enligt smugglingslagen eller tullagen (8 kap. 10 §).

Frågor om tulltillägg prövas som huvudregel av Tullverket. Frågor om tulltillägg på grund av oriktiga uppgifter ankommer dock på allmän förvaltningsdomstol att pröva.

Den 8 mars 2012 fick en särskild utredare (Fi 2012:02) i uppdrag att bl.a. analysera systemet med skattetillägg och skattebrott respektive tulltillägg och tullbrott, bl.a. med beaktande av Europakonventionen. Utredaren ska även ge förslag på lämpliga författningsändringar för att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Uppdraget ska redovisas senast den 9 september 2013 (dir. 2012:14).

Lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen), som trädde i kraft år 1996 (prop. 1995/96:166), innehåller bestämmelser om Tullverkets kontroll vid in- och utförsel av vissa särskilt uppräknade varor över Sveriges gräns mot ett annat EU-land. De varor som räknas upp i lagen är bl.a. narkotika, vapen och ammunition, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vissa kulturföremål, vissa djur, alkoholdrycker och barnpornografi (3 §). I lagen föreskrivs anmälningsskyldighet till Tullverket i vissa fall vid in- eller utförsel av sådana varor (4 §). Beträffande vissa varor, t.ex. vapen och ammunition, är anmälningsskyldigheten obligatorisk.

I lagen kriminaliseras överträdelse av vissa föreskrifter i lagen (19 §). Vad som straffbeläggs är att uppsåtligt eller av oaktsamhet inte stanna på en tulltjänstemans anmaning, eller att inte, trots att en tulltjänsteman begär det, lämna uppgifter eller förete handlingar. Straffskalan innehåller enbart böter. Ringa fall är inte straffbara.

År 2012 infördes en ny straffbestämmelse i lagen. Enligt den nya bestämmelsen är det straffbart att inte anmäla *införsel* av vapen eller ammunition från ett annat EU-land till Tullverket (19 §). Straffskalan innehåller enbart böter och ringa fall är inte straffbara. Tidigare var anmälningsskyldigheten inte straffsanktionerad och ändringen innebar en nykriminalisering (se prop. 2011/12:109). Förslag till kriminalisering av underlåtenhet att till Tullverket anmäla *utförsel* av nämnda varor är att vänta i ett senare skede.

4.21 Skatt

I detta avsnitt redovisas de specialstraffrättsliga författningarna på skatteområdet.

Den centrala lagen på skatteområdet är *skattebrottslagen (1971:69)*. När lagen trädde i kraft den 1 januari 1972 (prop. 1971:10) ersatte den skattestrafflagen (1943:313). Samtidigt infördes på skatteområdet ett system med sanktionsavgifter, däribland skattetillägg, som beslutades i administrativ ordning. I den fortsatta framställningen fokuseras inledningsvis på nämnda administrativa sanktionssystem och därefter på regleringen i skattebrottslagen.

Bakgrunden till 1972 års reform var att det tidigare systemet hade kritiserats, bl.a. för brist på systematik, likformighet och effektivitet. Skattestrafflagsutredningen, vars förslag (SOU 1969:42) i huvudsak låg till grund för det nya sanktionssystemet, hade genomfört ett flertal undersökningar, av vilka det bl.a. framgick att det fanns en oproportionerlig skillnad mellan antalet felaktiga skatteuppgifter och antalet lagföringar. Undersökningarna visade att åtalen för brott mot skattestrafflagen till stor del rörde löntagare med relativt enkla och lätt kontrollerbara inkomstförhållanden. Till övervägande del avsåg åtalen värdslös deklARATION och det undandragna skattebeloppet var ofta lågt. Också i de fall som avsåg falskdeklARATION (uppsåtligt skattebrott) var det undandragna beloppet normalt relativt lågt. Det var mycket ovanligt att brott mot skattestrafflagen ledde till annan påföljd än böter. Utredningens uppfattning var därför att påföljdssystemet för skattebrott beträffande inkomst- och förmögenhetsskatt drabbade de skattskyldiga ojämnt och orättvist. (Se SOU 1969:42 och K. Nowak, *Oskyldighetspresumtionen*, 2003, s. 358.)

Ytterligare ett skäl till införandet av det nya sanktionssystemet var att polis- och åklagarmyndigheter och domstolar togs i för stort anspråk för att utreda och handlägga bagatellartad brottslighet. En mer ändamålsenlig ordning ansågs vara att skattemyndigheterna, som upptäckte brott och förseelser och undersökte misstänkta ärenden, också fick rätt att besluta om en sanktion. På så sätt skulle det ekonomiska trycket på de skattskyldiga öka samtidigt som det blev möjligt att befria åklagarmyndigheter och domstolar från hanteringen av vissa mindre allvarliga skattebrott. Förfarande skulle bli enklare, snabbare och mindre kostnadskrävande för det allmänna och för enskilda. För att fungera väl förutsattes systemet bygga på en enkel konstruktion och ges en schablonmässig utform-

ning. (Se SOU 1969:42 och K. Nowak, *Oskyldighetspresumtionen*, 2003, s. 358 f.)

Det administrativa sanktionssystemet fick ett brett tillämpningsområde. I huvudsak likartade regelverk infördes i fråga om bl.a. inkomstskatterna, förmögenhetsskatten, mervärdesskatten och socialförsäkringsavgifterna (se prop. 1971:10). Det nya systemet innebar inte någon avkriminalisering, utan den administrativa sanktionsformen kunde formellt sett tillämpas parallellt med den straffrättsliga. Tanken synes dock ha varit att enbart allvarigare fall av överträdelse, och fall som visserligen inte var allvarliga men där någon administrativ sanktion inte fanns, skulle leda till åtal och straff enligt skattebrottslagen, medan flertalet fall av överträdelse skulle leda till administrativa sanktioner i form av skattetillägg (se K. Almgren och B. Leidhammar, *Skattetillägg och skattebrott*, 2006, s. 18).

Bestämmelserna om skattetillägg utformades så att skattetillägg skulle påföras när vissa objektivt konstaterbara fakta förelåg. Subjektiva förutsättningar i form av uppsåt eller oaktsamhet behövde inte föreligga. De situationer då skattetillägg skulle påföras var dels när någon lämnat oriktigt skriftligt meddelande till myndighet och detta kunde leda till för lågt beskattningsresultat, dels vid sköns-taxering. Vid lämnande av oriktig uppgift skulle skattetillägg dock inte påföras i följande två fall; om avvikelser innebar en rättelse av uppenbar felräkning eller felskrivning och om den skattskyldige frivilligt rättat den oriktiga uppgiften. Dessutom skapades möjligheter för de tillämpande myndigheterna att efterge skattetillägget om felaktigheten eller underlåtenheten med hänsyn till den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller den oriktiga uppgiftens beskaffenhet eller därmed jämförlig omständighet, var att anse som ursäktlig eller om det belopp som kunde ha undandragits genom felaktigheten eller underlåtenheten var att anse som ringa. (Se K. Nowak, *Oskyldighetspresumtionen*, 2003, s. 359 f.)

Grunddragen i 1972 års sanktionsavgiftssystem finns fortfarande kvar, men det har under årens lopp gjorts många ändringar i regelverket. Exempelvis återfinns bestämmelserna om sanktionsavgifter på skatteområdet numera främst i skatteförfarandelagen (2011:1244) och det är Skatteverket som beslutar att påföra skattetillägg. Som exempel på ytterligare förändringar kan nämnas att det år 2003 infördes nya bestämmelser som syftade till att säkerställa att systemet uppfyller Europakonventionens krav (se prop. 2002/03:106). Det handlade bl.a. om att förutsättningarna för befrielse från

skattetillägg utvidgades till att omfatta den omständigheten att den skattskyldige fälltts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen (se numera 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen).

Som nämnts i föregående avsnitt har en särskild utredare fått i uppdrag att bl.a. analysera systemet med skattetillägg och skattebrott respektive tulltillägg och tullbrott, bl.a. med beaktande av Europakonventionen (Fi 2012:02). Utredaren ska även ge förslag på lämpliga författningsändringar för att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Uppdraget ska redovisas senast den 9 september 2013 (dir. 2012:14).

Beträffande det administrativa sanktionssystemet på skatteområdet kan avslutningsvis anföras att införandet av detsamma, även om det inte innebar någon formell avkriminalisering, bör ha utgjort en förändring av väsentlig betydelse för rättsväsendets resursanvändning. Detta mot bakgrund av att den stora mängden bagatellartade förseelser mot skattelagstiftningen efter 1972 års reform i praktiken torde ha kommit att sanktioneras enbart genom det administrativa systemet. I sammanhanget kan nämnas att antalet skattetilläggsbeslut år 2001 uppgick till cirka 260 000, vilket motsvarade en tredjedel av alla beskattningsbeslut på skattemyndighetens initiativ, och att sammanlagt debiterades detta år skattetillägg netto med 2,1 miljarder kr (se Riksskatteverkets Rapport 2002:14, *Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt*, s. 109).

1972 års reform innebar, som tidigare redovisats, att skattebrottslagen ersatte 1943 års skattestrafflag. Till nyheterna i skattebrottslagen hörde bl.a. att huvudbrottet i den äldre lagen, falskdeklaration, som var konstruerat som ett farebrott, i den nya lagen ersattes av effektbrottet skattebedrägeri. Det infördes också en indelning av skattebedrägeribrottet i svårighetsgrader, där ringa brott benämndes skatteförseelse.

Sedan skattebrottslagen infördes har den varit föremål för ett flertal ändringar. Av dessa bör särskilt lyftas fram den genomgripande reform av straffbestämmelserna som företogs år 1996 (prop. 1995/96:170). De viktigaste ändringarna som reformen medförde rörde regleringen av lagens tillämpningsområde och en ny konstruktion av de centrala brotten (se J. Zila, *Specialstraffrätten – En introduktion*, 2009, s. 71).

Lagens tillämpningsområde ändrades på följande sätt. Tidigare hade lagen innehållit en uppräkningslista av de skatter och avgifter som den var tillämplig på. Denna uppräkningslista togs bort och i stället

infördes reglering som innebar att lagen numera är generellt tillämplig på alla skatter medan den är tillämplig på avgifter endast när det i den enskilda avgiftsförfattningen föreskrivs att så är fallet. Som exempel på avgiftsförfattningar som i dag innehåller sådana föreskrifter kan nämnas socialavgiftslagen (2000:980) (4 kap. 2 §), lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (4–5 §§), lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift (8 §) och lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift (11 §).

Brottet skattebedrägeri fick genom 1996 års reform ny brottsbeteckning, nämligen skattebrott. Brottskonstruktionen ändrades från effektbrott till farebrott, samtidigt som straffbarheten för försök till brottet avskaffades. Reformen innebar även att kriminalisering som reglerades i ett antal skatte- och avgiftsförfattningar överfördes till skattebrottslagen.

I skattebrottslagen finns numera straffbestämmelser om skattebrott (2 §), skatteförseelse (3 §), grovt skattebrott (4 §), vårdslös skatteuppgift (5 §), skatteavdragsbrott (6 §), skatteredovisningsbrott (7 §), vårdslös skatteredovisning (8 §), försvårande av skattekontroll (10 §) och grovt försvårande av skattekontroll (10 §). De gärningar som straffbeläggs är i stor utsträckning kriminaliserade såväl om de begåtts uppsåtligt som av grov oaktsamhet. I flera av straffbestämmelserna stadgas att brotten i fråga inte är straffbara om de är ringa. Det gäller skatteavdragsbrott, skatteredovisningsbrott, vårdslös skatteredovisning och försvårande av skattekontroll. Dessutom föreskrivs att brottet vårdslös skatteuppgift inte föranleder ansvar om gärningen är av mindre allvarlig art.

Med undantag för bestämmelsen om skatteförseelse, vars straffskala endast föreskriver böter, innehåller samtliga straffskalor fängelse. Den strängaste straffskalan föreskrivs för grovt skattebrott, nämligen fängelse i lägst sex månader och högst sex år. För skattebrott stadgas fängelse i högst två år. För vårdslös skatteuppgift kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

En åtalsbegränsningsregel gäller för skatteförseelse (uppsåtligt skattebrott som är ringa). Åtal för sådant brott får väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl (13 §). Särskilda skäl att åtala för skatteförseelse kan t.ex. finnas om skattetillägg, som normalt ska vara den enda sanktionen för brottslighet av bagatellartad karaktär, inte kan komma i fråga. Förhållandena i det enskilda fallet kan också vara så graverande att det från allmänpreventiv synpunkt finns skäl att väcka åtal trots att en administrativ sanktion inte har påförts (se prop. 1971:10 s. 262).

Förberedelse till grovt skattebrott är sedan år 2011 straffbelagt (11 §). Kriminaliseringen skedde i anledning av genomförandet av EU:s rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet (prop. 2010/11:76).

Skattebrottslagen är inte den enda specialstraffrättsliga författningen på skatteområdet. Straffbestämmelser finns också bl.a. i *vägtrafikskattelagen* (2006:227) och i *lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon*.

I *vägtrafikskattelagen* regleras skyldighet att betala fordonsskatt och saluvagnsskatt till staten. Den nuvarande lagen, som infördes år 2006, ersatte fordonsskattelagen (1988:327) och lagen (1976:339) om saluvagnsskatt. Straffbestämmelserna från den äldre regleringen överfördes i sak oförändrade till vägtrafikskattelagen (6 kap. 4–7 §§).

Enligt lagens huvudregel är det förbjudet att använda ett skattepliktigt fordon om inte fordonsskatten har betalats i tid (6 kap. 1 §). Användningsförbudet gäller till dess skatten är betald. Om fordonet används i strid mot förbudet och två månader har gått från den dag skatten senast skulle ha betalats, ska polisen omhänderta fordonets registreringsskyltar (6 kap. 3 §). I lagen stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för fordonägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder, eller låter använda, fordon som blivit avskyltat i enlighet med nämnda bestämmelse. För användande av ett fordon i strid mot ett användningsförbud, utan att avskyltning dessförinnan skett, föreskrivs enbart penningböter. Enligt ett särskilt stadgande omfattar straffansvaret enligt lagen även föraren, om han eller hon kände till att fordonet inte fick användas. Det finns också en bestämmelse om att den som uppsåtligen använder någon annans fordon utan lov ska dömas i ägarens ställe.

Enligt den äldre regleringen (fordonsskattelagen) kunde även skattetillägg tas ut för vissa överträdelser. Bestämmelserna om skattetillägg fördes inte över till vägtrafikskattelagen. Skälen till detta vara att skattetillägget i praktiken inte tillämpades inom vägtrafikbeskattningen och att det vid misskötsamhet fanns andra fullgoda sanktioner som grep in (prop. 2005/06:65 s. 78).

Lagen om vägavgift för vissa tunga fordon, som trädde i kraft år 1998, har EU-rättslig grund (prop. 1997/98:12). Enligt lagen ska ägare till vissa tunga fordon betala vägavgift till staten för rätten att använda det svenska vägnätet. Har föreskriven vägavgift inte betalats, får fordonet inte användas (25 §). Brukas fordonet ändå, ska polisen omhänderta fordonets registreringsskyltar (28 §). Lagen

innehåller straffbestämmelser som är likartade med de som finns i vägtrafikskattelagen (29–32 §§).

På skatteområdet finns flera regleringar avseende punktskatter som innehåller straffbestämmelser. Det handlar om *lagen (1994:1776) om skatt på energi*, *lagen (1994:1563) om tobaksskatt*, *lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror* och *lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter*.

I *lagen om skatt på energi* finns bestämmelser om energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt på bränslen samt energiskatt på el. Vid ikraftträdandet år 1995 ersatte lagen ett flertal äldre lagar på området, däribland *lagen (1992:1438) om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter* (prop. 1994/95:54). Bakgrunden till den nya lagen var dels att lagstiftningen behövde ändras med hänsyn till det svenska EU-medlemskapet, dels att det äldre regelverket behövde ses över lagtekniskt.

Såväl de straffbestämmelser som de sanktionsavgiftsbestämmelser som hade funnits i *lagen om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter* överfördes vid tillkomsten av *lagen om skatt på energi* i huvudsak oförändrade till denna (prop. 1994/95:54). Bestämmelserna hade, en kort tid innan den äldre lagen upphävdes, tagits in i denna för att sanktionera överträdelser av bestämmelser om märkning av oljeprodukter, som samtidigt infördes (prop. 1992/93:124). Reglerna om märkning syftade till att det skulle bli möjligt att skilja mellan hög- och lågbeskattad olja. Införandet av straffbestämmelserna innebär en nykriminalisering.

I *lagen om skatt på energi* kriminaliseras förfaranden som gör det möjligt att märkt olja kan användas som högbeskattad olja utan att sådan skatt betalas (10 kap. 1 §). Uppsåt krävs för att straffansvar ska inträda. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader. Har brottet rört betydande värden eller är det i annat fall att anse som grovt ska fängelse i högst två år dömas ut. Om gärningen är belagd med strängare straff enligt skattebrottslagen ska dock den lagen tillämpas i stället.

Försök och förberedelse till grovt brott är också kriminaliserat (10 kap. 2 §).

Bestämmelserna om sanktionsavgift innebär att ägaren, och i vissa fall brukaren, av fordon eller båt, vid felaktig användning av lågbeskattad olja ska påföras en särskild avgift (10 kap. 5–6 §§). Avgiften uppgår till 10 000 kr för personbil och båt samt till 10 000–50 000 kr för tyngre fordon. Om det finns särskilda skäl kan

beskattningsmyndigheten, som är den myndighet som påför avgiften, medge nedsättning av eller befrielse från avgiften (10 kap. 8 §).

Lagen om tobaksskatt trädde i kraft år 1995 och innebar en anpassning av skattereglerna på området i samband med Sveriges EU-medlemskap.

I lagens enda straffbestämmelse (6 §) stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som tillhandahåller cigaretter till försäljning på annat sätt än i originalförpackning försedd med särskild märkning med uppgift om detaljhandelspriset. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

I *lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror* finns särskilda regler om uttagande av skatt på privatinförsel av tobaksvaror från de nyare EU-medlemsländerna under vissa övergångsperioder (olika långa för olika länder). Lagen innehåller en straffbestämmelse som bl.a. straffbelägger vissa fall av underlåtenhet att lämna deklaration för en vara för vilken skatt ska betalas enligt lagen. Straffskalan upptar endast böter. Eftersom samtliga i lagen angivna övergångsperioder nu har utgått är det inte längre aktuellt att tillämpa straffbestämmelsen. Den har således blivit obsolet.

Lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter infördes år 1998 (prop. 1997/98:100). Den innehåller bestämmelser som ger Tullverket befogenhet att kontrollera att transporter av punktskattepliktiga varor sker i enlighet med EU:s punktskattedirektiv (2008/118/EG).

I lagens ursprungliga lydelse straffbelades med penningböter överträdelser av vissa skyldigheter enligt lagen, såsom skyldighet att stanna på anmaning, att legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet och att medföra föreskrivna ledsagardokument. Straffbestämmelserna innebar en nykriminalisering.

Det kriminaliserade området har därefter vidgats vid flera tillfällen.

År 2003 (prop. 2002/03:10) tillkom en straffbestämmelse om olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, som är subsidiär till smugglingslagen (5 kap. 1 §). Straffansvaret omfattar endast uppsåtliga gärningar. Straffbestämmelsen upptar en tredelad straffskala som föreskriver böter för ringa brott, fängelse i högst två år för brott av normalgraden samt fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt brott. I bestämmelsen ges möjlighet att genom frivillig rättelse undgå ansvar för brott. En särskild åtalsbegränsningsregel gäller också för olovlig förflyttning av punktskatte-

pliktiga varor. Sådant brott får åtalas av åklagare endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

År 2005 (prop. 2004/05:149) straffbelades, subsidiärt till ovan nämnda straffbestämmelse, uppsåtlig olovlig befattning med punktskattepliktiga varor som varit föremål för skattebrott (5 kap.1 a §). Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att de punktskattepliktiga varorna varit föremål för brott ska dömas till böter. Ringa fall är undantagna från straffansvar. För grovt brott är straffskalan lägst sex månaders fängelse och högst fyra år (5 kap. 1 b §). Beträffande grovt brott omfattar kriminaliseringen även försök, förberedelse och stämpling till brott (5 kap. 1 c §).

Den senaste utvidgningen av det kriminaliserade området skedde år 2011, då förberedelse till olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor som är att anse som grovt brott straffbelades. Bakgrunden till lagändringen var genomförandet av EU:s rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet (prop. 2010/11:76).

När det gäller skatteområdet ska avslutningsvis också beröras den numera upphävda *lagen (1923:116) om hundskatt*. Enligt lagen skulle skatt årligen erläggas till kommunen för varje hund som omfattades av skatteplikt. Den som hade hund var skyldig att anmäla innehavet till kommunen. Underlåten anmälan sanktionades antingen med avgift eller straff. En skattskyldig som medgav underlåten anmälan kunde av kommunen påföras dubbel hundskatt. Om sådant medgivande inte fanns kunde i stället saken anmälas till åtal och den skattskyldige dömas till böter. Samma straff stadgades för den som genom att lämna oriktiga uppgifter försökte undandra sig skattskyldighet och för den som inte anbringade föreskrivet skattemärke. Åtal fick väckas endast efter medgivande av kommun.

Åklagarutredningen var av uppfattningen (SOU 1992:61, s. 138 f.) att ärenden angående hundskatt utan vidare kunde hänföras till den kategori bagatellartade förseelser som inte borde belasta polis och åklagare om något annat sanktionssystem stod till buds. Ärendetypen framstod i och för sig som lämpad för andra typer av sanktioner. Sett ur ett bredare perspektiv var det dock tveksamt om de kostnader som var förbundna med hundskattesystemet täcktes av de intäkter som skatten genererade. Åklagarutredningen ansåg att det inte fanns några bärande motiv för att ha kvar någon form av central registrering av hundinnehav och föreslog därför att lagen

om hundskatt skulle upphävas och skyldigheten att betala sådan skatt avskaffas.

Regeringen, som höll med om att hundskatten hade en begränsad finansiell betydelse för kommunerna samt konstaterade att hundar inte längre utgjorde något samhällsproblem och att det kontrollbehov som hade motiverat lagens införande inte längre fanns, ställde sig bakom Åklagarutredningens förslag (prop. 1995/96:18). Lagen om hundskatt upphörde att gälla vid utgången av år 1995. I sammanhanget kan nämnas att år 2001 infördes genom lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar bestämmelser om att en hundägare är skyldig att märka och registrera sin hund. Denna reglering, som numera finns i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, är inte straffsanktionerad.

4.22 Finansmarknad

På finansmarknadsområdet finns en mängd specialstraffrättsliga författningar. Till de mer centrala hör *lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument* och *lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Dessa redovisas närmare nedan.

Lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument innehåller straffsanktionering av bl.a. insiderhandel. Den har föregåtts av ett flertal lagar på området.

Den första lagstiftning som direkt syftade till att hindra insiderhandel infördes år 1972, genom lagen (1971:827) om registrering av aktieinnehav. Regleringen innebar bl.a. att vissa uppräknade personkategorier, i eller med nära anknytning till bolagets ledning, var skyldiga att hos den som förde aktieboken registrera sina aktieinnehav i bolaget och ändringar i innehavet. Underlåten eller försent inkommen anmälan, felaktiga uppgifter i anmälan och vissa brister i registerföringen kunde medföra straff, nämligen böter eller fängelse upp till sex månader. I ringa fall dömdes inte till ansvar. Reglerna gällde sekundärt till BrB.

Genom lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden infördes direkta förbud mot insiderhandel (prop. 1984/85:157). Reglerna byggde på ett inskränkt, traditionellt insiderbegrepp. De hade således avseende endast på personer och information med särskild anknytning till aktiemarknadsbolag, men inte på allmänt kurspåverkande omständigheter. Lagen innehöll dels ett allmänt förbud

för personer med insynsställning i aktiemarknadsbolag att med kännedom om kurspåverkande ännu icke offentliggjorda omständigheter i det egna bolaget handla med dess aktier, dels ett förbud som gällde i den situation där en svensk juridisk person avsåg att förvärva aktierna i ett aktiemarknadsbolag (take-over). Kretsen av personer som skulle anses ha insynsställning i aktiemarknadsbolag, och därmed vara registreringspliktiga, utvidgades jämfört med motsvarande krets enligt lagen om registrering av aktieinnehav.

För grovt oaktsamt eller uppsåtligt brott mot förbuden om insiderhandel stadgades böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet var att anse som grovt var straffet fängelse i högst två år (28 §). Ansvar kunde inte utdömas för anstiftan eller medhjälp till insiderbrott. Det var straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader att bryta mot lagens anmälnings- och uppgiftsskyldighet.

Genom införandet av insiderlagen (1990:1342) utvidgades förbudet mot insiderhandel (prop. 1990/91:42). Som nämnts ovan hade den tidigare regleringen varit inriktad på insiderhandel i inskränkt mening, vilket innebar att en stor del av värdepappersmarknadens aktörer inte omfattades av lagens regler om handelsförbud. I förarbetena till 1990 års lag anfördes att alla de som agerade på värdepappersmarknaden borde omfattas av förbudet att göra affärer med kännedom om icke offentliggjorda omständigheter (s. 40). I den nya lagen intogs därför i stället en huvudregel av generell karaktär med förbud mot insiderhandel. Fler typer av värdepapper kom också att omfattas av regleringen. Insiderlagen innebar vidare att det blev möjligt att döma för medverkan till insiderbrott och att straffen för insiderbrott skärptes.

År 1997 utvidgades förbudet mot insiderhandel ytterligare; förbudet kom härefter att avse samtliga förekommande finansiella instrument (prop. 1995/96:215). Samtidigt avkriminaliserades förseelser mot anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt insiderlagen och ersattes med ett system med sanktionsavgift (särskild avgift). I förarbetena framhölls (a. prop. s. 46 ff.) att det var viktigt med fullständiga och korrekta uppgifter i insiderregistret, bl.a. för att underlätta beivrandet av insiderbrott, och att en avgift torde vara mer effektiv än ett bötesstraff genom att den kunde tas ut i närmare anslutning till överträdelsen. Övergången till ett avgiftssystem låg enligt regeringen också väl i linje med den rådande uppfattningen att förseelser med lågt straffvärde borde avföras från

det kriminaliserade området för att rättsväsendets resurser skulle kunna användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Sedan insiderlagstiftningen år 2000 (prop. 1999/2000:109) delades upp i en lag med straffrättsliga bestämmelser – insiderstrafflagen (2000:1086) – och en lag med administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet m.m. – lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument – återfinns bestämmelserna om sanktionsavgifter i den sistnämnda lagen. Regleringen om sanktionsavgifter har ändrats vid flera tillfällen, bl.a. år 2005, då en ny variant av avgiften tillkom (SFS 2005:383). Det finns olika beräkningsgrunder för avgiften beroende på vilket slags överträdelse det rör sig om. Exempelvis utgår för vissa överträdelser en avgift om 15 000 kr, medan för andra överträdelser avgiften bestäms inom intervallet 15 000–350 000 kr. I ytterligare andra fall utgår en avgift om 0,005–0,01 procent av bolagets noterade marknadsvärde inom intervallet 15 000–1 miljon kr. Ansvaret är objektivet, men om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl, kan den beslutande myndigheten, Finansinspektionen, helt eller delvis efterge avgiften. Ett beslut om att utta avgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vid införandet av insiderstrafflagen upphävdes lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. En straffbestämmelse om otillbörlig kurspåverkan, som hade funnits i sistnämnda lag, överfördes till insiderstrafflagen. Genom insiderstrafflagen skedde också en påtaglig nykriminalisering på området. Exempelvis tillkom brottet obehörigt röjande av insiderinformation och straffbeläggningen av såväl insiderbrott som otillbörlig kurspåverkan utvidgades till att omfatta även ringa fall. Den nya lagen innebar även straffskärpningar för vissa brott.

År 2005 ersattes insiderstrafflagen av den nu gällande lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (prop. 2004/05:142). Den nya lagen innehåller bl.a. bestämmelser som behövs för att genomföra ett EU-direktiv om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (2003/6/EG). Genom lagen utvidgades straffansvaret för insiderbrott ytterligare. Vidare ersattes brottet otillbörlig kurspåverkan av ett brott med vidare tillämpningsområde, otillbörlig marknadspåverkan, samt infördes en straffbelagd skyldighet för vissa aktörer på den finansiella marknaden att rapportera misstänkta transaktioner och att inte röja för kunden att rapportering har skett. Ytterligare en nyhet var att

straffansvar infördes för försök till insiderbrott och grovt insiderbrott.

I lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns i dag straffbestämmelser om insiderbrott (2 §), insiderförseelse (2 §), grovt insiderbrott (2 §), vårdslöst insiderförfarande (3 §), obehörigt röjande av insiderinformation (7 §), otillbörlig marknadspåverkan (8 §) och brott mot rapporteringskyldighet m.m. (13 §).

Kriminaliseringen av otillbörlig marknadspåverkan omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Ringa fall av oaktsamma brott är dock undantagna från straffansvar. Straffskalan för uppsåtligt brott är uppdelad i tre grader. För insiderbrott och otillåten marknadspåverkan av normalgraden föreskrivs fängelse i högst två år. Straffskalorna för grova brott sträcker sig från fängelse i lägst sex månader till högst fyra år. Brott mot rapporteringskyldighet m.m. är det enda brott vars straffskala enbart upptar böter.

År 2011 vidgades kriminaliseringen av osjälvständiga brottstyper (försök till insiderbrott och grovt insiderbrott) till att omfatta även förberedelse till grovt insiderbrott. Lagändringen syftade till att genomföra EU:s rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att, med undantag för den avkriminalisering av överträdelser mot anmälnings- och uppgiftskyldighet som skedde år 1997, har utvecklingen på området för insiderhandel m.m. från 1970-talet fram till i dag kännetecknats av en kraftigt ökande straffsanktionering. Såväl i förarbetena till insiderlagen (prop. 1990/91:42 s. 75) som i förarbetena till lagen om straff för marknadsmissbruk (prop. 2004/05:142 s. 159 f.) anfördes att den utvidgade kriminaliseringen förväntades leda till ökade kostnader för de brottsutredande myndigheterna och för domstolsväsendet.

Avslutningsvis bör också nämnas att det nuvarande marknadsmissbruksdirektivet (2003/6/EG) förväntas ersättas av en EU-förordning om marknadsmissbruk, som ska kompletteras av ett direktiv om straffrättsliga sanktioner för insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan. Enligt direktivet ska medlemsstaterna kriminalisera och införa straffrättsliga sanktioner för de allvarligaste formerna av insiderhandel, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk). Den 18 oktober 2012 tillsattes en särskild utredare som fick i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ändringar i den lagstiftning som rör insiderhandel

och otillbörlig marknadspåverkan på finansmarknadsområdet i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller EU-rättsliga krav och att utredning och bekämpning av marknadsmissbruk ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt (dir. 2012:108).

Lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som infördes år 2009 (prop. 2008/09:70), ersatte lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Genom lagen genomfördes det s.k. tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG), vilket inte bara omfattar åtgärder mot penningtvätt utan även åtgärder mot finansiering av terrorism.

I lagen anges de aktörer som den är tillämplig på (1 kap. 2 §). Det handlar om fysiska och juridiska personer som driver t.ex. bank- eller finansieringsrörelse, verksamhet för kansinospel eller verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor. Den nuvarande lagen är tillämplig på betydligt fler aktörer än 1993 års lag. I lagen ställs krav på aktörerna att de ska ha tillräckliga rutiner för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, för att sedan kunna agera därefter. Aktörerna åläggs bl.a. att granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som de misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism, och att, om misstanke kvarstår efter närmare analys, utan dröjsmål lämna alla relevanta uppgifter till Rikspolisstyrelsen (3 kap. 1 §). I lagen stadgas även förbud att röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats ut (3 kap. 4 §).

Det är straffbelagt med böter att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätta den beskrivna gransknings- och uppgiftsskyldigheten liksom att bryta mot nämnda meddelandeförbud (7 kap. 1 §). Straffbestämmelsen motsvarar paragrafer som tidigare fanns i dels 1993 års lag om penningtvätt (nykriminalisering år 1999, se prop. 1998/99:19), dels lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (nykriminalisering vid den lagens tillkomst, se prop. 2001/02:149).

2010 års penningtvättsutredning föreslår i betänkandet *Penningtvätt- kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, SOU 2012:12, bl.a. att lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska kompletteras med ett dispositionsförbud, vilket i korthet innebär att Rikspolisstyrelsen, under i lagen angivna förutsättningar, får besluta att egendom eller ett motsvarande värde inte får flyttas eller disponeras på annat sätt.

I sammanhanget kan också nämnas att 2010 års penningtvättsutredning föreslår att bestämmelserna om penninghäleri (9 kap. 6 a § BrB) och penninghäleriförseelse (9 kap. 7 a § BrB) ska upphöra att gälla och ersättas av en lag om penningtvätsbrott. Förslaget, som har berörts närmare i samband med kartläggningen av brottsbalksområdet (se avsnitt 3.3.2.2) innebär att det straffsanktionerade området utvidgas.

I det följande redovisas övriga specialstraffrättsliga författningar på finansmarknadsområdet i korthet.

Lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering innehåller flera straffbestämmelser, se 2 kap. 8–10 §§ och 3 kap. 15–16 §§.

Till de gärningar som kriminaliseras i 2 kap. hör t.ex. att bryta mot ett förordnande om valutareglering samt att lämna oriktig uppgift och därigenom föranleda att ett tillstånd till en valuta-transaktion beviljas, som annars inte skulle ha meddelats (2 kap. 8 §). Straffskalan för uppsåtligt brott upptar böter eller fängelse i högst ett år. För uppsåtligt brott som är grovt stadgas fängelse i högst två år (2 kap. 9 §). Även gärningar som begåtts av grov oaktsamhet är straffbara, men straffskalan innehåller då enbart böter. Ringa brott är undantagna från straffansvar. Försök till uppsåtliga brott är kriminaliserat (2 kap. 10 §).

I 3 kap. straffbeläggs överträdelse av uppgiftsskyldighet enligt lagen. Kriminaliseringen omfattar såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

För samtliga brott mot lagen gäller att allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av Riksbanken (2 kap. 12 § och 3 kap. 18 §).

Prisregleringslagen (1989:978) är en lag av beredskapskaraktär. Lagen innehåller ett flertal straffbestämmelser (39–45 §§). Åtal för vissa brott mot lagen får endast väckas efter medgivande av den myndighet som regeringen bestämmer (47 §).

I betänkandet *En ny ransonerings- och prisregleringslag*, SOU 2009:69, föreslås att prisregleringslagen och ransoneringslagen (1978:268) ska upphävas och ersättas av en gemensam lag.

I *lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank* och i *lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige* kriminaliseras överträdelse av bestämmelser om uppgiftsskyldighet (11 kap. 3 § respektive 10 kap 6 §).

Flera av de specialstraffrättsliga lagarna på finansmarknadsområdet innehåller enbart straffbestämmelser som avser gärningar av typen osant uppgiftslämnande i handling som upprättas i elektronisk form, oriktigt intygande att en elektronisk kopia överens-

stämmer med originalet osv. För straffbarhet krävs att åtgärden inneburit fara i bevishänseende. Kriminaliseringen omfattar huvudsakligen uppsåtliga gärningar. Straffskalorna sträcker sig från böter till fängelse i sex månader. För grovt brott kan dömas till högst två års fängelse. De lagar som här avses är *sparbankslagen (1987:619)* (12 kap. 1 §), *lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag* (8 kap. 5 b §), *lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag* (8 kap. 5 b §) och *lagen (1995:1570) om medlemsbanker* (14 kap. 1 §).

Straffbestämmelserna i de ovan nämnda lagarna omfattas av ett förslag om att upphäva de straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Förslaget innebär ingen avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.). Om förslaget träder i kraft kommer ingen av de fyra ovan nämnda lagarna att innehålla någon straffbestämmelse.

Straffsanktioneringen i en mängd lagar på finansmarknadsområdet avser enbart eller i huvudsak överträdelse av meddelandeförbud som har beslutats enligt respektive lag (t.ex. förbud mot att röja för kund eller för utomstående att vissa uppgifter har lämnats ut till åklagare eller att det pågår en förundersökning). Det handlar om *lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument* (8 kap. 5 §), *lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat* (10 kap. 2 §), *lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar* (12 kap. 9 §), *lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse* (1 kap. 13 §), *lagen (2004:46) om investeringsfonder* (2 kap. 20 b §), *lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden* (1 kap. 14 §), *lagen (2010:751) om betaltjänster* (3 kap. 16 §), *försäkringsrörelselagen (2010:2043)* (9 kap. 14 §) och *lagen (2011:755) om elektroniska pengar* (3 kap. 16 §). I samtliga lagar straffbeläggs såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma överträdelse av meddelandeförbud och upptas endast böter i straffskalan.

I de sex sist uppräknade lagarna finns bestämmelser om sanktionsavgifter, som tillkommit under 2000-talet. Införandet av sanktionsavgifterna, som inte i något fall har inneburit avkriminalisering, har bl.a. syftat till att öka flexibiliteten i sanktionssystemet och ge

Finansinspektionen utrymme för mer nyanserade bedömningar vid överträdelse av regelverket (se t.ex. prop. 2002/03:139 s. 386 f. om straffavgift i lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Reglerna i de olika lagarna är i huvudsak uppbyggda på samma sätt. De innebär att om ett kreditinstitut, ett fondbolag, ett värdepappersinstitut etc. har meddelats beslut om anmärkning eller varning enligt aktuell lag, får Finansinspektionen besluta om att också utta en straffavgift. Det ställs inte upp något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att straffavgift ska få påföras. Avgiften uppgår till lägst 5 000 kr och högst 50 miljoner kr (i något fall är maximumbeloppet 10 miljoner kr). Det finns dock vissa spärrar som begränsar hur hög avgiften i det enskilda fallet får bli, t.ex. att den inte får överstiga tio procent av omsättningen närmast föregående räkenskapsår. När straffavgiftens storlek bestäms, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som har föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått. Några jämningsmöjligheter finns inte. Beslut om att påföra straffavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt lagen om värdepappersmarknaden kan Finansinspektionen även utta en sanktionsavgift, som benämns särskild avgift, av emittent som inte offentliggör regelbunden finansiell information enligt vad som föreskrivs i lagen. Den särskilda avgiften ska uppgå till lägst 50 000 kr och högst 10 miljoner kr. Ansvar är objektivt, men regleringen innehåller jämningsmöjlighet vid ringa eller ursäktlig överträdelse eller om det annars finns särskilda skäl. Beslut om att påföra särskild avgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I sammanhanget bör också nämnas att det under 2000-talet har införts sanktionsavgifter i ett antal lagar på finansmarknadsområdet, som inte hör till de specialstraffrättsliga författningarna. Beslutande myndighet är i samtliga fall Finansinspektionen.

I lagen (2005:405) om försäkringsförmedling finns bestämmelser om straffavgift som är utformade i enlighet med det ovan beskrivna mönstret för straffavgifter i finansmarknadsregleringen. Vidare kan enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och enligt lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden tas ut en sanktionsavgift som betecknas särskild avgift. Bestämmelserna i lagen om handel med finansiella instrument innebär att avgiften i vissa fall ska fastställas inom intervallet 50 000 kr och 10 miljoner kr, i andra fall inom intervallet 15 000 kr och 5 miljoner kr. I lagen om offentliga uppköpserbudanden på

aktiemarknaden föreskrivs att avgiften ska bestämmas till lägst 50 000 kr och högst 100 miljoner kr. Ansvaret enligt båda lagarna är objektivt, men jämkningsmöjlighet finns.

Beslut om avgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Avslutningsvis kan konstateras att när det gäller annan reglering på finansmarknadsområdet än lagstiftningen som avser insiderhandel, penningtvätt och finansiering av terrorism, synes det straffsanktionerade området inte ha förändrats i någon nämnvärd mån. Sanktionsavgifter har på senare tid införts på bred front i denna reglering, men det har inte påverkat det kriminaliserade området.

4.23 Spel

På spelområdet finns det två specialstraffrättsliga författningar, *lotterilagen (1994:1000)* och *lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel*. Lotterilagen tillämpas i huvudsak på lotterier som anordnas för allmänheten (1 § lotterilagen). Med lotteri menas en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få (3 § lotterilagen). Lagen om anordnande av visst automatspel gäller däremot s.k. förströelsespel, d.v.s. spel som anordnas på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller som endast ger vinst i form av frispel på automaten (1 § lagen om anordnande av visst automatspel).

Lotterilagen trädde i kraft år 1995. Den ersatte då *lotterilagen (1982:1011)*, vilken i sin tur i väsentliga delar hade grundats på den tidigare gällande lotteriförordningen (1939:207).

När den nuvarande *lotterilagen* infördes (prop. 1993/94:182) innebar det en viss avkriminalisering. Den straffbestämmelse som togs in i lagen (54 §) motsvarade nämligen endast delvis den straffbestämmelse som fanns i 1982 års *lotterilag* (28 §). Båda lagarna straffbelade, subsidiärt till BrB, olovligt anordnande av lotteri och olovligt innehav av vissa automater samt föreskrev straffrihet för ringa fall. Enligt den äldre lagen straffbelades uppsåtliga och oaktsamma gärningar. I den nya lagen inskränktes dock straffansvaret vad gällde oaktsamma gärningar till att endast omfatta sådana som begåtts av grov oaktsamhet. Dessutom slopades i den nya lagen den tidigare kriminaliseringen av bl.a. överträdelse mot föreskrift i lagen eller föreskrift, villkor m.m. som meddelats med stöd av lagen, underlåtelse att lämna upplysningar m.m. som behövdes för

tillsynen och oriktigt uppgiftslämnande i ansökan om tillstånd. Avkriminaliseringen skedde mot bakgrund av att det i undersökningar hade framkommit att det hos polis- och åklagarmyndighet förekom få ärenden som gällde misstanke om sådana brott och att det i många fall bedömdes vara tillräckligt med ett vitesföreläggande för att nå det önskade resultatet (prop. 1993/94:182 s. 85 ff.) I lagstiftningsärendet framhölls vidare att straffbestämmelser som inte var tillräckligt motiverade, inte borde behållas. I sammanhanget bör tilläggas att möjligheten att förena förelägganden och förbud enligt lagen med vite var en nyhet jämfört med 1982 års lag. Andra nyheter var att straffskalorna skärptes och att det infördes en bestämmelse om grovt brott. Straffskalan för brott av normalgraden är sedan dess böter eller fängelse i högst sex månader och för grovt brott fängelse i högst två år.

