

# Vad bör straffas?

Del 2

*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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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

# Innehåll

## Del 1

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>  |           |
| <b>Författningsförslag .....</b>   | <b>29</b> |
| 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        |
| <b>1</b> | <b>Utredningens uppdrag och arbete.....</b>  | <b>53</b> |
| 1.1      | Uppdraget .....  | 53        |
| 1.2      | Utredningens arbete.....   | 53        |
| 1.3      | Betänkandets disposition.....  | 54        |
| <b>2</b> | <b>Historisk bakgrund m.m. ....</b>  | <b>55</b> |
| 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        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>3</b> | <b>Kartläggning av brottsbalksområdet.....</b>                   | <b>75</b> |
| 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<br>(8 kap. BrB).....        | 99        |
| 3.3.2.2  | Bedrägeri och annan oredlighet<br>(9 kap. BrB).....              | 101       |
| 3.3.2.3  | Förskingring, annan trolöshet och<br>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<br>(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.<br>(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       |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>4</b> | <b>Kartläggning av det specialstraffrättsliga området .....</b> | <b>137</b> |
| 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 fornynd.....                            | 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        |
| <b>5 Sammanfattning och analys av kartläggningen.....</b>                   | <b>373</b> |
| 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

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>6</b> | <b>Kriterier för kriminalisering och principer för användande av administrativa sanktioner .....</b>                  | <b>423</b> |
| 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        |
| <b>7</b> | <b>Överväganden om kriterier för kriminalisering .....</b>  | <b>475</b> |
| 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        |
| <b>8</b> | <b>Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – avkriminalisering .....</b>  | <b>503</b> |
| 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        |
| <b>9</b> | <b>Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – sanktionsväxling.....</b>     | <b>533</b> |
| 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        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>10</b> | <b>Oriktiga uppgifter .....</b>   | <b>583</b> |
| 10.1      | Allmänt .....   | 583        |
| 10.2      | Brottsbalkens regler om oriktigt uppgiftslämnande .....                         | 583        |
| 10.3      | Hur är sanktionssystemet för oriktigt uppgiftslämnande<br>uppbyggt? .....       | 585        |
| 10.4      | Utredningens överväganden .....   | 588        |
| 10.4.1    | Inledning.....  | 588        |
| 10.4.2    | Det är inte lämpligt att straffbelägga muntliga<br>uppgifter .....              | 589        |
| 10.4.3    | Om uppgiften är av vikt bör den lämnas på heder<br>och samvete .....            | 590        |
| 10.4.4    | Ökningar respektive minskningar av<br>repressionsgraden.....                    | 591        |
| 10.4.5    | Slutsats .....  | 591        |
| 10.4.6    | Några förslag rörande straffsanktionering av<br>oriktigt uppgiftslämnande ..... | 592        |
| <b>11</b> | <b>Blankettstraffbud.....</b>   | <b>595</b> |
| 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<br>blankettstraffbud.....                 | 607        |
| 11.5.1    | Inledning.....  | 607        |
| 11.5.2    | Områden med blankettstraffbud som kan antas<br>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 fornfynd .....  | 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        |
| <b>12 Ikraftträdande och konsekvensbedömning .....</b>  | <b>627</b> |
| 12.1 Ikraftträdande m.m. ....   | 627        |
| 12.2 Konsekvensbedömning .....  | 627        |
| <b>13 Författningskommentar .....</b>   | <b>631</b> |
| 13.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....   | 631        |
| 13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1918:399) om<br>förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld<br>betesmark ..... | 632        |
| 13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om<br>flottning i allmän flottled .....   | 633        |
| 13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1922:133) om<br>förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark .....                | 634        |
| 13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:269) om<br>ägfred .....  | 635        |
| 13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:498) om<br>skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar .....             | 636        |
| 13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1080) om<br>avveckling av hyresregleringen .....                                     | 638        |
| 13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:800) om<br>namn och bild i reklam .....  | 639        |
| 13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:357) om<br>yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg .....                              | 641        |

|  |            |
|--|------------|
| 13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:294) om<br>inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled .....                       | 642        |
| 13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:783) om<br>skydd för beteckningen svenskt arkiv.....   | 643        |
| 13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2077) om<br>arbetsförmedlingstvång.....  | 645        |
| 13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om<br>elektronisk kommunikation .....   | 646        |
| 13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1006) om<br>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<br>(1974:661) om uppgifter för galt- och<br>betäckningsstatistiken.....                 | 650        |
| 13.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen<br>(2000:281) om regionalt transportbidrag .....                                       | 651        |
| <b>Särskilt yttrande.....</b>  | <b>653</b> |
| <br><b>Bilagor</b>   |            |
| <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<br>förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.....                                | 691        |
| <i>Bilaga 5</i> Förteckning över specialstraffrättsliga författningar<br>som innehåller straffbestämmelser om oriktigt<br>uppgiftslämnande ..... | 713        |

## 6 Kriterier för kriminalisering och principer för användande av administrativa sanktioner

### 6.1 Utredningens uppdrag m.m.

Utredningen har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, inklusive kriminalisering av förstadier till brott, såsom försök, förberedelse och stämpling.

Det betonas i direktiven att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta anges vara att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl som nämns är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. I direktiven anges att vid utredningens arbete med frågan om kriterier för kriminalisering ska som utgångspunkter gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när den metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.