Vissa av de gärningar som avkriminaliserades genom införandet av den nya lotterilagen, straffbelades på nytt år 1999 (prop. 1998/99:29). Straffbestämmelsen som då tillkom avsåg uppsåtligt främjande av deltagande i lotterier som anordnades utom landet. Gärningarna som straffbelades genom lagändringen var sedan tidigare både förbjudna och vitessanktionerade enligt lotterilagen. Ny teknik och ökad snabbhet i tekniken hade dock medfört ökade möjligheter för anordnare av lotterier utomlands att rikta lotterier mot Sverige och ökat attraktionskraften hos dessa lotterier. Detta befarades bl.a. medföra att principen om att inkomster från lotteri i huvudsak skulle tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet rubbades. Enbart vitesinstitutet var inte tillräckligt verkningfullt för att upprätthålla förbudet mot att främja deltagande i utländska lotterier, eftersom det saknades möjlighet att verkställa denna typ av vitesförelägganden utanför landets gränser. Straffsanktionering ansågs därför behövlig.

Lagen om anordnande av visst automatspel, som var en nyreglering när den infördes i början på 1980-talet (prop. 1981/82:203), syftade i första hand till att motverka uppkomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer i samband med spel på flipperspel och liknande automatspel. Regleringen innebar bl.a. att det ställdes krav på tillstånd för att i förvärvssyfte anordna förströelsespel. För uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av kravet på tillstånd stadgades böter eller fängelse i högst sex månader (9 §). Straffsanktioneringen omfattade även överträdelse av föreskrifter som ett tillstånd hade förenats med. Straffbestämmelserna innebar en nykriminalisering.

År 1990 vidgades lagens tillämpningsområde (prop. 1989/90:46) på så sätt att det därefter krävs tillstånd inte enbart för anordnande av automatspel i förvärvssyfte utan i fråga om allt anordnande av automatspel för allmänheten. Dessutom infördes tillståndskrav för den som enbart vill ställa upp en spelautomat i en lokal eller på en plats dit allmänheten har tillträde. Ett skäl till det ändrade tillämpningsområdet var att lagen inte ansågs tillräckligt effektiv när det gällde att motverka olämpliga ungdomsmiljöer (se a. prop. s. 8). Dessutom förekom det i betydande utsträckning illegalt spel på automaterna genom att spelande förenades med utbetalning i form av pengar eller varor och lagen ansågs inte erbjuda tillräckliga möjligheter att förhindra detta missbruk.

De ändringar som genomfördes i 1990 års lagstiftningsärende innebar också att lagens straffsanktionering utökades till att omfatta bl.a. överträdelse av kravet på tillstånd för att få ställa upp en spelautomat. Samtidigt begränsades det straffbara området genom att ringa fall undantogs från straffansvar.

Med anledning av genomförandet av EU:s tjänstedirektiv (2006/123/EG) inskränktes år 2009 straffbestämmelsen i lagen om anordnande av automatspel (prop. 2008/09:187). Ändringen innebar att det inte längre är straffbelagt att bryta mot föreskrifter som har meddelats i samband med att tillstånd beviljats. Numera aktualiseras därför straffansvar endast om verksamhet bedrivs utan tillstånd.

4.24 Officiell statistik

I *lagen (2001:99) om den officiella statistiken* finns bestämmelser om skyldighet för bl.a. näringsidkare, stiftelser, kommuner och landsting att lämna vissa uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte fullgör sin uppgiftsskyldighet eller lämnar oriktig uppgift kan dömas till böter, högst 1 000 kr (25 §). Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av den statistikansvariga myndigheten.

I lagen straffbeläggs också olovlig identifiering, d.v.s. att bryta mot ett i lagen föreskrivet förbud mot att sammanföra uppgifter i den officiella statistiken med andra uppgifter i syfte att utröna enskilds identitet (26 §). Bestämmelsen är subsidiär till straffsanktoneringen i BrB och personuppgiftslagen (1998:204). Ringa fall är

undantagna från straffansvar. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

4.25 Folkbokföring

I *folkbokföringslagen* (1991:481) finns en straffbestämmelse som föreskriver penningböter för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgör viss anmälningsskyldighet som föreskrivs t.ex. vid flyttning. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

Regleringen i folkbokföringslagen innebär att det är möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma förfarande.

Folkbokföringsutredningen har i sitt slutbetänkande *Folkbokföring* (SOU 2009:75) föreslagit att straffbestämmelsen ska upphävas. I betänkandet anförs (s. 502 f.) att om någon underlåter att anmäla flyttning kan den omständigheten att folkbokföringsdatabasen innehåller felaktiga uppgifter i och för sig få konsekvenser för andra delar av samhället, men att en sådan underlåtelse inte i sig kan anses så allvarlig att det krävs en straffsanktion. Utredningen är också tveksam till om en straffsanktion är ett effektivt medel för att motverka ett sådant beteende. Enligt utredningen kan det inte heller anses vara ett sådant beteende som rättsväsendets resurser i första hand bör användas till. Dessutom är det mycket få personer som döms för folkbokföringsbrott och straffet är lägsta tänkbara. Slutligen framhålls att ett upphävande av straffbestämmelsen även innebär att de särskilda problem som finns med att kombinera straff och vite försvinner. I tidigare lagstiftningsarbeten har nämligen regeringen anfört att enligt en allmän princip i svensk rätt bör det inte vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma förfarande.

4.26 Folkmord

Lagen (1964:169) om straff för folkmord tillkom med anledning av Förenta nationernas konvention om bestraffning av brottet folkmord av den 9 december 1948, som Sverige ratificerade år 1952. Lagstiftningsärendet (prop. 1953:14) omfattade även förslaget till BrB. Att bestämmelserna om folkmord inte placerades i BrB, utan i en särskild lag, motiverades med brottets säregna beskaffenhet (a. prop. s. 468).

Den som begår en straffbelagd gärning, för vilken det enligt lag är stadgat fängelse i fyra år eller mer, mot en nationell, etnisk, ras-mässigt bestämd eller religiös folkgrupp med avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis gör sig enligt lagen skyldig till folkmord (1 §). Straffskalan upptar fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Kriminaliseringen omfattar även försök, förberedelse och stämpling till folkmord samt underlåtenhet att avslöja sådant brott (2 §).

Den självständiga straffbestämmelsen om folkmord innebar ingen utvidgning av det kriminaliserade området, men däremot att det blev möjligt att döma till strängare straff för vissa gärningar. Straffbeläggningsen av de osjälvständiga brottsformerna utgjorde dock delvis en nykriminalisering.

Internationella straffrättsutredningen har i sitt betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion*, SOU 2002:98, föreslagit att lagen om straff för folkmord upphävs och att det i stället införs en ny lag om internationella brott som omfattar folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Förslaget har samband med inrättandet av Internationella brottmålsdomstolen som en permanent institution. Under våren 2013 väntas regeringen lägga en proposition om en ny lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som bygger på Internationella straffrättsutredningens förslag.

4.27 Terrorism

På 2000-talet har det tillkommit flera specialstraffrättsliga författningar som har sin bakgrund i internationella konventioner eller inom EU antagna rambeslut avseende åtgärder mot terrorism. Det handlar om *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet*, *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott* och *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*.

Samtliga lagstiftningsärenden har inneburit att särskilda bestämmelser om utvidgad svensk domsrätt har införts – domsrätt oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten – antingen i den nya lagen eller i 2 kap. BrB. Det ska dock påpekas att åtal för brott som begåtts utom riket kräver tillstånd av regeringen (se 2 kap. 5 § BrB).

Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, som trädde i kraft år 2002, föranleddes av Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism av den 9 december 1999 (prop. 2001/02:149).

I förarbetena anfördes att konventionens ansvarsbestämmelser till stor del motsvarades av de svenska bestämmelserna om förberedelse och medverkan till brott, men att svensk lagstiftning inte till alla delar uppfyllde de krav som konventionen ställde. Exempelvis krävdes enligt konventionen att straffsanktioneringen omfattade försök till förberedelse. Enligt regeringen framstod det dock som mindre lämpligt att genomföra de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna genom att kriminalisera försök till förberedelse till brott. I stället föreslogs att konventionens krav skulle uppfyllas genom införandet av en självständig brottsform. (Se a. prop. s. 38 ff.)

I lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet kriminaliseras, som ett självständigt brott, att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarliga brott (3 §). Vad som betraktas som särskilt allvarlig brottslighet definieras i en bestämmelse (2 §). Det handlar t.ex. om mord, dråp och människorov om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall döms inte till ansvar.

Straffsanktioneringen omfattar även försök till brott (4 §).

Enligt en konkurrensklausul ska ansvarsbestämmelserna i lagen inte tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i BrB eller i lagen om straff för terroristbrott (5 §).

Sammanfattningsvis innebar införandet av lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet inte någon fullständig nykriminalisering, men däremot en klar utökning av det straffsanktionerade området.

Genom *lagen om straff för terroristbrott* har Sverige införlivat ett inom EU antaget rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF). Lagen trädde i kraft år 2003 (prop. 2002/03:38).

Regleringen innebär att den som begår en gärning som räknas upp i lagen – mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand, sabotage, kapning m.m. – ska dömas för terroristbrott om vissa kvalificerade rekvisit är uppfyllda (2–3 §§). Till att börja med

ska gärningen objektivt sett kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att gärningsmannen begår gärningen med avsikt, dvs. direkt uppsåt, att den ska leda till viss effekt. Avsikten med gärningen ska vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, eller att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Att straffsanktioneringen av terroristbrott reglerades i en särskild lag motiverades av regeringen (a. prop. s. 74) med att det var mindre lämpligt att föra in bestämmelsen om terroristbrott i BrB, eftersom den omfattade även gärningar som återfanns i specialstraffrättslig lagstiftning. Därtill kom att lagtexten måste bli tämligen omfattande och att det därför krävdes att den delades upp i flera paragrafer.

Straffskalan för terroristbrott upptar fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. För mindre grova brott föreskrivs fängelse i lägst två år och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen föreskrivs i BrB, gäller dock vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är straffbelagt (4 §).

Avslutningsvis kan konstateras att lagen om straff för terroristbrott inte innebar någon vidgning av det kriminaliserade området, utan i huvudsak att vissa särskilt angivna gärningar under vissa förutsättningar ska bedömas efter en strängare straffskala. I sammanhanget kan nämnas att regeringen anförde (a. prop. s. 60) att lagen torde få betydelse utöver det faktum att en strängare straffskala ska tillämpas på brott som betraktas som terroristbrott. Enligt regeringens uppfattning torde nämligen att bli dömd för terroristbrott medföra att personen i fråga stämplades såsom utgörande en allmän fara för allmän säkerhet.

Lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism och EU:s rambeslut från år 2008 om ändring av 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF). Lagen trädde i kraft år 2010 (prop. 2009/10:78).

Det anfördes i förarbetena (a. prop. s. 30 f.) att den svenska regleringen till stora delar motsvarade åtagandena enligt konventionen och rambeslutet, men att det kunde ifrågasättas om svensk rätt fullt ut tillgodosåg de kriminaliseringskrav som följde av dessa. Lagstiftning fick därför anses erforderlig.

Genom lagen infördes ett särskilt straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning, se 3 §), eller söker förmå någon annan, i annat fall, att begå eller annars medverka till sådan brottslighet (rekrytering, se 4 §). Det infördes även ett särskilt straffansvar för den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, se 5 §). Straffansvaret omfattar inte ringa fall (7 §).

Vad som menas med särskilt allvarlig brottslighet anges i en bestämmelse (2 §), som har utformats med definitionen av motsvarande begrepp i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet som förebild. Begreppets innebörd i de båda lagarna överensstämmer dock inte fullt ut.

För de i lagen straffbelagda gärningarna föreskrivs fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i BrB eller i lagen om straff för terroristbrott.

Stora delar av det område som straffbeläggs i lagen var straffsanktionerat redan innan lagen infördes. Till en del innebar dock lagen en nykriminalisering. Dessutom innebar lagen att vissa gärningar som tidigare hade varit straffbara som osjälvständiga brott i stället straffbelades som självständiga brott.

4.28 Kontaktförbud

Lagen (1988:688) om kontaktförbud, som fram till den 1 oktober 2011 rubricerades ”lag om besöksförbud”, tillkom i syfte att förbättra skyddet för dem som förföljs och trakasseras, särskilt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp (prop. 1987:88:137).

Genom lagen infördes möjlighet för allmän åklagare att meddela förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter den personen. Sådant förbud, som benämndes besöksförbud, fick meddelas om det på grund av särskilda omständigheter fanns risk för att den mot vilken förbudet avsågs gälla skulle komma att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avsågs skydda. I lagtexten angavs att vid bedömningen av om sådan risk förelåg skulle särskilt beaktas om den mot vilket förbudet avsågs gälla hade begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Om det kunde antas att ett besöksförbud inte var tillräckligt, gav lagen möjlighet att i stället meddela ett utvidgat besöksförbud. Genom ett sådant beslut kunde en person förbjudas att uppehålla sig i närheten av den andra personens bostad eller arbetsplats eller något annat ställe där den personen brukade vistas. Besöksförbud fick meddelas för högst ett år, men kunde förlängas med högst ett år i taget.

I lagen intogs en straffbestämmelse som stadgade böter eller fängelse i högst sex månader för uppsåtlig överträdelse av besöksförbud (24 §). Ringa fall undantogs från det straffbara området. Åtal fick väckas av allmän åklagare endast efter angivelse av målsäganden eller om åtal var påkallat från allmän synpunkt (25 §).

Sedan lagen infördes har det gjorts ett flertal ändringar i regleringen, den första redan år 1990. Med motiveringen att dittillsvarande erfarenheter av lagen hade visat att den var ett alltför trubbigt instrument när det gällde att förhindra förföljelse och trakasserier av utsatta kvinnor, höjdes straffmaximum till fängelse i ett år samt slopades den särskilda åtalsregeln (1989/90:JuU5).

Efter ändringar som genomfördes år 2003 (prop. 2002/03:70) kan besöksförbud avse större geografiska områden än tidigare, s.k. särskilt utvidgat besöksförbud. Dessutom blev det möjligt att låta besöksförbud avse den gemensamma bostaden, om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person som förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa eller frid (besöksförbud avseende gemensam bostad).

De senaste ändringarna skedde år 2011, då bl.a. lagens rubrik ändrades och uttrycket besöksförbud genomgående ersattes av kontaktförbud (prop. 2010/11:45). I syfte att stärka förbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge, infördes bl.a. möjlighet att använda elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Det tillkom också en straffbestämmelse om hindrande av elektronisk övervakning (25 §). Enligt bestämmelsen ska den som har meddelats ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt regeringen (a. prop. s. 63) fanns det ett behov av att kunna ingripa med en sanktion vid underlåtenhet att medverka till övervakningen och en straffsanktion framstod som den enda möjligheten att säkerställa att övervakningen kunde komma till stånd och effektivt motverka överträdelse. Regeringen anförde också att, med hänsyn till den påtagliga risk för skadeverkningar som sådana överträdelse kunde medföra, inte minst i förhållande till den som kontaktförbudet avsågs skydda, måste en straffsanktion anses vara motiverad av överträdelsens allvar.

När regleringen om besöksförbud (numera kontaktförbud) infördes i slutet av 1980-talet innebar den en nykriminalisering. Den nya uppgift som genom lagen lades på rättsväsendet – handläggning av ärenden om besöksförbud – bedömdes dock inte i någon större utsträckning komma att ta åklagarväsendets resurser i anspråk (prop. 1987/88:137 s. 38 f.). För polisen och domstolarna uppskattades införandet av besöksförbud komma att innebära endast marginella förändringar. De ändringar av regleringen som genomfördes år 2003 (möjlighet att meddela förbud som omfattade större geografiska områden än tidigare och förbud avseende gemensam bostad) bedömdes inte heller leda till några större merkostnader (prop. 2002/03:70 s. 67 f.). I förarbetena till 2011 års ändringar anfördes (prop. 2010/11:45 s. 75 f.) att arbetet med den nya uppgift som då lades på rättsväsendet – handläggningen av ärenden om elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud – främst skulle komma att belasta polisväsendet som skulle verkställa den elektroniska övervakningen. För åklagarna och domstolarna bedömdes däremot den ökade arbetsbelastningen bli liten. Mot bakgrund av de resurstillskott som rättsväsendet hade fått sedan en

tid tillbaka, ansågs det inte nödvändigt med ytterligare resurstilldelning med anledning av lagändringarna.

4.29 Aktiebolag och andra associationsformer

När den nuvarande *aktiebolagslagen* (2005:551) trädde i kraft år 2006 (prop. 2004/05:85), ersatte den aktiebolagslagen (1975:1385).

I förarbetena till 1975 års lag anfördes (prop. 1975:103 s. 567) att straffbestämmelserna i den äldre aktiebolagsregleringen var onödigt omfattande och att reglerna borde kunna göras enklare och mer lättöverskådliga. En utgångspunkt angavs vara att det i aktiebolagslagen inte behövdes straffbestämmelser som täcktes av BrB:s straffbestämmelser. Vidare uttalades att från principiell synpunkt borde straffsanktion användas endast om överträdelsen medförde verklig skada eller fara för samhället eller enskild och om frågan inte bättre reglerades på annat sätt, t.ex. med skadestånd eller administrativ kontroll i förening med vitesföreläggande. Mot denna bakgrund utmönstrades en rad straffbestämmelser som hade funnits i äldre aktiebolagsrätt.

Endast ett mindre antal straffbestämmelser togs in i 1975 års lag. De gällde främst vissa fall av underlåtenhet, däribland underlåtenhet att föra aktiebok, att kalla till styrelsesammanträde och att tillhandahålla underlag inför styrelsebeslut. Straff kunde också komma i fråga när ett privat aktiebolag eller dess aktieägare sökte sprida bolagets aktier eller vissa andra av bolaget utgivna värdepapper till allmänheten och när låneförbudet i lagen överträdades.

År 2002 utvidgades straffsanktioneringen enligt 1975 års lag genom att det infördes en särskild straffbestämmelse riktad mot utseendet av s.k. målvakter i aktiebolag (prop. 2000/01:150).

Vid tillkomsten av 2005 års aktiebolagslag uttalades (prop. 2004/05:85 s. 494) att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället borde användas med försiktighet samt att kriminalisering inte heller var det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Liksom vid införandet av 1975 års lag anförde regeringen att överträdelser av aktiebolagslagens bestämmelser borde straffsanktioneras endast i den utsträckning det saknades andra lämpliga sanktioner, som t.ex. skadestånd eller vite.

I 2005 års lag begränsades tillämpningsområdet för straffbestämmelsen angående förande av aktiebok. I övrigt överfördes straff-

bestämmelserna från 1975 års lag i sak oförändrade till den nya aktiebolagslagen (30 kap. 1 §). Det subjektiva kravet för straffbarhet varierar mellan straffbuden. I vissa fall krävs uppsåt (utseende av målvakter m.m.) medan det i andra fall är tillräckligt med grov oaktsamhet (överträdelse av låneförbud m.m.) eller t.o.m. enbart oaktsamhet (underlåtenhet att föra aktiebok m.m.). För samtliga straffbelagda gärningar sträcker sig straffskalan från böter till fängelse i högst ett år.

År 2006 (prop. 2005/06:135) infördes en ny straffbestämmelse i aktiebolagslagen (30 kap. 2 §). I bestämmelsen straffbeläggs bl.a. att lämna osann uppgift i en handling som upprättas i elektronisk form och att i ett ärende oriktigt intyga att en elektronisk handling överensstämmer med originalet. För straffansvar krävs dessutom att åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffbeläggningsen omfattar huvudsakligen uppsåtliga gärningar. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

I betänkandet *Förenklningar i aktiebolagslagen m.m.*, SOU 2009:34, föreslås en rad ändringar som har till syfte att förenkla för de små aktiebolagen. Utredningen om ett enklare aktiebolag föreslår bl.a. att de obligatoriska uppgifterna som enligt 3 kap. 1 § ska anges i bolagsordningen ska begränsas för privata aktiebolag till bolagets firma, säte och verksamhetsföremål. Vidare föreslås avskaffande av aktiebrev och ökade möjligheter för privata aktiebolag att förvärva egna aktier. I betänkandet föreslås även att förbudet mot närstående lån och förbudet mot förvärvslån för privata aktiebolag, ska tas bort. I straffrättsligt hänseende medför denna ändring att kriminaliseringen mot brytande av de nämnda förbuden tas bort när det gäller privata aktiebolag. Däremot kvarstår straffbestämmelsen för publika aktiebolag (a. bet. s. 366). Under sommaren 2013 väntas regeringen lägga en proposition om ett enklare aktiebolag.

I *lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar* finns motsvarigheter till vissa av straffbestämmelserna i aktiebolagslagen. Exempelvis straffbeläggs även i lagen om ekonomiska föreningar uppsåtlig eller oaktsam underlåtenhet att kalla till styrelsesammanträde eller att tillhandahålla underlag inför styrelsebeslut (16 kap. 1 §), liksom vissa, huvudsakligen uppsåtliga, förfalsknings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar (16 kap. 1 a §). Straffskalorna för de aktuella brotten överensstämmer med vad som föreskrivs i aktiebolagslagens bestämmelser.

I lagen om ekonomiska föreningar kriminaliseras dessutom (16 kap. 1 §) dels underlåtelse att föra medlemsförteckning eller hålla sådan förteckning tillgänglig, dels överträdelse av en bestämmelse i lagen om att endast ekonomisk förening får i sin firma använda uttrycket ekonomisk förening eller förkortning därav. I samtliga fall omfattar straffansvaret såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Det föreskrivna straffet är böter.

I betänkandet *En ny lag om ekonomiska föreningar*, SOU 2010:90, föreslås bl.a. att en ny lag om ekonomiska föreningar ska ersätta den nuvarande. Det område som ska straffsanktioneras i den nya lagen stämmer i väsentlig mån överens med vad som gäller i dag. I några avseenden innebär dock förslaget en utvidgning av det straffbelagda området. Exempelvis föreslås att s.k. målvaktsbestämmelser, liknande de som finns i aktiebolagslagen (30 kap. 1 § andra och tredje styckena), ska tas in i den nya lagen och att överträdelser av dessa ska straffsanktioneras (a. bet. s. 966 ff.).

Flera författningar på det associationsrättsliga området innehåller straffbestämmelser som utgör motsvarigheter till straffbestämmelserna i lagen om ekonomiska föreningar eller hänvisar till vad som föreskrivs i dessa. Det handlar bl.a. om *bostadsrättslagen* (1991:614), *lagen (1983:1046) om skyldighet för vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag att föra lägenhetsförteckning m.m.*, *lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt*, *lagen (2006:595) om europakooperativ*, *lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter*, *stiftelselagen (1994:1220)* och *handelsregisterlagen (1974:157)*. Dessa författningar berörs kortfattat i det följande.

Bostadsrättslagen upptar en bestämmelse som innebär att alla straffbestämmelser i lagen om ekonomiska föreningar, utom den som avser skyldighet att föra och hålla tillgänglig medlemsförteckning, gäller i tillämpliga delar i fråga om bostadsrättsföreningar (10 kap. 2 §). Underlåtenhet att föra medlems- eller lägenhetsförteckning, underlåtenhet att hålla medlemsförteckning tillgänglig m.m. kriminaliseras i stället i en särskild bestämmelse (10 kap. 3 §), som även straffbelägger upplåtelse av andels- eller bostadsrätt i strid mot lagens föreskrifter och otillåtet tagande av förskott. Straffansvaret enligt den särskilda bestämmelsen omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Straffskalan upptar enbart böter.

I *lagen om skyldighet för vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag att föra lägenhetsförteckning m.m.* finns en straffbestämmelse (5 §) som stadgar böter för styrelseledamot eller likvidator

som inte iakttar vad som föreskrivs i lagen angående upprättande av lägenhetsförteckning, dess innehåll m.m.

Enligt ett stadgande i *lagen om kooperativ hyresrätt* ska vissa av straffbestämmelserna i lagen om ekonomiska föreningar tillämpas även i fråga om kooperativa hyresrättsföreningar (6 kap. 2 §). Det handlar dels om bestämmelserna som straffbelägger underlåtenhet att kalla till styrelsesammanträde och liknande, dels om straffbestämmelserna avseende förfalsknings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar. Lagen innehåller även särskilda straffbestämmelser, med enbart böter i straffskalan, som avser underlåtenhet att föra medlemsförteckning m.m., användande av firma i strid med lagens bestämmelser och otillåtet tagande av förskott. Straffsanktioneringen omfattar både uppsåtliga och oaktsamma gärningar.

I *lagen om europakooperativ* stadgas (38 §) att straffbestämmelserna i lagen om ekonomiska föreningar som rör dels underlåtenhet att kalla till styrelsesammanträde och liknande, dels underlåtenhet att föra och hålla tillgänglig medlemsförteckning, ska tillämpas på europakooperativ.

Lagen om förvaltning av samfälligheter innehåller ett straffstadgande (29 §). I det straffbeläggs med böter att bryta mot förbudet för annan än en samfällighetsförening att använda ordet samfällighetsförening i sin firma. Till skillnad från motsvarande straffbestämmelse i lagen om ekonomiska föreningar, som omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser, är endast uppsåtliga gärningar straffbara.

Slutligen innehåller såväl *stiftelselagen* som *handelsregisterlagen* straffbestämmelser angående förfalsknings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar (9 kap. 12 § stiftelselagen och 23 § handelsregisterlagen). Handelsregisterlagen upptar dessutom ytterligare ett par straffbestämmelser (22 §). I en bestämmelse, som är subsidiär till BrB, stadgas böter för den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet meddelar oriktig eller vilseledande uppgift i ansökan eller anmälan till registreringsmyndigheten eller i handling som fogats därvid. Vidare föreskrivs penningböter för den som försummar föreskriven ansökan eller anmälan eller, där sådan ansökan eller anmälan avskrivits eller avslagits eller registrering hävts, försummar att göra ny föreskriven ansökan eller anmälan.

Som framgått av redogörelsen ovan upptar flera av författningarna på det aktuella området straffbestämmelser angående förfalsk-

nings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar. Dessa straffbestämmelser omfattas av ett förslag om att upphäva straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Förslaget innebär ingen avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.).

4.30 Redovisning och revision

Specialstraffrättsliga författningar som rör området redovisning och revision, i vidsträckt bemärkelse, är bl.a. *årsredovisningslagen* (1995:1554), *revisionslagen* (1999:1079), *lagen* (1967:531) *om tryggande av pensionsutfästelse m.m.* och *revisorslagen* (2001:883).

Årsredovisningslagen innehåller bestämmelser om upprättande och offentliggörande av årsredovisning, koncernredovisning och delårsrapport. I lagen straffbeläggs (8 kap. 3 b §) att lämna osann uppgift i ett bevis, som har upprättats i elektronisk form, om att balansräkning och resultaträkning har fastställts för ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Beträffande vissa handlingar som ska ges in till registreringsmyndigheten föreskrivs även straffansvar för oriktigt intygande att en elektronisk kopia överensstämmer med originalet. I båda fallen krävs för straffansvar att åtgärden innebär fara i bevishänseende och att gärningen begåtts uppsåtligen. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Revisionslagen och *lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m.* innehåller liknande straffbestämmelser. Revisionslagens enda straffbestämmelse (40 a §) avser osant uppgiftslämnande i handling som upprättas i elektronisk form. I *lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m.* finns en straffbestämmelse om oriktigt intygande att en elektronisk handling överensstämmer med originalet (37 §).

Straffbestämmelserna om osann uppgift och osant uppgiftslämnande i de tre ovan nämnda lagarna omfattas av ett förslag om att upphäva de straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och*

sanningsbrotten, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Förslaget innebär ingen avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.). Om förslaget genomförs kommer ingen av de ovan nämnda lagarna att innehålla någon straffbestämmelse.

Enligt *lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m.* kan arbetsgivares utfästelse om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande tryggas genom särskild redovisning av pensionsskuld eller avsättning av medel till pensionsstiftelse. I lagen finns, utöver den ovan nämnda straffbestämmelsen om oriktigt intygande, en straffbestämmelse som avser arbetsgivares uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser av vissa bestämmelser i lagen angående särskild redovisning av pensionsskuld (8 §). Straffet är böter.

Revisorslagen innehåller bl.a. bestämmelser om godkännande och auktorisation av revisorer. I lagens enda straffbestämmelse (38 §) kriminaliseras att obehörigen utge sig för att vara godkänd eller auktoriserad revisor. Straffet är böter.

4.31 Förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde

Lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall hette ursprungligen *lagen ”om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall”*. I förarbetena angavs att lagen utgjorde ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och syftade till att försvåra sådan oseriös rådgivningsverksamhet som ofta utgjorde en förutsättning för ekonomisk brottslighet (prop. 1984/85:90). Genom lagen infördes en straffbestämmelse som kompletterade det allmänna medverkansansvaret enligt 23 kap. BrB. Dessutom blev det möjligt för domstol att förbjuda den som i rådgivningsverksamheten hade gjort sig skyldig till brott, som inte var ringa, att utöva rådgivningsverksamhet under viss tid. Överträdelse av ett sådant förbud straffsanktionerades.

År 2001 genomfördes vissa ändringar i *lagen* (prop. 2000/01:105). Utöver att *lagen* fick sin nuvarande rubricering, innebar ändringarna bl.a. att lagens tillämpningsområde utvidgades till att omfatta

inte bara rådgivning utan även annat juridiskt eller ekonomiskt biträde.

I dag kriminaliseras i lagen att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde och därvid av grov oaktsamhet främja en straffbelagd gärning (2 §). Brottsrubriceringen är vårdslöst biträde. Med juridiskt eller ekonomiskt biträde avses i lagen yrkesmässig rådgivning eller annat yrkesmässigt biträde som lämnas åt någon annan och som är av juridiskt eller ekonomiskt slag (1 §).

Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till 23 kap. 4 § BrB, dvs. den ska inte tillämpas om främjandet utgör medverkan till brott enligt brottsbalken. Bestämmelsen ska heller inte tillämpas om straff enligt särskild föreskrift inte kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Straffskalan innehåller böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. Ringa fall är undantagna från straffbarhet.

Enligt lagen får vidare förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde meddelas den som när sådant biträde lämnats har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa (3 §). Sådant förbud får meddelas för en tid av högst tio år. Uppsåtlig överträdelse av förbud är straffbelagd med fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (8 §).

4.32 Fastighetsbildning

Fastighetsbildningslagen (1970:988) upptar endast en straffbestämmelse (5 kap. 35 §). Vad som straffbeläggs är att uppsåtligen överträda lantmäterimyndighetens förordnande om vissa inskränkningar i sakägares rätt att utnyttja fastighets naturtillgångar under pågående fastighetsbildning (förbud mot skogsavverkning m.m.). Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen syftar till att skydda förrättningsverksamheten och motverka onödiga kostnader för lantmäterimyndigheten (prop. 1969:128). Om ett av lantmäterimyndigheten meddelat förbud mot t.ex. skogsavverkning överträds kan det nämligen orsaka kostnader och besvär för myndigheten bl.a. genom att förutsättningarna för fastighetsbildningsplanen rubbas.

4.33 Hyresreglering m.m.

Jordabalken innehåller endast ett fåtal straffbestämmelser. Bortsett från ett straffstadgande som avser inskrivningsärenden (19 kap. 11 a §, oriktigt intygande att en elektronisk handling överensstämmer med originalet), hänför sig straffbestämmelserna i balken huvudsakligen till hyresregleringen (12 kap. 65–65 a §§). Syftet med hyresregleringens straffbestämmelser är att motverka s.k. svart handel med bostadslägenheter.

I den ena bestämmelsen, som infördes år 1973 (prop. 1973:23), straffbeläggs att uppsåtligen uppställa villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet (12 kap. 65 §). Ursprungligen omfattade straffskalan böter eller fängelse i ett år och för att åklagare skulle få väcka åtal krävdes att det var påkallat ur allmän synpunkt. Genom lagändringar några år efter införandet (prop. 1977/78:175) ändrades straffmaximum till sex månaders fängelse, samtidigt som en särskild straffskala tillkom för grovt brott (fängelse i högst två år). Åtalsregeln ersattes med en regel om ansvarsfrihet för ringa fall.

Genom sistnämnda lagstiftningsärende infördes också den andra straffbestämmelsen i jordabalkens hyresreglering (12 kap. 65 a §). I den kriminaliseras i dag att ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Vid bestämmelsens tillkomst gjordes inte undantag för fritidsbostäder, utan detta skedde genom lagändring år 1985 (BoU 1984/85:12). Straffansvaret omfattar endast uppsåtligt brott. Straffskalan är densamma som för uppställande av villkor om särskild ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av bostadslägenhet. Någon bestämmelse om straffrihet för ringa fall finns dock inte.

Straffbestämmelsen i 19 kap. 11 a § 3 stycket om oriktigt intygande att en elektronisk handling överensstämmer med originalet omfattas av ett förslag om att upphäva de straffbestämmelser i specialstraffrätten som rör elektroniskt uppgiftslämnande (se lagrådsremiss *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, överlämnad den 31 januari 2013). Bakgrunden till förslaget är att det samtidigt föreslås dels att urkundsbegreppet i BrB ska utvidgas, dels att bestämmelserna i 15 kap. 10–15 §§ BrB ska omfatta även uppgifter som lämnas i elektronisk form. Förslaget innebär ingen avkriminalisering, men däremot att straffansvar för oriktig information i

elektronisk miljö i stället kommer att bedömas utifrån de generella reglerna i BrB (se a.a.).

När det gäller kriminalisering på hyresregleringens område bör också nämnas att det finns straffbestämmelser i *lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen* (9 och 12 §§). Ansvar enligt dessa bestämmelser torde dock inte längre kunna komma i fråga, eftersom överträdelserna som straffbeläggs ska ha begåtts under vissa perioder på 1970-talet och då preskriptionstiden för brotten är två år.

4.34 Inkasso och kreditupplysning

Inkassolagen (1974:182) syftar främst till att undanröja riskerna för att gäldenärer utsätts för otillbörliga inkassoåtgärder eller i övrigt tillfogas onödig skada eller olägenhet genom inkassoverksamhet (prop. 1974:42). Lagens tillämpningsområde omfattar såväl s.k. egeninkasso, dvs. när en fordringsägare som själv driver näringsverksamhet driver in fordringar som uppkommit i den egna verksamheten, som inkassoverksamhet som drivs av ombud. För sistnämnda typ av inkassoverksamhet krävs tillstånd av Datainspektionen, utom för företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller för den som är advokat.

I dag, liksom enligt lagens ursprungliga lydelse, stadgas böter eller fängelse i ett år för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd eller lämnar osann uppgift till tillsynsmyndigheten (17 §). Vid lagens tillkomst i mitten på 1970-talet utgjorde straffbestämmelserna en nykriminalisering.

Inkassolagens straffsanktionering har vidgats vid ett par tillfällen (prop. 1980/81:10 och prop. 1984/85:90). Det har under 1980-talet gjorts straffbart att överträda dels vissa lagbestämmelser eller myndighetsföreskrifter om register i inkassoverksamhet, dels vissa myndighetsföreskrifter om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden. Straffskalan för sådana brott är densamma som för övriga brott mot inkassolagen.

Kreditupplysningslagen (1973:1173) avser i första hand att undanröja riskerna för att kreditupplysningsverksamhet medför otillbörliga intrång i kreditsökandes personliga integritet (prop. 1973:155). Lagen, som vid införandet innebar en nyreglering, innehåller bl.a. bestämmelser om tillståndskrav för att få bedriva kreditupplysningsverksamhet och bestämmelser om hanteringen av kreditupplysningsuppgifter.

Straffbestämmelserna i kreditupplysningslagen (19 §) liknar i stor utsträckning de som finns i inkassolagen. Exempelvis föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver kreditupplysningsverksamhet utan tillstånd, lämnar osann uppgift till tillsynsmyndigheten eller bryter mot villkor som har meddelats av Datainspektionen om t.ex. hur det ska förfaras med register vid upphörande eller flytt till annat land av kreditupplysningsverksamhet. Enligt kreditupplysningslagen kan samma straff också följa på överträdelse av bestämmelser om hanteringen av kreditupplysningsuppgifter. Dessutom innehåller kreditupplysningslagen en straffbestämmelse, med enbart böter i straffskalan, som stadgar straffansvar bl.a. för den som genom oriktiga uppgifter uppsåtligen föranleder att någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet lämnar ut en kreditupplysning utan att ha grund till det enligt lagen. Ringa fall är undantagna från straffansvaret enligt sistnämnda straffbestämmelse.

På senare tid har genomförts lagändringar som innebär att kreditupplysningslagens integritetsskyddande bestämmelser i större utsträckning än tidigare har gjorts tillämpliga när kreditupplysningar tillhandahålls ur databaser, t.ex. genom internet (prop. 2009/10:151). Genom lagändringarna har det straffsanktionerade området indirekt utökats.

Sammanfattningsvis innebar såväl inkassolagens som kreditupplysningslagens införande i mitten av 1970-talet nykriminaliseringar. Utvecklingen därefter har medfört viss vidgning av de i respektive lag straffbelagda områdena.

4.35 Utsökning och konkurs

I *utsökningsbalken* finns endast en straffbestämmelse, 7 kap. 25 §. Bestämmelsen ger ett förstärkt skydd för borgenärskollektivet vid utmätning av lön m.m. Den stadgar böter för arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att inom föreskriven tid tillställa kronofogdemyndigheten belopp som skulle ha innehållits enligt beslut om utmätning.

Konkurslagen (1987:672) innehåller två straffbestämmelser. Som redogjorts för i avsnittet om marknad och konkurrens råder förbud att bedriva näring för den som är försatt i konkurs (6 kap. 1 §) och om gäldenären bryter mot detta förbud, kan böter dömas ut (17 kap. 4 §). Dessutom kan borgenär, som för sin röst vid ett sammanträde

i samband med ackord i konkurs har betingat sig någon särskild förmån av gäldenären, dömas till böter eller fängelse i högst ett år (17 kap. 5 §).

Lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion upptar en straffbestämmelse som motsvarar sistnämnda straffsanktionering i konkurslagen (4 kap. 13 §).

4.36 Konsumentskydd

Till de specialstraffrättsliga författningar som kan hänföras till konsumentskyddsområdet hör bl.a. *resegarantilagen (1972:204)*, *konsumentkreditlagen (2010:1846)*, *lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt och förordningen (1993:969) om märkning av textilier*.

Resegarantilagen ersatte vid ikraftträdandet år 1972 *lagen (1967:203)* om ställande av säkerhet vid sällskapsresa till utlandet, som var den första lagen till skydd för konsumenter på sällskapsreseområdet. 1967 års lag, vars giltighetstid hade begränsats till fem år, syftade till att ge resenärerna ett socialt betingat minimiskydd i händelse resan inte kunde genomföras enligt reseavtalet (prop. 1967:106). I och med införandet av *resegarantilagen* (prop. 1972:92) gjordes konsumentskyddet på reseområdet permanent.

Resegarantilagen har ändrats ett flertal gånger sedan införandet. De gärningar som i dag kriminaliseras i lagen är dock huvudsakligen desamma som straffbelades såväl enligt lagens ursprungliga lydelse som enligt 1967 års lag.

I den centrala straffbestämmelsen föreskrivs att den som uppsåtligt säljer eller marknadsför en resa utan att ha ställt säkerhet som krävs enligt lagen ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Därutöver finns det straffbestämmelser som avser lämnande av oriktiga uppgifter och underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet. I dessa fall omfattar straffansvaret både uppsåtliga och oaktsamma gärningar och det straff som föreskrivs är böter. Bestämmelsen om oriktigt uppgiftslämnande är subsidiär till BrB.

Lagen innehåller en åtalsregel. Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas endast efter medgivande av Kammarkollegiet.

Nuvarande *konsumentkreditlag*, som trädde i kraft år 2011 (prop. 2009/10:242), ersatte 1992 års konsumentkreditlag (1992:830). Den straffbestämmelse som finns i gällande konsumentkreditlag har överförts från 1992 års lag. Vad som straffbeläggs är att bryta

mot lagens förbud mot utfärdande av löpande fordringshandlingar vid kreditköp (30 §). Straffansvaret omfattar enbart uppsåtliga handlingar. Det föreskrivna straffet är böter.

Genom *lagen om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt*, som trädde i kraft år 2011 (prop. 2010/11:85), genomfördes ett EU-direktiv om marknadsföring och ingående av sådana avtal (2008/122/EG). Lagen ersatte lagen (1997:218) om konsumentskydd vid tidsdelat boende, som grundades på ett äldre EU-direktiv på området (prop. 1996/97:127). Konsumentskyddet på området har utökats genom den nya lagen bl.a. till följd av att den skyddar fler avtal än den äldre lagen gjorde.

Med tidsdelat boende avses en rätt att periodvis och återkommande nyttja ett övernattningsboende, exempelvis i ett fritidshus eller på en semesteranläggning. Med långfristig semesterprodukt avses en rätt till boenderabatter eller liknande förmåner som en konsument betalar särskilt för att kunna utnyttja, t.ex. under semesterresor.

I lagen om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt finns ett straffbelagt förbud för en näringsidkare att kräva att konsumenten erlägger betalning eller ställer säkerhet i vissa fall (5 kap. 2 §). Straffansvaret omfattar uppsåtliga gärningar och det straff som stadgas är böter.

Straffbestämmelsen motsvarar i huvudsak en straffbestämmelse som fanns i 1997 års lag, men har utvidgats till att omfatta även de avtalstyper i den nya lagen som saknade motsvarighet i den äldre lagen. Vid övervägandena i frågan om överförande av straffbestämmelsen till den nya lagen anförde regeringen (prop. 2010/11:85 s. 53) att de aktuella reglerna var av stor betydelse för konsumentskyddet och att en bötesstraff därför lämpligen borde finnas också enligt den nya lagen.

Bestämmelserna i *förordningen om märkning av textilier*, som trädde i kraft år 1993, tillkom för att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I förordningen föreskrivs bl.a. att textilier, genom märkning eller på annat sätt, ska vara försedda med en uppgift om innehållet av textila fibrer. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. nämnda föreskrift döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff i BrB (10–11 §§). Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas bara efter medgivande av Konsumentverket.