Som en bakgrund till utredningens analys av vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad redogörs i detta kapitel för frågans behandling i några olika sammanhang. Inledningsvis berörs i viss mån vad som har anförts i doktrinen (avsnitt 6.2). Därefter behandlas det förslag till principer för kriminalisering som lades fram av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61) och som såväl regeringen som riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom (avsnitt 6.3). Slutligen berörs också den uppmärksamhet som frågan om kriterier för

kriminalisering på senare år har fått på europeisk nivå (avsnitt 6.4). Det handlar bl.a. om de principer och modellbestämmelser för straffrätt som under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 antogs av rådet (dok. 16542/3/09), och om det manifest för en europeisk kriminalpolitik som i princip samtidigt lades fram av en ett antal rättsvetare från tio EU-länder under namnet European Criminal Policy Initiative.

Ett ytterligare uppdrag för utredningen är att peka ut områden där det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt. Utredningen ska också ange lämpliga metoder för detta. I direktiven anges sanktionsavgifter bland de metoder som utredningen ska pröva. Det finns därför anledning att redan här redogöra för vissa rekommendationer och principer för användande av administrativa sanktioner. I sammanhanget redogörs även för hur avgifter har använts i Sverige och i några andra länder.

Inledningsvis redovisas de förutsättningar för användande av repressiva metoder som följer av Europakonventionen (avsnitt 6.5). I anslutning till det behandlas Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner (avsnitt 6.6). Därefter redovisas hur administrativa sanktioner har använts i Sverige och i några jämförbara länder (avsnitt 6.7) samt redogörs för Brottsförebyggande rådets principer för att ersätta straff med avgift (avsnitt 6.8) och regeringens riktlinjer för användande av sanktionsavgifter (avsnitt 6.9).

## 6.2 Om kriminalisering i doktrinen

### 6.2.1 Inledning

Frågan om under vilka förutsättningar kriminalisering av ett beteende ska anses befogad är ganska sparsamt behandlad i svensk doktrin. Till dem som har behandlat frågan, och dessutom har gjort det mer utförligt, hör bl.a. *Nils Jareborg* och *Claes Lernestedt*. I det följande återges några av de tankegångar som de har lagt fram kring principer för kriminalisering.

### 6.2.2 Jareborg

Frågan om vad som är syftet med att kriminalisera samt när och hur kriminalisering bör ske behandlas av Jareborg i *Allmän kriminalrätt* (2001), avsnitt 1.6 Principer för kriminalisering (s. 45–65). En



omarbetad version av avsnittet finns i P. Asps, M. Ulvängs och N. Jareborgs *Kriminalrättens grunder* (2010), avsnitt 1.5 Om kriminalisering (s. 45–76). Den följande redogörelsen är i huvudsak en sammanfattning av dessa avsnitt.

Vad är egentligen syftet med att kriminalisera, dvs. att belägga vissa gärningar med straff? Jareborg påpekar att när man besvarar frågan bör man hålla isär straffrättens tre nivåer; kriminalisering, utdömande av straff i enskilda fall och verkställighet av straff i enskilda fall. Han anger att det övergripande syftet med det straffrättsliga systemet, liksom syftet med den första nivån, kriminalisering, till stor del är allmänprevention. Straffsystemet tros bidra till att undertrycka skadligt beteende och till att göra samhället någorlunda anständigt. Systemet på de båda andra nivåerna, domsnivån och verkställighetsnivån, bygger däremot enligt Jareborg på ett slags vedergällningsprincip (ont möts med ont). Beträffande den sistnämnda nivån anförs att det inte finns något som hindrar att systemet inom ramen för verkställighetstanken utformas så att individualpreventiva hänsyn kan tas.

Jareborg konstaterar att kriminalisering är formell social kontroll genom straffhot, knutet till allmänna regler. Beträffande kriminalisering som kontrollform anför han att det inte sällan framhålls att den bör utgöra den sista utvägen (*ultima ratio*) att komma till rätta med ett problem, eftersom straff är en kraftig och relativt primitiv samhällsreaktion. Straffet är i grunden repressivt. Det innefattar ett lidande eller obehag och saknar, i motsats till de flesta andra tvångs-ingripanden, en reparativ funktion. Jareborg påpekar också att straffet inte heller har någon direkt konfliktlösande funktion.

Syftet med kriminalisering är att förhindra vissa icke önskvärda gärningar och frammana vissa önskvärda. Människors handlande ska påverkas i önskvärd riktning genom existensen av lagens straffhot. När de gäller de olika sätt som sådan påverkan kan ske på anger Jareborg att man kan skilja mellan bl.a. avskräckning, moralbildning och vanebildning. Enligt Jareborg saknas det egentligen anledning att utpeka något av sätten som primärt i förhållande till de andra, utan det handlar i allt väsentligt om att lagstiftarens kriminalisering av en viss gärning har olika effekter på medborgarnas beteende. Detta kan uttryckas så att kriminalisering kan sägas ha, eller åtminstone bör ha, ett allmänpreventivt syfte som realiserar på flera olika sätt.

I fråga om avskräckning anför Jareborg att tanken är att risken att drabbas av straff ska verka som ett handlingsskäl och motverka

de skäl den enskilde har att handla på ett för andra och för samhället skadligt sätt. Avskräckningseffekten förstärkts bl.a. av att många människor skulle avhålla sig från beteendet i fråga, även om straffhotet inte fanns, eftersom de respekterar lagen. Vad beträffar straffhotets moralbildande och vanebildande inverkan på medborgarna handlar det om att normer angående vad som är förkastligt "internaliseras", framför allt genom informell social kontroll inom större eller mindre grupper, t.ex. skola och arbetsgemenskap. Det kan också vara på det sättet att lagstiftning får positiva effekter genom att många medborgare av gammal vana bemödar sig att följa samhällets regler.

Även kriminaliseringens expressiva funktion (symbolfunktion) bör enligt Jareborg framhållas. Genom att kriminalisera en gärning gör statsmakterna klart för medborgarna att den är socialt förkastlig, att den inte är förenlig med önskvärd social ordning. Jareborg påpekar att det i praktiken förekommer att kriminalisering sker av i första hand symboliska skäl, men att symbolfunktionen normativt inte duger till att ensam motivera utnyttjande av kriminalisering. Kriminalisering förutsätter nämligen att man anser sig ha tillräckliga skäl för att bryta mot den etiska principen att man inte bör tillfoga andra lidande och det är inte realistiskt att tro att straffhotet är så effektivt att det aldrig behöver förverkligas.

*När bör då kriminalisering ske?* Jareborg anför att det till att börja med måste finnas anledning att använda denna metod. Rationell kontroll förutsätter att skälen för att över huvud taget ha en kontroll är påtagliga och så är fallet bara om det finns något värde eller intresse som det finns anledning att skydda. Liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet, rörelsefrihet och ekonomisk trygghet anges av Jareborg som några uppenbara exempel på sådana värden. 2 kap. regeringsformen, som handlar om grundläggande fri- och rättigheter, kan enligt Jareborg uppfattas som en katalog över centrala legitima värden. Eftersom åsikterna om vad som är värt att skydda är delade, kan dock en beskrivning av samtliga relevanta värden se mycket olika ut. Någon entydig auktoritativ formulering av allt som är värt att skydda kan inte finnas. Helt klart är dock att åtskilligt fler värden än de nämnda är relevanta. Det handlar inte bara om privata intressen, utan även om gruppintressen och offentliga intressen. Som exempel nämner Jareborg allmän ordning och säkerhet, demokratiskt styrelseskick, statens oberoende, säkerhet i trafik, kontroll över farliga djur, föremål och ämnen, ämbets-

personers opartiskhet samt tilltro till intyg och allmänna betalningsmedel.

Jareborg anför att man brukar kalla de värden och intressen som skyddas av strafflagstiftning för skyddsintressen eller skyddsobjekt. I äldre litteratur används ofta begreppet rättsgoda (från tyska Rechtsgüter). För samtliga skyddsintressen gäller att de kan återföras på socialt dominerande enskilda behov, som anses behöva rättsligt skydd genom strafflagstiftning. Skyddsintressen kan, i begränsad utsträckning, rangordnas. Enligt Jareborg råder det inte någon tvekan om att mänskligt liv och statens bestånd uppfattas som de högsta värdena.

Jareborg framhåller att det förhållandet att det finns ett intresse som är värt att skydda inte innebär att det också är givet att det bör skyddas genom kriminalisering. Inte sällan kan nämligen ett intresse beredas tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga. Det kan t.ex. handla om skadeståndsskyldighet, administrativa kontroller och upplysning.

Kriminalisering förutsätter enligt Jareborg alltid vederläggandet av en presumtion mot att kriminalisering ska ske. Vid avgörande av om en gärningstyp är straffvärd (= det finns goda skäl att belägga den med straff) gäller som huvudprincip att en kriminalisering bör avse särskilt skyddsvärda intressen. Att en kriminalisering bör vara någorlunda effektiv är också att beakta vid avgörande av om en gärningstyp bör beläggas med straff. Jareborg anför att effektivitetshänsynen är av betydelse inte bara för frågan om en kriminalisering över huvud taget bör äga rum, utan även vid val av formulering av straffbestämmelsen.

Kriminalisering måste avse gärningstyper, inte enskilda gärningar eller individer. Detta är enligt Jareborg det mest grundläggande kravet på kriminalisering. Som viktiga principer anger han också att kriminalisering bör avse de mest förkastliga gärningarna och att kriminalisering bör tas till endast i sista hand, när andra kontrollmetoder inte är tillräckligt effektiva.

Enligt Jareborg bör man vidare genom straffhot främst söka förhindra sådant som rimligen kan kallas för skada. Vad som avses är då både skada som drabbar annan individ, skada som drabbar någon allmän verksamhet, vars bedrivande ligger i grupper eller det allmännas intresse, och skada som består i att värdefulla gemensamma institutioner sätts i fara. Slutsatser som enligt Jareborg kan dras av det sagda är att man i princip inte genom kriminalisering bör söka

1. förhindra enbart orsakande av att annan upplever obehag, som inte kan kallas skada,
2. förhindra enbart orsakande av att man tillfogar sig själv skada (paternalistisk kriminalisering),
3. framtvunga förbättring för en själv (extrem paternalism),
4. framtvunga att man enbart orsakar förbättringar för andra (påtvungad altruism), eller
5. förhindra enbart osedligt beteende eller etiketsbrott.