4.37 Fastighetsmäklare

Fastighetsmäklarlagen (2011:666) innehåller en straffbestämmelse (31 §). Genom den kriminaliseras uppsåtlig yrkesmässig fastighetsförmedling när verksamheten i strid med lagens regler om registrering bedrivs av någon som inte är registrerad. Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader.

Straffbestämmelsen tillkom vid införandet av den tidigare lagen på området, fastighetsmäklarlagen (1995:400), och har sedan överförts till nuvarande fastighetsmäklarlag (prop. 1994/95:14 respektive prop. 2010/11:15).

Innan straffansvaret infördes år 1995 var det möjligt för länsstyrelsen att vid vite förelägga oregistrerade mäklare att upphöra med verksamheten. I förarbetena till 1995 års lag anfördes (prop. 1994/95:14 s. 29 ff.) att förfarandena med föreläggande av vite och utdömande av vite – sistnämnda prövades av länsrätten på hemställan av länsstyrelsen – var arbetskrävande för länsstyrelsen och kunde ta lång tid, om den mäklare som berördes undandrog sig delgivning. Med hänsyn till intresset av snabbhet vid denna typ av ärenden ansågs den dåvarande ordningen inte acceptabel. Det framhölls att det, med tanke på de risker som de aktuella mäklarna utsatte sina kunder för, t.ex. genom att vara utan ansvarsförsäkring, fanns anledning att se allvarligt på oregistrerade mäklares verksamhet och att detta borde markeras från det allmännas sida genom att verksamheten kriminaliserades.

4.38 Hotell- och pensionatrörelse

I *lagen* (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse finns bl.a. bestämmelser om tillståndskrav för att få driva hotell- eller pensionatrörelse som är avsedd att samtidigt motta minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum (2 §). Sådant tillstånd ska meddelas om det inte finns anledning att anta att den som söker tillståndet ska driva rörelsen så att fara för allmän ordning och säkerhet uppkommer. Fråga om tillstånd prövas av polismyndigheten på orten. Lagen innehåller vidare bestämmelser om krav på godkänd föreståndare eller godkänd ersättare i vissa fall. Överträdelse av kraven på tillstånd m.m. är straffsanktionerade med böter. Lagen stadgar även penningböter för bl.a. underlåtenhet att anmäla att rörelsen upphör.

4.39 Avveckling av fideikommiss

Fideikommiss är en ägandeform under avveckling. Enligt *lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss* ska en fideikommiss normalt upphöra när den som är innehavare till fideikommissen avlider. I lagen föreskrivs därför att när en fideikommissinnehavare avlider ska den som har egendomen i sin vård inom en månad anmäla dödsfallet till fideikommissnämnden. Försummelse att lämna sådan underrättelse är straffbelagt med böter (39 §). Allmänt åtal får dock bara väckas efter medgivande av fideikommissnämnden.

4.40 Immateriella rättigheter

Immaterialrätten är den del av civilrätten som behandlar det rättsliga skyddet för intellektuella prestationer och för kännetecken. På det immaterialrättsliga området finns det en mängd författningar som innehåller straffbestämmelser, däribland *lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk*, *patentlagen (1967:837)*, *mönsterskyddslagen (1970:485)*, *firmalagen (1974:156)*, *lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter*, *växtförädlarrättslagen (1997:306)* och *varumärkeslagen (2010:1877)*. Regleringen har i betydande utsträckning sin bakgrund i internationella konventioner och avtal där Sverige är part samt omfattande EU-rättsliga regleringar.

Gemensamt för lagarna är ensamrättskonstruktionen. Regleringen är utformad så att en närmare angiven person, som har gett upphov till en viss prestation, får en ensamrätt att exploatera den. Ensamrätten kan avse olika slags utnyttjande av en prestation, t.ex. tillverkning, försäljning eller uthyrning.

Den som begår intrång i en ensamrätt, t.ex. genom att utan upphovsmannens tillstånd tillverka eller sälja upphovsrättsligt skyddade verk, kan enligt regleringen drabbas av inte bara straffrättsliga utan även civilrättsliga sanktioner. Dessutom kan domstol besluta om vissa skydds- och säkerhetsåtgärder.

Flertalet av de immaterialrättsliga lagarna har mycket gamla anor. Sverige fick t.ex. sin första egentliga patentlagstiftning år 1819 och sin första varumärkeslag år 1884. På några områden är dock den immaterialrättsliga regleringen av relativt nytt datum. Skydd för växtförädlarrätt infördes år 1971 (SFS 1971:392) och

skydd för kretsmönster för halvledarprodukter år 1986 (SFS 1986:1425). Införandet av sistnämnda regleringar innebar alltså att det skedde en viss nykriminalisering på det immaterialrättsliga området under senare delen av 1900-talet.

Efter lagändringar som genomfördes år 1994 (prop. 1993/94:122) har de straffrättsliga bestämmelserna liksom bestämmelserna om civilrättsliga sanktioner, säkerhetsåtgärder m.m. i allt väsentligt samma innehåll i alla de immaterialrättsliga lagarna. De ändringar som företogs när det gällde straffbestämmelserna avsåg huvudsakligen subjektiva rekvisit, straffskalor och straffbeläggning av osjälvständiga brottsformer. Ändringarna redovisas närmare i det följande.

Samtliga immaterialrättsliga lagar innehöll även före 1994 bestämmelser som straffbelade intrång i ensamrätt. Lagarnas kriminalisering sträckte sig dock olika långt. I två av lagarna, lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter och lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, omfattade kriminaliseringen såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma intrång, medan enligt övriga lagar – de som reglerar s.k. industriella rättigheter – endast uppsåtliga gärningar var straffbelagda. Även straffskalorna skilde sig åt mellan å ena sidan de två förstnämnda lagarna, som föreskrev böter eller fängelse i högst två år, och å andra sidan övriga lagar, som stadgade böter eller fängelse i högst sex månader. Straffbeläggningen enligt lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter och lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk omfattade dessutom försök och förberedelse till brott, vilket inte var fallet med de övriga lagarna.

Genom 1994 års lagändringar utvidgades straffsanktioneringen i varumärkes-, patent-, mönsterskydds-, växtförädlarrätts- och firmalagarna till att omfatta även intrång som begåtts av grov oaktsamhet. Det straffsanktionerade området utökades ytterligare genom att försök och förberedelse till intrång i de industriella ensamrätterna kriminaliserades. Lagändringarna innebar slutligen också att maximistraffet för intrång i de industriella ensamrätterna höjdes till fängelse i två år. Efter ändringarna är således de centrala straffbestämmelserna om intrång i samtliga immaterialrättsliga lagar i allt väsentligt enhetligt utformade (se 8 kap. 1 § varumärkeslagen, 57 § patentlagen, 35 § mönsterskyddslagen, 9 kap. 1 § växtförädlarrättslagen, 18 § firmalagen, 9 § lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter samt 53 och 57 §§ lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

Utöver de centrala straffbestämmelserna om intrång, finns det i vissa av de immaterialrättsliga lagarna ytterligare någon eller några straffbestämmelser. Exempelvis finns det i såväl patentlagen som mönsterskyddslagen straffbestämmelser som avser överträdelse av bestämmelser om uppgiftsskyldighet (62 § patentlagen och 40 § mönsterskyddslagen). I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller oaktsamhet som inte är ringa. Straffskalorna upptar endast böter.

Vidare kan nämnas att lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk innehåller straffbestämmelser som gäller kringgående av tekniska åtgärder och avlägsnande eller ändring av elektronisk information om rättighetsförvaltning (57 a–b §§). Det subjektiva kravet enligt bestämmelserna varierar mellan enbart uppsåt och uppsåt eller grov oaktsamhet. För vissa gärningar föreskrivs böter eller fängelse i högst sex månader, för andra stadgas endast böter. Dessa straffbestämmelser utgjorde nykriminaliseringar när de infördes år 1993 och år 2005 (prop. 1992/93:48 och prop. 2004/05:110).

Alla de immaterialrättsliga lagarna innehåller åtalsprövningsregler. I lagarna på det industriella rättsskyddets område föreskrivs att intrång får åtalas av allmän åklagare bara om brottet anges till åtal och åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Enligt lagen om skydd för kretsmönster för halvlederprodukter och lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, får däremot intrång åtalas efter angivelse eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. I 1994 års lagstiftningsärende övervägdes att slopa kravet på ”särskilda skäl” vid åtalsprövning på det industriella rättsskyddets område (prop. 1993/94:122 s. 57 ff.). En sådan ändring bedömdes dock leda till ökade kostnader för polis- och åklagarmyndigheter. Eftersom det i det dåvarande statsfinansiella läget inte ansågs kunna bli aktuellt med nya kostnadskrävande åtgärder lades inte något förslag till ändring av åtalsreglerna. Det kan påpekas att det även i dagsläget pågår en diskussion om behovet av att se över kravet på särskild åtalsprövning. Den nuvarande ordningen har kritiserats för att leda till att den straffrättsliga regleringen i vissa delar används alltför sällan.

Som redan nämnts omfattar det immaterialrättsliga regelsystemet även andra sanktioner än straff samt möjlighet för domstol att besluta om vissa skydds- och säkerhetsåtgärder. Vissa av dessa sanktioner och åtgärder ska här kort beskrivas.

Den immaterialrättsliga regleringen innehåller t.ex. bestämmelser om att domstol, om ett immaterialrättsligt intrång har begåtts,

får utfärda ett förbud att fortsatt intrånget, vilket kan förenas med vite (vitesförbud). Ett vitesförbud kräver inte att kâranden kan styrka vare sig uppsåt eller oaktsamhet hos den som gör intrånget, utan det är tillräckligt att det i objektiv mening föreligger ett intrång. Ett vitesförbud kan även meddelas interimistiskt.

Vidare finns det bestämmelser som gör det möjligt att i civilrättslig ordning ingripa mot bl.a. intrångsgörande egendom. Innebörden av dessa bestämmelser är i korthet att den som vidtar en åtgärd som innebär intrång i en immateriell ensamrätt får, om det anses skäligt, tåla att egendom med viss anknytning till intrånget ändras, sätts i förvar, förstörs eller mot lösen lämnas ut till den som har lidit intrånget. Syftet med åtgärden är att förebygga fortsatt kränkning av den immateriella rättigheten.

Den immaterialrättsliga regleringen innehåller också bestämmelser om skyldighet för den som har begått ett intrång att ersätta den skada som har orsakats av gärningen.

Sedan år 1999 (prop. 1998/99:11) finns det bestämmelser om s.k. intrångsundersökning, som innebär att en rättighetsinnehavare i ett civilrättsligt förfarande kan begära att det görs en undersökning för att säkra bevis hos den som på goda grunder misstänks för att ha gjort intrång eller för försök eller förberedelse till intrång.

Genomförandet av EU:s direktiv om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter (2004/48/EG) – direktivet benämns ofta civilrättsliga sanktionsdirektivet eller IPRED – har medfört att flera nya bestämmelser har införts (prop. 2008/09:67). Bestämmelserna innebär bl.a. möjlighet för domstol att vid vite förelägga den som påstås ha gjort eller medverkat till ett intrång att tillhandahålla information om ursprung och distributionsnät för de varor eller tjänster som intrånget gäller (informationsföreläggande) och att ålägga den som har begått ett intrång att bekosta lämpliga åtgärder för att sprida information om dom i målet. I sammanhanget kan nämnas att det inom EU pågår ett arbete med att ta fram ett motsvarande direktiv för straffrättsliga åtgärder till skydd för immateriella rättigheter.

I betänkandet *En ny upphovsrättslag*, SOU 2011:32, se även delbetänkandet *Avtalad upphovsrätt*, SOU 2010:24, föreslår Upphovsrättsutredningen att den nuvarande lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ska ersättas av en ny lag. Enligt förslaget ska straffbestämmelserna i lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, med endast några språkliga och redaktionella ändringar, i sin helhet överföras till den nya lagen.

För närvarande pågår en utredning (Ju 2012:12) som har i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs till följd av införandet av ett enhetligt patentskydd inom EU och inrättandet av en enhetlig europeisk patentdomstol. Vidare ska den särskilda utredaren lämna förslag till en ny patentlag och en ny förordning som ska vara överskådliga och lättillgängliga. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 17 juni 2013 och ett slutbetänkande ska redovisas senast den 3 juni 2014 (dir 2012:99).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det område som straffbeläggs genom de immaterialrättsliga författningarna har vidgats vid flera tillfällen, främst genom 1994 års reform, då grovt oakt samma intrång straffbelades generellt, liksom försök och förberedelse till intrångsbrott. Även införandet av reglering om skydd för växtförädlarrätt och skydd för kretsmönster för halvledarprodukter bör nämnas. De mest påtagliga förändringarna på det immaterialrättsliga området har dock inte avsett kriminaliseringens omfattning, utan de nya typer av sanktioner och åtgärder som införts för att stävja immaterialrättsliga intrång.

Specialstraffrättsliga bestämmelser som kan hänföras till det immaterialrättsliga området finns, utöver i de ovan redovisade lagarna, även i *lagen (1971:1078) om försvarsuppfindingar*, *lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m.*, *lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar* och *lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv*.

I *lagen om försvarsuppfindingar*, som trädde i kraft år 1972, finns bestämmelser om att en prövning ska ske om försvarsuppfindingar (uppfindingar som särskilt avser krigsmateriel) bör hållas hemliga av hänsyn till väsentliga försvarsintressen. En särskild nämnd, Granskningsnämnden för försvarsuppfindingar, prövar frågor om hemlighållande. Om nämnden beslutar att uppfindingen ska hemlighållas, kan uppfinnaren eller dennes rättighetsinnehavare ansöka hos nämnden om att staten övertar uppfindingen. Enligt lagen krävs medgivande av regeringen för att få ansöka om patent eller annan skydds rätt avseende främmande stat på svensk försvarsuppfinding, som ska hållas hemlig (10 §). Den som uppsåtligen bryter mot nämnda regel döms, om gärningen inte är belagd med straff i BrB, till böter eller fängelse i högst ett år (21 §).

Lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m., som infördes år 1954, innehåller bestämmelser om skydd för bl.a. benämningarna röda korset och för rödakorsmärket. Lagen

innehåller dels en allmän kriminalisering av offentligt brukande av de skyddade märkena och benämningarna, dels en särskild kriminalisering av saluhållande av vara som försetts därmed och av att ta in sådan benämning i sin firma. Endast uppsåtliga gärningar omfattas av straffansvaret. Straffet är böter eller fängelse.

Folkrättskommittén har bl.a. haft i uppdrag att göra en översyn av lagen och föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra en svensk ratificering av tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionerna om antagande av ytterligare kännetecken. I sitt slutbetänkande *Folkrätt i väpnad konflikt*, SOU 2010:72, har kommittén föreslagit att lagen kompletteras med skydd av kännetecken för utmärkning av farliga anläggningar och av viss kulturegendom samt att straffbestämmelsen preciseras och förtydligas.

I *lagen om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar*, som trädde i kraft år 1970, finns bestämmelser om skydd för bl.a. staters vapen, Förenta nationernas emblem och namn, Internationella atomenergiorganets emblem samt beteckningar som syftar på svenska staten och svenska registrerade kommunala vapen. Att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelserna är straffbelagt med böter.

Lagen om skydd för beteckningen svenskt arkiv trädde i kraft år 1991. Den innehåller en straffbestämmelse, som är subsidiär till BrB. Vad som straffbeläggs är att märka skrivmateriel och förvaringsmedel med beteckningen svenskt arkiv trots att de inte är godkända för sådan märkning (2 §). Straffansvaret omfattar även den som saluför skrivmaterial eller förvaringsmedel med kännedom om att märkningen inte är riktig. Straffet som föreskrivs är böter.

4.41 Sjöfynd och fornynd

I *lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd* finns regler om förfarandet med fynd av övergivet fartyg, skeppsvrak samt redskap och gods som härrör från fartyg. Den utgör en specialreglering i förhållande till *lagen (1938:121) om hittegods*.

Enligt *lagen* är den som bärgar övergivna fartyg m.m. skyldig att anmäla fyndet hos en polismyndighet eller viss annan myndighet. Har bärgandet gjorts av fartyg under resa är befälhavaren skyldig att lämna det bärgade, jämte redovisning för omständigheterna vid bärgningen, till polismyndigheten på den svenska ort dit han eller hon först anländer. Anlöps inte svensk hamn, gäller särskilda regler.

Lagen innehåller ett stadgande (8 §) om att vissa förfaranden, t.ex. underlåtelse att anmäla fynd som bärgats, ska straffas enligt allmän lag. Vad som avses är bestämmelsen om fyndförseelse i 10 kap. 8 § BrB, enligt vilken det är straffbelagt med böter att underlåta att fullgöra vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att tillkännage hittegoods eller annans sak som man av misstag eller tillfällighet fått i besittning. Bestämmelsen om fyndförseelse är alltså ett blankettstraffbud som fylls ut av annan reglering, i det här fallet lagen med vissa bestämmelser om sjöfynd.

Enligt ett särskilt straffstadgande i lagen med vissa bestämmelser om sjöfynd (8 §) ska bl.a. den som i sviklig avsikt lämnar oriktig uppgift angående omständigheterna vid bärgningen eller i sådan avsikt vidtar särskild åtgärd med det bärgade godset, dömas till böter, om inte gärningen är belagd med strängare straff i BrB.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. innehåller samlade bestämmelser för kulturmiljövården. Till de äldre författningar som har ersatts av lagen hör bl.a. lagen (1942:350) om fornminnen och lagen (1960:690) om byggnadsminnen.

Det finns flera straffbestämmelser i lagen. Enligt bestämmelsen om fornminnesbrott kan straffansvar drabba den som av uppsåt eller oaktsamhet t.ex. tillägnar sig, gömmer eller skadar föremål, som enligt lagen ska tillfalla staten, eller ändrar eller skadar en fast fornlämning (2 kap. 21 §). Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år. Försök och förberedelse till grovt brott är straffbelagt.

I lagen finns också straffbestämmelser som avser bl.a. underlåtelse att anmäla fornfynd, överträdelse av vissa föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen (bl.a. länsstyrelsens beslut om användningen av mark i närheten av fornlämningsområde) samt överträdelse mot förbudet att medföra och använda metallsökare (2 kap. 21 a §). Straffansvaret omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader.

Slutligen innehåller lagen även en straffbestämmelse som enbart har böter i straffskalan (3 kap. 18 §). I bestämmelsen straffbeläggs vissa uppsåtliga överträdelser av regleringen om byggnadsminnen. Som exempel kan nämnas att det är straffbelagt att i strid mot meddelade skyddsbestämmelser riva eller på annat sätt förstöra ett byggnadsminne eller ändra det utan tillstånd.

I juni 2012 lämnade Kulturmiljöutredningen betänkandet *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, SOU 2012:37. Förslagen i betänkandet

innebär inga sakliga ändringar i den straffrättsliga regleringen. I lagrådsremissen *Kulturmiljöns mångfald* (överlämnad den 24 januari 2013) föreslår dock regeringen att bestämmelsen om brott mot föreskrifter och beslut om fornlämningsområden, som i dag har fängelse i straffskalan, ska flyttas till en särskild straffbestämmelse med enbart böter i straffskala. Som skäl för ändringen anför regeringen (s. 51 f.) att den nuvarande straffbestämmelsen utgör ett otillåtet blankettstraffbud eftersom den fylls ut av länsstyrelsens föreskrifter. Ändringen är avsedd att medföra att blankettstraffbudet blir grundlagsenligt och att länsstyrelsen även i fortsättningen ska kunna fylla ut det med föreskrifter och beslut.

4.42 Skydd för gravriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

I *lagen (1995:732) om skydd för gravriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia* föreskrivs att dykning och annan undervattensverksamhet inte får bedrivas i vraket efter passagerarfartyget Estonia eller inom ett anslutande område i Östersjön. Den som uppsåtligen bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (3 §). Även försök till brott är straffbelagt.

4.43 Rymdverksamhet

I *lagen (1982:963) om rymdverksamhet* föreskrivs att för annan än svenska staten krävs tillstånd av regeringen för att få bedriva rymdverksamhet från svenskt territorium. Vidare stadgas att svensk fysisk eller juridisk person inte heller får bedriva rymdverksamhet någon annanstans utan tillstånd. I lagen stadgas straff bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kraven på tillstånd (5 §). Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst ett år. Åtal för brott mot lagen får väckas endast efter regeringens medgivande.

4.44 Allmän ordning och säkerhet

En mängd specialstraffrättsliga författningar kan hänföras till området allmän ordning och säkerhet. Till de mer centrala författningarna hör *vapenlagen (1996:67)*, *vapenförordningen (1996:70)*, *lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål*, *lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg*, *ordningslagen (1993:1617)*, *lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, *lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall* och *fängelselagen (2010:610)*.

Vapenlagen trädde i kraft år 1996. Den innehåller bestämmelser om enskildas och organisationers m.fl. befattning med vapen och ammunition samt bestämmelser om registrering av vapeninnehavare, vapen och vapenhandlare.

Lagstiftningen på området har gamla anor. Ända sedan slutet av första världskriget har förvärv och innehav av skjutvapen varit underkastad viss kontroll från det allmännas sida. Kort efter andra världskrigets slut blev kontrollen mer omfattande i och med tillkomsten av vapenförordningen (1949:340). Genom denna infördes principen att skjutvapen normalt får innehas bara av den som har fått polismyndighetens tillstånd att förvärva, inneha eller införa vapnet till riket. (Se J. Munck och J. Vilgeus, *Vapenlagen med kommentarer*, 1983, s. 10 f.)

1949 års vapenförordning ersattes i början av 1970-talet (prop. 1973:166) av vapenlagen (1973:1176), vilken gällde fram till införandet av nuvarande vapenlag.

Vapenlagstiftningen har under årens lopp varit föremål för åtskilliga ändringar. Tendensen när det gäller lagändringarna synes ha varit att kontrollen på området har skärpts. Som exempel kan nämnas att det i början på 1990-talet gjordes ändringar i 1973 års vapenlag (prop. 1990/91:130) som innebar att bestämmelserna om förvärv och innehav av ammunition skärptes och det ställdes högre krav på förvaring av vapen och ammunition. Dessutom förtydligades och, i viss mån, skärptes reglerna om återkallelse av vapentillstånd. Vidare infördes, bara några år senare, en särskild straffskala för grovt brott (prop. 1992/93:141).

Bakgrunden till tillkomsten av 1996 års vapenlag (prop. 1995/96:52) var ett behov av att anpassa svensk lagstiftning till ett EU-direktiv om kontroll och förvärv av vapen (91/477/EEG). I stora delar utgjorde den nya lagen dock endast en språklig och systematisk omarbetning av 1973 års lag. Straffbestämmelserna i den nya lagen

motsvarade i huvudsak de straffbestämmelser som vid upphävandet av 1973 års lag hade funnits i denna.

Under den tid som 1996 års lag har varit i kraft har det vid flera tillfällen genomförts ändringar av betydelse för det straffsanktionerade området.

Exempelvis vidgades år 2000 det straffbelagda området genom införandet av en straffbestämmelse om överlämnande av ett skjutvapen för förvaring hos någon annan i strid med lagens bestämmelser (prop. 1999/2000:27). I samma lagstiftningsärendet tillkom en åtalsbegränsningsregel som föreskriver att åtal för olovligt innehav av skjutvapen eller ammunition, som uppdragas genom att vapnet eller ammunitionen frivilligt lämnas till polisen, får väckas av åklagaren endast om det är motiverat från allmän synpunkt. Bestämmelsen motiverades med (a. prop. s. 72) att omständigheterna i det enskilda fallet kunde vara sådana att allmänintresset av att väcka åtal på goda grunder kunde ifrågasättas, t.ex. om någon ovetandes hade haft ett gammalt jaktgevär på vinden för vilket saknades tillstånd.

Det straffsanktionerade området har vidare påverkats av ändringar som genomfördes år 2011, då ett nytt kapitel om märkning av varor och vapendelar tillkom (2 a kap.). Lagstiftningen föranleddes av dels Sveriges tillträde till FN:s vapenprotokoll, dels ett EU-direktiv (2008/51/EG) om ändringar i det äldre EU-direktivet på området.

Den senaste utvidgningen av det straffsanktionerade området skedde genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2012 (se prop. 2011/12:109). Ändringarna innebar bl.a. att kraven på vapenhandlare och förutsättningarna för tillstånd stramades upp samt att det blev straffbelagt att föra vapen åt någon annan utan att föreskrivet tillstånd till förvaring finns.

I det följande redovisas i korthet den straffsanktoneringen som i dag föreskrivs i vapenlagen (9 kap. 1–3 §§).

För vapenbrott döms den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet. Straffet är fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, lägst sex månader och högst fyra år. För ringa brott stadgas böter eller fängelse i högst sex månader. Även oaktsamma gärningar är straffbara. För dessa gäller samma straffskala som för ringa brott. I en bestämmelse, som är subsidiär till nyssnämnda, straffbeläggs uppsåtliga överträdelse av de bestämmelser om märkning som infördes år 2011. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Vidare stadgas

böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet t.ex. missbrukar rätten att inneha ett skjutvapen genom att använda det för något annat ändamål än det som han eller hon är berättigad till, bryter mot vissa bestämmelser om förvaring, innehar ammunition utan att ha rätt till det eller driver handel med skjutvapen utan tillstånd. Enbart böter föreskrivs vidare för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att anmäla utförelse eller utlåning av skjutvapen i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelat.

Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen lämnade den 31 januari 2013 betänkandet *Skärpningar i vapenlagstiftningen*, SOU 2013:7. I betänkandet föreslås bl.a. skärpta straffskalor och att straffskalan för grovt brott ska delas upp i grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott. Det föreslås också bl.a. ändringar i tillståndreglerna och att vapenmagasin ska jämföras med skjutvapen vid tillämpning av vapenlagen.

Vapenförordningen innehåller verkställighetsföreskrifter till vapenlagen.

Vissa av föreskrifterna i vapenförordningen är straffsanktionerade (14 kap. 1 §). Straffansvaret omfattar endast uppsåtliga gärningar.

I vapenförordningen stadgas böter bl.a. för den som bryter mot bestämmelser om att handlares förvärv av skjutvapen ska ske efter skriftlig rekvisition, att den som tar emot skjutvapen för reparation eller översyn är skyldig att föra anteckningar i en särskild reparationsförteckning över mottagna vapen och att en överlåtare eller upplåtare inte får lämna ut ett skjutvapen till den som fått tillstånd att inneha vapnet förrän han eller hon av denne har fått en duplett av tillståndsbeviset.

Vidare föreskrivs penningböter för vissa brott, bl.a. för den som medför sitt vapen utan att ha med sig sitt tillståndsbevis. Enligt en särskild bestämmelse ska dock den som har ertappats med att medföra skjutvapen utan att kunna visa upp tillståndsbevis vara fri från ansvar om han eller hon inom en vecka därefter hos polismyndigheten styrker att han eller hon vid tiden för förseelsen hade rätt att inneha vapnet och omständigheterna ger vid handen att förseelsen haft sin grund i ett tillfälligt förbiseende (14 kap. 2 §).

Lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, som trädde i kraft år 1988, syftar till att begränsa förekomsten på allmän plats av knivar och andra tillhyggen som kan användas vid våldsbrott. Under en period innan lagen tillkom hade våldsbrotts-

ligheten tilldragit sig ett växande intresse i den allmänna debatten och i motiven till lagen anfördes bl.a. att en begränsning av rätten att bära kniv och andra farliga föremål borde i sig vara ägnad att minska såväl antalet våldsbrott som antalet personer som dödades eller skadades i samband med sådan brottslighet (prop. 1987/88:98 s. 6 f.). Lagens förbudsreglering har vidgats vid ett par tillfällen efter ikraftträdandet (se prop. 1989/90:129 och prop. 1999/2000: 27). När lagen infördes innebar den en nykriminalisering.

Enligt lagen är det förbjudet att inneha knivar, andra stick- och skärvapen och andra föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv och hälsa på allmän plats, inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs, eller i fordon på allmän plats. Förbudet gäller dock inte om föremålet ingår i utrustning för viss tjänst m.m. eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat. Lagen innehåller vidare förbud för personer under 21 år att inneha springstilleter eller springknivar samt förbud mot att saluhålla eller till personer under 21 år överlåta vissa föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen vid brott mot liv och hälsa, t.ex. knogjärn och kaststjärnor.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot de förbud som ställs upp i lagen, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst ett år (4 §). Ringa brott är inte straffbart.

Genom *lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg*, som trädde i kraft år 1979, infördes ett krav på tillstånd för att få bedriva yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg. Regleringen skulle hindra att sådana verktyg såldes till vem som helst och minska riskerna för att verktygen kom till brottslig användning (prop. 1978/79:169). Lagens straffbestämmelser innebar en nykriminalisering.

I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot kravet på tillstånd för att bedriva yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg, att bryta mot villkor som ett tillstånd förbundits med eller mot föreskrifter om försäljningen som rikspolisstyrelsen bemyndigats att meddela, och att underlåta att fullgöra upplysningsskyldighet mot tillsynsmyndigheten eller att lämna oriktig uppgift vid fullgörandet av denna (7 §). Straffansvaret omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar, men däremot inte ringa fall. Det straff som föreskrivs är böter eller fängelse i högst sex månader.

Ordningslagen, som trädde i kraft år 1994, ersatte allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna

sammankomster. Syftet med den nya lagen var dels att anpassa allmänna ordningsstadgans föreskrifter till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten (stadgan innehöll i stor utsträckning sådana för den enskilde betungande föreskrifter som enligt 1974 års regeringsform i princip ska meddelas genom lag) och dels att hålla samman de grundläggande ordnings- och säkerhetsföreskrifter så att regleringen på området blev överskådlig och lättillgänglig (prop. 1992/93:210).

När lagen infördes innehöll den särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.). Regleringen på respektive område omfattade även straffbestämmelser, vars straffsanktionering i huvudsak motsvarade vad som hade gällt enligt den äldre regleringen. Till nyheterna hörde bl.a. att viss straffsanktionering som tidigare hade funnits i lokala trafikreglementen togs in i ordningslagen och att straffbeläggningen i vissa fall utvidgades från att ha omfattat enbart uppsåtliga gärningar till att avse även oaktsamma gärningar.

Det har gjorts ett flertal ändringar i ordningslagen under åren som gått sedan ikraftträdandet, men de ursprungliga straffbestämmelserna är till ordalydelsen oförändrade. Eftersom många av straffbuden är av blankettkaraktär har dock vissa ändringar som skett i föreskrifter som fyller ut straffbuden också påverkat omfattningen av det straffbelagda området. En tydlig utvidgning av det straffsanktionerade området skedde år 2009, då ett nytt kapitel med föreskrifter om allmän ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang togs in i lagen (prop. 2008/09:78).

I det följande ges en översiktlig redogörelse för ordningslagens straffbestämmelser.

I straffbestämmelserna som sanktionerar de särskilda föreskrifterna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap. 29–30 §§) kriminaliseras bl.a. att anordna allmän sammankomst eller allmän tillställning utan föreskrivet tillstånd eller anmälan, att lämna oriktiga uppgifter i ett tillstånds- eller anmälningsärende, att anordna allmän sammankomst eller allmän tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande, att anordna offentlig pornografisk föreställning och att anordna eller fortsätta en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har inställts eller upplösts av polisen. Såväl uppsåtliga

som oaktsamma gärningar är straffbelagda. Från straffansvar undantas dock ringa överträdelse av bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet beträffande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte är tillståndspliktiga. Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare straffbeläggs, subsidiärt till straffbestämmelser i andra författningar, att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot förbudet mot förtäring eller förvaring av alkohol drycker vid offentliga tillställningar. Straffet för detta brott är penningböter.

I anslutning till föreskrifterna om allmän ordning och säkerhet vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, straffbeläggs med böter bl.a. att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelserna om tillstånd att använda offentlig plats, åtgärder mot faror från byggnader m.m. eller från nedrasande snö och is, säkerhetsåtgärder vid grävning, schaktning och dylikt samt vid sprängning, skjutning m.m. (3 kap. 22 §). Vidare föreskrivs penningböter bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder pyrotekniska varor utan polisens tillstånd eller bryter mot lokala ordningsföreskrifter, föreskrifter angående ordningen och säkerheten i en hamn eller föreskrifter om tillträdesförbud till områden som är farliga för allmänheten. I en särskild bestämmelse (3 kap. 23 §) föreskrivs beträffande vissa av de straffbelagda gärningarna att om ett barn som inte har fyllt femton år begår sådan handling som är otillåten ska den som har vårdnaden om barnet straffas. Vad gäller barnet krävs således endast att detta har begått den otillåtna handlingen objektivt sett. Vårdnadshavaren är dock fri från ansvar om han eller hon har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra handlingen.

Straffsanktioneringen av ordningslagens föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik omfattar bl.a. överträdelse av förbudet mot förtäring av alkohol drycker inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel och förbudet mot att, utan tillstånd från spårinnehavaren eller trafikföretaget, beträda spår område eller vidröra manöver- och signalanordningar (4 kap. 10 §). Ytterligare exempel på straffsanktionerade förbud är förbudet mot att medföra farlig egendom inom ett samfärdselområdet samt förbudet mot rökning och nedskräpning. Straffansvaret omfattar endast uppsåtliga gärningar och är dessutom subsidiärt till straffbestämmelser med strängare straff i andra författningar. Det föreskrivna straffet är penningböter.

Som nämnts ovan skedde år 2009 en klar vidgning av det kriminaliserade området i samband med att lagen utökades med ett kapitel med särskilda bestämmelser som gäller vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning (5 kap.). Regleringen innehåller straffsanktionerade förbud mot att på idrottsanläggning, och under pågående idrottsarrangemang, inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att obehörigen beträda spelplanen eller kasta in föremål på denna (5 kap. 5 §). Straffansvaret omfattar enbart uppsåtliga gärningar. Ringa fall är inte straffbara. Straffskalan innehåller böter eller fängelse i högst sex månader.

Bakgrunden till regleringen var att vissa ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang utgjorde ett växande problem, trots den några år tidigare införda lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (se om denna nedan).

Angående ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor anförde regeringen (prop. 2008/09:78 s. 25 f.) att det hade framkommit att det i praktiken saknades möjligheter att ingripa mot personer som innehade pyrotekniska varor på en idrottsanläggning, eftersom enbart innehav av sådana varor, också på en idrottsanläggning, som regel var tillåtet. Regeringen, som konstaterade att säkerheten och skyddet för person och egendom vid idrottsarrangemang var skyddsvärda intressen, framhöll att det fanns en uppenbar risk för att varor som medfördes till idrottsarrangemang också skulle komma till användning där, en användning som ofta kunde utgöra brott. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det fanns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor.

När det gällde ordningsstörningar orsakade av att spelplanen beträddes av åskådare och av att föremål kastades in på spelplanen konstaterades att sådana ordningsstörningar med tiden hade blivit ett allt större problem och att flera personsador under senare år hade inträffat till följd av kastade föremål (a. prop. s. 26). I vilken utsträckning obehörigt beträdande av spelplanen utgjorde brott fick anses oklart (motstridiga domstolsavgöranden hade meddelats beträffande frågan). Detta var ägnat att öka osäkerheten kring möjligheterna att ingripa, vilket i sin tur gjorde det svårare att motverka sådana beteenden. Enligt regeringen stod det klart dels att obehöriga beträdande av spelplanen och inkastande av föremål på spelplanen hotade det samhälleliga skyddsintresset av ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang på idrottsanläggningar, dels

att detta skedde i en utsträckning som inte var acceptabel. Det fanns därför behov av att förstärka säkerheten och skyddet även när det gällde sådana ordningsstörningar.

Den utvidgning av det kriminaliserade området som 2009 års lagändringar medförde, bedömdes leda till marginella kostnadsökningar för rättsväsendet (a. prop. s. 60).

Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, som infördes år 2005 (prop. 2004/05:77), motiverades av återkommande problem med läktarvåld och annat våld inne på och utanför arenorna samt av användningen av pyrotekniska varor utan tillstånd inne på arenorna. Utöver det idrottsrelaterade våldet anfördes som motiv för lagen intresset av att kunna motverka den skadegörelse inne på arenorna som drabbade både idrottsorganisationerna och enskilda individer (se a. prop. s 15 ff.).

Lagen ger möjlighet för åklagare att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). För att tillträdesförbud ska få beslutas krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang. Brottet ska till sin typ vara sådant att det kan anses vara ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangementet. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år.

I lagen finns en straffbestämmelse som stadgar böter eller fängelse i högst sex månader för uppsåtlig överträdelse av tillträdesförbud (22 §).

Vid införandet av lagen gjordes bedömningen (a. prop. s. 57) att regleringen skulle leda till en ökad arbetsbelastning för åklagarna och domstolarna samt att också polisen kunde få en ökad arbetsbörda. Antalet ärenden om tillträdesförbud och överträdelser av förbuden antogs dock bli begränsat. Dessutom framhölls att eftersom lagens främsta syfte var att förebygga idrottsanknuten brottslighet, som ofta var av allvarligt slag, torde regleringen i förlängningen kunna medföra en minskning i polisens, åklagarnas och domstolarnas arbete med sådan brottslighet. Ökningen av arbetsbördan bedömdes kunna finansieras inom befintliga resurser.

Genom lagändring år 2009 blev det möjligt för åklagaren att meddela ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud (prop. 2008/09:78).

Även överträdelse av ett interimistiskt tillträdesförbud medför straffansvar. I samma lagstiftningsärende gavs polismyndigheten befogenhet att ansöka om tillträdesförbud. Sådan initiativrätt tillkom enligt den ursprungliga regleringen dels den idrottsorganisation som anordnade idrottsarrangemanget som förbudet avsåg att skydda och dels berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund.

Utredningen Nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang (Ku 2011:03) föreslår i delbetänkandet *Mindre våld för pengarna*, SOU 2012:2, bl.a. att området för tillträdesförbudet ska utvidgas till att även omfatta ett visst område utanför arenan och att tillträdesförbudet ska gälla flera sporter än i dag samt att straffskalan för överträdelse av tillträdesförbudet ska höjas till fängelse i högst ett år. Vidare föreslås att tillträdesförbudet ska kunna gälla för en tid om högst tre år (a. bet. s. 153). I betänkandet föreslås även att det i lagen ska tillkomma ett nytt 2 kap. som ska ge möjlighet att föra ett gemensamt nationellt register över personer med tillträdesförbud och arrangörsavstängning (a. bet. s. 159). Förslagen i delbetänkandet innebär en utvidgning av det straffsanktionerade området.

Upploppen i Göteborg i juni 2001, i samband med Europeiska rådets möte där, var upprinnelsen till att det år 2006 infördes en straffsanktionerad reglering om maskeringsförbud, nämligen *lagen om förbud mot maskering i vissa fall*. I förarbetena till lagen (prop. 2005/06:11 s. 36) anfördes att ett maskeringsförbud på goda grunder kunde förväntas leda till att ordningsstörningar i form av våld, skadegörelse och annan kriminalitet vid eller i anslutning till demonstrationer och manifestationer minskade och därigenom bidra till att medborgarna i högre grad vågade och ville utnyttja demonstrations- och mötesfriheterna. Enligt regeringen talade därför övervägande skäl för införande av ett förbud mot maskering.

I lagen föreskrivs att den som på allmän plats deltar i en allmän sammankomst enligt ordningslagen, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, inte får helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om

folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Förbudet gäller inte den som täcker ansiktet av religiösa skäl. Vidare kan anordnare av allmän sammankomst, som omfattas av maskeringsförbudet, ansöka om tillstånd enligt ordningslagen för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet. Deltagare som fått sådant tillstånd omfattas således inte heller av förbudet.

I det ovan nämnda delbetänkandet *Mindre våld för pengarna*, SOU 2012:23, föreslås att maskeringsförbudet ska utvidgas till att gälla även vid offentliga tillställningar, t.ex. vid idrottsarrangemang, på inhägnad plats eller i dess närhet (a. bet. s. 167).

I lagens straffbestämmelse (2 §) stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen bryter mot maskeringsförbudet. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

Maskeringsförbudet bedömdes initialt medföra marginellt ökade kostnader för det allmänna, såsom polis-, åklagare- och domstolsväsende. På sikt ansågs däremot reglerna kunna medföra en samhällsekonomisk vinst genom förebyggande av allvarliga ordningsstörningar och kriminalitet (a. prop. s. 48).

I *fängelselagen* finns bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Vid ikraftträdandet år 2011 (prop. 2009/10:135) ersatte den lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Fängelselagen innehåller straffbestämmelser som i sak motsvarar de straffbestämmelser som fanns i den äldre lagen. Enligt ett straffstadgande ska den som olovligen överlämnar eller försöker överlämna vapen eller andra farliga föremål till en intagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år (15 kap. 1 §). I lagen finns också bestämmelser om ansvar bl.a. för den som till en intagen lämnar alkohol eller annat berusningsmedel (15 kap. 2 §). Straffbestämmelserna i fängelselagen ska bara tillämpas om gärningen inte är belagd med strängare straff i BrB.

Specialstraffrättsliga bestämmelser på området allmän ordning och säkerhet finns också i *lagen (1974:191) om bevakningsföretag*, *lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.*, *förordningen (1958:272) om tjänstekort* och *lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov*. Dessa författningar redovisas i korthet nedan.

År 1974 tillkom *lagen om bevakningsföretag* (prop. 1974:39), som syftar till att säkerställa samhällets insyn i och kontroll över verksamhet som bedrivs av företag som yrkesmässigt åtar sig att

utföra bevakningsuppgifter för annans räkning. Lagen ersatte kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag, som innehöll regler om frivillig auktorisation, och innebar en nykriminalisering.

Genom lagen infördes krav på att alla bevakningsföretag ska vara auktoriserade och att all personal i bevakningsföretag ska vara godkänd för anställning i sådant företag. Det är straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader att uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriva verksamhet som regleras i lagen utan auktorisation och att vid fullgörande av upplysningsskyldighet mot länsstyrelsen lämna osann uppgift (14 §).

Lagen med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. som trädde i kraft år 1984, syftar till att minska polisens olägenheter av obefogade larm från larmanläggningar, som är inrättade för att skydda mot brottsliga angrepp (prop. 1982/83:163). När lagen infördes utgjorde den en nyreglering och dess straffbestämmelse innebar en nykriminalisering.

Enligt lagen krävs tillstånd av polismyndigheten för att få bedriva larminstallationsverksamhet. Staten och företag som avses i lagen om bevakningsföretag är dock undantagna från tillståndskravet. Om förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger får polismyndigheten återkalla tillståndet. Bevakningsföretag får i motsvarande fall förbjudas att bedriva larminstallationsverksamhet.