Jareborg påpekar att principen om att endast vad som är relevant för orsakande av skada bör kriminaliseras, på många sätt är öppen. Exempelvis är det långt ifrån klart vad som bör räknas som skada enligt p. 1. Dessutom kan det finnas mycket goda skäl till undantag från principen. Så kan t.ex. vara fallet om man kan räkna med att frånvaron av kriminalisering av ett beteende, som medför obehag för andra, skulle medföra att sådant beteende blir mycket vanligt. Jareborg pekar här på straffbestämmelserna om ofredande (4 kap. 7 § BrB) och förargelseväckande beteende (16 kap. 16 § BrB). Enligt Jareborg kan dessutom mycket vanligt beteende av obehagskaraktär ses som en sorts skada, som drabbar det allmänna intresset av ordning och säkerhet.

Det ovan beskrivna undantaget motiveras delvis med effektivitetsöverväganden. Så kan också vara fallet vad gäller t.ex. avsteg från idén om att kriminalisering inte bör gå ut på att skydda individen mot beteende som inte är bra för denne själv; ett ingripande med straffhot kan enligt Jareborg framstå som motiverat om det är möjligt att med relativt rimligt tvång få människor att mycket effektivt sänka riskerna för allvarlig skada (t.ex. genom att använda bilbälte).

Jareborg anför att det för en gärningstyps straffvärde har betydelse hur "nära" den står ett skyddsintresse. Enligt Jareborg kan det vara konstitutivt för gärningstypen att den (mänskligt liv antas i samtliga exempel vara det relevanta skyddsintresset)

1. innefattar en direkt kränkning av skyddsintresset (t.ex. att döda en person),
2. innefattar en fara för en sådan kränkning (t.ex. att utsätta en person för livsfara)
3. annars innefattar en risk för en sådan kränkning (t.ex. att köra bil på fel sida av vägen före en kurva), eller

4. under vissa omständigheter kan bidra till att skyddsintresset kränks (t.ex. att inneha ett skjutvapen).

Ju längre ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset en gärning står, desto mindre anledning finns det att belägga den med straff. Gärningar på de två sist uppräknade nivåerna finns det enligt Jareborg endast skäl att kriminalisera vid de viktigaste skyddsintressena, och då bör krävas att kriminaliseringen är påtagligt effektiv.

Jareborg framhåller särskilt att det inte är en hållbar självständig grund för kriminalisering att man vill ”markera att samhället ser allvarligt på saken”.

När det gäller *hur kriminalisering bör ske* anger Jareborg att legalitetsprincipen sätter en grundläggande ram. Genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att medborgarna kan förutse när och – i viss mån – hur de kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden, fungerar legalitetsprincipen som en garanti för rätts-säkerheten. De krav som legalitetsprincipen uppställer på straff-rättslig lagstiftning och rättstillämpning kan sammanfattas enligt följande; föreskriftskravet, retroaktivitetsförbudet, analogiförbudet och obestämdhetsförbudet. Föreskriftskravet innebär att för att brott ska föreligga och straff kunna utdömas måste det finnas en föreskrift till stöd för detta. Av retroaktivitetsförbudet följer att denna föreskrift inte får införas eller tillämpas retroaktivt (till nackdel för den tilltalade). Analogiförbudet innebär att föreskriften inte får genom analogisk tillämpning utsträckas utöver vad ordal-ydelsen tillåter. Slutligen menas med obestämdhetsförbudet att föreskriften måste vara i rimlig utsträckning bestämd till sin ut-formning, dvs. det uppställs vissa krav på begriplighet och precision.

Ytterligare krav på kriminaliseringens utformning kan samman-fattas i skuldprincipen, som är en del av vad Jareborg kallar konfor-mitetsprincipen. Sistnämnda princip, som även legalitetsprincipen i vart fall delvis kan härledas från, menas innebära att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba den som kunnat (dvs. haft förmåga och tillfälle att) rätta sig efter lagen. Innebörden av skuld-principen är bl.a. att endast den som ådagalagt skuld – uppsåt eller oaktsamhet – bör drabbas av straffrättsligt ansvar. Ansvar oberoende av om man kunnat rätta sig efter lagen är nämligen omoraliskt.

Jareborg anför att den som handlar oaktsamt normalt är mindre antisocial (och därmed mindre straffvärd) än den som handlar upp-såtligt. Det finns därför skäl att noga överväga om oaktsamhet bör

kriminaliseras vid sidan av uppsåt. Att kriminalisera oaktsamhet framstår enligt Jareborg som tillrådligt främst i följande fall:

1. som alternativ (med lindrigare straffskala) till kriminalisering av uppsåt: när det hotade eller drabbade intresset är särskilt betydelsefullt;
2. tillsammans med kriminalisering av uppsåt: när brottet är en förseelse (i allmänhet bötesbrott) och ett uppsåtskrav skulle äventyra kriminaliseringens effektivitet.

Jareborg ställer upp flera grundläggande krav när det gäller bestämmandet av hur kraftigt straffhotet ska vara (den allmänna repressionsnivån). Ett av dem kan betecknas som kravet på humanitet. Det är nämligen moraliskt förkastligt att hota med straff och att verkställa straff, om samma mål kan uppnås med svagare medel. Dessutom är ett straffhot moraliskt förkastligt om det inte kan visas vara påtagligt nyttigare än ett svagare hot. Vidare ska tilldelning av straffskala ske efter förtjänst (abstrakt straffvärde), vilket innebär att man strävar efter proportionalitet mellan en otillåten gärningstyps straffvärde och dess straffsats, och ekvivalens mellan gärningstypernas straffsatser, så att gärningstyper med ungefär samma straffvärde tilldelas samma straffskalor.

Ovan redovisade resonemang kring kriminalisering mynnar ut i formulerandet av vad Jareborg benämner *tio rättsstatliga principer för kriminalisering*:

1. Brott förutsätter att gärningen typiskt sett kränker eller hotar ett rättsligt erkänt intresse eller värde, som är möjligt att konkretisera och som ytterst kan föras tillbaka på individers intressen och värderingar.
2. Kriminalisering får inte avse enskilda fall eller personer, utan den måste vara generell, dvs. avse brottstyper.
3. Bestraffning är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion, kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.
4. Ett brott består i enstaka onda eller kränkande gärningar; straffrätten riktar sig direkt mot handlingar och underlåtenheter, endast indirekt riktar den sig mot gärningsmannen.
5. Brott förutsätter att gärningsmannen kan anses vara moraliskt ansvarig för gärningen; straffrättsligt ansvar får inte åläggas om

gärningsmannen saknade ansvarsförmåga eller om han handlade utan uppsåt eller oaktsamhet eller om han på annan grund måste anses vara ursäktad.

6. Brottstyperna måste vara definierade i lag (generell normgivning, tillgänglig för allmänheten).
7. Brottstyperna måste vara begripligt och bestämt definierade.
8. Kriminalisering får inte ske retroaktivt till gärningsmannens nackdel.
9. Kriminaliseringen bör genom straffskalans utformning åter spegla också måttet av förkastlighet hot brottstypen.
10. Repressionsnivån, dvs. straffhotet sådant det kommer till uttryck i påföljdspraxis, bör inte vara strängare än vad som är nödvändigt för att hålla brottsligheten på en tolerabel nivå.

Enligt Jareborg är en konsekvens av att dessa principer följs att kriminalisering får en utpräglad värdeexpressiv funktion; strafflagen blir ett socialmoraliskt syndaregister, en förteckning över samhälleligt sanktionerade etiska krav.

### 6.2.3 Lernestedt

Lernestedt behandlar kriminalisering, med tonvikt på förutsättningar för en restriktiv användning, i sin avhandling *Kriminalisering – Problem och principer* (2003). Han formulerar fyra huvudsakliga problemområden – *intresse, skada, förstadiet och effektivitet* – och granskar vid respektive problemområde en eller flera begränsande principer, som har framförts i doktrinen. Varje problemområde uppställs som ett presumtivistiskt filter, vilket godtagbart måste kunna passeras för att kriminalisering ska vara acceptabel. Vissa filter rör vad som får ges skydd genom kriminalisering, andra hur det som ska skyddas får skyddas (teknisk utformning av kriminaliseringar). I det följande redogörs i korthet för de resonemang som förs i anslutning till respektive problemområde.

På problemområdet *intresse* behandlas påståendet att inte alla intressen får skyddas genom straffrätt. Lernestedt anför (a.a. s. 31 f.) att det som genom kriminalisering ska skyddas mot t.ex. skada eller fara i svensk diskussion lever en undanskymd tillvaro. Det kan visserligen hävdas att det i själva användningen av begreppen skada

och fara underförstås existensen av något skyddsvärt, men detta sätt att formulera saken skapar både oklarhet och medför att ett potentiellt självständigt filter förbigås. Enligt Lernestedt bör, i ett system med en strävan efter restriktiv straffrättsanvändning, en utgångspunkt vara att det skyddsvärda måste kunna definieras (före och) fristående från vad som menas angripa det. Detta innebär att intressen bör behandlas före, och fristående från, det som påstås orsaka negativ påverkan på dem.

*Intresse* bör alltså vara en första och självständig dimension i lagstiftarens beslutsunderlag. För att ett intresseperspektiv ska kunna vara ett verksamt verktyg för restriktiv kriminalisering är det ett grundläggande krav att det motiveras vad som önskas skyddat med visst straffbud, och varför. Därvid bör det *första krav* som ställs på lagstiftaren vara att det över huvud taget anges vilket intresse som tänks skyddas genom kriminaliseringen. Undantagsvis görs detta i själva lagtexten, men i normalfallet måste man i stället konsultera förarbetena, där det anges, ofta i tämligen allmänna ordalag, vad syftet eller syftena med viss kriminalisering menas vara. (A.a. s. 166 f.)

Om något intresse anges och därmed det första kravet uppfylls, är ett *andra krav* att det sålunda formulerade intresset inte bara beskriver frånvaron av ett beteende som straffbudet träffar. Som skäl för kriminalisering av underlåtenhet att använda blåa soppåsar bör t.ex. inte kunna anges behovet av att tillgodose "intresset av att blåa soppåsar används". Det måste kunna motiveras *varför* det är önskvärt att blåa soppåsar används. (A.a. s. 167.)

Ett *tredje krav* är att intresset inte bara beskriver vad som uppenbart är motsatsen till (eller ett alternativ till) det beteende som straffbudet träffar. Exempelvis bör inte, som skäl för kriminalisering av underlåtenhet att använda blåa soppåsar, godtas "intresset av att röda, svarta, gula (och övriga färger utom blåa) soppåsar inte används". Varför det är önskvärt att soppåsarna inte ska vara röda, svarta, gula etc., bör kunna motiveras. (A.a. s. 167 f.)