I lagen stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som bedriver larminstallationsverksamhet utan föreskrivet tillstånd eller bryter mot ett förbud mot att bedriva sådan verksamhet (11 §).

Enligt *förordningen om tjänstekort*, som trädde i kraft år 1959, får tjänstekort utfärdas för den som tjänstgör vid eller innehar uppdrag för statligt eller kommunalt organ och som för sina tjänsteåligganden regelmässigt behöver kunna styrka sin identitet eller tjänstställning. Förordningen innehåller två straffstadganden (12 §). Enligt det ena föreskrivs böter eller fängelse i högst sex månader för den som skaffar sig tjänstekort i annans namn eller som annars lämnar oriktig eller vilseledande uppgift för att erhålla sådan handling. Straffbudet är subsidiärt till BrB. I lagens andra straffstadgande föreskrivs böter för den som underlåter att återställa tjänstekort i vissa fall, t.ex. när ett tjänstekort har återkallats eller någon uppgift som förekommer på kortet har ändrats, och för den som underlåter att anmäla till den utfärdande myndigheten att ett tjänstekort har kommit bort.

Lagen om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov har varit i kraft sedan år 1932 (prop. 1932:179). Enligt lagen får polismyndigheten, om det av särskilda skäl behövs då polisstyrka dras samman för att upprätthålla ordningen, förordna att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal och annat som är absolut nödvändigt för polisverksamheten och som inte tillräckligt fort kan anskaffas på annat sätt, ska vara skyldiga att på begäran av polisbefäl mot full ersättning tillhandahålla vad som begärs (1 §). Att vägra eller försumma att fullgöra sådan anfordran är straffbelagt med böter (5 §).

4.45 Utlänningslagstiftning

I *utlänningslagen* (2005:716) finns bestämmelser bl.a. om villkor för att en utlänning ska få resa in i, vistas och arbeta i Sverige, och om avvisning och utvisning av utlänningar. Regleringen har i stor utsträckning sin bakgrund i främst EU-reglering på området, men även i internationella konventioner.

När utlänningslagen trädde i kraft år 2006 (prop. 2004/05:170), ersatte den 1989 års utlänningslag (1989:529), vilken i sin tur hade ersatt 1980 års utlänningslag (1980:376). Före år 1980 gällde utlänningslagen (1954:193).

Vid upphävandet av 1989 års lag överfördes den lagens straffbestämmelser i huvudsak oförändrade till den nuvarande utlänningslagen. Under det femtontal år som den äldre lagen hade varit i kraft hade dock en klar vidgning skett av det område som straffbelades i den.

I utlänningslagen finns nio paragrafer som innehåller straffbestämmelser (20 kap. 1–9 §§).

Enligt det inledande straffstadgandet kan en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att ha ansökt om sådant tillstånd dömas till böter (20 kap. 1 §). Betydligt strängare straff – fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, böter – föreskrivs i den följande straffbestämmelsen för en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fast han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning inte har haft rätt att återvända hit (20 kap. 2 §). Enligt båda straffbestämmelserna gäller att i ringa fall ska åtal inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. I lagen stadgas vidare

bötesstraff för en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att ha sådant tillstånd (20 kap. 3 §). Straffansvar föreskrivs också för en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen (20 kap. 4 §). Straffet för sådant brott är böter eller fängelse i högst ett år.

Flera av straffbestämmelserna i utlänningslagen upptar stränga straff. Enligt bestämmelserna om människosmuggling och grov människosmuggling (20 kap. 8 §), som stadgar straffansvar för den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera Sverige eller vissa andra länder, är straffet fängelse i högst två år respektive fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det finns också en särskild straffskala för ringa brott. Motsvarande straffskalor gäller enligt bestämmelserna om organiserande av människosmuggling och grovt organiserande av människosmuggling (20 kap. 9 §), som straffbelägger att i vinstsyfte planlägga eller organisera verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Dessutom kan den som, i vinstsyfte, uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen uppehålla sig i Sverige, dömas till fängelse i högst två år (20 kap. 7 §). Är omständigheterna mildrande ska dock dömas till böter. Även försök och förberedelse till vissa av de här berörda brotten är straffbelagda.

Utöver vad som redovisats ovan, omfattar kriminaliseringen i utlänningslagen också uppsåtlig eller oaktsam underlåtenhet att fullgöra viss anmälningsskyldighet och vissa fall av medvetet oriktigt uppgiftslämnande m.m. (20 kap. 6 §). Straffet är böter eller, om omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. Dessutom finns en bestämmelse om straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd (20 kap. 5 §). Det straff som föreskrivs är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om sanktionsavgifter.

År 1983 infördes i den dåvarande utlänningslagen regler om särskild avgift vid olaga anställning av utlänning (prop. 1981/82:146), vilka har överförts i stort sett oförändrade till den nuvarande lagen (20 kap. 12–14 §§, se prop. 2004/05:170 s. 351). Bakgrunden till reformen var att det straffrättsliga sanktionssystemet inte hade visat sig vara särskilt effektivt. En ekonomisk sanktion bedömdes

öka möjligheterna att komma till rätta med bruket att anställa utlänningar och de problem som detta medförde. Reglerna om särskild avgift avsågs i första hand få preventiv effekt, men de skulle också hjälpa samhället att dra in de vinster som brotten kunde ha medfört (se prop. 1981/82:146 s. 49 ff.). Eftersom bestämmelserna om särskild avgift skulle komplettera den ovan beskrivna bestämmelsen om straff för den som anställer en arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd, skedde inte någon avkriminalisering med anledning av tillkomsten av den nya sanktionen. Särskild avgift kan således påföras parallellt med att straffansvar utdöms.

Särskild avgift ska tas ut av en fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har arbetstillstånd. Det uppställs således inte något krav på att överträdelsen ska ha skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgiften utgör för varje utlänning hälften av prisbasbeloppet som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften i stället hela prisbasbeloppet. Avgiften får jämkas, om särskilda skäl talar för det. Det är allmän domstol som, på ansökan av allmän åklagare, prövar om särskild avgift ska tas ut.

Utlänningslagen innehåller även bestämmelser om särskild avgift för transportörer (19 kap. 5–8 §§). Bestämmelserna infördes år 2004 (prop. 2003/04:50) i den tidigare utlänningslagen för att sanktionera regler som samtidigt infördes om transportörers skyldighet att kontrollera bl.a. att utlänningar innehade pass och andra tillståndshandlingar som krävdes för att resa in i landet. Lagändringarna hade sin bakgrund i ett EU-direktiv (2001/51/EG). Bestämmelserna överfördes oförändrade till den nuvarande utlänningslagen.

Enligt bestämmelserna ska särskild avgift tas ut av transportör som inte fullgjort sin i lagen föreskrivna kontrollskyldighet, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft. Avgiften uppgår till högst 46 000 kr för varje utlänning. Om transportören har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige eller det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften, ska dock inte avgift tas ut. Frågan om transportören ska betala avgift prövas av den myndighet som ska verkställa avvisningen. Beslut om särskild avgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

År 2006 (prop. 2005/06:129) infördes med anledning av ytterligare ett EU-direktiv (2004/82/EG) bestämmelser om skyldighet för transportörer att lämna uppgift om passagerare. Även dessa bestämmelser sanktioneras med en särskild avgift. Avgiften uppgår till högst 46 000 kr för varje flygning som har gjorts utan att transportören har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Avgiftsskyldighet föreligger inte om transportören visar att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse eller om uttagande av avgift är uppenbart oskäligt. Det är den polismyndighet som har begärt de aktuella uppgifterna som prövar frågan om en avgift ska tas ut av transportören. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I betänkandet *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*, SOU 2010:63, föreslår Sanktionsutredningen bl.a. att det område som straffbeläggs i 20 kap. 5 § ska utvidgas för att uppfylla de krav som uppställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

År 1989 fördes vissa regler, som dessförinnan hade funnits i utlänningslagen, över till en särskild lag, *lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg* (prop. 1988/89:86). Reglerna innebär att en utlänning måste ha anställningstillstånd för att inneha befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik. Från kravet på anställningstillstånd görs flera undantag, bl.a. för utlänning som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och för annan utlänning som är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Det är straffbelagt att ha en utlänning i sin tjänst trots att utlänningen inte har föreskrivet anställningstillstånd (4 §). Endast uppsåtliga brott omfattas av straffansvaret. Straffet är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.

Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, trots att denne inte har föreskrivet anställningstillstånd, ska enligt lagen erlagga en särskild avgift (5 §). Reglerna motsvarar de ovan beskrivna bestämmelserna i utlänningslagen om uttagande av särskild avgift vid olaga anställning av utlänning.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll syftar främst till att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige. Den ersatte vid ikraftträdandet år 1991 (prop. 1990/91:118) terroristlagen (1989:530) och en bestämmelse i utlänningslagen (1989:529).

Lagen ger möjlighet att utvisa en utlänning ur landet om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det, med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter, kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller vissa osjälvständiga former av sådant brott (1 §). Ett beslut om utvisning ska förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige (4 §).

Lagen ger vidare möjlighet att i vissa fall, t.ex. om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ålägga en utlänning att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet (11–11 a §§ och 14 §).

De straffbestämmelser som finns i lagen, 23–24 §§, hade motsvarigheter såväl i terroristlagen som i lagstiftning som föregick den. Endast uppsåtliga gärningar straffbeläggs. Till de straffbara gärningarna hör bl.a. att hjälpa en utlänning, som är underkastad förbud att återvända till Sverige, att komma in i landet, liksom försök och förberedelse till sådant brott. Vidare omfattar kriminaliseringen att hindra eller försöka hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen och att bryta mot föreskriven anmälningsplikt. Det straff som föreskrivs är fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, böter.

Även en utlänning som uppehåller sig i Sverige fast han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt lagen inte haft rätt att återvända hit, kan dömas till fängelse i högst ett år. För ringa fall stadgas böter och då gäller dessutom att åtal inte får väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

4.46 Tryckfrihet och yttrandefrihet

När det gäller tryckfrihet och yttrandefrihet finns det grundlagsfästa straffbestämmelser i *tryckfrihetsförordningen* och i *yttrandefrihetsgrundlagen*. Dessutom finns det specialstraffrättsliga bestämmelser på området i *lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område* och i *offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*.

Tryckfrihetsförordningen (TF), som har varit i kraft sedan år 1950, är uppbyggd på ett antal fundament: censurförbud (förbud mot att skrifter underkastas förhandsgranskning innan de publiceras), etableringsfrihet (rätt för vem som helst att ge ut tryckta skrifter),

särskilt tryckfrihetsansvar (formell placering av hela ansvaret för tryckfrihetsbrott på endast en person, s.k. ensamansvar), meddelarfrihet (rätt att lämna meddelande, såväl anonymt som öppet, för offentliggörande i tryckt skrift), källskydd eller anonymitetsskydd (skydd för den som utan att framträda öppet meddelar sig med eller på annat sätt medverkar i massmedia), processuell särreglering i form av juryrättegång m.m., exklusivitetsgrundsatsen (se om denna nedan) och offentlighetsprincipen (rätten att ta del av allmänna handlingar).

Med exklusivitetsgrundsatsen avses att TF är exklusiv straff- och processlag på tryckfrihetsområdet. Straff och andra sanktioner med anledning av innehållet i tryckt skrift eller i anledning av meddelande för publicering i tryckt skrift får således inte utmätas annat än enligt TF och i den processuella ordning som TF föreskriver (1 kap. 3).

I två paragrafer i TF föreskrivs att vissa gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt allmän lag, ska anses såsom tryckfrihetsbrott. Den ena paragrafen (7 kap. 4 §) innehåller fullständiga brottsbeskrivningar, vilka i stort sett nära ansluter sig till motsvarande stadganden i BrB. Brotten som räknas upp är bl.a. högförräderi, spioneri, uppror, hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring, förtal, olaga hot och övergrepp i rättssak. Den andra paragrafen (7 kap. 5 §) innehåller inga fullständiga brottsbeskrivningar, utan gränsen för det straffbara området är närmare bestämd genom föreskrifter i vanlig lag (offentlighets- och sekretesslagen samt BrB). Samtliga tryckfrihetsbrott som här räknas upp innebär otillåtet offentliggörande. Som exempel kan nämnas uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar, om den som är ansvarig för skriften har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförligt förhållande.

Bestämmelserna om tryckfrihetsbrott innehåller inga egna stadganden om straff. I stället föreskrivs i TF (7 kap. 6 §) att vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i de båda ovan redovisade paragraferna, ska gälla också då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

TF innehåller särskilda regler om vem det straffrättsliga ansvaret för tryckfrihetsbrott kan riktas mot (8 kap). Ansvaret kan i princip bara drabba en person och utkrävs i första hand av den som står brottet närmast. Kan denne inte åtalas, utkrävs ansvar subsidiärt av den som står honom eller henne närmast i "ansvarskedjan". Det

finns varsin "ansvarskedja" för de skilda slag av skrifter som TF räknar med, periodisk och icke periodisk skrift. Ansvar vilar i första hand på utgivaren när det gäller periodiska skrifter och på författaren när det gäller icke periodiska skrifter. Enligt en särskild bestämmelse (8 kap. 12 §) fingeras uppsåt alltid föreligga hos den ansvarige. Gärningsmannaansvaret är alltså artificiellt. Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott (9 kap. 2 §).

I anslutning till regleringen om tryckfrihetsbrott upptar TF också bestämmelser om s.k. meddelarbrott (7 kap. 3 §). Bestämmelserna innebär att, trots den principiella meddelarfrihet som gäller enligt TF, kan bl.a. meddelare, författare och annan upphovsman som inte själv är tryckfrihetsansvarig, i några undantagsfall åtalas för begångna brott. Det handlar om vissa grövre brott mot rikets säkerhet samt vissa brott mot handlingssekretess och tystnadsplikt. Liksom för tryckfrihetsbrotten gäller för meddelarbrotten ett krav på dubbel kriminalisering, dvs. gärningarna ska anges som straffbara både i TF och i allmän lag. Bestämmelserna om meddelarbrott innehåller inte några egna föreskrifter om straff. När det gäller meddelarbrott kan, utöver Justitiekanslern, även Justitieombudsmannen i vissa fall vara åklagare (9 kap. 2 §).

Mål om ansvar för tryckfrihetsbrott eller meddelarbrott hänförs till de s.k. tryckfrihetsmålen, för vilka det i TF finns särskilda processuella regler (12 kap.). Exempelvis ska, såvida inte bägge parter avstår från att begära det, rättegången ske under medverkan av jury.

Utöver straffbestämmelserna om tryckfrihetsbrott och meddelarbrott upptar TF ett antal spridda straffbestämmelser. De avser olika åtgärder som hör samman med tryckta skrifter, men som inte har något direkt samband med innehållet i skrifterna. Brotten brukar ges samlingsbeteckningen "ordningsföreseelser". Mål om ansvar för sådana brott handläggs inte som tryckfrihetsmål, utan som "vanliga" brottmål. De särskilda ansvarighetsreglerna för tryckfrihetsbrott gäller inte, utan det är den verkliga gärningsmannen som ska åtalas. Åtal beslutas dock av Justitiekanslern eller, i vissa fall, av Justitieombudsmannen (9 kap. 2 §).

Straffbestämmelserna avser bl.a. överträdelser av anonymitetskyddsreglerna och förbuden mot efterforskning och repressalier (3 kap. 5 §), underlåtenhet av tryckaren att förse skrift med ursprungsuppgifter (4 kap. 5 §), vissa föreseelser av ägare eller utgivare av periodisk skrift (5 kap. 12–14 §§) och spridning av skrift som

saknar korrekta ursprungsuppgifter eller som beslagtogs, konfiskerats eller belagts med utgivningsförbud (6 kap. 3 §).

Det subjektiva kravet för ansvar för brotten varierar. I vissa fall är ansvaret t.o.m. strikt. Straffskalan omfattar i de flesta fallen böter eller fängelse i högst ett år. Vissa straffskalor upptar dock enbart böter eller penningböter.

En särskild åtalsbestämmelse gäller för brott mot anonymitetsreglerna (3 kap. 5 §). Allmänt åtal för sådant brott får väckas endast om målsäganden anmält brottet till åtal.

Avslutningsvis ska nämnas att BrB:s medverkansregler inte är tillämpliga på kriminaliseringar enligt TF, vare sig det rör sig om tryckfrihetsbrott eller andra brott.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft år 1992. Lagen innebär att de tryckfrihetsrättsliga principerna i möjligaste mån har utsträcks till att gälla även för vissa andra yttrandeformer än tryckta skrifter. De medier som i dag omfattas av YGL är ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar (1 kap. 1 §).

YGL:s reglering av det straffrättsliga ansvaret liknar i huvudsak den som finns i TF. Samma gärningar som i TF anges som tryckfrihetsbrott, ska enligt YGL anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Ansvaret för yttrandefrihetsbrott är – i likhet med vad som gäller för tryckfrihetsbrott – exklusivt, succesivt och artificiellt. Förstahandsansvaret vilar på en särskilt utsedd utgivare.

YGL upptar vidare en motsvarighet till TF:s straffbestämmelse om s.k. meddelarbrott (5 kap. 3 §). Mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott eller meddelarbrott handläggs som yttrandefrihetsmål, för vilka särskilda processuella regler gäller.

Slutligen finns i YGL även straffbestämmelser som avser s.k. ”ordningsföreseelser”, t.ex. överträdelse av anonymitetsskyddsreglerna och förbudet mot efterforskning och repressalier samt underlåtenhet av utgivare att förse tekniska upptagningar med sitt namn (2 kap. 5 §, 3 kap. 13 § och 15 § samt 4 kap. 6 §). För sådana brott gäller de ”vanliga” brottmålsreglerna, med undantag för att åtal beslutas av Justitiekanslern eller, i vissa fall, Justitieombudsmannen.

Yttrandefrihetskommittén, som den 23 augusti 2012 lämnade slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefrihetslagen*,

SOU 2012:55, har bl.a. haft i uppdrag att se över om skyddet för den enskildes integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas genom en straffbestämmelse om integritetsskydd. Kommittén anförde i betänkandet att det inte behövs en särskild bestämmelse om integritetsskydd i TF och YGL, men att det finns skäl för regeringen att överväga en sådan straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området (a. bet. s. 433).

Lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område, som trädde i kraft år 1992, innehåller tillämpningsföreskrifter till TF och YGL. Vissa av föreskrifterna är straffsanktionerade (se 3 kap. 25 § och 30 § samt 5 kap. 9 §). Till de gärningar som straffbeläggs i lagen hör bl.a. att uppsåtligt eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelser om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift, inspelningar m.m. För de flesta brotten föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om ansvar för brott enligt lagen.

Offentlighets- och sekretesslagen infördes år 2009. I lagen finns bl.a. bestämmelser om handlingsoffentlighet hos vissa privaträttsliga organ (2 kap. 3–4 §§), vilka kompletteras med bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos sådana organ (13 kap. 2 §). De allvarligaste överträdelserna av sistnämnda bestämmelser är straffbelagda (14 kap. 1 §). Det handlar om överträdelser av efterforskningsförbudet och överträdelser av repressalieförbudet genom avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärd. Straffansvaret omfattar endast uppsåtliga gärningar. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

4.47 Skydd mot integritetskränkningar

I det följande redogörs för den straffsanktionering som finns i *lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning*, *personuppgiftslagen (1998:204)*, *lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst*, *lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet* samt *lagen (1978:800) om namn och bild i reklam*.

Lagen om allmän kameraövervakning trädde i kraft år 1998. Den ersatte *lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.*, som i sin

tur hade ersatt lagen (1977:20) om TV-övervakning. Före 1977 saknades i princip lagstiftning på området.

Lagen om TV-övervakning kom till för att stärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning med hjälp av TV-apparatur (prop. 1975/76:194). Den föreskrev att övervakning inte fick ske dolt och att det krävdes tillstånd av länsstyrelsen för att en plats som var upplåten för eller annars nyttjades av allmänheten skulle få övervakas. Lagen innehöll en straffbestämmelse som stadgade böter för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bröt mot upplysningsplikten eller tillståndskravet eller mot vissa föreskrifter som länsstyrelsen meddelat, t.ex. angående förvaring och användning av det upptagna materialet. Straffbestämmelsen utgjorde en nykriminalisering.

Syftet med 1990 års lag om övervakningskameror m.m. var främst att anpassa den rättsliga regleringen av användningen av optisk-elektronisk övervakningsutrustning till den tekniska utvecklingen och att hålla ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar i samband med användningen av sådan utrustning (prop. 1989/90:119). Vid sidan av TV-kameror, som den äldre lagen hade omfattat, gällde 1990 års lag även andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar och apparatur som användes för att behandla eller bevara bilder som togs upp av sådana instrument och utrustningar. Lagen innebar inte några genomgripande förändringar av regleringen, utan de grundläggande principerna om att övervakning av enskilda med kamera i de flesta fall inte fick ske utan deras vetskap och att det som huvudregel krävdes tillstånd för att få övervaka utrymmen som användes av allmänheten behölls. Den straffbestämmelse som togs in i 1990 års lag motsvarade den som hade funnits i den äldre lagen. Straffmaximum höjdes dock till fängelse i högst ett år samtidigt som ringa fall undantogs från straffbarhet.

Vid tillkomsten av 1998 års lag om allmän kameraövervakning angavs syftet med lagen vara att reglera användningen av kameraövervakning på ett sådant sätt att detta hjälpmedel för att förhindra brott och minska risken för olyckor kunde utnyttjas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthölls (prop. 1997/98:64).

Lagen om allmän kameraövervakning bygger på i huvudsak samma principer som den tidigare regleringen. En skillnad mot 1990 års lag är att regleringen även omfattar avlyssning och upptagning av ljud som sker i samband med kameraövervakning.

Vidare utvidgades genom den nya lagen såväl rätten att bedriva allmän kameraövervakning efter tillstånd (främst i brottsförebyggande syfte) som den tillståndsfria användningen. Dessutom infördes reglering av kraven för sådan kameraövervakning som är tillståndsfri. Regleringen innebär bl.a. att en anmälan ska göras till länsstyrelsen.

Lagens straffbestämmelse (26 §) motsvarar väsentligen den straffbestämmelse som fanns i den äldre lagen. Straffsanktioneringen omfattar dock även överträdelser av den nya regleringen om anmälningsplikt för tillståndsfri kameraövervakning.

I betänkandet *En ny kameraövervakningslag*, SOU 2009:87, föreslår 2008 års kameraövervakningsutredning att den nuvarande lagen om allmän kameraövervakning ska ersättas av en ny lag. Syftet är att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning, utom privat kameraövervakning, ska samlas i den nya lagen. För närvarande finns det bestämmelser om allmän kameraövervakning i två lagar, nämligen lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. Utredningen föreslår att den nya lagen om kameraövervakning ska gälla i stället för personuppgiftslagen och så långt som möjligt vara heltäckande för kameraövervakning som inte är privat eller hemlig. Den föreslagna lagen ska innehålla särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde och som huvudregel ska tillstånd krävas för kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde. I betänkandet föreslås även en rad bestämmelser som utredningen anser behövs dels för att stärka integritetsskyddet, dels för att Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana personuppgifter (det s.k. dataskyddsdirektivet) ska uppfyllas på kameraskyddsområdet (a. bet. s. 157 ff.). Den straffbestämmelse som föreslås i betänkandet motsvarar i huvudsak den som i dag stadgas i 26 § lag om allmän kameraövervakning. I den föreslagna straffbestämmelsen ska dock det straffsanktionerade området utvidgats till att även omfatta överföring av bild- och ljudmaterial som härrör från kameraövervakning till ett tredje land som inte har en adekvat skyddsnivå för personuppgifter (a. bet. s. 226).

Under våren 2013 väntas regeringen lägga en proposition om en ny kameraövervakningslag.

Personuppgiftslagen, som trädde i kraft år 1998, syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks

genom behandling av personuppgifter. Lagen ersatte den första regleringen på området, datalagen (1973:289), vars straffbestämmelser hade utgjort en nykriminalisering när den lagen infördes.

Personuppgiftslagen tillkom mot bakgrund av dels att datalagen hade blivit föråldrad och dels att den svenska lagstiftningen behövde anpassas till det s.k. dataskyddsdirektivet.

När personuppgiftslagen infördes innehöll den bestämmelser om straff för den som lämnade osanna uppgifter i information eller anmälan enligt lagen. Vidare straffbelades att, i strid med bestämmelserna i lagen, behandla känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse m.m., föra över personuppgifter till tredje land och låta bli att göra anmälan om behandling till tillsynsmyndigheten. Kriminaliseringen omfattade både uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Det straff som föreskrevs var böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet var grovt, fängelse i högst två år.

År 2000 avkriminaliserades ringa fall av brott mot lagen (prop. 1999/2000:11). Bakgrunden till lagändringen var bl.a. att det ansågs finnas överträdelse som i det enskilda fallet inte framstod som särskilt straffvärda. Dessutom ansågs den uppmjukning som samtidigt skedde av förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land, medföra att det ibland kunde vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på förhand avgöra om en överföring var tillåten eller inte. Det kunde därför förutses att det skulle uppkomma situationer där det visade sig att den personuppgiftsansvarige hade gjort en felaktig bedömning, men överträdelsen av överföringsförbudet inte var särskilt klandervärd.

Det kriminaliserade området har också påverkats av ändringar som genomfördes år 2007 (prop. 2005/06:173). Då infördes bestämmelser som undantar behandling av personuppgifter i ostrukturerat material från de flesta av lagens hanteringsregler (5 a §). Samtidigt gjordes det straffbart att behandla personuppgifter i ostrukturerat material så att den registrerades personliga integritet kränks när behandlingen avser känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelse m.m. eller innebär en överföring av personuppgifter till tredje land utan adekvat skyddsnivå.

I samma lagstiftningsärende avkriminaliserades oaktsamhet av normalgraden, så att numera endast uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar omfattas av lagens straffsanktionering. I förarbetena framhölls (a. prop. s. 47 ff.) att det kunde förutses att det med den nya regleringen om behandling av personuppgifter i ostrukturerat material skulle komma att uppstå situationer där det

visade sig att den personuppgiftsansvarige gjort en felaktig bedömning av om behandlingen utförts i ett strukturerat material eller inte, men där överträdelsen inte var särskilt allvarlig. En avkriminalisering av oaktsamhet av normalgraden ansågs kunna motverka oskäligen resultat. Dessutom skulle en sådan lagändring ligga i linje med hur synen på behovet av straff hade utvecklats efter införandet av personuppgiftslagen. Utvecklingen när det gällde överträdelser av personuppgiftslagen eller anslutande registerförfattningar hade nämligen gått mot att straff inte var en nödvändig reaktion. Det framhölls att om de registrerades integritet kränktes eller om de annars led skada kunde de i första hand begära skadestånd av den personuppgiftsansvarige, oavsett om denne begått en straffbar överträdelse av personuppgiftslagen eller inte.

Lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet innehåller bestämmelser som på respektive lags område ska tillämpas i stället för personuppgiftslagen. Regleringen i lagarna omfattar även straffbestämmelser (6 kap. 2 § i båda lagarna), vilka i huvudsak motsvarar personuppgiftslagens straffsanktionering.

Lagen om namn och bild i reklam utgjorde en nyreglering när den infördes år 1979. Genom lagen förbjuds näringsidkare att vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytting använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Med namn jämföras annan beteckning som klart utpekar viss person. För den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot förbudet stadgas böter (2 §). Genom ett särskilt stadgande utsträcks straffansvaret till att omfatta medverkan enligt 23 kap. 4 och 5 §§ BrB. Brott mot lagen får åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsäganden eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt (5 §).

4.48 Elektroniska anslagstavlor

När *lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor* infördes (prop. 1997/98:15) utgjorde den en nyreglering. Bakgrunden till lagen var att den snabba framväxten av informationstekniken hade gett upphov till nya kommunikationsformer och att gränserna mellan olika medier och kommunikationsätt delvis hade suddats

ut. Genom användande av s.k. elektroniska anslagstavlor, dvs. tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden, kunde spridning av meddelanden på ett enkelt sätt ske till en stor mängd personer.

I förarbetena anfördes (a. prop. s 8 f.) att även om de elektroniska anslagstavlorna i allmänhet användes på ett seriöst eller åtminstone oförargligt sätt, så kunde de också utnyttjas för att sprida meddelanden med ett innehåll som typiskt sett var straffbart. Visserligen omfattades spridning av meddelanden med hjälp av elektroniska anslagstavlor av den gällande straffrättsliga regleringen, men det var inte alltid säkert att BrB:s bestämmelser var tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt reglera ansvaret för spridning av meddelanden med hjälp av elektroniska anslagstavlor. Det angavs ha varit särskilt svårt att spåra de användare som ursprungligen avsänt straffbara meddelanden. Vidare konstaterades att det fanns en brist på kontroll över de elektroniska anslagstavlorna som kunde utnyttjas för brottsliga ändamål. En reglering behövdes därför för att bygga upp ett rättsmedvetande för hanteringen av elektroniska anslagstavlor, bl.a. eftersom det saknades historia och tradition på området.

Genom lagen åläggs den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla (tillhandahållaren) vissa skyldigheter, vilka i stor utsträckning är straffsanktionerade.

Enligt en bestämmelse ska tillhandahållaren lämna information till var och en som ansluter sig till tjänsten om sin identitet och i vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra användare (3 §). Det är straffbelagt med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelsen (6 §).

Vidare är tillhandahållaren skyldig att från tjänsten ta bort, eller på annat sätt förhindra vidare spridning av, vissa meddelanden som en användare sänt in (5 §). Det gäller om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i BrB om uppvigling (16 kap. 5 §), hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §), barnpornografibrott (16 kap. 10 a §) eller olaga våldsskildring (16 kap. 10 c §). Skyldighet att ta bort vissa meddelanden föreligger också om det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt m.m. För att kunna fullgöra skyldigheten att ta bort vissa meddelanden åligger det tillhandahållaren att ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten (4 §). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om skyldighet att ta bort vissa meddelan-

den döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år (7 §). Ringa fall är undantagna från straffansvar. Straffbestämmelsen är subsidiär till BrB och lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Vid införandet av lagen innebar straffbestämmelserna en nykriminalisering.

4.49 Processlagstiftning

I det följande redovisas specialstraffrättsliga bestämmelser som finns i viss processlagstiftning, närmare bestämt i *rättegångsbalken*, *förvaltningsprocesslagen* (1971:291), *lagen* (1970:417) *om marknadsdomstol m.m.* och *lagen* (1999:988) *om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet*.

Rättegångsbalken (RB) innehåller flera straffbestämmelser. Merparten av dem avser s.k. rättegångsförseelser. Utmärkande för bestämmelserna om straff för rättegångsförseelser är att domstolen ex officio, dvs. utan att åtal väckts, får ta upp fråga om ansvar enligt dem (se 20 kap. 1 § RB).

Straffsanktioneringen av rättegångsförseelser omfattar till att börja med part som mot bättre vetande inleder eller föranleder rättegång i tvistemål (9 kap. 1 §), part som mot bättre vetande för talan mot dom eller beslut (9 kap. 2 §) och vissa former av illojal processföring sedan ett mål väckts, såsom försök att förhåla rättegången genom uppenbart ogrundade påståenden eller invändningar eller genom innehållande av bevis (9 kap. 3 §). Inte bara parten själv utan även ställföreträdare, ombud och biträde kan drabbas av straffansvar för samtliga nämnda gärningar (9 kap. 4 §). Det straff som föreskrivs är böter.

Till de straffbelagda rättegångsförseelserna hör även vissa otillbörliga beteenden under en rättegång, för vilka stadgas penningböter (9 kap. 5 §). Det handlar om att vid ett sammanträde inför rätten störa förhandlingen, bryta mot en ordningsregel eller ett förbud som rättsens ordförande har meddelat, eller ta upp eller överföra bild i strid mot RB:s fotograferingsförbud (se 5 kap. 9 § RB). Dessutom omfattar kriminaliseringen att muntligen inför rätten eller i rättegångsskrift uttala sig otillbörligt.

RB innehåller två straffbestämmelser som inte avser rättegångsförseelser.

I den ena bestämmelsen (9 kap. 6 §) stadgas böter för brott mot tystnadsplikt i vissa fall, t.ex. när rätten har beslutat att en uppgift som lämnats vid en förhandling inom stängda dörrar inte får uppenbaras (se 5 kap. 4 § RB) eller när förundersökningsledaren har beslutat att det som förekommit vid ett förhör under förundersökningen inte får uppenbaras (se 23 kap. 10 § RB).

I den andra bestämmelsen (8 kap. 10 §) föreskrivs böter för den som utan att vara behörig till det utger sig för att vara auktoriserad som advokat i Sverige eller i en annan stat inom EU, EES eller i Schweiz. Bestämmelsen ersatte år 1999 en äldre bestämmelse som fanns i 17 kap. 5 § BrB (prop. 1998/99:108). Samtidigt vidgades bestämmelsen till att omfatta även vissa advokater som enligt RB ska vara likställda med svenska advokater. Genom lagändring år 2001 tillkom stadgandet om Schweiz (prop. 2000/01:55).

Förvaltningsprocesslagen trädde i kraft år 1971 (prop. 1971:30). Enligt en straffbestämmelse i lagen, som avser rättegångsförseelser, kan bl.a. den som vid muntlig förhandling stör förhandlingen eller fotograferar i rättssalen dömas till penningböter (38 §). Samma straff kan drabba den som muntligen inför rätten eller i skrivelse till rätten uttalar sig otillbörligt. Dessutom innehåller lagen en straffbestämmelse som föreskriver böter för den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt rättens förordnande inte får uppenbaras (39 §).

Lagen om marknadsdomstol m.m., som tillkom år 1970 (prop. 1970:57), innehåller en straffbestämmelse (21 §). I bestämmelsen, som är subsidiär till BrB, föreskrivs att den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsdomstolens beslut inte får uppenbaras, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Bakgrunden till införandet år 1999 av *lagen om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet* var följande. Regeringen hade samma år tillkallat en kommission för att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamheten som de svenska säkerhetstjänsterna, den militära och civila, hade bedrivit från andra världskriget och framåt när det gällde hot som härrörde från inrikes förhållanden (Ju 1999:09, dir. 1999:26 och dir. 1999:59). Nämnda lag infördes i syfte att ge kommissionen effektiva verktyg för att kunna fullgöra sin uppgift (prop. 1998/99:140). I lagen föreskrivs bl.a. att kommissionen får hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet.

Enligt lagen kan den som vid förhör inför kommissionen lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (10 §). Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Kommissionen avslutade sitt arbete i december 2002.

4.50 Utbildning, forskning m.m.

Specialstraffrättsliga författningar som kan hänföras till området utbildning, forskning m.m. är *förordningen (1995:1256) om mästarbrev för hantverkare*, *lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor*, *lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning* och *lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument*.

Förordningen om mästarbrev för hantverkare, som trädde i kraft år 1996, innehåller bestämmelser för tillämpningen av lagen (1995:1255) om mästarbrev för hantverkare. I förordningen straffbeläggs med böter att obehörigen utge sig för att ha mästarbrev (9 §). Straffbestämmelsen är subsidiär till BrB.

Såväl införandet år 2004 av lagen om etikprövning av forskning som avser människor, som införandet år 2006 av lagen om skydd för störningskänslig forskning innebar både nyregleringar och påtagliga nykriminaliseringar.

Lagen om etikprövning av forskning som avser människor syftar bl.a. till att skydda den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning (prop. 2002/03:50). Den är tillämplig på forskning som innebär ett fysiskt ingrepp eller bedrivs enligt en metod som syftar till att påverka en människa fysiskt eller psykiskt. Lagen gäller även för forskning som innebär ett fysiskt ingrepp på en avliden människa eller avser studier på biologiskt material som tagits från en levande eller avliden människa och som kan härledas till denna människa. Dessutom är lagen tillämplig på forskning som sker utan att den enskilde har lämnat sitt uttryckliga samtycke och som avser känsliga personuppgifter enligt personuppgiftslagen eller personuppgifter om lagöverträdelser m.m. För den forskning som lagen omfattar ställs det upp ett krav på etikgodkännande. Etikprövningen görs, i första hand, en regional nämnd för forskningsetik.

Som skäl för att införa regleringen anfördes bl.a. (se a. prop. s. 87 f.) att det var centralt att skydda försökspersoner från att

skadas och att det var angeläget att värna såväl forskarnas som försökspersonernas rättssäkerhet. Regleringen hade också sin bakgrund i att den svenska lagstiftningen behövde anpassas dels inför en kommande ratifikation av Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin, dels med anledning av ett EU-direktiv om tillämpning av god klinisk sed vid kliniska prövningar av läkemedel avsedda för människor (2001/20/EG).

I lagen straffbeläggs med böter eller fängelse i högst sex månader att utföra forskning utan att ha fått ett godkännande vid etikprövning, liksom att inte följa villkor som har ställts upp vid etikprövning (38 §). Endast uppsåtliga gärningar är straffbara. Ringa fall är undantagna från straffansvar. Lagens straffsanktionering är subsidiär till straffbestämmelser i andra författningar.

Angående behovet av en straffbestämmelse anförde regeringen bl.a. (a. prop. s. 169 f.) att forskning som utförs utan godkännande kan innefatta forskningsmetoder som medför risk för att någon skadas eller kränker någons personliga integritet. Enligt regeringen skulle tillsynsmyndigheternas åtgärder (t.ex. förelägganden och förbud förenade med viten) i många fall komma att vara tillräckliga för att upprätthålla lagen, men det kunde finnas situationer då dessa åtgärder inte kunde användas eller inte var tillräckliga för ett tillrättaförande och För dessa situationer – vilka situationer som avsågs utvecklades inte närmare – menade regeringen att det behövdes en straffbestämmelse.

Lagen om skydd för störningskänslig forskning syftar till att skydda forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt. För att skydda sådan forskning får enligt lagen länsstyrelsen besluta att ett område ska utgöra forskningsområde med tillträdesskydd, där förbud för utomstående att beträda området gäller, eller forskningsområde med störningsskydd, där förbud för utomstående att använda viss störande utrustning gäller.

Vid lagens tillkomst anförde regeringen (prop. 2005/06:69 s. 18) att det inte var tillfredsställande att gällande rätt gav så begränsade möjligheter att vid behov ge forskning skydd mot störningar. Det påpekades att de rättsliga möjligheter som fanns syftade, som t.ex. miljöbalken, främst till att värna andra intressen än forskning. Enligt regeringen var det tydligt att det fanns ett behov av att införa rättsregler som särskilt tog sikte på just forskningens möjligheter till skydd mot störningar och därigenom förhindra att forskningens

behov riskerade att komma till korta i förhållande till andra intressen och verksamheter.

Regeringen anförde också (a. prop. s. 60 f.) att beslut om att ett visst område ska utgöra forskningsområde med tillträdesskydd eller med störningsskydd rimligen måste straffsanktioneras för att få avsedd effekt. I lagen intogs följaktligen en straffbestämmelse (13 §). Enligt bestämmelsen döms den till böter som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud utfärdade med stöd av lagen. Ringa fall är undantagna från straffansvar. Straffbestämmelsen är subsidiär till straffbestämmelser i andra författningar.

Lagen om pliktexemplar av dokument innehåller föreskrifter om skyldighet att till bibliotek lämna exemplar av dokument (plikt-exemplar). Lagen ersatte vid ikraftträdandet år 1994 lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Den straffbestämmelse som fanns i den äldre lagen överfördes i huvudsak oförändrad till den nya lagen (prop. 1993/94:10). Vad som straffbeläggs är underlåtelse att föra förteckning över vissa videogram (35 §). I lagen föreskrivs nämligen att den som är skyldig att lämna pliktexemplar av videogram till Kungliga biblioteket ska föra en förteckning över videogram som omfattas av plikten och i förteckningen ange de registernummer som de lämnade plikt-exemplaren fått (31 §). Underlåtelse att fullgöra denna skyldighet kan straffas med böter.

I den nya lagen intogs också en straffbestämmelse som inte fanns i den äldre lagen. Nykriminaliseringen avsåg underlåtelse av den som beställer framställning av ett dokument att tillhandahålla framställaren visst material som ska lämnas med pliktexemplaret (35 §). Även för detta brott föreskrivs böter.

4.51 Radio, tv och film

Till området radio, tv och film kan följande specialstraffrättsliga lagar hänföras: *radio- och tv-lagen* (2010:696), *lagen* (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, *lagen* (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning och *lagen* (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Införandet år 2010 av *radio- och tv-lagen* (prop. 2009/10:115) innebär att ett EU-direktiv på området, AV-direktivet (2010/13/EU), genomfördes i svensk lagstiftning. Lagen ersatte en äldre radio- och

tv-lag (1996:844), vilken i sin tur hade ersatt sju lagar på området (prop. 1995/96:160).

Straffsanktioneringen i de ovan nämnda lagarna på radio- och tv-området har i princip varit konstant. Vad som straffbeläggs är bl.a. att sända program utan tillstånd där sådant krävs (17 kap. 1 §), att sända från radioanläggning på öppna havet i vissa fall (17 kap. 2 §) och att inte fullgöra skyldighet att anmäla sändningsverksamhet som det inte behövs tillstånd för (17 kap. 3 §). Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar är kriminaliserade. Straffskalan för de flesta brotten är böter eller fängelse i högst sex månader. För brott mot anmälningsplikten stadgas dock enbart böter. När det gäller brott mot bestämmelserna om sändning från öppna havet m.m. får åtal i vissa fall endast väckas efter beslut av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Sedan år 1996 innehåller regeringen på radio- och tv-området bestämmelser om sanktionsavgift för överträdelser av bestämmelser eller villkor om reklam m.m. Införandet av sanktionsavgiftssystemet innebar ingen avkriminalisering, eftersom de aktuella överträdelserna dessförinnan endast hade varit vitessanktionerade. Vid tillkomsten av 1996 års lag konstaterade regeringen (prop. 1995/96:160 s. 132 ff.) att de befintliga vitesreglerna var otillräckliga om respekten för gällande bestämmelser skulle kunna upprätthållas. Enligt regeringens mening var det av största vikt att respekten för bestämmelserna upprätthölls och att de överträdelser som hade ekonomiska motiv gjordes ekonomiskt olönsamma. Eftersom vitessanktionen hade visat sig vara ett ineffektivt instrument, borde en mer effektiv sanktion införas. Avgiftssanktionen angavs ha den fördelen att den, till skillnad från vitet, kunde påföras utan föregående föreläggande och även drabba såväl fysiska som juridiska personer.