Om man använder sig av dialogen "varför?" – "för att ..." ses att intressen skiljer sig åt därigenom att det för vissa men inte för andra behöver motiveras varför de bör anses skyddsvärda. Liv anses vara ett så självklart gott (Rechtsgut, skyddsintresse) att det sällan behövs någon diskussion, men för det stora flertalet intressen krävs dock någon form av vidareutveckling. Vidare visar det sig, om man genomför ett sådant frågande, att de angivna intressena formar en hierarki, där det generellt är så att ju högre upp i hierarkin ett



intresse befinner sig, desto mindre anses det behöva förklaras varför det ska skyddas. (A.a. s. 168.)

Många straffbud skyddar flera intressen. Det kan handla om intressen som står i ett icke-hierarkiskt förhållande till varandra. Exempelvis riktar sig rån (8 kap. 5 § BrB) mot den enskildes fysiska integritet och mot dennes förmögenhet, två intressen som kan sägas stå bredvid varandra i hierarkin. I detta fall har intressena samma intressehavare, individen, men så behöver inte vara fallet. I samma straffbud kan också samsas flera innehavare, se t.ex. olaga diskriminering (16 kap. 9 § BrB). (A.a. s. 169 f.)

Intressen som skyddas enligt samma straffbud kan också stå i ett hierarkiskt förhållande till varandra. I dessa fall är det intresse som ett visst straffbud anges skydda på ett påtagligt sätt bara ett genomgångsled eller ett förstadium till det intresse, högre upp i hierarkin, som slutligen skyddas. Detta kan sägas vara fallet vid vissa av brotten mot allmänheten. De skyddar ett individintresse, men straffbudet inträder på en punkt som ligger tidigare än en kränkning av ett identifierat individuellt intresse. Som ytterligare exempel kan nämnas olika sorters trafikbrott respektive den straffrättsliga regleringen av innehav av skjutvapen, knivar och andra farliga föremål. Här har individintresset fått "allmänneras" och omdöpas. Det blir emellanåt ett påtagligt mått av fiktivitet över de intressen som anges och den ovan nämnda frågan "varför?" får användas för att göra hierarkin synlig. Vissa intressen som "bara" är förstadier framstår dock i sig som mera accepterade än andra, t.ex. trafiksäkerheten. (A.a. s. 170.)

Att straffbud skyddar flera intressen poängteras av Lernestedt eftersom han menar att – om restriktivitet önskas – det bör övervägas att på något sätt uppställa begränsningar för det antal intressen vilkas kränkning får åberopas till stöd för en nykriminalisering. Enligt Lernestedt tycks det nämligen vara så att det faktum att straffbud alltid skyddar flera intressen utnyttjas till försvar för kriminaliseringar där ett ensamt eller ett fåtal intressen inte skulle kunna motivera kriminaliseringen. Han pekar på att man i förarbetena då tycks vilja kompensera befarad kritik för kvalitativa brister med kvantitativ argumentation. Ett "smörgåsbord" av påstått angripna intressen radas upp, men ingen av dem framhålls som det bärande argumentet för önskan att kriminalisera. Sexköpslagen nämns som exempel på kriminalisering vars förarbeten saknar tillräckligt klara uttalanden i fråga om vilket eller vilka av flera disparata intressen som ska anses vara det eller de främsta. (A.a. s. 170 ff.)

När det gäller problemområdet *intresse* framhålls avslutningsvis att syftet med kravet på tydligt angivande av intresse, liksom med insortering av alla intressen i en slags pyramidformad hierarki med intresset liv överst, närmast är att demaskera vad språket gömmer. Om restriktivitet önskas bör nämligen inte den som föreslår kriminalisering "ostraffat" kunna formulera vilket intresse som helst. Inte heller bör den kunna ange hur många intressen som helst. (A.a. s. 174.)

Efter att det har slagits fast att ett i och för sig skyddsvärt intresse existerar är nästa steg att undersöka hur aktuell gärningstyp står i en negativt påverkande relation till detta intresse. På det andra problemområdet, *skada*, behandlas därför det vanligt förekommande kravet på att kriminaliseringen för att vara godtagbar måste riktas mot beteende som orsakar skada. Här undersöks möjligheterna för skadekravet att fungera som en vattendelare mellan godtagbar och icke godtagbar kriminalisering. (A.a. s. 32 f.)

När det gäller begreppet skadas *positiva* användning i straffrätts-teoretisk argumentation, visar det sig att många definitioner finns. Det konstateras att gemensamt för doktrinära skadebegrepp är strängt taget att tre värderingar krävs för att skada ska anses vara för handen. För det första måste något värderas som önskvärt, gott, värt att upprätthålla eller dylikt (med Lernestedts terminologi ett *intresse*). För det andra måste något annat uppfattas som påverkande detta och för det tredje måste denna påverkan värderas som negativ. Skillnaderna i doktrinens användning av skadebegreppet kan ha flera orsaker. Av betydelse är bl.a. olika åsikter i en grundläggande ideologisk fråga. Var uppkommer genom ett enskilt brott egentligen den negativa påverkan som är straffrättsligt relevant? Är det hos brottsoffer, grupp eller normordning?

Lernestedt konstruerar två huvudpositioner i fråga om vilken sorts skada som ska anses vara tongivande vid straffrättsliga överväganden: *offerskada* och *gemenskapskada*.

Den som anser att *offerskada* bör vara tongivande, menar att den skada som är straffrättsligt relevant uteslutande är den som orsakas offret i det konkreta fallet (enskild, allmänhet, stat), brottsoffret. Vad som orsakas brottsoffret är det enda underlag som behövs för uppskattning av skada. Enligt det här synsättet anses brott endast i relativt ringa mån vara riktade mot "oss alla". Visserligen har staten tilldelats uppgiften att genom straffrätten garantera att de genom kriminaliseringen skyddade intressena faktiskt skyddas, men den

som drabbas av brottet, och skadas när det begås, är uteslutande brottsoffret. (A.a. s. 190 f.)

Den som anser att *gemenskapsskada* bör räknas, betonar det gemensamma på bekostnad av det individuella. Detta synsätt innebär att man avlägsnar sig från brottsoffret och rör sig mot en ökad betoning av typicitet. Två olika linjer kan här tänkas. Antingen kan man mena att den straffrättsligt mest relevanta skadan orsakas den grupp av potentiella offer för vilken brottsoffret är en representant, eller så kan man mena att straffrättslig skada drabbar samhället självt, "oss alla". I det första fallet handlar skadan om vacklande skydd för de materiella intressen som tänks skyddas, i det andra fallet om vacklande materiell giltighet hos normordningen som sådan. (A.a. s. 191.)

De två huvudpositionerna delar synen att straffrättens uppgift i första hand är preventiv. Gemenskapsskadepositionen tar dock avstånd från offerskadepositionens symmetri mellan den brottsofferskada som önskas förhindrad och skadan som uppkommer när straffbudet överträds. Skillnaden mellan de båda huvudpositionerna ligger i att gemenskapsskadepositionen vid skadebedömningen inte fokuserar på brottsoffret utan i stället på gruppen eller normen. (A.a. s. 191.)

Lernestedt undersöker också möjligheten till ett slags *negativ* sällning, varvid han kontrasterar skada mot vissa andra begrepp, flera karaktäriserbara som icke-skada. I detta sammanhang berörs bl.a. den anglosaxiska diskussionen om "harm to others", "offense", paternalism och moralism. Utfallet när det gäller att uppställa verk samma begränsningar blir dock magert, eftersom diskussionen alltför utpräglat handlar om vad som ska "tillåtas räknas som" skada. (A.a. s. 33.)

En slutsats som Lernestedt drar, är att möjligheterna för skadebegreppet (positivt använt eller negativt kontrasterat) att fungera som ett sällningsverktyg vid avgörande av vilka kriminaliseringar som bör vara tillåtna respektive otillåtna, får sägas vara begränsade. Han menar att begreppet möjligen kan fylla en funktion som överskrift under vilken viktiga principiella frågeställningar samlas och struktureras, men ställer sig frågan om inte begreppet även vad avser detta – p.g.a. sin starkt normativa prägel – snarare verkar hindrande än främjande. (A.a. s. 269 ff.)

Det tredje problemområdet som behandlas är *förstadier*. Huvudfrågan är hur långt "i förväg" det är berättigat att inträda med kriminalisering, eller, uttryckt på ett annat sätt, hur stor straffrätts-

buffert som får läggas runt de intressen som anses skyddsvärda. Det framhålls att en förutsättning för en god diskussion av denna fråga är att åtskillnad görs mellan två slags handlingsprogress, teknisk och materiell. (A.a. s. 33.)

Med teknisk handlingsprogress konstrueras start- och slutpunkt för mätningen utifrån teknisk form för kriminaliseringen, alldeles oavsett hur avlägsen kopplingen är mellan den tekniska slutpunkten och vad som ytterst önskas förhindrat. Här sker den mätning som kommer till stånd inom två olika scheman: stämpling – förberedelse – försök – fullbordat brott (där fullbordat brott är slutpunkten) och handlingsbrott – abstrakt farebrott – konkret farebrott – skadebrott (med skadebrott som slutpunkt). När det gäller materiell handlingsprogress görs i stället mätningen fristående från teknisk form: det straffbelagda beteendet, oavsett vilken ”teknisk” form kriminaliseringen har (fullbordat brott, förberedelse osv.) relateras till det intresse som ytterst önskas skyddat. (A.a. s. 33 och s. 272 ff.)

Bägge synsätten anges vara relevanta att diskutera som komponenter i en förstadieproblematik, men den materiella handlingsprogressen utpekas som den centrala i avståndssammanhang. Det tekniska angreppssättet är däremot otillräckligt, eftersom det endast medger att en del av problematiken beaktas. Med det tekniska angreppssättet kan inte hänsyn tas till det faktum att många straffbud i och för sig har form av fullbordade brott men trots det straffbelägger vad som med ett materiellt betraktelsesätt är förstadier. Som exempel på en materiell försöksbestämmelse nämns 6 kap. 10 § BrB om förförelse av ungdom. Enligt bestämmelsen bestraffas ”den som ... skaffar eller söker skaffa sig tillfälligt sexuellt umgänge”, varvid att söka skaffa sig är ett fullbordat brott. Lernestedt jämför därefter nämnda bestämmelse med sexköpslagen (1998:408), enligt vilken den straffas för fullbordat brott som mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse. I sexköpslagen straffbeläggs också försök, dvs. närmast att söka skaffa sig tillfälligt sexuellt umgänge mot ersättning. Med de båda exemplen visar Lernestedt på hur ett identiskt beteende enligt ett stadgande kan vara ett fullbordat brott, medan det enligt ett annat tekniskt sett är ett förstadium. (A.a. s. 273 f. och 306 f.) Det ska tilläggas att sedan Lernestedt presenterade sin avhandling har bestämmelsen om förförelse av ungdom ersatts av en bestämmelse om köp av sexuell handling av barn, se 6 kap. 9 § BrB och prop. 2004/05:45. Enligt den nya bestämmelsen är det straffbelagt att

förmå ett barn som inte fyllt arton år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling. Försök till sådant brott är straffbelagt som osjälvständigt brott, se 6 kap. 15 § BrB.