Reglerna om sanktionsavgift som togs in i 1996 års lag har överförts oförändrade till den nuvarande lagen. De innebär att den som åsidosätter vissa föreskrifter i lagen om annonsering, sponsring, reklam m.m. i radio och tv ska påföras en särskild avgift, som bestäms till lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kr (17 kap. 5–6 §§). Avgiften bör dock inte överstiga 10 procent av den årsomsättning som leverantören av medietjänster hade under det föregående räkenskapsåret. Frågor om påförande av särskild avgift prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av granskningsnämnden för radio och tv (19 kap. 4 §). Vid prövning av frågan om avgift ska påföras ska rätten särskilt beakta överträdel-

sens art, varaktighet och omfattning. Vidare ska, när avgiftens storlek bestäms, särskilt beaktas de omständigheter som legat till grund för prövning av frågan om avgift ska påföras och de intäkter som leverantören kan beräknas ha fått med anledning av överträdelsen. Någon särskild regel om jämkning, t.ex. vid särskilda skäl, finns däremot inte.

Lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, som trädde i kraft år 1989, innehåller bl.a. bestämmelser om skyldighet att anmäla innehav av tv-mottagare till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (RIKAB). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet kan dömas till böter (22 §). Dessutom straffbeläggs med böter, subsidiärt till BrB, bl.a. att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna ofullständiga eller oriktiga uppgifter vid fullgörande av sådan skyldighet. Bestämmelser om straff för underlåten anmälan av tv-mottagare fanns även i äldre reglering på området, t.ex. i lagen (1978:478) om avgift för innehav av televisionsmottagare.

Den nuvarande *lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning*, som trädde i kraft år 2000, föregicks av lagen (1993:1367) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning. Tillkomsten av sistnämnda lag (prop. 1993/94:53) föranleddes av data- och teleteknikens utveckling. Lagen riktade sig mot yrkesmässig tillverkning och spridning av sådan avkodningsutrustning som gjorde det möjligt för innehavaren av utrustningen att utan betalning få tillgång till avgiftsbelagda radio- och tv-program. Uppsåtliga överträdelser av lagens förbud straffbelades med böter eller fängelse i högst sex månader. Även försök till brott enligt lagen kriminaliserades. Straffsanktionering i 1993 års lag utgjorde en nykriminalisering.

Genom införandet av 2000 års lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (prop. 1999/2000:49) anpassades den svenska lagstiftningen till ett EU-direktiv på området (98/84/EG). Den nya lagen innebar en skärpning av reglerna om avkodningsutrustning som ger obehörig tillgång till radio- och tv-sändningar. Lagen omfattar numera även informationssamhällets tjänster och begreppet avkodningsutrustning har getts en betydligt vidare innebörd än tidigare. Liksom enligt den äldre lagen straffbeläggs uppsåtliga överträdelser av lagens förbud (6 §) och försök till brott enligt lagen (7 §). Den nya lagens vidgade tillämpningsområde har dock medfört en påtaglig utökning också av det kriminaliserade området. Även straffskalan har skärpts, till böter eller fängelse i högst två år.

En åtalsbegränsningsregel som fanns i 1993 års lag har överförs till den nuvarande lagen. Regeln innebär att åklagaren får väcka åtal endast om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal är motiverat från allmän synpunkt (10 §).

Inom Regeringskansliet utreds för närvarande frågan om lagens kriminalisering ska utvidgas till att omfatta även privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. En proposition väntas under hösten 2013.

Lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt, som trädde i kraft år 2011 (prop. 2009/10:228), ersatte lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. I den äldre lagen uppställdes krav på att framställningen i en film eller ett videogram skulle vara granskad och godkänd av statens biografbyrå innan den fick visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Filmcensuren för vuxna avskaffades dock genom den nya lagen, som endast fastställer åldersgränser för filmer som ska visas offentligt för barn under femton år. I lagen föreskrivs att om en framställning i en film ska visas för barn under femton år vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning måste den vara godkänd av Statens medieråd, som också beslutar om vilken åldersgräns som ska gälla. Tillträde till allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av filmen förekommer får sedan inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som myndigheten bestämt, om inte vissa i lagen angivna undantag föreligger (t.ex. sällskap med vuxen).

I lagen stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning visar en framställning i en film som inte har prövats enligt lagen för ett barn under femton år, eller bryter mot vad som gäller i fråga om åldersgränser för tillträde till visning (11 §).

Det område som straffsanktioneras i den nuvarande lagen var också straffbelagt enligt 1990 års lag. Kriminaliseringen enligt den äldre lagen var dock betydligt mer omfattande än nuvarande straffsanktionering eftersom även överträdelse av kravet på förhandsgranskning av film som var avsedd att visas offentligt för vuxna omfattades. Avskaffandet av filmcensuren för vuxna innebar således en klar avkriminalisering.

4.52 Kampsport

Lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher ersatte lagen (1969:612) om förbud mot professionell boxning.

I den äldre lagen straffbelades med böter eller fängelse i högst sex månader att i strid mot lagens förbud delta i tävlings-, uppvisnings- eller träningsmatch i professionell boxning, att anordna eller ekonomiskt understödja sådan match eller upplåta lokal för den, att i egenskap av manager ingå avtal om matchen eller främja tillkomsten av sådant avtal och att tjänstgöra som domare eller sekond.

Syftet med 2006 års lag var att behandla alla kampsporter som tillåter våld mot huvudet lika (prop. 2005/06:147). Lagen innebär att tävlings-, tränings- eller uppvisningsmatch i kampsport som tillåter deltagarna att med slag, sparkar eller annat våld avsiktligt träffa motståndarens huvud inte får anordnas utan tillstånd. Tillstånd får lämnas endast om kampsportens tävlingsregler och säkerhetsbestämmelser innebär en godtagbar säkerhet för deltagarna.

I lagen stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar kampsportsmatch utan tillstånd eller i strid mot ett villkor, eller skriftligen lämnar oriktig uppgift i ett ansökningsärende (13 §). Dessutom kan den som uppsåtligen deltar i en kampsportsmatch som anordnas utan tillstånd och vissa som på annat sätt medverkar vid sådan match (ekonomiskt understödjer, tjänstgör som domare etc.) dömas till böter (14 §).

I samtliga straffbestämmelser undantas ringa fall från straffansvar.

Trots att ringa överträdelser numera är generellt undantagna från det straffbara området framstår kriminaliseringen enligt 2006 års lag som klart mer omfattande än straffsanktioneringen enligt den äldre lagen. Detta mot bakgrund av att den nuvarande lagen omfattar fler sporter och dessutom straffbelägger vissa oaktsamma överträdelser.

4.53 Arbete och anställning

Till de centrala specialstraffrättsliga författningarna på området arbete och anställning hör främst *arbetsmiljölagen (1977:1160)* och *arbetstidslagen (1982:673)*. I det följande redovisas dessa lagar närmare, liksom *lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete*.

Arbetsmiljölagen ersatte vid ikraftträdandet år 1978 (prop. 1976/77:149) arbetarskyddslagen (1949:1). Lagen, som är en utpräglad ramlag, syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Jämfört med sin föregångare fick arbetsmiljölagen ett vidare tillämpningsområde och en mer omfattande straffsanktionering.

Viss avkriminalisering skedde år 1994, då bestämmelser om sanktionsavgifter infördes i arbetsmiljölagen (prop. 1993/94:186). Avsikten med reformen var att skapa en effektiv sanktion som kunde träffa även juridiska personer (a. prop. s. 48 f.).

Regleringen innebär att arbetsgivare som bryter mot vissa föreskrifter beträffande bl.a. provning och kontroll av tekniska anordningar kan åläggas en särskild avgift (8 kap. 5 §). Det är regeringen eller Arbetsmiljöverket som får föreskriva vilka överträdelser som ska föranleda särskild avgift inom de ramar som anges i lagen. Av lagtexten framgår att en sådan föreskrift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser, att avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden samt att avgiften ska vara lägst 1 000 kr och högst 100 000 kr.

I lagen stadgas att om det för en överträdelse har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift, ska inte dömas till ansvar enligt de straffrättsliga bestämmelserna (8 kap. 2 §).

Det är den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde som ska påföras den särskilda avgiften (8 kap. 6 §). Avgiften ska betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften får den dock jämkas eller efterges.

Frågor om påförande av avgift prövas av förvaltningsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket (8 kap. 7 §). Arbetsmiljöverket har dock möjlighet att besluta om s.k. avgiftsföreläggande som, om det godtas, gäller som lagakraftvunnet avgörande som meddelats av domstol (8 kap. 9 §).

Vad gäller straffbestämmelserna i arbetsmiljölagen (8 kap. 1–2 §§) avser dessa till att börja med överträdelser av vissa förelägganden och förbud som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av lagen. För sådana brott föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. Straffansvaret omfattar dock inte överträdelser av förelägganden och förbud som har förenats med vite.

Vidare stadgas böter för den som överträder s.k. minderårigbestämmelser i lagen eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna. Dessa bestämmelser, som bl.a. omfattar frågorna om minimi-

ålder för arbete, om läkarkontroll och arbetstidens längd, syftar till att skydda minderåriga mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt för deras hälsa m.m.

Böter föreskrivs också för den som överträder föreskrifter som med stöd av lagen meddelats om bl.a. produktkontroll, tillståndsprövning beträffande arbetsprocesser, krav på arbetsgivare att föra förteckningar över maskiner och teknisk utrustning m.m., förbud mot att använda visst slag av maskiner m.m., skyldighet för arbetsgivare att ordna läkarundersökning, förbud mot att visst arbete utförs av vissa grupper av arbetstagare, krav på förande av register vid läkarundersökningar och skyldighet att göra förhandsanmälan av viss åtgärd eller verksamhet.

Slutligen är det också belagt med böter att lämna oriktiga uppgifter till en tillsynsmyndighet, liksom att utan giltigt skäl ta bort en skyddsanordning eller sätta den ur bruk.

Samtliga straffbestämmelser i arbetsmiljölagen omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar.

Arbetstidslagen, som trädde i kraft år 1983, ersatte allmänna arbetstidslagen (1970:103) och ett kapitel i arbetsmiljölagen om arbetstidens förläggning (prop. 1981/82:154). Den gäller i princip för alla arbetstagare och innehåller bl.a. regler om ordinarie arbetstid och jourtid, övertid, sammanlagd arbetstid, arbetstidens förläggning m.m. Regleringen är dispositiv. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får göras undantag från lagen i dess helhet eller avvikelser från vissa bestämmelser (3 §). Lagens bestämmelser har också i stor utsträckning helt eller delvis ersatts av bestämmelser i kollektivavtal. Arbetsmiljöverket kan meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I ett beslut om föreläggande eller förbud kan Arbetsmiljöverket sätta ut vite.

Införandet av arbetstidslagen innebar ändringar i sanktions-systemet på området. Till att börja med utökades de s.k. direkta straffbestämmelserna, varmed avses bestämmelser som är utformade så att överträdelsen omedelbart kan medföra straffpåföljd. Straffhotet förutsätter alltså inte någon ytterligare åtgärd från myndigheternas sida i form av ett föreläggande eller förbud.

Dessutom infördes vid sidan av straffbestämmelserna regler om sanktionsavgift som påföljd för arbetsgivare som överträder lagreglerna om övertid (övertidsavgift). Regeringen framhöll (a. prop. s. 51 f.) att de dåvarande straffbestämmelserna hade visat sig otill-

räckliga när det gällde att komma till rätta med överträdelser av arbetstidsbestämmelserna i den äldre lagen. Genom utökningen av de direkta straffbestämmelserna i den nya lagen skulle visserligen möjligheten att effektivt påverka dem som lagreglerna riktade sig mot öka. Utan ytterligare någon skärpning av sanktionerna var dock enligt regeringen risken uppenbar att det fanns möjligheter till ekonomisk spekulation och vinst även om en överträdelse hade medfört straff. En sanktionsavgift bedömdes ha stora förutsättningar att motverka att överträdelser av arbetstidslagen medförde ekonomisk vinst och därmed ha en avhållande effekt.

Övertidsavgiften utgår vid överträdelser av bestämmelserna om allmän övertid, extra övertid eller nödfallsövertid, som inte har stöd i kollektivavtal (26 §). Avgiften påförs den arbetsgivare som utövar verksamheten i fråga, oavsett om denne är en fysisk eller en juridisk person. Det uppställs inte något krav på att överträdelsen ska ha begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgiften utgår med en procent av basbeloppet för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare, men kan sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl för det.

Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare (27 §).

Införandet av regleringen om övertidsavgifter innebar inte någon avkriminalisering. Även om övertidsavgift har uttagits kan arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder arbetstidslagens bestämmelser dömas till straff för samma handling.

Vad gäller straffbestämmelserna i arbetstidslagen stadgas böter eller fängelse i högst ett år för arbetsgivare som bryter mot ett föreläggande eller ett förbud som har meddelats av Arbetsmiljöverket med stöd av lagen (23 §). Straffansvaret omfattar dock inte överträdelser av förelägganden eller förbud som har förenats med vite. Vidare föreskrivs böter (24 §) för arbetsgivare som, utan att undantag gjorts i kollektivavtal eller Arbetsmiljöverket meddelat dispens, har anlitat en arbetstagare i strid mot bestämmelserna om t.ex. ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, besked om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning, dygnsvila och raster. Det är också straffsanktionerat för arbetsgivare att lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt då Arbetsmiljöverket begärt upplysningar eller handlingar.

Straffsanktoneringen enligt arbetstidslagen omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser.

En av de grupper som inte omfattas av bestämmelserna i arbetstidslagen är anställda i arbetsgivarens hushåll. *Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete*, som infördes år 1971, reglerar denna grupps arbetstid och anställningsskydd. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över efterlevnaden av lagens bestämmelser om ordinarie arbetstid, skyldighet att föra behövliga anteckningar om övertid, rätt till ersättning för övertidsarbete m.m. Åsidosätter en arbetsgivare sina skyldigheter i något avseende som är underkastat tillsyn kan Arbetsmiljöverket förelägga arbetsgivaren att vidta rättelse. I lagen stadgas böter för arbetsgivare som underlåter att rätta sig efter ett sådant föreläggande eller som lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i anteckningar om övertid (19 §). Endast uppsåtliga gärningar omfattas av straffsanktioneringen.

I betänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, SOU 2011:57, har Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet föreslagit en starkt minskad användning av straffrätt i bl.a. arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Övervägandena och förslagen i betänkandet berörs i korthet nedan.

I betänkandet konstateras (s. 14 f.) att det har visat sig att straffsanktion i många fall är en ineffektiv sanktion när det gäller brott mot arbetsmiljölagen. Antalet åtalsanmälningar när det gäller sådana brott är relativt lågt och en stor del av anmälningarna leder inte till någon lagföring. I närmare hälften av fallen där förundersökning inleds gör bevisvärigheter, ofta på den subjektiva sidan, att förundersökningen läggs ner. När lagföring sker, blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Mot den bakgrunden och då kunskapen om reglerna ofta brister kan det enligt utredningen ifrågasättas vilken preventiv effekt kriminaliseringen har. Vidare påpekas dels att som princip ska straff bl.a. förbehållas fall där alternativa sanktioner inte finns eller inte är rimliga, dels att det på arbetsmiljöområdet finns väl fungerande alternativa sanktionsmöjligheter. De alternativa sanktionsmöjligheter som avses är dels Arbetsmiljöverkets möjlighet att meddela förelägganden och förbud för att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön i enskilda fall, dels nuvarande regler om sanktionsavgifter.

Enligt utredningens uppfattning är Arbetsmiljöverkets förelägganden och förbud en effektiv sanktionsform som bör användas i större utsträckning. Nuvarande bestämmelser innebär att Arbetsmiljöverket väljer om ett föreläggande eller förbud ska förenas med vite eller inte. Enligt utredningen bör dock, för att öka förutsäg-

barheten i sanktionssystemet, regleringen ändras på så sätt att förelägganden och förbud alltid ska förenas med vite.

Av betänkandet framgår att den möjlighet som Arbetsmiljöverket i dag har att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser av bestämmelser som har meddelats med stöd av arbetsmiljölagen har utnyttjats i mycket begränsad omfattning. Hittills har Arbetsmiljöverket nämligen bara meddelat föreskrifter om sanktionsavgifter i tre föreskrifter. I betänkandet framhålls fördelarna med att i ökad utsträckning använda sanktionsavgifter i stället för straff på arbetsmiljöområdet. Bland dessa nämns att Arbetsmiljöverket behåller kontrollen över ärendet och dubbelarbete undviks eftersom verket i praktiken i dag gör de utredningar som ligger till grund för åtalsanmälningarna. Sanktionsavgifter innebär således ett effektivare användande av samhällets resurser. Dessutom bör med sanktionsavgifter reaktionen på en överträdelse kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen. Utredningen pekar också på att med en sådan sanktionsavgiftsreglering som den nuvarande arbetsmiljölagens behöver det inte bevisas att en viss person begått överträdelsen uppsåtligt eller av oaktsamhet. Sanktionsavgifter kan dessutom sättas till högre belopp än bötesstraffen.

Utredningens samlade bedömning (s. 127 ff.) är att en mer återhållsam användning av straffrätt i kombination med ökade möjligheter till alternativa sanktioner, såsom vitesförelägganden och administrativa sanktionsavgifter, kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem på arbetsmiljöområdet. Straff bör, enligt utredningen, förbehållas fall där alternativa åtgärder inte kan förväntas vara effektiva eller där straff framstår som en naturlig åtgärd av andra tungt vägande skäl.

När det gäller arbetsmiljölagen innebär utredningens förslag till att börja med att Arbetsmiljöverket får möjlighet att använda förelägganden och förbud i ökad omfattning och att de alltid ska förenas med vite. För att bl.a. undvika en konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning föreslås att det införs en bestämmelse som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning. Straffsanktionen ska finnas kvar för ett fåtal överträdelser, men tas bort för huvuddelen av de överträdelser av Arbetsmiljöverkets föreskrifter som i dag är straffbelagda. I stället föreslås att det område där Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om sanktionsavgifter utökas. Förslaget i denna del innebär

att Arbetsmiljöverket inom den ram som lagen ger för bemyndigande att införa sanktionsavgift ska ha valmöjlighet att utifrån varje enskild föreskrift och dess utformning bestämma om bestämmelsen bäst sanktioneras med enbart föreläggande eller förbud i enskilt fall eller även genom sanktionsavgift.

Bland de övriga ändringar som föreslås beträffande arbetsmiljölagen kan nämnas att det högsta beloppet för en sanktionsavgift höjs från 100 000 kr till 1 miljon kr. Dessutom föreslås förfarandet med avgiftsföreläggande, som Arbetsmiljöverket enligt nuvarande reglering har möjlighet att tillämpa i fall då det är aktuellt att ta ut en sanktionsavgift, bli obligatoriskt. Det innebär att frågan om sanktionsavgift ska betalas alltid kommer att prövas av Arbetsmiljöverket genom ett avgiftsföreläggande och att om föreläggandet inte godkänns inom utsatt tid har Arbetsmiljöverket att ta ställning till om en ansökan om att avgift ska tas ut ska ges in till förvaltningsrätten. Den som framför invändningar mot att betala sanktionsavgift kommer således inte att kunna bli påförd avgift utan att saken prövas av domstol.

Utredningens överväganden beträffande sanktionssystemet på arbetstidsområdet är i huvudsak likartade med de på arbetsmiljöområdet. Även på arbetstidsområdet föreslås t.ex. att straffsanktionerna i huvudsak ska ersättas med sanktionsavgifter, eftersom det bedöms göra sanktionssystemet effektivare. Förfarandet vid påförande av sanktionsavgift ska enligt förslaget ges en enhetlig utformning på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet. Detta innebär bl.a. att förfarandet med avgiftsföreläggande och prövning av förvaltningsdomstol efter ansökan av tillsynsmyndigheten om föreläggandet inte godkänns införs även när det gäller avgift enligt arbetstidslagen (i dag prövas frågan om påförande av övertidsavgift av allmän domstol efter ansökan av allmän åklagare). Vidare ska avgifterna benämnas sanktionsavgifter i stället för övertidsavgifter, eftersom de kommer att avse fler typer av överträdelser än den äldre regleringen. För lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete innebär förslaget om sanktionsavgifter att det tillkommer en ny sanktionsform.

Utredningen bedömer (se bet. s. 219 ff.) att förslagen kommer att bidra till bättre efterlevnad av arbetsmiljö- och arbetstidsbestämmelserna. Enligt utredningen kommer vidare förslagen att medföra ett förenklat regelsystem, som leder till en påtaglig resursbesparing inom polis- och åklagarväsendet. Även på domstolssidan kan en besparing förutses. Förändringen anges innebära en minsk-

ning av uppgifter hos de allmänna domstolarna och en mindre ökning av arbetsbördan hos förvaltningsdomstolarna. Enligt utredningen är ett rimligt antagande att besparingen hos de allmänna domstolarna motsvaras av en knappt hälften så stor ökning av uppgifter hos förvaltningsrätterna. Den enda förutsebara kostnaden anges vara ett tillfälligt marginellt resursbehov hos Arbetsmiljöverket under cirka ett år.

För närvarande bereds utredningens förslag inom Arbetsmarknadsdepartementet. Under våren 2013 väntas regeringen lämna en proposition baserad på förslaget i det ovan nämnda betänkandet.

Utöver de ovan redovisade lagarna finns det ett flertal författningar på området arbete och anställning som innehåller straffbestämmelser. Det handlar om *lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder*, *lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling*, *lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång*, *lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor*, *lagen (1991:1047) om sjuklön*, *lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare*, *arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare*.

Lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder, som infördes år 1974 (prop. 1973:129), innehåller dels bestämmelser som ålägger arbetsgivaren att varsla Arbetsförmedlingen om driftsinskränkningar som kan föranleda uppsägningar eller permitteringar m.m., dels bestämmelser som ska främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga.

Det är straffsanktionerat att i varsel eller i underrättelse m.m. enligt lagen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämna oriktig uppgift, som inte saknar betydelse (19 §). Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år. Samma straff föreskrivs för arbetsgivare som inte iakttar ett förordnande av Arbetsförmedlingen om att endast anställa arbetstagare som denna har anvisat eller godtagit (20 §). Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas endast efter medgivande av Arbetsförmedlingen (22 §).

Lagens varselregler sanktioneras genom en varselavgift (17 §). Sådan avgift kan påföras arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att varsla om driftsinskränkning enligt vad som föreskrivs i lagen. Varselavgiften fastställs för varje påbörjad vecka som varsel försumrats och bestäms till lägst 100 kr och högst 500 kr för varje arbetstagare som berörs av driftsinskränkningen. Om särskilda skäl föreligger kan varselavgift jämkas. Det är allmän domstol som, på talan av Arbetsförmedlingen, ålägger avgiften (18 §).

Bestämmelserna om varselavgift har funnits i lagen sedan den infördes. Avgiften ersatte inte några straffrättsliga sanktioner. Vid lagens tillkomst diskuterades möjligheten att sanktionera varselreglerna med straff, men den avfärdades mot bakgrund av dels att det ansågs kunna vara stötande att införa en straffpåföljd på ett område som sedan lång tid varit föremål för avtalsreglering mellan parterna, dels att det bedömdes angeläget att kunna rikta sanktionen även mot juridiska personer (a. prop. s. 100 och s. 305).

I anslutning till redogörelsen för lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder bör även *lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet* beröras. Även denna lag innehåller nämligen bestämmelser om varselavgift (62 a §). När regleringen tillkom år 2000 innebar den en avkriminalisering (prop. 1999/2000:32). Sedan dess upptar lagen om medbestämmande i arbetslivet inte några straffbestämmelser. Reglerna om varselavgift innebär bl.a. att arbetsgivarorganisation, arbetsgivare eller arbetstagarorganisation som underlåter att inom viss tid skriftligen varsla Medlingsinstitutet om en planerad stridsåtgärd m.m. ska åläggas att betala sådan avgift. Avgiften ska bestämmas till lägst 30 000 kr och högst 100 000 kr. I vissa fall ska en förhöjd varselavgift utgå. Jämkning av avgiften kan ske, om det föreligger särskilda skäl. Avgiften åläggs av tingsrätten på talan av Medlingsinstitutet.

Lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft trädde i kraft år 1993. Lagen bytte år 2012 namn till *lag om privat arbetsförmedling*. Skälet till detta var att den del av regleringen som rörde uthyrning av arbetstagare fördes över till en ny lag, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare, i samband med att denna reglering ändrades för att uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyr ut av bemanningsföretag (det s.k. bemanningsdirektivet). Den nya lagen innehåller inga straffbestämmelser, utan stadgar att arbetstagaren har rätt till skadestånd om bemanningsföretaget eller kundföretaget bryter mot särskilda föreskrifter i lagen (se 13–14 §§).

I lagen om privat arbetsförmedling straffbeläggs uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av dels förbudet mot att bedriva arbetsförmedling för sjömän mot ersättning, dels förbudet för den som bedriver arbetsförmedling att ta betalt av arbetssökande (7 §). För dessa brott är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Innan bestämmelserna om uthyrning av arbetstagare bröts ut ur lagen år 2012 var det även när det gällde arbetsgivare som bedrev uthyrning av arbetskraft straffbelagt att uppsåtliga eller av oaktsamhet

överträda förbudet mot att genom villkor eller på annat sätt hindra arbetstagare att ta anställning hos beställare hos vilka de utfört arbete. När lagen om uthyrning av arbetstagare tillkom togs denna straffbestämmelse bort.

Enligt 1994 års *lag om arbetsförmedlingstvång* får regeringen, när det råder höjd beredskap och om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas, föreskriva om bl.a. förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga och förbud för arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande. Det är straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader att uppsåtligen bryta mot förbud som har meddelats med stöd av lagen (6 §).

Lagen om arbetslöshetskassor, som infördes år 1998, upptar en straffbestämmelse (116 §). I den stadgas att om en förening eller en annan organisation utan att vara registrerad enligt lagen handhar frågor om ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, döms den som på föreningens eller organisationens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i sådan verksamhet till böter eller fängelser i högst sex månader.

Lagen om sjuklön, som trädde i kraft år 1992, reglerar anställdas rätt att under korta sjukdomsfall och de första 14 dagarna av andra sjukdomsfall av arbetsgivaren utfå viss del av lön och andra anställningsförmåner som skulle ha utgått om arbetsuppgifterna hade fullgjorts. I lagen föreskrivs viss anmälnings- och uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren till Försäkringskassan. Nämnda skyldighet är bötes sanktionerad (19 §).

I *lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*, som infördes år 1983, ges bestämmelser om en administrativ beredskap på arbetsrättens område. Lagens straffbestämmelse (6 §) föreskriver böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en totalförsvarsmyndighet har begärt upplysningar med stöd av lagen.

I *förordningen om auktorisation av tolkar och översättare*, som infördes år 1994, stadgas böter för den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad enligt förordningen.

4.54 Ackreditering och teknisk kontroll

Lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll ersatte år 2011 lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om CE-märkning. Genom den nya lagen anpassades svensk lagstiftning till en EU-förordning ([EG] nr 765/2008), som innehåller bestämmelser om ackreditering, marknadskontroll, kontroll av produkter från tredje länder och CE-märkning (prop. 2010/11:80).

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om att Styrelsen för ackreditering och kontroll (Swedac), som utsetts att vara nationellt ackrediteringsorgan, ska ansvara för ackreditering enligt nämnda EU-förordning och för övrig ackreditering av organ för bedömning av överensstämmelse samt att Swedac ska fatta beslut att utse anmälda organ för bedömning av överensstämmelse och svara för anmälan till Europeiska kommissionen. (Med ackreditering avses ett formellt erkännande av att ett organ är kompetent att utföra vissa specificerade tjänster, t.ex. provningar. Begreppet ”bedömning av överensstämmelse” innebär enkelt uttryckt en provning av att specificerade krav avseende en produkt är uppfyllda.)

En nyhet i lagen är att Swedac har fått möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av den som oriktigt har uppgett sig vara ackrediterad eller anmäld för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse (23 §). Enligt den äldre regleringen fanns inget specifikt sätt att komma till rätta med sådana förfaranden. I förarbetena anfördes som skäl för valet av sanktionsform (a. prop. s. 78) att uttagande av sanktionsavgift kunde antas utgöra en billig och effektiv sanktion, som kunde vidtas effektivt utan någon större dröjsmålsproblematik.

Regleringen innebär att sanktionsavgift får tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgift får dock inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande eller en sanktion enligt en annan författning, eller för en överträdelse för vilken straff har ådömts enligt annan författning (25 §). Sanktionsavgiftens storlek bestäms med hänsyn till överträdelsens art och omfattning, vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt (26 §). En sanktionsavgift kan jämkas om det skulle vara oskäligt att ta ut den (27 §). Beslut om sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Lagen om ackreditering och teknisk kontroll innehåller även bestämmelser om CE-märkning som är nödvändiga för tillämp-

ningen av den tidigare nämnda EU-förordningen samt en straffbestämmelse som avser överträdelser av reglerna om CE-märkning. Straffbestämmelsen, som är subsidiär till straffsanktionering i andra författningar, omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar och föreskriver enbart böter som straff (17 §). En liknande straffbestämmelse fanns i lagen om CE-märkning. I den nuvarande lagen har dock det kriminaliserade området vidgats.

4.55 Internationella sanktioner

När *lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner* infördes (prop. 1995/96:35) ersatte den en äldre lag på området, *lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner*.

Lagen, som är en s.k. fullmaktslag, innehåller i huvudsak föreskrifter om genomförandet av dels internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga, dels internationella sanktioner som har beslutats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Regleringen innebär att regeringen först får meddela ett mer allmänt förordnande om att sanktioner enligt lagen ska genomföras. Förordnandet ska därefter överlämnas till riksdagen för godkännande, varpå regeringen får meddela närmare föreskrifter om vissa förbud. I lagen straffbeläggs bl.a. överträdelser av sådana förbud (8 §). Om gärningen begåtts uppsåtligen döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. För grovt oaktsamma gärningar stadgas böter eller fängelse i högst sex månader. Kriminaliseringen omfattar inte ringa fall.

4.56 Oriktigt ursprungsintyg i vissa fall

Lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m. tillkom som en följd av Sveriges tillträde till den s.k. EFTA-konventionen från år 1960. Lagen har vid flera tillfällen anpassats med hänsyn till för Sverige gällande frihandelsavtal. Senaste

ändringen skedde år 2010 (prop. 2009/10:205), med anledning av Lissabonfördragets ikraftträdande.

I lagen stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som i ursprungsintyg eller annan handling, som åberopas till bevis för vinnande av förmånsbehandling enligt handelsöverenskommelser som EU har ingått eller enligt EU:s rättsakter, uppsåtligen lämnat oriktig uppgift ägnad att leda till förmånsbehandling. Samma straff föreskrivs för den som i samband med ansökan om ursprungsintyg uppsåtligen lämnat oriktig uppgift ägnad att leda till förmånsbehandling eller tillhandahållit en åberopad handling med vetskap om att den innehåller sådan oriktig uppgift. Är brottet att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. För gärningar som begåtts av grov oaktsamhet är straffet böter. Ringa brott är undantagna från straffansvar.

Allmänt åtal för brott enligt lagen får väckas endast efter medgivande av Tullverket.

4.57 Skydd mot extraterritoriell lagstiftning

År 1996 antog EU en förordning om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredje land, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (förordning [EG] nr 2271/96). Förordningen tillkom mot bakgrund av att USA under år 1996 hade vidtagit lagstiftningsåtgärder angående sanktioner mot handel med och investeringar i Kuba respektive Iran och Libyen samt att EU bedömde att lagstiftningen innehöll delar som innebar folkrättsligt otillåten extraterritoriell lagstiftning.

Lagen (1997:825) om EG:s förordning om skydd mot extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredje land (prop. 1996/97:139) innehåller straffbestämmelser som kompletterar nämnda förordning. Straffbestämmelserna innebar en nykriminalisering. Vad som straffbeläggs är bl.a. underlåtenhet att lämna information i överensstämmelse med vissa bestämmelser i förordningen. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader. Ringa fall är undantagna från straffansvar.

4.58 Krigsmateriel m.m.

Till den specialstraffrättsliga regleringen på området krigsmateriel m.m. hänförs här, utöver *lagen (1992:1300) om krigsmateriel*, ett par författningar som innehåller reglering av handel med varor som kan användas för militärt bruk, dödsstraff m.m. Det handlar om *lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd* och *lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.* och *lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition*. Även *krigshandelslagen (1964:19)* tas upp här.

År 1992 trädde *lagen om krigsmateriel* i kraft (prop. 1991/92:174). Lagen innebar att två äldre lagar på området fördes samman, *lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m.* och *lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.* Syftet var att förtydliga de bestämmelser som skulle gälla för den samlade kontrollen över tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel liksom med avseende på samverkan med utlandet på området.

Införandet av 1992 års lag innebar en viss utökning av det kriminaliserade området. Ytterligare vidgning av detta skedde genom lagändringar som trädde i kraft under år 2012 (prop. 2010/11:112).

2012 års lagändringar syftade till att genomföra ett EU-direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (2009/43/EG) samt rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (2008/944/GUSP). Till nyheterna hör bl.a. att lagens tillämpningsområde utökades till att omfatta tekniskt bistånd och att det infördes bestämmelser om vissa uppgifts-, underrättelse- och registerföringskyldigheter för den som för ut krigsmateriel ur landet eller lämnar tekniskt bistånd utanför landet.

Den nya regleringen i *lagen om krigsmateriel* sanktioneras genom straffbestämmelser. När det gällde valet av sanktion anförde regeringen (a. prop. s. 82) att eftersom överträdelse av krav och skyldigheter enligt *lagen* sedan tidigare beivrades med straffrättslig reglering talade mycket för att även överträdelse av krav och skyldigheter etc. som följde av EU-direktivet borde beivras straffrättsligt. Med hänsyn till den potentiella förstörelsebringande verkan som krigsmateriel eller tekniskt bistånd avseende krigsmateriel kunde bidra till om regelverket inte efterlevdes och om

materielen eller det tekniska biståndet hamnade hos fel mottagare, gjorde regeringen bedömningen att överträdelse av direktivets bestämmelser om tillståndskrav var gärningar av sådant allvar att straffsanktioner krävdes. Åsidosättande av de skyldigheter att lämna uppgifter och underrättelser, att efterleva föreskrivna villkor, att lämna riktigt uppgifter i ansökningar och andra handlingar eller att föra och bevara register, som följde av direktivet, kunde enligt regeringen leda till påtaglig fara eller skada. Även överträdelse av de skyldigheter för enskilda som, utöver tillståndskrav, följde av direktivet borde därför straffsanktioneras.

I lagstiftningsärendet hade Inspektionen för strategiska produkter anfört att det gällande sanktionssystemet inte upplevdes som vare sig effektivt eller avskräckande och att det inte kunde anses uppfylla de krav som fastställts i direktivet. Inspektionen ansåg att det fanns behov av en möjlighet att som komplement till straffsanktionen kunna besluta om administrativa sanktionsavgifter och hade också tidigare gjort en framställan till regeringen i denna fråga. Regeringen anförde (a. prop. s. 82) att frågan om administrativa sanktioner inte hade tagits upp i den departementspromemoria som hade föregått lagförslaget (Ds 2010:29) och att det därför saknades tillräckligt underlag för att lämna sådana förslag. Enligt regeringen var dock inspektionens framställning om införande om sanktionsavgifter föremål för beredning i Regeringskansliet.

Straffbestämmelserna i lagen om krigsmateriel (25–27 §§) är subsidiära till BrB (28 §). Vad som straffbeläggs är bl.a. att bryta mot kravet på tillstånd för att få tillverka krigsmateriel, bedriva verksamhet som avser tillhandhållande av krigsmateriel m.m. eller lämna tekniskt bistånd till någon utanför landet. För uppsåtligt brott döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Har gärningen begåtts av oaktsamhet är straffet böter eller fängelse i sex månader. Samma straff stadgas för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bl.a. underlåter att fullgöra vissa underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldigheter, lämnar oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av lagen.

Ringa fall är generellt undantagna från straffansvar enligt lagen.

Allmänt åtal för brott mot vissa av tillståndskraven får väckas endast efter medgivande av tillsynsmyndigheten (30 §).

Den 1 juni 2012 tillsattes en parlamentarisk kommitté (UD 2012:01) som bl.a. har i uppdrag att lämna förslag till en ny krigsmateriel-

lagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. I uppdraget, som ska redovisas senast den 15 december 2014 (dir. 2012:50), ingår att överväga om ett system med sanktionsavgifter bör införas på området.

Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som trädde i kraft år 2001 (prop. 2000/01:9), innehåller regler om export och överföringar inom EU av produkter och teknik som har en etablerad civil användning men som också kan användas för militärt bruk. Genom lagen anpassades svensk rätt till ny EU-reglering (förordning [EG] nr 1334/2000). Lagen föregicks av lagen (1998:397) om strategiska produkter (prop. 1997/98:68) och lagen (1991:341) om strategiska produkter (prop. 1990/91:97), vilka båda innehöll straffbestämmelser.

Vad gäller kriminaliseringen på området har denna stegvis utökats sedan den första lagen, 1991 års lag om strategiska produkter, infördes. Den senaste utvidgningen skedde år 2010 (prop. 2009/10:205) och föranleddes av ytterligare nya EU-regler (förordning [EG] nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll, export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden).

Lagen upptar i dag en omfattande straffsanktionering (18–22 §§). Till de gärningar som är kriminaliserade hör bl.a. att utan tillstånd exportera eller överföra vissa produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahålla förmedlingstjänster för sådana varor och att bryta mot ett förbud mot transitering som har meddelats enligt EU-förordningen (18–19 §§). Straffsanktoneringen omfattar i dessa fall såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar, med undantag för grovt oaktsamma gärningar som är ringa. Det straff som stadgas är böter eller fängelse i högst två år. Är ett uppsåtligt brott att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Enligt lagen är det vidare straffbelagt att uppsåtligen bryta mot förbudet mot att utanför EU lämna tekniskt bistånd som är avsett för användning i samband med uppkomsten, hanteringen eller spridningen av massförstörelsevapen (20 §). Straffet är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Det stadgas också straff, böter eller fängelse i högst sex månader, för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet t.ex. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller åsidosätter viss under-

rättelse- eller uppgiftsskyldighet (22 §). Ringa fall är undantagna från straffansvar.

Sedan år 2001 omfattar kriminaliseringen även försök, förberedelse och stämpling till vissa brott enligt lagen (21 §).

År 2007 infördes *lagen om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.* (prop. 2006/07:4). Lagen innehåller bestämmelser som kompletterar och möjliggör verkställighet av en EU-förordning på området ([EG] nr 1236/2005).

Nämnda EU-förordning stadgar att det i förhållande till tredje land är förbjudet att exportera eller importera vissa varor som inte har något annat praktiskt användningsområde än dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt förordningen är det vidare förbjudet att tillhandahålla eller motta tekniskt bistånd i förhållande till tredje land beträffande sådana varor. Förordningen föreskriver dessutom tillståndsplikt för export av vissa varor som kan användas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som även kan användas till annat.

Olovlig import och export av sådana varor som omfattas av EU-förordningen är straffbart enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. För att sanktionera överträdelse av EU-förordningens krav på tillstånd för tillhandahållande eller mottagande av tekniskt bistånd har det däremot varit nödvändigt att införa särskilda straffbestämmelser i lagen om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. (3–5 §§). Dessa straffbestämmelser innebär således en nykriminalisering. Såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar är straffbelagda. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år eller, vid uppsåtligt brott som är att anse som grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ringa brott som begåtts av grov oaktsamhet är undantagna från straffansvar. Kriminaliseringen omfattar även vissa osjälvständiga brottsformer (5 §).

År 2012 infördes *lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition*. Enligt lagen döms den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar, lagrar, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition för olovlig befattning med klusterammunition till fängelse i högst fyra år (1 §). För grovt brott stadgas fängelse i högst arton år eller på livstid. Brottet är subsidiärt till straffbestämmelserna i BrB. Lagen tillkom med anledning av Sveriges tillträde till konventionen om klusterammunition. Nämnda konvention syftar till att förhindra en fortsatt användning

av klusterammunition och till att komma till rätta med de svåra humanitära problem som klusterammunition fört med sig i länder där ammunitionen använts. Vissa, men inte alla, av de förfaranden som enligt konventionen ska utgöra brott var redan tidigare straffbelagda i lagen om krigsmateriel. Införandet av den nya lagen innebar således en utvidgning av det straffsanktionerade området (se prop. 2011/12:47 s. 23 ff.).

Krigshandelslagen (1964:19) innehåller bestämmelser som är tillämpliga om Sverige är i krig och, efter regeringens förordnande, i vissa andra fall, t.ex. om Sverige är i krigsfara. Lagen upptar flera straffbestämmelser.

4.59 Försvar

Det finns en mängd specialstraffrättsliga författningar som kan hänföras till försvarsområdet. Till dessa hör bl.a. *lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt*, *lagen (2006:545) om skyddsrum*, *lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap*, *skyddslagen (2010:305)*, *lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap*, *lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation*, *lagen (1942:723) om skyddsympning inom försvarsväsendet* och *lagen (1952:270) om skyddsympning vid krig eller krigsfara m.m.*

Lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft år 1995 (prop. 1994/95:6) och ersatte då bl.a. värnpliktslagen (1941:967), *lagen (1966:413) om vapenfri tjänst*, *lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m.* och *lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret.*

I lagens ursprungliga lydelse föreskrevs att totalförsvarets personalförsörjning skulle tryggas genom en totalförsvarsplikt (1 kap. 2 §). Vidare stadgades att en totalförsvarspliktig var skyldig att bl.a. medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden och tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillät (1 kap. 3 §). Nämnade tjänstgöring fullgjordes som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 4 §).

År 2010 genomfördes lagändringar som syftade till att försvarets personalförsörjning därefter i första hand skulle vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt (prop. 2009/10:160). Lagändringarna innebar att totalförsvarsplikten i

grunden finns kvar, men att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt numera kräver att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta (1 kap. 3 a §). Som exempel på vad som kan komma att aktualisera ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring nämndes i förarbetena (a. prop. s. 79) dels förändringar i det säkerhetspolitiska läget, dels att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas genom enbart frivillig rekrytering.

Vid tillkomsten av 1994 års lag intogs straffbestämmelser i denna som i stor utsträckning motsvarade den straffsanktionering som fanns i den äldre regleringen på området. Straffbestämmelserna har inte ändrats sedan lagen infördes. De ändringar av andra bestämmelser i lagen som genomfördes år 2010 har dock lett till att flera av straffbestämmelserna i praktiken inte är tillämpliga för närvarande. Skulle regeringen besluta om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring blir dock dessa bestämmelser åter aktuella.

I lagen om totalförsvarsplikt stadgas penningböter för totalförsvarspliktig som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden, till vilken han eller hon har kallats att personligen inställa sig (10 kap. 1 §). Vidare föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år för totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, förutsatt att gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt (10 kap. 2 §). Brottet rubriceras som brott mot totalförsvarsplikten. För grovt sådant brott, som begås under höjd beredskap, gäller en strängare straffskala (10 kap. 3 §). En totalförsvarspliktig som av oaktsamhet uteblir från värnplikt eller civilplikt kan dömas till böter (10 kap. 4 §). Slutligen stadgas, subsidiärt till BrB, böter för totalförsvarspliktig, arbetsgivare eller uppdragsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av viss uppgiftsskyldighet enligt lagen (10 kap. 5 §).

Lagen om skyddsrum, som trädde i kraft år 2006 (prop. 2005/06:133), innehåller bestämmelser om hur skyddsrum, dvs. utrymmen för skydd av befolkningen i krig, ska byggas, utrustas och underhållas. I lagen straffbeläggs med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot föreskrift om skyddsrumms placering

m.m., som med stöd av lagen har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (8 kap. 2 §). Straff stadgas också för ägare eller nyttjanderättshavare till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum, som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgöra en i lagen föreskriven skyldighet att under höjd beredskap bereda plats i skyddsrummet åt dem som behöver skydd (8 kap. 1 §). Straffet är böter eller fängelse i ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap tillkom i samma lagstiftningsärende som lagen om skyddsrum (prop. 2005/06:133) och trädde i kraft samtidigt som denna, år 2006. Merparten av bestämmelserna i lagen är tillämpliga endast under höjd beredskap. Straffbestämmelserna hör dock till den reglering som gäller även under fredsförhållanden. Straff stadgas bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet, som inte är ringa, underlåter att, på fråga av en statlig eller kommunal myndighet, ange om han eller hon har egendom som kan behöva tas i anspråk för verksamhet enligt lagen och för den som underlåter att följa ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av lagen (5 kap. 1 §). Straffskalan är böter eller fängelser i högst ett år. För grovt brott gäller en strängare straffskala.

Skyddslagen ersatte vid ikraftträdandet år 2010 (prop. 2009/10:87) lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I skyddslagen finns bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån (1 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt lagen besluta att en byggnad, en annan anläggning etc. ska vara skyddsobjekt. Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 §). Tillträdesförbudet kan förenas med förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal får anlitas för bevakning av ett skyddsobjekt (9 §).

Straffbestämmelserna i skyddslagen motsvarar de straffbestämmelser som fanns i den äldre lagen på området. Det stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen eller av

oaktsamhet bryter mot tillträdesförbud m.m. (30 §). Dessutom är det straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt (31 §). Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB.

Lagen om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap infördes år 1976. I lagen finns bestämmelser om att näringsidkare, som i inte obetydlig omfattning förbrukar sådan för folkförsörjningen viktig vara som staten håller i lager för att utnyttjas när krig eller krigsfara råder eller införseln av varor till riket minskar av annan anledning, kan åläggas att till staten upplåta befintligt lagerutrymme eller ge plats för uppförande av sådant utrymme (1 §). Ett åläggande kan även avse att inköpa vara från sådant lager, om det behövs för omsättningen av varulagret. Det är regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, som meddelar åläggandet.

Det är straffbelagt att uppsåtligen eller av oaktsamhet, som inte är ringa, underlåta att följa föreskrift som har meddelats enligt lagen (8 §). Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

I *lagen om skydd för landskapsinformation*, som trädde i kraft år 1994, finns bestämmelser om krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registrering från luftfartyg samt för upprättande av databaser med landskapsinformation. Lagen innehåller också bestämmelser om krav på tillstånd för spridning av flygbilder, kartor m.m. Uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av tillståndskraven är straffbelagda (8–10 §§). Straffansvaret omfattar inte ringa fall. Bestämmelserna är subsidiära till BrB.

Den 20 juni 2012 fick en särskild utredare (Fö 2012:02) i uppdrag att se över lagen om skydd för landskapsinformation och dess tillhörande förordning. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013 (dir. 2012:69).

I *lagen om skyddsympning inom försvarsväsendet*, som tillkom på 1940-talet, finns bestämmelser om möjlighet (för Konungen) att, till förekommande av smittsam sjukdom eller annan infektionssjukdom, förordna att personal, som är anställd vid eller tjänstgör inom försvarsväsendet, ska vara pliktig att undergå skyddsympning. Förordnande att envar, som vistas inom riket eller viss del därav, ska undergå skyddsympning, kan meddelas enligt *lagen om skyddsympning vid krig eller krigsfara m.m.* En förutsättning för förordnande enligt denna lag, som tillkom på 1950-talet, är att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller annars utomordentliga förhållanden påkallar det.

I båda lagarna stadgas penningböter för den som underlåter att fullgöra ålagd ympningsplikt.

Till de specialstraffrättsliga författningarna på försvarsområdet hör, utöver de ovan redovisade, också *förfogandelagen* (1978:262), *ransoneringslagen* (1978:268) och *lagen* (1992:1402) om undanförelse och förstöring. Samtliga dessa lagar är av beredskapskapskaraktär och utformade som fullmaktslagar. Regeringen får, under vissa i lagarna angivna förutsättningar, föreskriva att de ska sättas i tillämpning. Sådan föreskrift ska därefter inom viss tid underställas riksdagens prövning.

Förfogandelagen avser att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster. Enligt lagen kan t.ex. fastighet tas i anspråk med nyttjanderätt och ägare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter.

Ransoneringslagen har ett försörjningspolitiskt syfte. Den ger regeringen möjlighet att vidta krisåtgärder som syftar till att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av energi och varor. I betänkandet *En ny ransonerings- och prisregleringslag*, SOU 2009:69, föreslås att ransoneringslagen och prisregleringslagen (1989:978) ska ersättas av en gemensam lag.

Lagen om undanförelse och förstöring syftar bl.a. till att förhindra att egendom som har betydelse för totalförsvaret eller som har stor historisk eller kulturell betydelse, till följd av krigshandlingar förstörs eller på annat sätt förloras.

Lagarna innehåller tämligen omfattande straffsanktionering.

4.60 Skydd mot olyckor m.m.

I det följande redovisas tre specialstraffrättsliga författningar som avser skydd mot olyckor m.m. Det handlar om *lagen* (2003:778) om skydd mot olyckor, *lagen* (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och *lagen* (2006:263) om transport av farligt gods.

Lagen om skydd mot olyckor ersatte vid ikraftträdandet år 2004 (prop. 2002/03:119) räddningstjänstlagen (1986:1102). Sistnämnda lag hade i sin tur ersatt brandlagen (1974:80), *lagen* (1960:331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m.m. och, till en del, brandstadgan (1962:91).

De straffbestämmelser som finns i *lagen om skydd mot olyckor* (10 kap. 3 §) motsvarar i princip straffbestämmelserna i räddningstjänstlagen.

Vad som straffbeläggs är bl.a. att bryta mot eldningsförbud som meddelats med stöd av *lagen*, att inte fullgöra vissa skyldigheter att

ge upplysningar eller lämna ut handlingar (t.ex. i samband med sotning och brandskyddskontroll eller tillsyn) eller att lämna oriktiga uppgifter i samband med fullgörande av uppgiftsplikt. Vidare är det kriminaliserat att låta bli att varna och tillkalla hjälp samt underrätta länsstyrelserna m.fl. vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen. I lagen stadgas också straff för den som, utan giltigt skäl, låter bli att fullgöra viss i lagen föreskriven tjänsteplikt (skyldighet att medverka i räddningstjänst). Straffansvaret omfattar i samtliga nämnda fall såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Dessutom är det straffbelagt att uppsåtligen hindra eller försöka hindra eller annars utan giltig ursäkt åsidosätta en åtgärd som räddningsledaren eller annan har beslutat om och som innebär ingrepp i annans rätt.

Straffansvaret enligt bestämmelserna, som är subsidiära till BrB, omfattar inte ringa fall. Straffet för samtliga brott är böter.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft år 2010 (prop. 2009/10:203). Den syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom samt förebygga obehörigt förfarande med brandfarliga och explosiva varor. Lagen innebar bl.a. att de tidigare reglerna på området, som fanns i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, förenklades och moderniserades. 1988 års lag hade i sin tur ersatt lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor (prop. 1987/88:101).

Omfattningen av kriminaliseringen på området synes ha varit tämligen konstant under den tid som ovan nämnda lagar gällt. Vid tillkomsten av den nuvarande lagen skedde, främst mot bakgrund av att den äldre lagen innehöll s.k. otillåtna blankettstraffbud (bestämmelser som straffbelade överträdelser av myndighetsföreskrifter och som innehöll fängelse i straffskalan, se NJA 2005 s. 33), viss modifiering av brotten och straffskalorna som är knutna till dessa (prop. 2009/10:203 s. 58 ff.).

Enligt en grundläggande bestämmelse i lagen krävs tillstånd för att hantera, överföra eller importera explosiva varor och för att yrkesmässigt eller i större mängd hantera brandfarliga varor (16 §). Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet döms till böter (29 §). För uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser av tillståndskravet är straffet böter eller fängelse i högst ett år. Om ett uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

I lagen uppställs ett aktsamhetskrav för den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor (6 §). För

den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot aktsamhetskravet stadgas böter eller fängelse i högst ett år (28 §).

För överträdelse av vissa andra krav enligt lagen, vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av denna, oriktigt uppgiftslämnande samt underlåtenhet att efterkomma tillsynsmyndighetens begäran om upplysningar och handlingar, stadgas böter (28 §). Kriminaliseringen omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar.

Ringa brott mot lagen är generellt undantagna från straffansvar (30 §). För merparten av straffbestämmelserna gäller att de är subsidiära till BrB och lagen om straff för smuggling.

Lagen om transport av farligt gods, som trädde i kraft år 2006 (prop. 2005/06:51), syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Lagen föregicks av lagen (1982:821) om transport av farligt gods. Regleringen på området har sin grund i EU-direktiv och internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa.

1982 års lag innehöll straffbestämmelser som utgjorde s.k. otillåtna blankettstraffbud, dvs. bestämmelser som straffbelade överträdelse av myndighetsföreskrifter och som inte var förenliga med regeringsformen eftersom de innehöll fängelse i straffskalan (se NJA 2005 s. 33). Vid tillkomsten av 2006 års lag konstruerades straffbestämmelserna (16 §) så att dessa skulle vara grundlagsenliga.

I lagen om transport av farligt gods stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot lagens allmänna aktsamhetsregel. Denna föreskriver att den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten m.m., orsakar sådana skador på liv, hälsa m.m. som beror på godsets farliga egenskaper (2 §).

Om ansvar inte kan utdömas för brott mot den allmänna aktsamhetsregeln kan ansvar i stället dömas ut för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse i övrigt av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I dessa fall kan dömas till böter.

För ringa brott mot lagen föreskrivs enbart penningböter.

Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om gärningen är belagd med strängare straff i BrB eller i 29 kap. 1 eller 2 § miljöbalken.

4.61 Avslutande översikt

På områdena *forskning, innovation och näringsutveckling, energi* samt *elektronisk kommunikation m.m.* straffsanktioneras framför allt överträdelse av bestämmelser om tillståndsplikt och uppgiftsskyldighet. Exempel på centrala författningar är bl.a. minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Straffsanktioneringen omfattar i stor utsträckning såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Straffskalorna varierar mellan enbart böter och böter eller fängelse.

När det gäller utvecklingen kan i stort sägas att det inte har skett några större förändringar. Det kan dock nämnas att det på 2000-talet har införts en lag på elområdet som innebär såväl nyreglering som nykriminalisering. Det handlar om lagen (2011:1200) om elcertifikat. Lagen innehåller även regler om sanktionsavgifter, som kan utgå för vissa överträdelse som inte är straffbelagda.

Marknad och konkurrens är däremot ett område där det har skett stora förändringar. Under 1990-talet blev först konkurrenslagstiftningen och därefter marknadsföringslagstiftningen föremål för genomgripande reformer, vilka bl.a. innebar att den tidigare straffsanktioneringen togs bort helt och ersattes med system med konkurrensskadeavgift respektive marknadsstörningsavgift. Avkriminaliseringen var alltså skenbar. Regleringen, som i dag finns i konkurrenslagen (2008:579) och marknadsföringslagen (2008:486), gjorde det möjligt att rikta mycket kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer.

Införandet av de två lagar som i dag utgör de centrala specialstraffrättsliga författningarna på området marknad och konkurrens – lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter och lagen (1986:436) om näringsförbud – innebar att fler beteenden kriminaliserades. Det är huvudsakligen uppsåtliga gärningar som straffbeläggs i dessa lagar och det straff som föreskrivs är antingen böter eller fängelse, eller enbart fängelse. I lagen om skydd för företagshemligheter straffbeläggs även vissa osjälvständiga brottstyper.

Utvecklingen på området *transport, trafik och infrastruktur* kännetecknas av kraftigt expanderande kriminalisering.

Det område som straffbeläggs i den centrala *trafikslagsövergripande* författningen, lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, har sedan mitten av 1960-talet utvidgats i betydande utsträckning. Vid ett tillfälle har dock också en viktig inskränkning av

straffsanktioneringen skett. År 1995 skärptes nämligen kravet på oaktsamhet i bestämmelsen om vårdslöshet i trafik så att numera endast den som *i väsentlig mån* brister i omsorg och varsamhet kan dömas till straff enligt bestämmelsen. Det lindrigaste straff som föreskrivs i lagen är böter (t.ex. för vårdslöshet i trafik och olovlig körning) och det strängaste straff som föreskrivs är fängelse i högst två år (grovt rattfylleri).

Det finns ett trettiotal specialstraffrättsliga författningar som avser *sjöfart* och när det gäller *vägtrafik* är mängden författningar som innehåller straffbestämmelser lika stor. Den specialstraffrättsliga regleringen av *järnvägstrafik* och *luftfart* är däremot betydligt mer blygsam. Ett gemensamt drag hos regleringarna av de olika transportslagen är att de i många fall har sin bakgrund, i vart fall till viss del, i EU-rätten eller i internationella konventioner.

De centrala författningarna när det gäller *sjöfart* – sjölagen (1994:1009), sjömanslagen (1973:282), fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg – upptar alla omfattande straffsanktioneringar. I sjömanslagen kriminaliseras i viss utsträckning även osjälvtändiga brottsformer (t.ex. när det gäller brotten myteri och våld eller hot mot befälhavare). Införandet av lagen om sjöfartsskydd år 2004 innebar en nyreglering och en påtaglig nykriminalisering. Samtliga nämnda lagar innehåller straffsanktionering av både oaktsamma och uppsåtliga gärningar. Fängelse ingår i många av straffskalorna. Beträffande lagen om åtgärder mot förorening från fartyg kan nämnas att denna, sedan mitten på 1980-talet, innehåller regler om en sanktionsavgift, vattenföroreningsavgift, som är tänkt att vara en förstärkning av straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp från fartyg. Regleringen innebär att straff kan utdömas trots att avgift utgår.

Merparten av övriga specialstraffrättsliga författningar som avser *sjöfart* har tillkommit från början av 1980-talet och fram till i dag. Huvuddelen av författningarna innehåller enbart straffbestämmelser som inte föreskriver strängare straff än penningböter eller böter. I subjektivt hänseende är oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet enligt de flesta av författningarnas straffbestämmelser.

Till de mer centrala författningarna som avser *vägtrafik* hör bl.a. trafikförordningen (1998:1276), fordonslagen (2002:574), lagen (2001:558) om vägtrafikregister, körkortslagen (1998:488), yrkestrafiklagen (2012:210) och taxitrafiklagen (2012:211). Trafikförordningens straffbeläggning har vidgats alltmer under årens lopp

och är i dag mycket omfattande. År 1977 genomfördes dock en avkriminalisering av väsentlig betydelse i föregångaren till trafikförordningen, alltså i vägtrafikkungörelsen (1972:603). Vad som skedde var att parkeringsförseelser, som fram till dess hade varit straffbelagda, genom införandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift i stället kom att i de flesta fall sanktioneras med en avgift. Det nya sanktionssystemet syftade till att skapa en enklare och mindre resurskrävande ordning för beivrande av parkeringsförseelser, utan att ge avkall på rättssäkerheten.

Samma år som felparkering avkriminaliserades skedde också en annan avkriminalisering av väsentlig betydelse på vägtrafikområdet. Straffsanktioneringen i trafikskadelagen (1975:1410) avseende underlåtenhet att hålla trafikförsäkring för registrerade motorfordon ersattes då av en skyldighet att betala en privaträttslig avgift, trafikförsäkringsavgift, till trafikförsäkringsföreningen. Liksom när det gällde parkeringsförseelserna handlade det ändrade sanktionssättet om att skapa möjlighet att på ett effektivt sätt hantera mass- och bagatellbrottslighet.

De flesta av författningarna som avser vägtrafik har tillkommit från början av 1990-talet och framåt. För samtliga författningar gäller dels att straffsanktioneringen i stor utsträckning omfattar såväl oaktsamma som uppsåtliga gärningar, dels att det är mycket ovanligt att straffskalorna innehåller fängelse. Endast i en handfull av författningarna finns straffbestämmelser som föreskriver fängelse. Böter eller penningböter är alltså det huvudsakliga straffet när det gäller överträdelser av vägtrafikregleringen.

I ett par av författningarna – förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. och förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter – byttes år 2009 vissa straffbestämmelser ut mot bestämmelser om sanktionsavgifter, vilket alltså innebar viss avkriminalisering. Bestämmelser om sanktionsavgifter finns också i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete. Enligt denna lag kan dock straff dömas ut parallellt med att sanktionsavgift, övertidsavgift, påförs. När det gäller sanktionsavgifter bör också nämnas att för vissa straffsanktionerade överträdelser av trafikförordningens regler om högsta tillåtna last av fordon kan även en sanktionsavgift, överlastavgift, tas ut enligt lagen (1972:435) om överlastavgift. Någon avkriminalisering skedde inte vid införandet av reglerna om överlastavgift, som syftade till att neutralisera de vinster som kunde

uppnås genom att överskrida belastningsbestämmelserna. Vid överlast kan således den enskilde drabbas av dubbla sanktioner.

De specialstraffrättsliga författningarna på området *hälsa och sjukvård* har vid kartläggningen delats in i tre undergrupper – *hälsofarliga ämnen m.m.*, *läkemedel och medicintekniska produkter* och *sjukvård*. Vad beträffar utvecklingen i stort har det skett en kraftig ökning av det kriminaliserade området när det gäller hälsofarliga ämnen m.m. På området i övrigt har utvecklingen också inneburit förändringar, men de har varit betydligt blygsammare.

I den första gruppen, *hälsofarliga ämnen m.m.*, ingår författningar som reglerar hantering m.m. av vissa ämnen eller varor och vars syfte, helt eller delvis, kan sägas vara att värna om människors hälsa. Som svar på ett växande socialt problem med missbruk av olika hälsofarliga ämnen har kriminaliseringen på området utökats alltmer så att den i dag är mycket omfattande. Ökningen av det straffbelagda området har till att börja med skett genom kraftigt vidgad kriminalisering i främst narkotikastrafflagen (1968:64), men också i alkohollagstiftningen (numera alkohollagen [2010:1622]). Dessutom har flera nyregleringar införts som inneburit nykriminaliseringar, däribland lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och tobakslagen (1993:581).

När det gäller narkotikastrafflagen har kriminaliseringen bl.a. utökats till att omfatta fler hanteringssätt och grovt oaktsamma gärningar. Vidare har straffbeläggningsen av osjälvständiga brottstyper ökat, alltfler ämnen kommit att anses som narkotika och hantering av ämnen som används vid narkotikatillverkning (narkotika-prekursorer) kriminaliserats. En likartad utveckling ses när det gäller kriminalisering av hantering av andra hälsofarliga ämnen.

Straffsanktioneringen på området hälsofarliga ämnen omfattar vanligen såväl uppsåtliga som oaktsamma, eller i vart fall grovt oaktsamma, gärningar och i flera av lagarna (regleringen av narkotika, dopningsmedel och alkohol) straffbeläggs i stor utsträckning också osjälvständiga brottsformer. De straff som föreskrivs är i många fall stränga. Detta gäller särskilt narkotikastrafflagen, vars samtliga straffskalor innehåller fängelse. Narkotikastrafflagen upptar också den strängaste straffskalan på området; för grovt narkotikabrott döms till fängelse i minst två år och högst tio år.

Den andra gruppen på området hälsa och sjukvård, *läkemedel och medicintekniska produkter*, utgörs av författningar som i huvudsak reglerar produktkontroll och handel med läkemedel och medicin-

tekniska produkter. Regleringen har i stor utsträckning EU-rättslig bakgrund. Bland de mer centrala författningarna finns t.ex. läkemedelslagen (1992:859) och lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Straffsanktioneringen på området, som oftast omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar, avser främst överträdelser av krav på tillstånd eller godkännande, bestämmelser om anmälningsskyldighet och liknande. Det är vanligt att straffskalorna sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

I den tredje gruppen på området hälsa och sjukvård ingår en mängd författningar som rör *sjukvård* i vidsträckt bemärkelse. Det handlar t.ex. om abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (1995:832) om obduktion m.m., lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m., lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. och patientsäkerhetslagen (2010:659). På sjukvårdsområdet straffbeläggs huvudsakligen uppsåtliga gärningar. Osjälvständiga brottstyper kriminaliseras endast i abortlagen (försök till illegal abort) och i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor (försök, förberedelse, stämpling m.m.). Dessa båda lagar upptar också de strängaste straffskalorna på området. Straffet för grov könsstympning av kvinnor är fängelse i lägst två och högst tio år och för grov illegal abort föreskrivs fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Betydligt lindrigare straff stadgas för brott mot övriga författningar. Där handlar det ofta om böter eller ett kortare fängelsestraff.

En del av lagstiftningen på sjukvårdsområdet är tämligen ny och har sin bakgrund i att utveckling och forskning, t.ex. inom bioteknik, har skapat behov av ytterligare reglering. Detta har inneburit viss nykriminalisering. Lagarna om könsstympning av kvinnor och omskärelse av pojkar utgjorde också nyregleringar när de infördes år 1982 respektive 2001. Eftersom straffbestämmelserna i dessa lagar avsåg gärningar som till största delen redan var straffbelagda i BrB, innebar nyregleringarna dock endast i mycket liten mån också nykriminaliseringar. Lagen om könsstympning av kvinnor synes huvudsakligen ha tillkommit för att tydligt markera samhällets avståndstagande till aktuell företeelse.

Av den handfull specialstraffrättsliga författningar som finns på området *socialtjänst och socialförsäkring* är det endast socialförsäkringsbalken och bidragsbrottslagen (2007:612) som upptar mer än en enstaka straffbestämmelse, straffbelägger inte endast uppsåtliga utan även grovt oaktsamma gärningar och föreskriver strängare

straff än enbart böter. När bidragsbrottslagen infördes år 2007 innebar straffsanktioneringen av bidragsbrott som begåtts av grov oaktsamhet en påtaglig utvidgning av det kriminaliserade området. De uppsåtliga bidragsbrotten var däremot i huvudsak kriminaliserade redan tidigare, främst genom BrB:s bestämmelser om bedrägeri och försök till sådant brott.

Plan- och byggregleringen är ett område där det har skett stora förändringar. Regleringen innehåller i dag inga straffbestämmelser, vilket beror på att det år 1977 skedde en väsentlig avkriminalisering på området. Avkriminaliseringen var dock skenbar, eftersom hela den straffrättsliga regleringen ersattes av ett system med sanktionsavgifter. Ett huvudsyfte med övergången till sanktionsavgifter var att åstadkomma en påföljd som bättre än straff skulle avhålla från olovligt byggande.

Miljöfrågor har under årens lopp tilldragit sig ett ökande intresse och har numera generellt stor betydelse i samhället, både nationellt och internationellt. På *miljöområdet* har därför utvecklingen inneburit stora förändringar. Den mest centrala specialstraffrättsliga regleringen på området är miljöbalken. Övriga författningar som kan hänföras till miljöområdet uppgår till ett drygt tjugotal. Bland dessa finns t.ex. avgasreningslagen (2011:318), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (1988:220), lagen (2006:924) om Antarktis och en handfull förordningar om producentansvar för olika produkter.

Kriminaliseringen på miljöområdet – såväl i miljöbalken som i miljöreglering utanför denna – har ökat alltmer sedan mitten av 1960-talet och är numera mycket omfattande. Den har till betydande del sin bakgrund i internationell reglering, främst konventioner, och i EU-reglering. Straffsanktioneringen omfattar i stor utsträckning både uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Osjälvsständiga brottstyper straffbeläggs endast i miljöbalken och i lagen om Antarktis.

Strängare straffskalor finns, förutom i miljöbalken, huvudsakligen i lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen samt i lagen om Antarktis. Enligt mer än hälften av miljöförfattningarna är dock böter det strängaste straff som kan utdömas.

Typiskt för miljöområdet är att straffbestämmelserna ofta har utformats som blankettstraffbud.

Vid miljöbalkens tillkomst togs det i regleringen in bestämmelser om en sanktionsavgift, miljöstraffavgift, för vissa överträdelser. Avgiften, som syftade till att skapa effektiva sanktioner som kunde träffa juridiska personer, kunde påföras för såväl mindre straffvärda som för mycket allvarliga överträdelser. Den kunde också utgå helt parallellt med straff. Hänsynen till Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning har dock föranlett att systemet har modifierats. Numera är straffrätten förbehållen de allvarliga överträdelserna, medan mindre allvarliga överträdelser är avsedda att sanktioneras med avgift. Ändringarna innebar en viss avkriminalisering. Eftersom dubbelbestraffning huvudsakligen undviks genom en åtalsbegränsningsregel är dock det formellt kriminaliserade området fortfarande omfattande.

Bestämmelser om sanktionsavgift finns på miljöområdet, utöver i miljöbalken, endast i lagen om handel med utsläppsrätter. Lagen tillkom år 2005 och sanktionsavgiften innebar inte någon avkriminalisering. Överträdelser som är avgiftssanktionerade är inte straffbelagda.

Gemensamt för den specialstraffrättsliga regleringen på områdena *jordbruk, livsmedel och djur* samt *fiske* är att den efter Sveriges inträde i EU i mitten av 1990-talet, i takt med att den EU-rättsliga regleringen på dessa områden har ökat, har blivit alltmer omfattande. Det är vidare typiskt för straffsanktioneringen på de aktuella områdena att straffbestämmelserna i stor utsträckning är utformade som blankettstraffbud, både sådana som fylls ut av EU-rätt och sådana som fylls ut av nationell rätt.

De specialstraffrättsliga författningarna på jordbruksområdet uppgår till ett drygt tiotal. De mest centrala är lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och växtskyddslagen (1972:318). Till de mer centrala av det femtontal specialstraffrättsliga författningar som finns på området livsmedel och djur, hör bl.a. livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska produkter, djurskyddslagen (1988:534), lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658) och lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. På fiskeområdet finns endast två specialstraffrättsliga författningar; fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

På samtliga tre områden straffbeläggs i stor utsträckning såväl uppsåtliga som oaktsamma, eller i vart fall grovt oaktsamma, gär-

ningar. Kriminalisering av osjälvständiga brottsformer förekommer endast på fiskeområdet. Straffbestämmelser med straffskalor som innehåller fängelse finns i bl.a. lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter, i flera av de författningar på området livsmedel och djur som rör djurskydd, djursmitta och djurhälsa, samt i fiskelagen. I övrig reglering är det sällsynt att straffskalorna innehåller annat än böter.

Viss avkriminalisering har på senare tid skett på fiskeområdet. År 2008 avkriminaliserades vissa brott mot fiskelagen i samband med att överträdelse av främst anmälnings- och rapporteringskyldigheter belades med sanktionsavgift. Införandet av bestämmelserna om sanktionsavgift hade sin bakgrund i den kritik som bl.a. EU-kommissionen hade framfört angående att sanktionssystemet på yrkesfiskets område inte var tillräckligt effektivt. Vidare ersattes år 2010 straffbestämmelsen i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden av ett civilrättsligt system med möjlighet för fiskevårdsområdesförening att utfärda kontrollavgift.

Även på området livsmedel och djur har en mindre avkriminalisering skett med anledning av införandet av en sanktionsavgift. Sedan år 1994 finns i djurskyddslagen en bestämmelse om att särskild avgift kan tas ut om föreskriven förprovning av stall m.m. underläts.

På *skogsområdet* är skogsvårdslagen (1979:429) den centrala specialstraffrättsliga författningen. Utvecklingen på området har inneburit en klart utvidgad kriminalisering, främst till följd av att de intressen som straffsanktioneringen syftar till att skydda har blivit fler. Skogsvårdslagen och dess ursprungliga straffbestämmelser avsåg enbart att skydda skogen som produktionsresurs. I dag stadgas dock i lagens portalparagraf att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vidare föreskrivs att vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Att intresset av att bevara skogen som produktionsresurs inte längre ensamt står i förgrunden för skogslagstiftningen avspeglar sig även i de straffbestämmelser som dagens skogsvårdslag innehåller.

Enligt skogsvårdslagens straffbestämmelser är oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet. För vissa brott stadgas enbart böter, för andra böter eller kortare fängelsestraff.

På *jaktområdet* finns det bara en författning som innehåller straffbestämmelser, nämligen jaktlagen (1987:259). På detta område

har det under årens lopp skett ändringar som har påverkat det straffsanktionerade området såväl i inskränkande som utvidgande riktning. Bland inskränkningarna kan nämnas att en straffbestämelse om lindrigare former av s.k. överskjutning togs bort i mitten av 1990-talet, samtidigt som länsstyrelserna fick rätt att ta ut en särskild avgift i motsvarande fall. Under det senaste decenniet synes dock ändringar som utvidgat det kriminaliserade området ha övervägt. Exempelvis straffbelades år 2010 osjälvständiga brottsformer i viss utsträckning, vilket hängde samman med genomförandet av EU:s rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (2008/841/RIF).

I straffbestämmelserna i jaktlagen straffbeläggs, utöver uppsåtliga gärningar, också antingen oaktsamma eller grovt oaktsamma gärningar. För vissa brott stadgas stränga straff, t.ex. sträcker sig straffskalan för grovt jaktbrott från fängelse längst sex månader till högst fyra år.

Till de centrala lagarna på *tull- och skatteområdet* hör bl.a. lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), tullagen (2000:1281), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Straffsanktioneringen i smugglingslagen och skattebrottslagen omfattar såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar. På punktskatteområdet är däremot huvudsakligen uppsåtliga överträdelser straffbelagda. Flera av de centrala lagarna på tull- och skatteområdet upptar stränga straffskalor samt straffbelägger osjälvständiga brott.

När det gäller tull och punktskatt är EU-regleringen omfattande. Flera av de centrala författningarna, t.ex. smugglingslagen och tullagen, är utformade som blankettstrafflagar som i stor utsträckning får sitt materiella innehåll genom de talrika EU-bestämmelserna.

Utvecklingen på punktskatteområdet har inneburit att kriminaliseringen stegvis har utökats. Exempelvis innebar införandet år 1998 av lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter en nykriminalisering. Därefter har straffsanktioneringen i lagen vidgats vid ett flertal tillfällen så att den i dag är tämligen omfattande. Även osjälvständiga brottsformer straffbeläggs i lagen.

Till de väsentliga ändringar som har skett på skatteområdet hör framför allt införande år 1972 av ett system med sanktionsavgifter,

däribland skattetillägg. Bakgrunden till avgiftssystemets tillkomst var att det straffrättsliga systemet hade kritiserats för brist på systematik och likformighet. Avsikten var dessutom att avlasta rättsväsendet stora mängder bagatellartade brott. Det nya systemet innebar inte någon formell avkriminalisering. Tanken synes dock ha varit att i huvudsak allvarligare fall av överträdelser skulle leda till åtal och straff enligt skattebrottslagen, medan flertalet fall av överträdelser skulle leda till att skattetillägg påfördes. En särskild åtalsbegränsningsregel infördes enligt vilken åtal för skatteförseelse (uppsåtligt skattebrott som är ringa) får väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl. I praktiken innebar reformen att bagatellartade förseelser mot skattelagstiftningen i huvudsak kom att sanktioneras enbart genom det administrativa sanktionssystemet.

År 1985 infördes även på tullområdet ett system med sanktionsavgifter, tulltillägg. Syftet med införandet av reglerna om tulltillägg var att skapa en enkel och smidig sanktion på tullområdet, då det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs otillräckligt i arbetet med de till antalet ökande tulldeklarationerna. Att åklagare och domstol kunde avlastas bedömdes också vara en fördel. Införandet av reglerna om tulltillägg innebar inte någon formell avkriminalisering, men avsikten var att tulltillägg ensamt skulle utgöra den normala reaktionen. I smugglingslagen infördes en åtalsbegränsningsregel som tar sikte på gärningar för vilka tulltillägg kan påföras.

På *finansmarknadsområdet* finns omkring ett tjugotal specialstraffrättsliga författningar. De mest centrala är lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, som kriminaliserar s.k. insiderhandel, och lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utvecklingen på finansmarknadsområdet har inneburit kraftigt utökad kriminalisering dels av insiderhandel sedan 1970-talet, dels av penningtvätt och finansiering av terrorism från slutet av 1990-talet. Regleringen av penningtvätt och terrorism har EU-rättslig bakgrund, vilket även är fallet med de utvidgningarna av kriminaliseringen av insiderhandel som har skett under senare år. Straffsanktioneringen av insiderhandel omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar och vissa osjälvständiga brottstyper. Stränga straff stadgas för vissa av brotten.

När det gäller annan reglering på finansmarknadsområdet än lagstiftningen som avser insiderhandel, penningtvätt och finansiering av terrorism, synes det straffsanktionerade området inte ha ändrats i nämnvärd omfattning. Många av författningarna upptar

endast någon enstaka straffbestämmelse, t.ex. avseende överträdelser av uppgiftsskyldighet eller brott mot meddelandeförbud. I ett flertal av författningarna har det dock under 2000-talet införts system med sanktionsavgifter, bl.a. i syfte att öka flexibiliteten i sanktionssystemet och ge Finansinspektionen, som påför avgifterna, utrymme för mer nyanserade bedömningar vid överträdelser av regelverket. Avgifterna kan uppgå till mycket höga belopp. Införandet av sanktionsavgifterna har inte i något fall inneburit avkriminalisering.

På *spelområdet* finns två specialstraffrättsliga lagar, lotterilagen (1994:1000) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Kriminaliseringen på området har både vidgats vid några tillfällen och inskränkts vid några. I båda lagarna finns straffbestämmelser med fängelse i straffskalorna. I subjektivt hänseende är oaktsamhet eller grov oaktsamhet tillräckligt för straffbarhet.

Internationella konventioner eller inom EU antagna rambeslut ligger huvudsakligen bakom de specialstraffrättsliga författningarna på områdena *folkmord* och *terrorism*. Regleringen på det förstnämnda området finns i lagen (1964:169) om straff för folkmord, som tillkom i samma lagstiftningsärende som BrB. Regleringen av terrorism har tillkommit betydligt senare, i huvudsak på 2000-talet. Det handlar om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Gemensamt för regleringen på områdena folkmord och terrorism är att straffbestämmelserna föreskriver mycket stränga straff och att osjälvständiga brott i stor utsträckning är straffbelagda. Genom införandet av de nämnda lagarna har en viss, men inte omfattande, nykriminalisering skett. Regleringarna i ett par av lagarna har nämligen i huvudsak inneburit att gärningar som redan tidigare var straffbelagda kan, om vissa kvalificerade rekvisit är uppfyllda, bestraffas enligt en strängare straffskala än som annars skulle ha gällt. I övriga lagar har väsentligen gärningar som tidigare varit straffbelagda som osjälvständiga brott i stället kriminaliserats som självständiga brott. Den vidgning av det straffsanktionerade området som har skett när det gäller folkmord och terrorism har framför allt varit en följd av ökad straffbeläggning av osjälvständiga brott.

Kännetecknande för områdena *aktiebolag och andra associationsformer* samt *redovisning och revision* är att kriminalisering överlag har använts mycket återhållsamt under årens lopp. Strävan efter att om möjligt använda andra sanktioner än straff, t.ex. skadestånd eller vite, har varit särskilt tydlig när det gäller regleringen av aktiebolag. Till de centrala specialstraffrättsliga författningarna hör, utöver aktiebolagslagen (2005:551), bl.a. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, stiftelselagen (1994:1220) och årsredovisningslagen (1995:1554).

Den äldre straffsanktioneringen på områdena avser bl.a. underlåtenhet att kalla till styrelsesammanträde och att tillhandahålla underlag inför styrelsebeslut. På 2000-talet har tillkommit ett flertal straffbestämmelser, vilka huvudsakligen avser sannings- och förfalskningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar. Bakgrunden till denna kriminalisering är osäkerhet om BrB:s bestämmelser om urkundsförfalskning m.m. är tillämpliga på sådana gärningar. Den revidering av sannings- och förfalskningsbrotten i BrB som är på gång – en proposition ska komma under våren 2013 – väntas leda till att flera av de aktuella specialstraffrättsliga bestämmelserna blir onödiga.

Det subjektiva krav för straffbarhet som uppställs i straffbestämmelserna varierar. Straffskalorna är ofta måttliga, t.ex. föreskrivs för merparten av de gärningar som straffbeläggs i aktiebolagslagen böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalor som enbart upptar böter förekommer i betydande utsträckning i övriga författningar.

Lagreglering, inklusive kriminalisering, infördes på 1970-talet på områdena *inkasso och kreditupplysning* samt *konsumentskydd*. Bland de specialstraffrättsliga lagar som då tillkom och som fortfarande gäller kan nämnas inkassolagen (1974:182), kreditupplysningslagen (1973:1173) och resegarantilagen (1972:204). Ytterligare några specialstraffrättsliga författningar har därefter tillkommit på konsumentskyddsområdet, däribland konsumentkreditlagen (2010:1846).

Straffsanktioneringen i såväl inkasso- som kreditupplysningslagen avser främst överträdelse av i respektive lag föreskrivna tillståndskrav. Straffansvaret omfattar både uppsåtliga och oaktsamma överträdelse. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

I konsumentskyddsregleringen kriminaliseras bl.a. att uppsåtligt sälja en resa utan att ha ställt föreskriven säkerhet eller utfärda löpande fordringshandlingar vid kreditköp. Straffskalorna på konsumentskyddsområdet upptar i stor utsträckning enbart böter.

Ett tiotal specialstraffrättsliga författningar kan hänföras till det *immaterialrättsliga området*. Till de mer centrala hör bl.a. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156) och varumärkeslagen (2010:1877). Regleringen på området har i betydande utsträckning sin bakgrund i internationella konventioner och avtal där Sverige är part samt omfattande EU-regleringar.

Utvecklingen har inneburit en klar utökning av det kriminaliserade området, bl.a. genom att skydd för växtförädlarrätt infördes år 1971 och skydd för kretsmönster för halvledarprodukter år 1986 (regleringen finns i dag i lagen [1992:1685] om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter och växtförädlarrättslagen [1997:306]). Dessutom gjordes år 1994 en reform på området som bl.a. innebar att de straffrättsliga bestämmelserna i de centrala lagarna utformades på väsentligen samma sätt. Detta fick till följd att kriminaliseringen i flera av lagarna vidgades till att omfatta även grovt oakt samma intrång och osjälvständiga brottsformer. Genom 1994 års reform blev även straffskalorna för intrång i ensamrätt enhetliga, nämligen böter eller fängelse i högst två år.

De mest påtagliga förändringarna som har skett på det immaterialrättsliga området har dock inte avsett straffsanktioneringen utan möjligheterna att använda sig av andra slags sanktioner och åtgärder för att stävja immaterialrättsliga intrång, såsom t.ex. skadestånd eller av domstol utfärdat vitesförbud mot att fortsätta ett intrång. Nämnade regelverk torde tillämpas i större utsträckning än straffbestämmelserna. En bidragande orsak till detta kan vara de särskilda åtalsprövningsreglerna på området. Dessa har kritiserats för att leda till att vissa delar av den straffrättsliga regleringen tillämpas för sällan.

När det gäller utvecklingen på det immaterialrättsliga området bör även nämnas att det inom EU pågår ett arbete med att ta fram ett direktiv för straffrättsliga åtgärder till skydd för immateriella rättigheter.

På området *allmän ordning och säkerhet* har det under årens lopp skett en kraftig utökning av kriminaliseringen. Exempelvis har vapenregleringen, som är central på området och som numera finns i vapenlagen (1996:67) och vapenförordningen (1996:70), under hela perioden från BrB:s införande och fram till i dag gradvis vidgats och skärpts. En annan central lag, vars kriminalisering har utökats, är ordningslagen (1993:1617). Det har också tillkommit en

stor mängd nyregleringar och nykriminaliseringar, däribland t.ex. lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg, lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall.

Straffskalorna i vapenlagen är de strängaste på området (t.ex. stadgas fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt vapenbrott). I övrig reglering hör böter eller fängelse i högst ett år till de strängare straffskalorna. Det subjektiva kravet för straffbarhet varierar mellan uppsåt och oaktsamhet.

Till den specialstraffrättsliga *utlänningslagstiftningen* kan hänföras utlänningslagen (2005:716), lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Regleringen har till stor del sin bakgrund i främst EU-reglering, men även internationella konventioner. Straffbeläggning av osjälvständiga brottstyper förekommer i ett par av lagarna. I utlänningslagen varierar det subjektiva kravet för straffbarhet mellan uppsåt och oaktsamhet, medan övriga två lagar endast straffbelägger uppsåtliga gärningar. Utlänningslagen upptar dessutom de strängaste straffskalorna på området (t.ex. stadgas fängelse i lägst sex månader och högst sex år för grov människosmuggling).

På området har det införts flera sanktionsavgifter, av vilka inte någon har inneburit avkriminalisering. År 1983 infördes i utlänningslagen, som ett komplement till bestämmelsen om straff för den som anställer en arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd, regler om särskild avgift vid olaga anställning av utlänning. Reglerna avsågs i första hand få preventiv effekt, men också att verka vinsteliminering. Avgift kan påföras parallellt med att straffansvar utdöms. En liknande reglering finns i lagen om tillstånd för anställning på fartyg. I utlänningslagen har vidare på senare tid införts system med särskild avgift för att sanktionera nytillkommen reglering dels om skyldighet för transportörer att kontrollera bl.a. att utlänningar innehar pass m.m. som krävs för att resa in i landet (2004) och dels om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (2006).

Centrala specialstraffrättsliga författningar på området *skydd mot integritetskränkningar* är lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen (1998:204). När föregångarna till dessa båda lagar tillkom på 1970-talet utgjorde de såväl nyregleringar som nykriminaliseringar. Det kriminaliserade området har därefter varit tämligen konstant, dock att det under 2000-talet

syns viss utveckling i avkriminaliserande riktning vad gäller personuppgiftslagen. För straffbarhet krävs enligt personuppgiftslagen att gärningen har begåtts av grov oaktsamhet, medan det enligt lagen om allmän kameraövervakning är tillräckligt med oaktsamhet. Straffskalorna på området sträcker i sig i de flesta fall från böter till fängelse i lägst sex månader eller ett år. En proposition om en ny kameraövervakningslag väntas under våren 2013.

Straffbestämmelser i *processlagstiftning* förekommer främst i rättegångsbalken (RB). Merparten av RB:s straffbestämmelser avser s.k. rättegångsförseelser, vilka utmärks av att domstolen ex officio, dvs. utan att åtal har väckts, får ta upp fråga om ansvar enligt dem. Straffsanktioneringen av rättegångsförseelser omfattar t.ex. vissa former av illojal processföring och vissa otillbörliga beteenden under en rättegång. I de straffbestämmelser som inte avser rättegångsförseelser stadgas straff för vissa brott mot tystnadsplikt och för den som utan att vara behörig utger sig för att vara auktoriserad som advokat. Det straff som föreskrivs i RB:s straffbestämmelser är antingen böter eller penningböter.

På området *utbildning, forskning m.m.* finns det endast ett fåtal specialstraffrättsliga författningar. På 2000-talet har det dock skett en påtaglig vidgning av kriminaliseringen i och med införandet av ett par nyregleringar som också innehåller straffsanktioneringar. Det handlar om lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning. Denna utveckling kan bl.a. ses som ett uttryck för forskningens ökade betydelse för tillväxt och välfärd i dagens samhälle.

Till den specialstraffrättsliga regleringen på området *radio, tv och film* kan hänföras en handfull lagar, däribland radio- och tv-lagen (2010:696), lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Den enda lag som uppstår en straffskala med högre straffmaximum än fängelse i sex månader är lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning. Nämnade lag är också den enda som inte straffbelägger oaktsamma gärningar.

Införandet år 1993 av den första regleringen om avkodningsutrustning innebar en klar nykriminalisering och när den nuvarande lagen tillkom år 2000, för att anpassa den svenska lagstiftningen till ett EU-direktiv, innebar den en påtaglig utvidgning av det kriminaliserade området. Lagen är den enda på området som straffbelägger försök till brott. Regeringen väntas under hösten 2013 lägga fram

en proposition som utvidgar kriminaliseringen av olovlig hantering av avkodningsutrustning till att omfatta inte bara yrkesmässig utan även privat hantering.

Med undantag för straffsanktioneringen rörande avkodningsutrustning har dock kriminaliseringen i radio- och tv-regleringen under lång tid i princip varit konstant. Bestämmelser om sanktionsavgift för överträdelse av bl.a. bestämmelser om reklam infördes år 1996, men innebar ingen avkriminalisering eftersom överträdelserna dessförinnan endast hade varit vitessanktionerade.

Straffsanktioneringen i filmregleringen har minskat till följd av att vuxencensuren avskaffades år 2011.

Det finns en mängd specialstraffrättsliga författningar på området *arbete och anställning*, varav de mest centrala är arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673). Straffsanktioneringen i dessa båda lagar omfattar såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar och det straff som kan följa är antingen böter eller fängelse i högst ett år, eller enbart böter.

Arbete och anställning hör till de områden där sanktionsavgifter har förekommit sedan tämligen lång tid tillbaka.

Vid tillkomsten av den nuvarande arbetstidslagen infördes i denna, vid sidan av straffbestämmelserna, regler om overtidsavgift för arbetsgivare som överträder lagreglerna om overtid. Sanktionsavgiften, som alltså kan tas ut parallellt med att straff döms ut, bedömdes ha stora förutsättningar att motverka att överträdelser av arbetstidslagen medförde ekonomisk vinst och därmed ha en avhållande effekt.

År 1994 skedde viss avkriminalisering i arbetsmiljölagen i samband med införandet av regler om särskild avgift för arbetsgivare som bryter mot vissa föreskrifter om bl.a. provning och kontroll av tekniska anordningar. Avsikten med det nya systemet var att skapa en effektiv sanktion som kunde träffa även juridiska personer.

Utvecklingen på området arbete och anställning synes gå mot en minskad användning av straffrätt till förmån för sanktioner som avgift och vitesföreläggande. I betänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektiva sanktioner*, SOU 2011:57, föreslås sanktionsväxling i flera av lagarna på området och en proposition från regeringen väntas under våren 2013.

De specialstraffrättsliga författningarna på området *krigsmateriel m.m.* är lagen (1992:1300) om krigsmateriel, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som

kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. och krigshandelslagen (1964:19).

Området kännetecknas av omfattande EU-reglering och stegvis utökad kriminalisering under lång tid. Vad beträffar det sistnämnda har t.ex. utvecklingen under 2000-talet inneburit att osjälvständiga brott har straffbelagts i betydande utsträckning.

Det subjektiva kravet för straffbarhet varierar mellan uppsåt, grov oaktsamhet och oaktsamhet. Straffskalorna för vissa brott är stränga (t.ex. fängelse i lägst sex månader och högst sex år för den som uppsåtligen bryter mot kravet på tillstånd för export av vissa produkter med dubbla användningsområden).

Till *försvarsområdet* kan hänföras ett drygt tiotal specialstraffrättsliga författningar, däribland lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, lagen (2006:545) om skyddsrum, skyddslagen (2010:305) och lagen (1993:1742) om landskapsinformation. I stor utsträckning omfattar kriminaliseringen på området såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Straffskalorna varierar i betydande mån, från enbart penningböter till långa fängelsestraff i några fall.

En av de mer väsentliga förändringarna på försvarsområdet skedde år 2010, då lagen om totalförsvarsplikt ändrades så att skyldigheten att genomgå mönstring liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt numera kräver att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta. En följd av att det i dag är frivilligt att genomgå mönstring etc. är att flertalet av lagens straffbestämmelser i praktiken inte är tillämpliga längre. Den ändrade regleringen får därför sägas ha inneburit en avkriminalisering.

Till området *skydd för olyckor m.m.* kan hänföras tre specialstraffrättsliga författningar, nämligen lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Omfattningen av kriminaliseringen på området synes ha varit tämligen konstant under lång tid.

Straffsanktioneringen omfattar både uppsåtliga och oaktsamma, eller i vart fall grovt oaktsamma, gärningar. För brott mot lagen om skydd mot olyckor stadgas enbart böter, medan det i övriga två lagar finns straffbestämmelser med betydligt strängare straffskalor.

Specialstraffrättsliga författningar finns på ytterligare en mängd områden utöver de som har redovisats ovan. Bland dessa kan nämnas *kontaktförbud*, *fastighetsbildning*, *hyresreglering*, *utsökning och konkurs*, *fastighetsmäklare*, *hotell- och pensionatrörelse*, *sjöfynd*

och fornfynd, rymdverksamhet, elektroniska anslagstavlor, kampsport, ackreditering och teknisk kontroll samt skydd mot extraterritoriell lagstiftning. På dessa områden utgörs kriminaliseringen ofta av någon enstaka eller ett fåtal straffbestämmelser.

I specialstraffrätten ingår slutligen också området *tryckfrihet och yttrandefrihet*. På området finns omfattande grundlagsfäst straffsanktionering i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen. Straffsanktoneringen i dessa avser tryck- och yttrandefrihetsbrott, meddelarbrott samt ett antal ordningsförseelser. Tryck- och yttrandefrihetsbrotten är till övervägande del i själva verket gärningar som är kriminaliserade i andra lagar men som begås genom tryckt skrift eller i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning.

5 Sammanfattning och analys av kartläggningen

5.1 Inledning

I det här kapitlet sammanfattas och analyseras vad som vid kartläggningen i de föregående kapitlen kommit fram om det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalken (BrB) trädde i kraft samt dess nuvarande omfattning och struktur. Vissa frågor om hur utvecklingen har påverkat rättsväsendets resursanvändning behandlas också.

I det första avsnittet berörs utvecklingen områdesvis, först på brottsbalksområdet och därefter på det specialstraffrättsliga området. I det andra avsnittet pekas på några utvecklingstendenser som har kunnat iakttas när det gäller det kriminaliserade området som helhet. Därefter berörs frågan om vilka av de av- och nykriminaliseringar som har genomförts under den aktuella perioden som framstår som mer väsentliga, sett mot bakgrund av de konsekvenser de torde ha fått för rättsväsendets resursanvändning. Slutligen behandlas frågan om hur rättsväsendets resurser i dag tas i anspråk för olika brottstyper.

5.2 Utvecklingen områdesvis

5.2.1 Brottsbalken

Av kartläggningen av brottsbalksområdet framgår att utvecklingen av det däri straffsanktionerade området innefattat såväl betydande avkriminaliseringar som avsevärda nykriminaliseringar. Merparten av avkriminaliseringarna genomfördes i ett tidigt skede, på 1970-talet, medan det därefter huvudsakligen har varit fråga om nykriminaliseringar. Utmärkande för flera av 1970-talets avkriminali-

seringar, t.ex. avskaffandet av straffansvaret för fylleribrott och för fosterfördrivning (illegal abort) som förövats av den gravida kvinnan själv, var att de utgjorde rena avkriminaliseringar. Straffsanktionen ersattes alltså inte av någon annan form av sanktion. Vid en grov jämförelse mellan å ena sidan vad som var straffbart vid BrB:s ikraftträdande och å andra sidan vad som enligt balkens nuvarande lydelse kan föranleda straffansvar framstår dagens straffsanktionerade område som klart mer omfattande än 1960-talets.

Kartläggningen visar att lagändringar av betydelse (större eller mindre) för det straffsanktionerade områdets omfattning har genomförts i de flesta av 3–22 kap. BrB. Endast ett fåtal kapitel är helt eller i det närmaste oförändrade. Det handlar om 5 kap. (ärekränkning), 12 kap. (skadegörelsebrott) och 18 kap. (högmålsbrott).

Många av de lagändringar som har inneburit utvidgningar av det kriminaliserade området handlar om brott som riktar sig mot den personliga integriteten. Ett tydligt område som varit föremål för en utvidgad kriminalisering är brotten mot person och sexualbrotten.

Många andra lagändringar som har inneburit utvidgningar av det kriminaliserade området har sin bakgrund i internationella överenskommelser och samarbetet inom EU. Bland de områden som berörs kan nämnas människohandel, grov organiserad brottslighet, terrorism, sexuellt utnyttjande av barn, barnpornografi, rasdiskriminering samt kemiska vapen och minor. För att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden har i vissa fall befintliga straffbestämmelser vidgats och i andra fall helt nya straffbestämmelser införts. Här kan exempelvis pekas på bestämmelserna om människohandel (4 kap. 1 a §), dataintrång (4 kap. 9 c §), utnyttjande av barn för sexuell posering (6 kap. 8 §), kapning (13 kap. 5 a §), flygplatssabotage (13 kap. 5 b §), olaga diskriminering (16 kap. 9 §), tagande av muta (10 kap. 5 a §), givande av muta (10 kap. 5 b §), handel med inflytande (10 kap. 5 d §) och olovlig befatning med kemiska vapen (22 kap. 6 a §). När det gäller straffbud som ändrats eller införts på grund av internationella åtaganden kan noteras att en del har fått mycket vidsträckta formuleringar.

En genomgående tendens för alla brottskatalogens grupper – brotten mot person, förmögenhetsbrotten, brotten mot allmänheten och brotten mot staten – är att osjälvständiga brottstyper, t.ex. försök och förberedelse, har kriminaliserats i allt större utsträckning. Detta har medfört en betydande utvidgning av det straffsanktionerade området. Till viss del har den ökade straff-

beläggningsen av osjälvständiga brottstyper sin förklaring i de ovan nämnda internationella åtagandena.

I några straffbestämmelser har det subjektiva kravet ändrats på ett sådant sätt att fler gärningar har kommit att omfattas av straffansvaret. Så är t.ex. fallet med bestämmelsen om djurplågeri (16 kap. 13 §) som numera inte bara straffbelägger uppsåtliga gärningar utan även gärningar som begås av grov oaktsamhet. Ett annat exempel är bestämmelsen om vårdslöshet med gift eller smittämne (13 kap. 9 §). I denna bestämmelse har det subjektiva kravet ändrats från grov oaktsamhet till enbart oaktsamhet. Ytterligare ett par exempel finns, men kartläggningen kan inte sägas visa på någon egentlig tendens att i ökad utsträckning vidga straffbestämmelsernas tillämpningsområde genom att ändra det subjektiva kravet. Vad som straffbeläggs i BrB är alltså, liksom var fallet när balken infördes år 1965, huvudsakligen uppsåtliga gärningar. I sammanhanget kan nämnas att det även finns exempel på lagändringar som inneburit skärpningar av det subjektiva kravet i vissa avseenden och därmed också en inskränkning av det straffsanktionerade området. Såväl spioneribestämmelsen (19 kap. 5 §) som bestämmelsen om olovlig underretelseverksamhet (19 kap. 10 §) har ändrats så att det för straffbarhet inte längre är tillräckligt att gärningsmannen haft indirekt eller likgiltighetsuppsåt att med vissa beteenden gå främmande makt tillhanda. Det krävs numera att gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Vad beträffar åtalsbegränsningsregler har utvecklingen gått i olika riktning för olika grupper av brott. Flera av de åtalsbegränsningsregler som vid BrB:s införande gällde för brotten mot person har numera upphävts. För förmögenhetsbrotten har däremot utvecklingen inneburit att åtalsbegränsningsreglerna blivit fler. Åklagarens rätt och plikt att åtala för brotten mot person har således utökats, medan motsvarande rätt och plikt beträffande förmögenhetsbrotten har inskränkts. När det gäller brotten mot allmänheten är situationen oförändrad jämfört med år 1965; det fanns inte då och finns inte heller i dag några åtalsbegränsningsregler för dessa brott. I fråga om brotten mot staten har det skett en påtaglig ökning av åtalsbegränsningsreglerna. De tillkomna bestämmelserna hänför sig främst till brott i 17 kap. och 20 kap. som genom reformer på 1970-talet fick vidgade tillämpningsområden.

5.2.2 Specialstraffrätten

Att det område som straffbeläggs i specialstraffrätten är oerhört omfattande framgår tydligt av kartläggningen i föregående kapitel, liksom att utvecklingen på området har innefattat en mängd betydelsefulla ändringar i såväl av- som nykriminaliserande riktning.

Under 1970-talet genomfördes det inom specialstraffrätten, liksom på brottsbalksområdet, ett antal avkriminaliseringar. Medan det på brottsbalksområdet väsentligen var fråga om rena avkriminaliseringar, var dock många av avkriminaliseringarna på specialstraffrättens område skenbara, dvs. straffet ersattes av en annan form av sanktion (depenalisering). Den sanktion som infördes i stället för straff var vanligen en avgift. Syftet med de ändrade sanktionssystemen var i flera fall att få till stånd en effektivare hantering av mass- och bagatellbrottslighet. Till de avgifter som infördes på 1970-talet och som innebar att tidigare straffbelagda beteenden avkriminaliserades – formellt eller i praktiken – hör bl.a. skattetillägg, parkeringsavgift, trafikskadeavgift och sanktionsavgift för olovligt byggande.

Av kartläggningen framgår att det under 1990-talet svepte fram ytterligare en våg av avkriminaliseringar på det specialstraffrättsliga området. Även denna gång var det huvudsakligen fråga om skenbara avkriminaliseringar och att ersätta straff med avgift. Syftet med de avgiftssystem som nu infördes var dock i stor utsträckning ett annat än vad som hade legat bakom de reformer som genomfördes på 1970-talet, nämligen att skapa kännbara sanktioner som kunde träffa juridiska personer. De avgifter som tillkom under denna andra period av avkriminalisering var bl.a. konkurrensskadeavgift, särskild avgift i arbetsmiljölagen, marknadsstörningsavgift och varselavgift i lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Trots att det således under ett par perioder har skett avkriminaliseringar av betydelse inom specialstraffrätten, är det ändå avsevärda nykriminaliseringar som utmärker utvecklingen på detta område. Den expansion av specialstraffrätten som inleddes redan på 1920-talet och som resulterade i att det när BrB trädde i kraft fanns en omfattande specialstraffrätt, synes ha fortsatt med full kraft även efter denna tidpunkt.

Det sagda kan, när det gäller perioden fram till 1980-talet, åskådliggöras genom att peka på den ökning av antalet specialstraffrättsliga författningar som ägde rum. Antalet specialstraffrättsliga författningar som fanns år 1950 har uppskattats till 250 (se J. Zila,

I stället för straff, 1992, s. 36), medan motsvarande siffra för år 1980 var cirka 440 (se SCB:s PM 1990:6 *Modern brottslighet och specialstraffrätt i ljuset av kriminalstatistiken* s. 23 f.).

När det gäller perioden från år 1980 och fram till i dag har i och för sig antalet specialstraffrättsliga författningar minskat. Från början av 1980-talet till slutet av samma årtionde sjönk antalet från cirka 440 till drygt 400 (se a.a. s. 23 f.). Därefter har antalet sjunkit ytterligare. Utredningen har vid kartläggningen av specialstraffrätten kunnat konstatera att antalet författningar utanför BrB som innehåller straffbestämmelser numera uppgår till cirka 350. En förklaring till minskningen av antalet specialstraffrättsliga författningar kan vara att reglering som tidigare varit spridd i flera specialstraffrättsliga författningar i ökad utsträckning har samlats i en och samma författning. Exempelvis ersatte miljöbalken och socialförsäkringsbalken ett flertal specialstraffrättsliga författningar på respektive område. Den bild av utvecklingen som framträtt vid kartläggningen är nämligen att omfattningen av det område som kriminaliseras i specialstraffrättsliga författningar har fortsatt att öka kraftigt även under de senaste decennierna.

Genomgången av utvecklingen på det specialstraffrättsliga området från 1980-talet och framåt visar att på många av de specialstraffrättsliga områdena har det i de befintliga författningarna införts allt fler straffbestämmelser eller gjorts ändringar som inneburit att äldre straffbestämmelser har fått vidgade tillämpningsområden. Narkotikastrafflagen (1968:64) kan nämnas som exempel på en författning där kriminaliseringen har vidgats kraftigt genom båda dessa typer av ändringar. När det gäller den sistnämnda typen av ändringar – vidgningar av befintliga straffbestämmelsers tillämpningsområden – har utökningen av det straffbara området många gånger snarare varit en följd av straffbestämmelsens tekniska utformning än föranletts av överväganden om behovet av ytterligare kriminalisering. Socialtjänstlagen (2001:453) kan här tas som exempel. I lagen straffbeläggs i en bestämmelse bl.a. att utan tillstånd driva tillståndspliktig verksamhet. Sedan bestämmelsen tillkom har tillståndskrav införts för allt fler typer av verksamheter. Detta har fått till följd att det område som straffsanktioneras i bestämmelsen har utvidgats, mer eller mindre per automatik.

På brottsbalksområdet har tidigare konstaterats en betydande utvidgning av det straffsanktionerade området till följd av ökad straffbeläggning av osjälvständiga brottstyper. Motsvarande utveckling syns även på det specialstraffrättsliga området och, i likhet med

brottsbalksområdet, har den vidgade kriminaliseringen delvis sin bakgrund i internationella överenskommelser och samarbetet inom EU. Exempelvis infördes år 2011, i syfte att genomföra rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet, viss straffsanktionering av osjälvständiga brott i jaktlagen (1987:259) och skattebrottslagen (1971:69) samtidigt som kriminaliseringen av osjälvständiga brott i bl.a. miljöbalken och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument utökades.

Till bilden av den ökande kriminaliseringen inom specialstraffrätten hör även att det sedan Sveriges inträde i EU i mitten av 1990-talet har tillkommit en mängd blankettstraffstadganden som fylls ut av EU-regleringar, bl.a. på fiske-, djur- och livsmedelsområdena. Den ökning av det totala straffsanktionerade området som har skett genom införandet av dessa blankettstraffstadganden har därefter fortsatt i och med att den regelmassa som fyller ut dem kontinuerligt ökar.

I tidigare avsnitt har konstaterats att specialstraffrätten vid tidpunkten för BrB:s ikraftträdande omfattade såväl allvarligare brott med stränga straff, som överträdelser med huvudsaklig karaktär av ordningsförseelser, för vilka ofta stadgades böter. Av kartläggningen framgår att den kraftiga utökningen som sedan dess har skett av det i specialstraffrätten kriminaliserade området omfattar båda dessa typer av brottslighet.

Avslutningsvis kan påpekas att liksom på 1960-talet omfattar dagens kriminalisering i specialstraffrätten i stor utsträckning inte bara uppsåtliga utan även oaktsamma gärningar. Det är vidare inte särskilt ovanligt att ringa fall är undantagna från straffbarhet och att straffbestämmelserna är subsidiära till BrB eller till viss annan straffrättslig reglering. Åtalsbestämmelser är tämligen ovanligt inom specialstraffrätten. Sådana bestämmelser finns dock bl.a. på områdena miljö, skatt, tull, immateriella rättigheter, konsumentskydd och socialtjänst samt på området forskning, innovation och näringsutveckling.

5.3 Några utvecklingstendenser

Det följande avsnittet ägnas åt att lyfta fram några tendenser i utvecklingen på det straffsanktionerade området som har framkommit vid kartläggningen. Framställningen har inledningsvis ett kronologiskt perspektiv.

Under 1970-talet fanns en tydlig strävan efter att avkriminalisera, både på brottsbalksområdet och på det specialstraffrättsliga området. Motiven till avkriminaliseringarna varierade. Exempelvis sammanhängde den avkriminalisering som skedde beträffande fylleribrottet (16 kap. 15 § BrB) med att den akut berusade ansågs vara sjuk och i behov av medicinska insatser i stället för straff (se SOU 1968:55 och 56 samt NJA II 1976 s. 526). Vid upphävandet av bestämmelserna om brott mot trosfrid (16 kap. 9 § BrB) och samhällsfarlig ryktesspridning (16 kap. 6 §) framhölls vikten av en vidsträckt rätt till allmän yttrandefrihet (se NJA II 1970 s. 551 f. resp. NJA II. 1976 s. 408). Effektivitetsskäl hörde till de mer frekvent återopade skälen för avkriminalisering under perioden. I ett flertal specialstraffrättsliga regleringar ersattes straffsanktionen med en avgiftssanktion i det huvudsakliga syftet att få till stånd en mer effektiv hantering av mass- och bagatellbrottslighet. Så var t.ex. fallet när det gällde vissa överträdelse av skattereglerna, parkeringsförseelser och underlåtenhet att betala trafikförsäkring.

Till de mer påtagliga utvecklingstendenserna på 1970-talet hörde bl.a. ökad självständig ställning för kvinnan, ökat fokus på individen och den personliga integriteten samt tilltagande intresse för konsumentskydd och miljöskydd. Att samhällsutvecklingen gick mot ökad självständig ställning för kvinnan avspeglade sig bl.a. i avkriminaliseringen av fosterfördrivning, som begåtts av den gravida kvinnan själv. I övrigt framträdde dock de nämnda tendenserna framför allt mot bakgrund av de nyregleringar och nykriminaliseringar som infördes under perioden.

När det gäller utvecklingen mot att i större utsträckning sätta individen och den personliga integriteten i fokus kan pekas på införandet i föräldrabalken av ett uttryckligt förbud mot barnaga (numera 6 kap. 1 §) och tillkomsten av regleringar som avsåg att skapa skydd mot integritetskränkningar genom tv-övervakning och databehandling. Det tilltagande intresset för konsumentskydd visade sig i att det infördes omfattande lagstiftning på området, vilken bl.a. innefattade kraftiga sanktioner för vilseledande marknadsföring. Lagstiftning till skydd för miljön hade införts så smått redan

på 1960-talet, men började ta ordentlig fart under 1970-talet. Exempelvis infördes i skogslagstiftningen, som fram till dess enbart hade innehållit straffbestämmelser som syftade till att skydda skogen som produktionsresurs, även bestämmelser som straffbelade överträdelse av föreskrifter om naturvårdshänsyn.

Den dominerande utvecklingstendensen på 1980-talet var fortsatt ökad fokusering på individen och den personliga integriteten. Våldsbrottsligheten kom under denna period att tilldra sig ett växande intresse i den allmänna debatten, vilket blev startpunkten för en våg – som ännu inte har ebbat ut – av nya regleringar, avsedda att med kraft motverka sådan brottslighet. Till de första regleringarna med detta syfte hörde lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Avsikten med lagen var att begränsa förekomsten på allmän plats av knivar och andra tillhyggen som kunde användas vid våldsbrott (prop. 1987/88:98).

Det ökade intresset för individen och den personliga integriteten visade sig också i att det var på 1980-talet som brottsoffrets situation för första gången på allvar uppmärksammades inom forskning och lagstiftning. Under 1990-talet inrättades sedan Brottsoffermyndigheten, vars övergripande uppgift skulle vara att främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen. Med brottsofferrörelsens genombrott kom en ökad fokusering på reglering och kriminalisering till skydd för bl.a. kvinnors rätt och barns rätt, vilken fortfarande pågår. När det gäller reglering till skydd för kvinnors rätt kan t.ex. pekas på lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor och lagen (1988:688) om kontaktförbud, vilka båda tillkom på 1980-talet, samt straffbestämmelserna om grov kvinnofridskränkning och olaga förföljelse, som infördes i BrB i slutet av 1990-talet respektive år 2011 (4 kap. 4 a och 4 b §§). När det gäller reglering till skydd för barns rätt kan nämnas bestämmelsen i BrB om barnpornografibrott (16 kap. 10 a §), som tillkom år 1979 och därefter har vidgats vid ett flertal tillfällen. Vidare kan pekas på lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar och på ett par straffbestämmelser som har införts i BrB på 2000-talet, nämligen bestämmelserna om utnyttjande av barn för sexuell posing (6 kap. 8 §) och kontakt med barn i sexuellt syfte (6 kap. 10 a §). Förslagen om kriminalisering av olovlig fotografering, äktenskapstvång och barnäktenskap som lämnades under år 2011 och år 2012 visar också på ett ökat intresse för intrång i den personliga integriteten.

När det gäller 1990-talets utvecklingstendenser kan det konstateras att Sveriges inträde i EU år 1995 hade stor betydelse för att det kriminaliserade området fortsatte att utvidgas påtagligt under perioden. Till de områden som påverkades i hög grad av EU-medlemskapet hörde bl.a. miljö, jordbruk, fiske, livsmedel, djur, tullagstiftning, punktskatt, trafik och transport samt utlänningslagstiftning. Ökat internationellt samarbete är också en utvecklingstendens som från och med 1990-talet synes ha fått en ökande betydelse för vidgningen av det kriminaliserade området.

Utvecklingen på 1990-talet utmärktes även av en ny våg av avkriminaliseringar, denna gång dock i princip enbart på det specialstraffrättsliga området. Avkriminaliseringarna var huvudsakligen skenbara, eftersom straffsanktionen vanligen byttes ut mot avgiftssanktion. Syftet med sanktionsväxlingarna var inte detsamma som på 1970-talet – att effektivisera hanteringen av mass- och bagatellbrottslighet – utan i stället att möjliggöra kraftigare ingripanden och att få tillgång till en sanktion som kunde riktas mot juridiska personer. Till de områden som berördes hörde bl.a. marknads- och konkurrenslagstiftningen.

En tydlig utvecklingstendens under 2000-talet är att EU-medlemskapet och internationellt samarbete har fått allt större betydelse för det kriminaliserade områdets utveckling. Exempelvis har det under perioden tillkommit omfattande straffsanktionering rörande terrorism. Vad som avses är lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Samtliga dessa lagar har sin bakgrund i internationella konventioner eller inom EU antagna rambeslut avseende åtgärder mot terrorism. Organiserad brottslighet är ett annat område där EU-samarbetet har intensifierats under 2000-talet och föranlett vidgningar av det kriminaliserade området. För att genomföra rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet i svensk lagstiftning utökades år 2011 straffbeläggningen av osjälvständiga brottstyper påtagligt såväl på brottsbalksområdet som på specialstraffrättens område.

En annan utvecklingstendens som har märkts under 2000-talet är att intresset för skydd för individen och för den personliga integriteten har utsträckt till nya områden. Exempelvis har det, i syfte bl.a. att skydda den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning, införts straffsanktionerad reglering

om krav på etikprövning av forskning som avser människor. Även när det gäller biobanker och genetisk integritet har det införts straffsanktionerade regleringar som syftar till att skydda den enskildes integritet.

Ytterligare en utvecklingstendens under 2000-talet – som får ses som en fortsättning på den under 1990-talet inledda utvecklingen mot att växla över från straffsanktion till avgiftssanktion för att få tillgång till en kännbar sanktion mot juridiska personer – har varit införandet av sanktionsavgifter på finansmarknadsområdet. Avgifterna kan uppgå till mycket höga belopp. Systemen infördes för att ge Finansinspektionen utrymme för mer nyanserade bedömningar vid överträdelser av regelverket. Av intresse i detta sammanhang är att de sanktionsavgifter som har tillkommit på finansmarknadsområdet inte i något fall har inneburit avkriminalisering.

Som redan har framgått av analysen ovan har samhällsutvecklingen under lång tid gått mot att samhället i allt högre grad ska ta hand om och skydda individen. Denna utvecklingstendens har inneburit att det på vissa områden kontinuerligt under hela perioden från BrB:s ikraftträdande fram till i dag har skett markanta utökningar av kriminaliseringen. Så har t.ex. skett när det gäller hälsofarliga ämnen, trafik och transport samt allmän ordning och säkerhet. Även den tekniska utvecklingen har frekvent under perioden fört med sig behov av nya regleringar, vilka ofta har sanktionerats med straff. Här kan t.ex. pekas på regleringarna om förbud beträffande viss avkodningsutrustning och om ansvar för elektroniska anslagstavlor, vilka tillkom på 1990-talet. De bestämmelser om förfalsknings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar, som under 2000-talet infördes i aktiebolagslagen och ett flertal andra lagar, är också exempel på straffbestämmelser som har tillkommit mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och de ändrade förutsättningar för samhällslivet som denna har gett upphov till.

En tydlig utvecklingstendens för hela perioden från BrB:s införande fram till i dag är vidare att försök, förberedelse och andra osjälvständiga brottstyper har kriminaliserats i allt högre utsträckning, såväl på brottsbalksområdet som på det specialstraffrättsliga området. Uppfyllandet av internationella åtaganden och samarbetet inom EU har till viss del haft betydelse för denna utveckling. När det gäller EU-samarbetet kan t.ex. pekas på det ovan nämnda rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet och den ytterligare kriminalisering av osjälvständiga brottstyper som det föran-

ledde år 2011, dels i BrB, dels i bl.a. miljöbalken, skattebrottslagen och jaktlagen. Straffbeläggningen av försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri eller grovt penninghäleri, som infördes år 2002 (prop. 2000/01:133), är ett annat exempel på utökad kriminalisering av osjälvständiga brottstyper som har sin bakgrund i EU-rättsliga instrument. Nämda lagstiftning tillkom för att uppfylla krav som hade uppställts i det år 1997 antagna andra tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen). Den ökade kriminaliseringen av osjälvständiga brottstyper har sammantaget inneburit en kraftig utvidgning av det straffbelagda området.

Vid kartläggningen har iakttagits flera utvecklingstendenser när det gäller sättet att kriminalisera. En av de utvecklingstendenser som framträtt är att man allt oftare självständigt kriminaliserar gärningar som typiskt sett är att betrakta som förstadier till brott eller medverkan till brott. Här synes internationella konventioner m.m. ha spelat viss roll. Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet kan tas som exempel. Lagen, som trädde i kraft år 2002, föranleddes av Sveriges tillträde till en FN-konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149). Den straffsanktionering som krävdes enligt konventionen omfattade även försök till förberedelse. Eftersom det ansågs mindre lämpligt att genomföra de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna genom att kriminalisera försök till förberedelse till brott, uppfylldes i stället konventionens krav genom införandet av en självständig brottsform. Utöver den självständiga straffbestämmelsen, som kriminaliserar att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarliga brott, infördes också en bestämmelse som straffbelade försök till sådant brott. Den totala kriminaliseringen blev därmed mycket vidsträckt.

Narkotikastrafflagen kan nämnas som ett äldre exempel på utvecklingstendensen att självständigt kriminalisera gärningar som vanligen brukar betraktas som medverkansgärningar. I nämnda lag infördes på 1980-talet självständiga kriminaliseringar av ett antal beteenden, vilka i stor utsträckning redan var straffbara som medverkan. Övergången från osjälvständiga till självständiga kriminaliseringar fick genomslag i praxis på så sätt att det vid straffvärdebedömningarna för "egentliga" medverkansgärningar ofta inte togs hänsyn till, eller inte togs tillräcklig hänsyn till, att dessa många gånger var mindre allvarliga än "huvudgärningen". Följden blev en

mycket kraftig repressionsökning för beteenden som tidigare hade bestraffats som medverkan.

En annan utvecklingstendens när det gäller sättet att kriminalisera är att det har blivit allt vanligare att i nya straffbestämmelser specialreglera beteenden som i princip redan täcks av andra straffbud. Exempel från brottsbalksområdet på sådana nya straffbud är bestämmelserna om arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 §), människohandel (4 kap. 1 a §), grov (kvinno)fridskränkning (4 kap. 4 a §) och olaga förföljelse (4 kap. 4 b §). Vad gäller det specialstraffrättsliga området kan pekas på straffbestämmelserna i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen om omskärelse av pojkar och lagen om straff för terroristbrott. Även bestämmelsen om nedskräpningsförseelse i miljöbalken (29 kap. 7 a §) kan nämnas i sammanhanget.

Bakgrunden till att den här typen av specialregleringar har införts varierar. Bestämmelserna om grov (kvinno)fridskränkning och olaga förföljelse har bl.a. tillkommit för att möjliggöra en höjning av straffnivån för vissa upprepade kränkande gärningar som riktas mot en och samma person (prop. 1997/98:55 s. 76 f. resp. 2010/11:45 s. 67 f.). Dessa straffbestämmelser är uppbyggda så att de kan tillämpas i stället för straffbestämmelserna som de överlappar, t.ex. misshandel, olaga hot, hemfridsbrott och ofredande, om vissa kvalificerande rekvisit är uppfyllda. En liknande konstruktion har straffbestämmelsen om terroristbrott, som tillkommit för att genomföra ett inom EU antaget rambeslut om bekämpande av terrorism (prop. 2002/03:38). Regleringen innebär att vissa särskilt angivna gärningar, däribland mord, sabotage och kapning, under vissa förutsättningar ska rubriceras som terroristbrott och straffas enligt en strängare straffskala än som annars skulle ha varit tillämplig.

I vissa fall synes motivet till att införa specialreglering främst ha varit att markera att samhället tar avstånd från eller agerar kraftfullt mot ett visst beteende. Sådana skäl anfördes t.ex. vid tillkomsten av den ovan nämnda bestämmelsen om grov (kvinno)fridskränkning. Ett annat exempel är lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor, som tillkom för att klart markera att sedvänjan med kvinnlig omskärelse i alla dess former var oförenlig med svensk rättsuppfattning (prop. 1981/82:172 s. 7). De flesta, möjligen rentav samtliga, ingrepp som det var fråga om omfattades nämligen av BrB:s regler om straff för misshandel. De strafflatituder som ursprungligen upptogs i lagen korresponderade dessutom med vad

som gällde för de olika graderna av misshandel. Genom senare lagändringar (prop. 1997/98:55) har dock straffskalorna för könsstympning skärpts väsentligt, så att det numera föreligger en påtaglig skillnad mellan straffskalorna i de båda regleringarna. Dessutom har kriminaliseringen av osjälvständiga brottsformer utvidgats så att den blivit klart mer omfattande för könsstympning än för misshandelsbrotten.

Bestämmelsen om människohandel, som tillkom år 2002 (då med rubriceringen människohandel för sexuella ändamål) kan nämnas som ytterligare ett exempel på specialreglering vars införande i betydande mån syftade till att markera samhällets inställning till en viss företeelse. Bestämmelsen föranleddes av flera internationella instrument som tillkommit för att bekämpa människohandel i olika former. I de internationella instrumenten beskrevs människohandeln som en verksamhet bestående av flera led. Dessa led var genom olika bestämmelser i BrB i allt väsentligt kriminaliserade redan före år 2002. Enligt regeringen (se prop. 2001/02:124 s. 18 ff.) kunde det dock ifrågasättas om de olika delarna, när de förekom i sammanhanget människohandel, alltid behandlades på ett fullt adekvat sätt i den gällande svenska lagstiftningen. Som skäl för att införa bestämmelsen om människohandel anförde regeringen bl.a. att ett särskilt straffansvar skulle kunna bidra till att bättre synliggöra fenomenet med handel med människor. Det ansågs också att införandet av en särskild straffbestämmelse även i övrigt kunde underlätta det internationella samarbetet mot människohandel, vilket var av grundläggande betydelse för en effektiv bekämpning av brottstypen.

Straffbestämmelsen om nedskräpningsförseelse motiverades bl.a. med att en effektiv sanktion mot nedskräpning utgjorde en tydlig markering från samhällets sida om nedskräpningsförbudets betydelse (prop. 2010/11:125 s. 14 f.). Genom bestämmelsen, som innebar att redan kriminaliserade, lindrigare varianter av nedskräpning överfördes till en självständig straffbestämmelse, skapades nämligen förutsättningar för användande av ordningsbot på området.

Ytterligare en utvecklingstendens när det gäller sättet att kriminalisera kan illustreras med lagen om kontaktförbud, som infördes i slutet av 1980-talet (då med rubriken "lag om besöksförbud"). Genom lagen, som tillkom främst i syfte att förbättra skyddet för kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp, infördes bl.a. möjlighet för åklagaren att, under vissa förutsättningar, meddela förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter en annan person. I lagen intogs också en

bestämmelse som straffbelade överträdelse av sådana förbud. Exempel från 2000-talet på detta sätt att kriminalisera – att i lag ange förutsättningarna för att en myndighet ska få meddela förbud av visst slag mot en viss person och straffbelägga överträdelse av förbudet – finns i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter. I den förstnämnda lagen, som tillkom för att stävja det idrottsrelaterade våldet, gavs åklagare möjlighet att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på viss plats när idrottsarrangemang anordnas där. När den nuvarande lagen om tillsyn över hundar och katter år 2007 ersatte en äldre lag intogs i regleringen bestämmelser om möjlighet för polismyndigheten att meddela förbud att ha hand om hund, s.k. hundförbud, för den som allvarligt brister eller tidigare har brustit i tillsynen över en hund. Enligt båda lagarna är det straffbelagt att överträda förbud som meddelats med stöd av regleringarna.

Ett utmärkande drag för de ovan berörda kriminaliseringarna är att de träffar beteenden som normalt är tillåtna. Ett annat utmärkande drag är att de beteenden som är straffbelagda närmast avser förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst har velat förhindra, dvs. våld eller hot eller – när det gäller hundförbud – att djuret angriper någon i omgivningen.

När det gäller utvecklingstendenser i fråga om sättet att kriminalisera ska också framhållas att på vissa områden, bl.a. när det gäller narkotika och andra hälsofarliga ämnen, har strävan efter att säkerställa att allt som behöver omfattas av straffsanktionering också gör det, medfört att kriminaliseringen har måst ges en i vissa avseenden mycket flexibel utformning.

I narkotikastrafflagen finns t.ex. en straffrättslig definition av narkotika (8 §) som möjliggör att regleringen snabbt kan ändras så att den omfattar nya ämnen som kommit ut på marknaden. Enligt definitionen, som vidgades år 1999 (prop. 1997/98:183), ska med narkotika förstås läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen.

Samtidigt som narkotikadefinitionen utvidgades, infördes lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. I den inledande paragrafen stadgas att lagen gäller varor som på grund av sina inne-

boende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Paragrafen innehåller även ett bemyndigande för regeringen att föreskriva på vilka varor lagen ska tillämpas. I lagen kriminaliseras bl.a. att utan tillstånd överlåta, framställa eller inneha sådana varor som har förtecknats i regeringens förordning. Vid tillkomsten av lagen påpekade Lagrådet att lagtexten inte gav någon närmare avgränsning av de hälsofarliga varor som avsågs och att regeringen fick en betydande frihet när det gällde att bestämma vilka varor som lagen skulle tillämpas på (prop. 1997/98:183 s. 90 f.).

Ovan har berörts ett antal utvecklingstendenser när det gäller sättet att kriminalisera som har framträtt vid kartläggningen. Användandet av blankettstraffbud, som är ett sätt att straffbelägga beteenden som har använts sedan mycket lång tid tillbaka, ska också beröras något. Av kartläggningen har framgått att Sveriges medlemskap i EU har föranlett betydande utvidgningar av det i specialstraffrätten kriminaliserade området från år 1995 och fram till i dag samt att de straffbestämmelser som har tillkommit med anledning av EU-samarbetet i stor utsträckning är utformade som blankettstraffbud. Användandet av blankettstraffbud är särskilt vanligt på områden där EU-regleringen till stor del utgörs av direktverkande förordningar, som inte får göras om eller tas in i svensk lagtext, men som för sitt genomförande förutsätter kompletterande nationella bestämmelser om straff. Detta sätt att kriminalisera – att införa blankettstraffbud som fylls ut av EU-reglering – har visat sig vara förenat med vissa svårigheter när det gäller att uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste ställas på straffrättslig reglering. En mängd straffbestämmelser, bl.a. på livsmedels- och jordbruksområdet, är nämligen utformade så att det inte går att bilda sig en uppfattning om vad som egentligen straffsanktioneras genom att enbart läsa straffbestämmelserna.

När det gäller straffsanktionering genom blankettstraffbud finns det anledning att påpeka att valet av lagteknisk lösning vid utformningen av blankettstraffbuden har betydelse för vad som i subjektivt hänseende krävs för straffansvar; om det är tillräckligt att rekvisiten i handlingsregeln är subjektivt täckta eller om det krävs att gärningsmannen haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till existensen av och innehållet i den straffbelagda handlingsregeln.

I ett lagstiftningsärende angående straff för överträdelse av EU-regler om kemikalier uttalade sig Lagrådet angående kravet på

subjektiv täckning vid olika slag av blankettstraffbud (se prop. 2011/12:59 s. 70 ff.) Lagrådet anförde att det i vissa fall står klart att hänvisningen till normerna utanför själva straffbestämmelsen endast används för att slippa upprepa en handlingsregel som finns på annat håll, ofta i samma lag som straffbestämmelsen. I sådana fall ska straffbestämmelsen läsas som om handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen, vilket innebär att det är tillräckligt för straffansvar att rekvisiten i handlingsregeln är subjektivt täckta. Vidare angav Lagrådet att det i andra fall är lika klart att en straffbestämmelse som hänvisar till andra normer inte ska läsas som om dessa normer stod i själva straffbestämmelsen. Vad som straffbeläggs är då inte normerna utan att bryta mot dessa och i dessa fall krävs subjektiv täckning i förhållande till att gärningen stått i strid mot en norm av det slag som det hänvisas till i straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen om tjänstefel i BrB (20 kap. 1 §) nämndes som ett exempel på en sådan straffbestämmelse (där straffbeläggs att vid myndighetsutövning åsidosätta ”vad som gäller för uppgiften”).

De olika typerna av blankettstraffbud som beskrivits ovan benämns ibland slutna respektive öppna blankettstraffbud. Ett blankettstraffbud kan vara en blandning av båda typerna och det framgår inte alltid klart i vilken omfattning bestämmelserna är att uppfatta på det ena eller andra sättet.

Det ska påpekas att utredningens uppdrag omfattar vissa frågor rörande blankettstraffbud och att dessa behandlas närmare i kapitel 11.

Vad beträffar den svenska straffrättsliga jurisdiktionen har utvecklingen under ett antal decennier gått mot en utvidgad svensk domsrätt avseende brott som begåtts utomlands. Samarbetet inom EU och den ökade förekomsten av internationella instrument har haft betydelse också för denna utveckling. Terrorism, människohandel och barnpornografi är bara några av de områden där den svenska domsrätten har utvidgats.

Den utvecklingstendens mot ökat intresse för individen och den personliga integriteten, som har beskrivits som mycket betydelsefull för det kriminaliserade områdets utvidgning, avspeglar sig också i lagändringar som inte har påverkat det straffsanktionerade områdets omfattning. På brottsbalksområdet har det sedan balkens ikraftträdande genomförts ett mycket stort antal lagändringar som inneburit att straffskalor skärpts och att särskilda straffskalor införts för grova brott (i vissa fall även nya brottsrubriceringar). Ändringar av denna karaktär har skett i de flesta av BrB:s kapitel, men de har varit särskilt påtagliga när det gäller brott som kränker den enskil-

des personliga integritet. Härigenom framträder att denna typ av brott sedan BrB:s ikraftträdande kommit att betraktas som alltmer klandervärd. Detta märks även genom införandet av de tidigare nämnda bestämmelserna om grov (kvinno)fridskränkning och olaga förföljelse, genom vilka det blivit möjligt att för vissa gärningar, som redan tidigare var straffbelagda, utdöma straff enligt en strängare straffskala. Tendensen att se allvarigare på brott mot den personliga integriteten framträder också mot bakgrund av de ändringar som gjorts i kapitlet om sexualbrott (6 kap.) och som inneburit att vissa gärningar numera rubriceras som allvarigare brott än enligt tidigare lagstiftning. I sammanhanget bör också nämnas att flera av de åtalsbegränsningsregler som vid BrB:s införande gällde för brotten mot person numera har upphävts och att åklagarens rätt och plikt att åtala för denna typ av brott således har utökats, jfr. förmögenhetsbrotten; för dessa har åtalsbegränsningsreglerna i stället blivit fler.

Det kan konstateras att sedan BrB trädde i kraft har repressionen i straffsystemet som helhet ökat påtagligt. Detta har skett inte enbart genom kraftigt utvidgad kriminalisering, utan även till följd av lagändringar som inte har påverkat omfattningen av det straffsanktionerade området, såsom skärpningar av straffskalorna. Utöver att de skärpta straffskalorna har inneburit att vissa gärningar kommit att bestraffas allt hårdare, har de också fått till följd att bestämmelsen i 23 kap. 4 § BrB om ansvar för medverkan har blivit tillämplig på allt fler specialstraffrättsliga brott. Enligt nämnda bestämmelse är det generellt straffbelagt att medverka till brottsbalksbrott, medan det för utdömande av sådant ansvar på det specialstraffrättsliga området krävs att fängelse är föreskrivet för brottet eller att det finns en särskild föreskrift om att medverkan ska bestraffas. När det på specialstraffrättens område har förts in fängelse i straffskalor som tidigare enbart har omfattat böter, har således ändringen inte enbart inneburit att det blivit möjligt att döma till ett strängare straff för brottet utan även att medverkan till sådant brott blivit straffbart.

I riktning mot förstärkt repression i straffsystemet har även den i praxis utvidgade tillämpningen av medverkansreglerna, som tog fart i slutet av 1990-talet, verkat. Vad som avses är att det har blivit allt vanligare att flera personer som tillsammans begått ett brott åtalas och döms för att ha begått brottet ”tillsammans och i samförstånd” eller ”gemensamt och i samråd”. Kännetecknande för sådant medgärningsmannaskap (termen används i doktrinen och i

viss utsträckning i praxis, men däremot inte av lagstiftaren) är att det inte finns någon person som på egen hand uppfyller brottsrekvisiten som gärningsman, utan att flera personer har hjälpts åt med att utföra brottet (se L. Holmqvist, M. Leijonhufvud, P. O. Träskman, S. Wennberg, *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13–24*, lösbladssystem, BrB 23:4 s. 18). Var och en av dem straffas då som medgärningsman. Eftersom kausaliteten bedöms utifrån det gemensamma handlandet, behöver det inte styrkas vems eller vilkas av de deltagandes handlande som orsakat effekten (se a.a.).

Avslutningsvis ska också pekas på den processrättsliga utveckling som är en följd av den utveckling som har kunnat konstateras när det gäller det kriminaliserade området omfattning. I takt med att det kriminaliserade området har växt har det blivit allt svårare att få rättsväsendets resurser att räcka till. Parallellt med att det kriminaliserade området har utvidgats har det därför införts ökade möjligheter att på olika sätt hantera viss brottslighet, främst bagattellartad sådan, utanför domstolarna. Vad som avses är att det sedan BrB infördes dels har skett en avsevärd utvidgning av processinstituten strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och rapporteftergift, dels har tillkommit ett par nya institut, nämligen föreläggande av ordningsbot och förundersökningsbegränsning (nedläggande av förundersökning).

5.4 Väsentliga ny- och avkriminaliseringar

I detta avsnitt berörs frågan om vilka av de sedan BrB:s ikraftträdande genomförda av- och nykriminaliseringarna som – mot bakgrund av de konsekvenser de torde ha fått för rättsväsendets resursanvändning – framstår som mer väsentliga. Med rättsväsendet avses i det följande de allmänna domstolarna samt åklagar- och polismyndigheterna. Den resursanvändning som avses är i huvudsak nämnda domstolars och myndigheters kostnader för brottsutredning och lagföring av brott.

I den fortsatta framställningen redovisas viss statistik avseende bl.a. lagföringsbeslut. Med begreppet avses fällande domar i tingsrätt samt beslut av åklagare om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Däremot omfattar begreppet inte ordningsbot som utfärdas av polis eller tull, vilket ju förvisso också är en sorts lagföringsbeslut. Anledningen till denna begränsning av begreppet är att ordningsbot inte ingår i den officiella lagföringsstatistiken. Ordnings-

bot redovisas i stället separat. Beträffande begreppet lagföringsbeslut ska också påpekas att en person kan lagföras för flera brott i en och samma dom eller beslut. I statistik över lagföringsbeslut redovisas huvudbrotten i lagföringarna, dvs. de brott som har den strängaste påföljden i straffskalan, medan statistik över lagförda brott omfattar samtliga brott som ingår i lagföringsbesluten.

Till de *avkriminaliseringar* på brottsbalksområdet som bör ha inneburit en avsevärd minskning av belastningen på rättsväsendet hör framför allt avskaffandet av fylleribrottet (1976).

Mellan åren 1975 och 1978 minskade det totala antalet lagförda personer från drygt 300 000 till drygt 200 000, vilket i hög grad hade sin förklaring i avskaffandet av fylleribrottet (se *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*, Brottsförebyggande rådets rapport 2008:23, s. 49). De resursbesparingar som avkriminaliseringen innebar måste ha varit tydliga för såväl de allmänna domstolarna som polis- och åklagarmyndigheterna.

En annan betydande avkriminalisering var ersättandet av det militära ansvarssystemet med ett i huvudsak utomstraffrättsligt system (1986). Före reformen av det militära ansvarssystemet var 21 kap. BrB om brott av krigsmän tillämplig både under fredsförhållanden och i krigstid. Reformen innebar bl.a. att ett flertal straffbestämmelser avskaffades och att de kvarvarande straffbestämmelserna inte längre skulle vara tillämpliga under fredsförhållanden. Beteenden som avkriminaliserades skulle därefter i stället hanteras i ett utomstraffrättsligt system. Av statistik för år 1980 framgår att detta år uppgick antalet anmälda brott mot 21 kap. BrB till över 4 000 och att det totala antalet lagförda brott var drygt 2 300. Reformen bör således ha inneburit en klar resursbesparing för rättsväsendet.

På det specialstraffrättsliga området kan pekats ut i vart fall en handfull reformer som har inneburit avkriminalisering – formell eller i praktiken – och som har medfört betydande resursbesparingar för rättsväsendet.

Införandet av system med sanktionsavgifter på skatteområdet (1972) respektive på tullområdet (1985) är två av dessa reformer. Någon formell avkriminalisering skedde inte i samband med tillkomsten av sanktionsavgifterna, bl.a. skattetillägg och tulltillägg, men den ändrade regleringen innebar i praktiken att mängder med bagatellartade förseelser mot skatte- respektive tullagstiftningen kom att sanktioneras enbart genom det administrativa sanktionssystemet. Genom reformen befriades således polis- och åklagar-

myndigheter och allmänna domstolar från hanteringen av mindre allvarliga brott på skatte- och tullområdena. För att något illustrera omfattningen av den hantering som rättsväsendet avlastades genom reformen kan nämnas att antalet skattetilläggsbeslut år 2001 uppgick till cirka 260 000, vilket motsvarade en tredjedel av alla beskattningsbeslut på skattemyndighetens initiativ, och att sammanlagt debiterades detta år skattetillägg netto med 2,1 miljarder kr (se Riksskatteverkets Rapport 2002:14, *Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt*, s. 109).

Det bör dock påpekas att även om reformerna på skatte- och tullområdet innebar betydande resursbesparingar för rättsväsendet måste de också ha fått till följd att resursåtgången ökade märkbart hos de myndigheter som beslutar om sanktionsavgifterna, dvs. hos skattemyndigheterna (numera Skatteverket) och Tullverket. De ändrade sanktionssystemen bör även ha lett till en något ökad resursåtgång hos förvaltningsdomstolarna, eftersom de prövar överklagade beslut om sanktionsavgift. Många gånger ingår dock frågan om sanktionsavgift i ett överklagande av den materiella skattefrågan, som skulle ha underställts förvaltningsdomstolens prövning även om inte sanktionsavgift hade påförts. Dessutom ankommer det på förvaltningsdomstol, och inte på Tullverket, att besluta i frågor om tulltillägg på grund av oriktiga uppgifter.

Andra reformer som det finns anledning att peka på är övergången från straffsanktion till avgiftssanktion när det gäller dels vissa parkeringsförseelser (1977), dels underlåtenhet att hålla trafikförsäkring för registrerade motorfordon (1977) och dels överträdelse av plan- och byggregleringen (1977).

Genom införandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift kom de flesta former av parkeringsförseelser att sanktioneras med en avgift i stället för straff. Detta innebar avsevärda resursbesparingar för rättsväsendet och då främst för polis- och åklagarmyndigheterna. Eftersom effektivare resursanvändning var det huvudsakliga motivet till reformen fördes det i förarbetena (prop. 1975/76:106) vissa resonemang om de resursbesparingar som väntades bli följden av att växla över från straffsanktion till avgiftssanktion, vilka det finns anledning att återge här.

I motiven framhölls (a. prop. s. 33 ff.) att det straffrättsliga systemet vid parkeringsförseelser hade kommit att förutsätta en uppföljning genom resurskrävande förfaranden i en omfattning som måste anses orimlig, bedömd med utgångspunkt i en riktig prioritering av polis-, åklagar- och domstolsväsendets resurser.

Exempelvis hade det inom Stockholms kommun krävts att den vid polismyndigheten och tingsrätten med parkeringsförseelser sysselsätta personalstyrkan mer än fördubblats på ett par år. När det gällde åklagarväsendet konstaterades att i landet som helhet nästan hälften och i Stockholm och Göteborg avsevärt mer än hälften av alla strafförelägganden avsåg parkeringsförseelser. Övergången till ett avgiftssystem bedömdes leda till betydande resursbesparingar. Exempelvis beräknades personalstyrkan på parkeringskontoret i Stockholm kunna mer än halveras. För åklagarväsendets del konstaterades att all den personal som sysselsattes med strafförelägganden på grund av parkeringsförseelser kunde frigöras för andra arbetsuppgifter. Även belastning på domstolsväsendet bedömdes minska. Här syntes en reducering av arbetsmängden såvitt avsåg parkeringsförseelser med mer än hälften sannolik.

1977 års reform av sanktionssystemet i trafikskadelagen (1975:1410) innebar att bötesstraffet för underlåtenhet att hålla trafikförsäkring för registrerade motorfordon ersattes av en skyldighet att betala en privaträttslig avgift (trafikförsäkringsavgift) till trafikförsäkringsföreningen. Straffbestämmelserna som avsåg oregistrerade eller avställda fordon som brukades i trafik utan trafikförsäkring behölls dock, eftersom det i dessa fall inte var möjligt att utnyttja den i bilregistret inbyggda datatekniken för att ålägga fordonsägaren trafikförsäkringsavgift. Det ändrade sanktionssystemet medförde betydande kostnadsbesparingar för rättsväsendet, eftersom det innebar att polis- och åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna avlastades uppgiften att utreda och lagföra flertalet ärenden om överträdelse av reglerna om trafikförsäkringsplikten. Det bör tilläggas att vid tillkomsten av det nya avgiftssystemet förutsågs (se prop. 1977/78:16 s. 54) att reformen också skulle medföra vissa kostnadsökningar, hänförliga dels till ett inte oväsentligt antal ansökningar om betalningsförelägganden och dels till ett ökat antal mål om utdömmande av förelagda viten.

Den reform av plan- och byggnadsregleringens sanktionssystem som genomfördes år 1977 innebar att den tidigare straffsanktionen ersattes av tre olika avgifter. Även om huvudsyftet med att införa sanktionsavgifterna var att försöka åstadkomma en påföljd som bättre än straff skulle avhålla från olovligt byggande, var ytterligare ett av motiven för reformen att avlasta polis- och åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna (se t.ex. prop. 1975/76:164 och W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande*, 1987, s. 128 ff.).

I likhet med vad som ovan har konstaterats beträffande övergången från straff till avgift på skatte- och tullområdet, ledde sanktionsväxlingen på plan- och byggnadsområdet till klart minskad belastning på rättsväsendet samtidigt som resursåtgången bör ha ökat på annat håll. Här avses i första hand att resursåtgången hos den myndighet som beslutar om sanktionsavgifterna måste ha ökat märkbart, men också att viss ökad belastning hos förvaltningsdomstolarna bör ha blivit följderna av att blev möjligt att överklaga beslut om sanktionsavgift till dessa.

När det gäller avkriminaliseringar på det specialstraffrättsliga området som har medfört betydande resursbesparingar för rättsväsendet kan det finnas anledning att också nämna de ändringar som nyligen (2010) har genomförts i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ändringarna innebär att skyldigheten att genomgå mönstring liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt numera kräver att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat detta. Eftersom det i dag är frivilligt att genomgå mönstring etc. är flertalet straffbestämmelser i lagen om totalförsvarsplikt i praktiken inte tillämpliga längre. För att få en bild av den resursbesparing som den ändrade regleringen medförde kan nämnas att år 2005 uppgick antalet lagförda brott mot lagen om totalförsvarsplikt till drygt 150, varav nästan 100 lagfördes genom dom.

Vad beträffar *nykriminaliseringar* på brottsbalksområdet som torde ha fört med sig en påtagligt ökad belastning för rättsväsendet finns till att börja med anledning att nämna den sammantagna utökning av straffskyddet för barn som har skett bl.a. genom den år 1979 införda och därefter vid flera tillfällen vidgade bestämmelsen om barnpornografibrott (16 kap. 10 a §) och de på senare år införda bestämmelserna om utnyttjande av barn för sexuell posering (6 kap. 8 §) och kontakt med barn i sexuellt syfte (6 kap. 10 a §). År 2011 anmäldes sammanlagt över 800 brott mot nämnda bestämmelser (drygt hälften avsåg barnpornografibrott). Samma år uppgick det totala antalet lagförda brott mot bestämmelserna till nästan 300 (två tredjedelar avsåg barnpornografibrott och resterande tredjedel avsåg i princip uteslutande utnyttjande av barn för sexuell posering). Merparten av lagföringarna skedde genom dom (närmare 270).

Kriminaliseringen av köp av sexuell tjänst (6 kap. 11 §) har rimligen också föranlett en klar ökning av belastningen på rättsväsendet. Brottet reglerades först i en särskild lag, lagen (1998:408) om

köp av sexuella tjänster, men överfördes år 2005 till BrB. Av den officiella statistiken framgår att år 2011 anmäldes drygt 750 brott mot lagen och att samma år uppgick det totala antalet lagförda brott till drygt 500, varav drygt 170 brott lagfördes genom dom.

Den ökade resursåtgång som de ovan berörda nykriminaliseringarna på brottsbalksområdet har inneburit för rättsväsendet torde främst ha drabbat polis- och åklagarmyndigheterna, men i inte obetydlig utsträckning också domstolarna.

I fråga om nykriminaliseringar inom *specialstraffrätten* som bör ha lett till ett påtagligt ökat resursbehov för rättsväsendet finns det anledning att nämna några områden där kriminaliseringen har vidgats kraftigt under lång tid. Ett sådant område är trafik, transport och infrastruktur, och då särskilt regleringar rörande vägtrafik och sjöfart.

När det gäller sistnämnda regleringar kan t.ex. pekas på kriminaliseringarna av ratt- och sjöfylleri. Kriminaliseringen av rattfylleri har vidgats vid ett flertal tillfällen, t.ex. sänktes år 1990 den nedre promillegränsen från 0,5 till 0,2 promille alkohol i blodet och år 1999 straffbelades s.k. drograttfylleri. Av statistiken framgår att antalet anmälda rattfylleri-brott (i det följande inkluderas i detta begrepp både grovt rattfylleri och drograttfylleri) år 2011 var nästan 50 procent högre än år 1975 (numera närmare 30 000). Antalet lagföringsbeslut, där rattfylleri-brott utgjort huvudbrottet, ligger däremot på i stort sett samma nivå i dag som det gjorde år 1975 (cirka 12 000). Av intresse i sammanhanget kan även vara att det totala antalet lagförda rattfylleri-brott år 2011 uppgick till närmare 21 000, varav nästan 13 000 lagföringar skedde genom dom.

Vad gäller kriminaliseringen av sjöfylleri finns anledning att särskilt nämna den utvidgning av straffansvaret som skedde år 2010 (se prop. 2009/10:76) genom införandet av en fast, nedre promillegräns på 0,2 promille alkohol i blodet för den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss, förutsatt att fartyget antingen med motordrift kan framföras med en hastighet om minst 15 knop eller har ett skrov med en största längd av minst tio meter. Statistiken över anmälda brott visar att anmälningarna av sjöfylleri-brott har ökat markant från och med år 2010. Detta år uppgick antalet anmälda brott till nästan 300. Några år tidigare anmäldes vanligen omkring 60 brott per år.

Det ska påpekas att när det gäller ratt- och sjöfylleri-brott har sannolikt såväl ökad bil- och båttrafik som förbättrade kontroll-

metoder och ökad satsning på att genomföra kontroller stor betydelse för ökningen av antalet anmälda brott. Trots detta är det dock en rimlig slutsats att nykriminaliseringarna vad avser ratt- och sjöfylleri har medfört en klar ökning av rättsväsendets resursbehov.

Hälssofarliga ämnen är ett annat område, vars kraftigt expanderade kriminalisering bör ha fått till följd att rättsväsendets resurser har tagits i allt större anspråk. Vad som avses är framför allt de successiva vidgningarna av narkotikastrafflagen som pågått sedan BrB infördes, men även nyregleringar på området, såsom lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen om förbud mot vissa hälssofarliga varor. Statistik beträffande narkotikastrafflagen kan här användas för att åskådliggöra utvecklingen. År 1975 anmäldes drygt 20 000 brott mot lagen. Motsvarande siffra år 2011 var nästan 90 000. Antalet lagföringar, med brott mot narkotikareglerna som huvudbrott, uppgick år 1975 till knappt 3 000 och år 2011 till drygt 21 000. Det totala antalet lagförda brott mot narkotikastrafflagen år 2011 var nästan 50 000, varav cirka 30 000 lagfördes genom dom. Angående narkotikabrottslighetens ökade belastning på rättsväsendet från 1960-talets slut och fram till i dag kan även hänvisas till Hanns von Hofers artikel *Det svenska fångtalets utveckling 1910–2010* (Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 2012, s. 136 ff.). I artikeln anges bl.a. att år 2009 hade inte mindre än tjugo procent av samtliga lagföringar direkt med illegal hantering av narkotika att göra.

På narkotikaområdet, liksom när det gäller trafikområdet, har sannolikt satsningar på kontroller m.m. haft betydelse för det ökade antalet anmälda och lagförda brott. Även här står det dock klart att nykriminaliseringarna har orsakat en betydande ökning av rättsväsendets resursbehov.

Även ordning och säkerhet bör nämnas när det gäller områden vars kriminalisering har vidgats kraftigt under lång tid med ökat resursbehov hos rättsväsendet som följd. Här har bl.a. kriminaliseringen i vapenregleringen stadigt utökats och en mängd nya specialstraffrättsliga regleringar införts, se t.ex. lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. Vad angår lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål kan nämnas att år 2011 lagfördes nästan 6 000 brott mot lagen, varav drygt 4 000 genom dom.

I anslutning till ovanstående ska påpekas att när det gäller författningar vars straffsanktionering har vidgats i flera omgångar har

utredningen vid kartläggningen noterat att det i förarbetena till de enskilda utvidgningarna ofta har anförts att ändringen i fråga endast i liten utsträckning kommer att innebära ökade kostnader. Jämförelsen har då givetvis utgått från den situation som har rått precis före den aktuella ändringen. Den ökade resursåtgång som sammantaget blivit följden av flera på varandra följande utvidgningar av författningens straffsanktionering bör dock många gånger ha kunnat vara betydande.

Lagen om kontaktförbud är ett tydligt exempel på det ovan sagda. När lagen infördes i slutet av 1980-talet bedömdes (prop. 1987/88:137 s. 38 f.) den nya uppgift som genom lagen lades på rättsväsendet – handläggning av ärenden om besöksförbud (numera kontaktförbud) – inte i någon större utsträckning komma att ta åklagarväsendets resurser i anspråk. För polisen och domstolarna uppskattades införandet av regleringen komma att innebära endast marginella förändringar. Regleringen har därefter utvidgats vid två tillfällen, år 2003 och år 2011. Vid det första tillfället gjordes bedömningen att ändringarna inte skulle leda till några större merkostnader (prop. 2002/03:70 s. 67 f.). Inför den senaste ändringen (prop. 2010/11:45 s. 75 f.) anfördes att arbetet med den nya uppgift som då lades på rättsväsendet – handläggningen av ärenden om elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud – främst skulle komma att belasta polisväsendet som skulle verkställa den elektroniska övervakningen. För åklagarna och domstolarna bedömdes däremot den ökade arbetsbelastningen bli liten. Vad som här ska framhållas är att jämfört med situationen innan det fanns någon reglering av kontaktförbud, tar dock nuvarande kriminalisering av överträdelser av kontaktförbud i anspråk en betydande resursmängd hos rättsväsendet. Följande statistik belyser det sagda. Under år 2011 tog Åklagarmyndigheten emot cirka 13 300 ansökningar om kontaktförbud och utfärdade drygt 3 600 kontaktförbud. Samma år uppgick antalet anmälda brott mot lagen om kontaktförbud till nästan 5 300. Det totala antalet lagförda brott uppgick till närmare 800, varav över 700 avsåg lagföring genom dom. (Antalet lagföringsbeslut där brott mot lagen om kontaktförbud utgjorde *huvudbrottet* uppgick till närmare 150).

Den ökade straffbeläggningen av osjälvständiga brottstyper, vilken har kunnat iaktas såväl på brottsbalksområdet som på det specialstraffrättsliga området, kan ses som en särskild form av nykriminalisering. Sammantaget bör den vidgning av det kriminaliserade området som skett genom sådan straffbeläggning ha med-

fört en påtagligt ökad resursåtgång för rättsväsendet, dels för att det handlar om kriminalisering av en ansenlig mängd gärningar, dels för att utredandet av vissa av dessa gärningar, t.ex. förberedelsegärningar, allmänt sett tar stora resurser i anspråk.

År 2010 infördes i 35 kap. 2 § BrB en bestämmelse som innebar att vissa brott aldrig preskriberas (prop. 2009/10:50). Detta är ytterligare ett exempel på en lagändring som inte direkt har påverkat omfattningen av det straffbelagda området, men som ändå torde kunna komma att leda till en klar ökning av rättsväsendets resursåtgång, eftersom den har betydelse för varaktigheten av straffbelägningen och därmed också för hur länge en gärning får och ska hanteras inom rättsväsendet. De brott för vilka preskription slopades var bl.a. mord och dråp och försök till dessa brott.

5.5 Hur tas rättsväsendets resurser i dag i anspråk för olika brottstyper?

5.5.1 Inledning

I det följande ges en översiktlig beskrivning av hur rättsväsendets resurser i dag tas i anspråk för olika brottstyper. Liksom i föregående avsnitt avses här med rättsväsendet de allmänna domstolarna samt polis- och åklagarmyndigheterna. Redogörelsen grundar sig i huvudsak på årsredovisningarna för år 2011 från Sveriges domstolar, Polisen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

5.5.2 Polisen

I Polisens årsredovisning för år 2011 (se s. 189 ff.) redovisas verksamhetsstatistiken uppdelad på elva brottskategorier grupperade i tre brottsområden. Till *brottsområde 1* hör våldsbrott, övriga brott mot person, tillgreppsbrott exklusive tillgrepp i butik och skadegörelsebrott. *Brottsområde 2* utgörs av narkotikabrott och trafikbrott. I *brottsområde 3* ingår tillgreppsbrott i butik, bedrägeribrott m.m., ekonomiska brott (brott mot borgenärer enligt 11 kap. BrB och brott mot vissa specialstraffrättsliga författningar som t.ex. skattebrottslagen, aktiebolagslagen och lagen om handel med finansiella instrument), övriga brottsbalksbrott (bl.a. brott mot 13–21 kap. BrB) och övriga specialstraffrättsliga brott (bl.a. brott

mot alkohollagen, vapenlagen, jaktlagen, fiskelagen, miljöbalken, utlänningslagen, arbetsmiljölagen och lagen om kontaktförbud).

Av årsredovisningen framgår att år 2011 uppgick antalet anmälda brott till närmare 1,5 miljoner (se s. 211) och att antalet inkomna ärenden (ett ärende kan innehålla flera anmälda brott) uppgick till drygt 1,2 miljoner (se s. 11). Det ska observeras att i dessa mått (anmälda brott och inkomna ärenden) ingår inte trafikärenden som resulterat i en på plats godkänd ordningsbot (se s. 192 f.). År 2011 utfärdade Polisen omkring 300 000 ordningsböter för trafikförseelser. I verksamhetsstatistiken har vidare brott och ärenden som registrerats via ATK (Automatiserad trafiksäkerhetskontroll) exkluderats i redovisningen (se s. 209). År 2011 uppgick antalet ärenden som registrerats via ATK till omkring 230 000 (se s. 11).

Enligt statistiken (se s. 211) avsåg drygt 900 000 av de närmare 1,5 miljoner brott som anmäldes år 2011 brottsområde 1, dvs. våldsbrott, övriga brott mot person, tillgreppsbrott (exkl. i butik) och skadegörelsebrott. Drygt 250 000 av de anmälda brotten hänförde sig till brottsområde 2, dvs. narkotika- och trafikbrott. Nästan 300 000 av de anmälda brotten avsåg brottsområde 3 och av dessa hänförde sig drygt 50 000 till kategorin övriga specialstraffrättsliga brott (dvs. den kategori som omfattar merparten av de specialstraffrättsliga författningarna).

I årsredovisningen finns uppgift om den resurstid som ägnades åt olika slags kärnverksamhet inom rättsväsendet, däribland utredning och lagföring av brott. (Enligt läsanvisningarna till årsredovisningen avser utfallet resurstid antal timmar som registrerats i något av Polisens tidrapporteringsystem, se s. 194.) Den resurstid som ägnades åt utredning och lagföring fördelade sig mellan de olika brottsområdena på så sätt att drygt 60 procent av resurstiden avsåg brottsområde 1, medan resterande resurstid fördelade sig i princip jämnt mellan övriga två brottsområden (knappt 20 procent vardera). Vad beträffar brottsområde 2, narkotika- och trafikbrott, bör påpekas att resurstiden omfattade hantering av trafikärenden som resulterat i en på plats godkänd ordningsbot. När det gäller de olika brottskategorierna kan noteras att våldsbrott och övriga brott mot person tillsammans tog i anspråk över 40 procent av resurstiden för utredning och lagföring, medan övriga specialstraffrättsliga brott upptog under 4 procent av denna.

5.5.3 Åklagarmyndigheterna

I Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2011 (se s. 38 ff.) har myndighetens totala kostnader (1 176 miljoner kr) fördelats på olika brottsgrupper i proportion till utfallet av den tidsredovisning som genomfördes under maj 2011. Alla åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna redovisade då sin arbetade tid uppdelad på 15 brottsgrupper. Redovisningen avsåg tidsåtgång per brottsmisstanke inom respektive brottsgrupp. Brottsgrupperna var följande: (1) ärenden som ej rör ansvar för brott, (2) bötesbrott, (3) trafikbrott, (4) snatteri, (5) tillgrepp (utom snatteri och rån), (6) narkotikabrott – enkla (bruk och innehav), (7) narkotikabrott – övriga, (8) mord, dråp, misshandel med dödlig utgång, (9) rån, grovt rån, grov misshandel, (10) övriga våldsbrott, (11) sexualbrott, (12) miljöbrott, (13) ekobrott, (14) övriga förmögenhetsbrott (bedrägeri, förskingring, trohetslöshet) och (15) övriga brott med fängelse i straffskalan.

Såväl antalet inkomna brottsmisstankar som antalet avslutade brottsmisstankar uppgick år 2011 till drygt 630 000.

Av redovisningen framgår att de två i särklass mest kostsamma brottsgrupperna var rån, grovt rån och grov misshandel samt övriga våldsbrott. Nästan 40 procent av myndighetens totala kostnader avsåg handläggning av dessa båda brottsgrupper. Den brottsgrupp (bortsett från handläggning av ärenden som ej rör ansvar för brott) som lades minst resurser på var bötesbrotten. Under 2 procent av myndighetens totala kostnader hänförde sig till handläggning av brottsmisstankar avseende bötesbrott. Till de brottsgrupper som, efter bötesbrotten, svarade för lägst andelar av myndighetens totala kostnader hörde miljöbrotten (drygt 2 procent), mord m.m. (närmare 3 procent) och ekobrotten (drygt 3 procent). (När det gäller ekobrotten bör påpekas att redovisningen inte omfattar Ekobrottsmyndighetens handläggning av sådana brott utan enbart de ekobrott som Åklagarmyndigheten handlägger.) Vidare kan nämnas att trafikbrotten stod för drygt 4 procent av kostnaderna, narkotikabrotten för sammanlagt drygt 8 procent, snatteribrotten för drygt 5 procent, tillgreppsbroten (utom snatteri och rån) för drygt 7 procent och sexualbrotten för nästan 7 procent.

I årsredovisningen anges att den genomsnittliga kostnaden för att handlägga en brottsmisstanke var 1 857 kr. Det finns även uppgift om den ungefärliga kostnaden för en brottsmisstanke inom en viss brottsgrupp. Här framgår att det är stora skillnader i kostnaderna per brottsmisstanke för de olika brottsgrupperna. I särklass

högst var kostnaden för att handlägga en brottsmisstanke som rör mord, dråp eller misshandel med dödlig utgång, drygt 30 000 kr. Detta kan jämföras med att kostnaden var cirka 500 kr för att handlägga en brottsmisstanke avseende ett bötesbrott. Nämnas kan också att kostnaden för att handlägga en brottsmisstanke om miljöbrott uppgick till nästan 10 000 kr och att motsvarande kostnad för ett ekobrott var drygt 4 000 kr.

Åklagarmyndighetens årsredovisning omfattar inte den verksamhet som bedrivs av Ekobrottsmyndigheten. Nämda specialistmyndighet för bekämpning av ekonomisk verksamhet avger en egen årsredovisning.

Av Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för år 2011 framgår (se s. 13 ff.) att antalet inkomna brottsmisstankar uppgick till drygt 38 000 och att antalet avslutade brottsmisstankar uppgick till drygt 45 000. Merparten av de inkomna brottsmisstankarna, över 80 procent, avsåg skattebrott och bokföringsbrott.

Av de avslutade brottsmisstankarna hänförde sig cirka 9 000 till kategorin mängdärenden (ärenden som kräver maximalt åtta timmars utredningstid), cirka 28 000 till kategorin projektärenden (ärenden som kräver fler än åtta timmar men färre än 80 timmars utredning) och cirka 8 000 till kategorin särskilt krävande ärenden (ärenden som kräver mer än 80 timmars utredning). Baserat på myndighetens tidrapporteringsystem har beräknats den genomsnittliga kostnaden per avslutad brottsmisstanke för respektive ärendekategori. Kostnaden per avslutad brottsmisstanke hänförlig till ett mängdärende uppgick till 3 000 kr. För avslutade brottsmisstankar i kategorierna projektärenden och särskilt krävande ärenden var kostnaderna 9 000 kr respektive 14 000 kr.

5.5.4 Allmänna domstolar

Av årsredovisningen för år 2011 (se s. 19 ff.) framgår bl.a. att den totala kostnaden för verksamheten vid de allmänna domstolarna detta år uppgick till drygt 3 744 miljoner kr. Kostnaden för tingsrätternas verksamhet var drygt 2 982 miljoner kr, medan kostnaderna för hovrätterna och Högsta domstolen var drygt 656 miljoner kr respektive drygt 106 miljoner kr.

För tingsrätternas del uppgick antalet inkomna brottmål till nästan 91 000 och antalet avgjorda brottmål var något högre. Till hovrätterna och Högsta domstolen inkom drygt 9 500 respektive

1 800 brottmål. I dessa instanser var antalet avgjorda brottmål något lägre än antalet inkomna brottmål. Ett brottmål kan avse åtal för ett eller flera brott. Antalet tilltalade i ett brottmål kan vara en eller flera.

I årsredovisningen anges att den genomsnittliga styckkostnaden för att hantera ett brottmål i tingsrätt var 14 068 kr. Motsvarande styckkostnad för hovrätt och Högsta domstolen var 40 198 kr respektive 17 191 kr.

För att få en bild av hur domstolarnas resurser fördelar sig på olika brottstyper har utredningen från Domstolsverket hämtat in uppgifter om 2011 års resursfördelning för tingsrätterna och hovrätterna, vilken legat till grund för 2012 års budgetarbete. Nämnade resursfördelning baserades på det genomsnittliga antalet mål av olika kategorier under en tvåårsperiod. Varje kategori erhöll ett särskilt viktal, som speglade resursbehovet (utifrån tidredovisning från personal sysselsatt i kärnverksamheten) hos ett mål i den aktuella kategorin jämfört med mål som tillhörde andra kategorier. Efter den inledande grundfördelningen av resurserna räknades sedan fram tillägg för dels förtursmål och dels långa mål (mål vars huvudförhandlingstid översteg 12 timmar).

Vid resursfördelningen för tingsrätterna delades brottmålen in i fem kategorier, nämligen bötesmål, brott mot person, förmögenhetsbrott, ekonomisk brottslighet och övriga brottmål. Omkring hälften av tingsrätternas resurser hänfördes vid grundfördelningen till brottmålshanteringen. Av dessa "brottmålsresurser" fördelades drygt 6 procent till bötesmålen, 36 procent till brotten mot person, drygt 10 procent till förmögenhetsbrotten, drygt 3 procent till den ekonomiska brottsligheten och drygt 43 procent till de övriga brottmålen. Det tillägg som sedan gjordes för förtursmål och långa mål motsvarade cirka 13 procent av den resurs som vid grundfördelningen hade förts till brottmålshanteringen.

Någon uppdelning av brottmålen i olika underkategorier gjordes däremot inte vid resursfördelningen för hovrätterna. Av hovrätternas resursfördelning framgår att vid den inledande grundfördelningen hänfördes cirka 34 procent av resurserna till brottmålshanteringen. Därefter gjordes tillägg för förtursmål och långa mål motsvarande närmare 30 procent av den resurs som vid grundfördelningen belöpte på brottmålen.

5.5.5 Avslutning

Som framgått av redogörelsen ovan redovisar domstolarna samt polis- och åklagarmyndigheterna sina respektive verksamheter på olika sätt. Exempelvis varierar i hög grad de brottskategorier, eller sammanslagningar av brottskategorier, som redovisningen utgår från. Med hänsyn till de stora skillnaderna i sätten att redovisa verksamheter som hör till rättsväsendet kan utredningen endast dra begränsade slutsatser beträffande hur rättsväsendets resurser i dag tas i anspråk för olika brottstyper. Det bör framhållas att om förut-sättningarna för bedömning och analys av resursanvändningsfrågor ska förbättras måste man se till att verksamheter som hör till rättsväsendet redovisas på ett jämförbart sätt. Exempelvis bör verksamheterna ges tydliga anvisningar om vilka brottskategorier som redovisningen ska utgå från.

Mot bakgrund av redovisningen ovan kan konstateras att våldsbrott och övriga brott mot person är de områden som tar i anspråk den i särklass största delen av de resurser som rättsväsendet i dag lägger ner på utredning och lagföring av brott. Här kan t.ex. påminnas om att över 40 procent av den resurstid som Polisen år 2011 ägnade åt utredning och lagföring lades på dessa områden. Vidare avsåg nästan 40 procent av Åklagarmyndighetens kostnader samma år handläggning av rån, grovt rån och grov misshandel samt övriga våldsbrott. När det gäller de allmänna domstolarna kan pekas på att vid 2011 års resursfördelning hänfördes vid grundfördelningen 36 procent av brottmålsresurserna till kategorin brott mot person.

När det gäller utredning och lagföring av brottslighet på det specialstraffrättsliga området framträder mot bakgrund av redovisningen att det främst är narkotika- och trafikbrott samt ekonomisk brottslighet som i betydande omfattning drar resurser för rättsväsendet. Exempelvis åtgick år 2011 nästan 20 procent av Polisens resurstid för utredning och lagföring av brott till hantering av narkotika- och trafikbrott. Hos Åklagarmyndigheten svarade trafik-, narkotika- och ekobrott tillsammans för över 15 procent av myndighetens totala kostnader. Åklagarmyndighetens kostnad för ekobrott var visserligen tämligen liten (3 procent av den totala kostnaden). Till åklagarväsendets resursåtgång för ekomål hör dock också Ekobrottsmyndighetens kostnader för utredning och lagföring av brott. Här kan påpekas att antalet inkomna brottsmisstankar till Ekobrottsmyndigheten under år 2011 uppgick till drygt 38 000 (som en jämförelse kan nämnas att antalet inkomna

brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten uppgick till drygt 630 000) och att den genomsnittliga kostnaden för att handlägga en brottsmisstanke om ekobrott var tämligen hög hos båda åklagarmyndigheterna (drygt 4 000 kr hos Åklagarmyndigheten och mellan 3 000 kr och 14 000 kr hos Ekobrottsmyndigheten). Vad slutligen beträffar domstolarna framgår av redovisningen ovan att vid 2011 års grundfördelning av brottnålsresurser hänfördes omkring 3 procent till hanteringen av ekonomisk brottslighet. Hanteringen av narkotika- och trafikbrott torde till stor del ha ingått i den kategori som benämndes övriga brottmål och som erhöLL drygt 43 procent av de fördelade resurserna.

Slutligen kan också konstateras att de resurser som rättsväsendet lägger ner på utredning och lagföring av bötesbrottslighet – till denna kategori hör brott mot merparten av de specialstraffrättsliga författningarna – är tämligen små, sett i förhållande till den totala resursanvändningen. Av Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2011 framgår att under 2 procent av myndighetens totala kostnader hänförde sig till handläggning av brottsmisstankar avseende bötesbrott. I domstolarnas resursfördelning för samma år hänfördes endast drygt 6 procent av resurserna till bötesmål. I sammanhanget kan också nämnas att endast 4 procent av Polisens resurstid för utredning och lagföring av brott år 2011 upptogs av kategorin ”övriga specialstraffrättsliga brott”. I denna kategori ingår i princip alla specialstraffrättsliga brott utom ekonomiska brott, trafikbrott och narkotikabrott.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]

- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
 - samordning och digital samverkan. [22]
- En digital agenda i människans tjänst
 - Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]