Enligt Lernestedt kan kriminaliseringstekniker inte ensamma, inte heller i ett första skede, läggas till grund för relevant avståndsmätning. Startpunkten bör vara det materiella beteende som tänks kriminaliseras och slutpunkten bör vara det materiella resultat som ytterst önskas undflytt. Först därefter bör teknikerna diskuteras, avseende utformning inom det spelrum som anvisas av placering i den materiella progressen (A.a. s. 274.)

Det anförs att ett användbart underlag för begränsning kan konstrueras om man genomför avståndsmätningen utifrån materiell handlingsprogress. Detta kan ske genom att gärningstyper avteknikaliseras (dvs. kriminaliseringstekniken bortses ifrån och själva de föreslaget straffbara sätten att agera studeras) och därefter relateras till det yttersta intresset, det som regleringen ytterst tänks förhindra. När det gäller sistnämnda är det nödvändigt att se intressena som en hierarki, vars struktur kan behöva synliggöras genom återkommande användning av frågan ”varför?” (se ovan). Lernestedt understryker att det dock stannar vid att vara ett underlag, snarast ett tillhandahållande av en slags linjal som lagstiftaren kan använda vid överväganden rörande det antal avståndsenheter som kan godtas. (A.a. s. 301 ff.)

Hur stor straffrättslig buffert som kan tillåtas runt skyddsvärda intressen bör vara avhängigt av intressets vikt. Ju viktigare det är som önskas skyddat, desto längre i förväg bör det i princip vara godtagbart att skydda det just genom kriminalisering. (A.a. s. 304 ff.)

När det gäller teknisk handlingsprogress tas upp att det i doktrinen finns ett grundantagande om att skadebrottet är ett slags teknisk idealform för kriminalisering. En följd av att det fullbordade skadebrottet anses vara idealformen är att andra tekniker betraktas som ”förstadier” och att kritik främst riktas mot försök till brott och farebrott. Lernestedt, som ifrågasätter nämnda grundantagande, pekar på att i ett historiskt perspektiv straffvärdheten i hög grad knöts till uppkomsten av en effekt, men att läget i dag är ett annat: ett skuldkrav har tillkommit samtidigt som uppkomsten av iakttagbar effekt har försvunnit som nödvändig förutsättning för straffbarhet. Han för fram tanken att den straffrättsligt relevanta skadan kan anses vara uttömd genom agerandet i sig och gör gällande att det är mer logiskt att ur pedagogisk synvinkel se handlingsbrott som prototyp för kriminalisering. (A.a. s. 274 ff.)

Lernestedt konstaterar att den som förespråkar fullbordat skadebrott som prototyp sannolikt också ser offerskada som den straffrättsligt relevanta skadan. Anser man däremot gemenskapsskada vara den relevanta straffrättsliga skadan tänks "vi alla", inte offret, drabbas av den straffrättsligt relevanta skadan. I det sistnämnda fallet är det mindre intressant vad det enskilda brottsoffret drabbas av: mer intressant torde vara typiciteten, det faktum att visst beteende, typiskt sett ägnat att leda till att skadan åstadkoms, riktas mot en grupprepresentant. Gemenskapsskadepositionens förespråkande av handlingsbrott som utgångspunkt har nämligen i grunden att göra med rättvisa. Om man menar att den straffrättsligt relevanta skadan drabbar gemenskapen och inte brottsoffret, inte bara saknas anledning att straffrättsligt söka sig längre än till själva det utförda agerandet, det är också direkt felaktigt, eftersom den straffrättsligt relevanta skadan "tar slut" med agerandet. (A.a. s. 292 och s. 311.)

*Effektivitet* är det fjärde och sista problemområdet som behandlas. Diskussionen har här att göra med straffbuds förmåga att fullgöra sina uppgifter. Här undersöks om ett krav på att "en kriminalisering bara får genomföras om den kan förväntas bli effektiv", kan ges sådant innehåll att det kan läggas till grund för praktisk sällning (effektivitet som negativ legitimation). (A.a. s. 33 och s. 312 ff.)

De frågor som är av intresse är dels vad som kan och bör förstås med att ett straffstadgande är effektivt, dels varför ett krav på effektivitet bör upprätthållas.

Ett krav på att ett straffstadgande ska vara effektivt brukar traditionellt tolkas främst på två sätt. För det första så att den som företar den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och fällas. För det andra så att stadgandet påverkar frekvensen av aktuell gärningstyp negativt. Det framhålls att en gemensam svårighet när det gäller dessa krav är att mycket av den kunskap som behövs inför beslutet att kriminalisera eller ej kan nås endast genom att kriminaliseringen genomförs. (A.a. s. 313.)

När det gäller frågan om varför effektivitet uppställs som begränsande krav, anförs att inspiration kan hämtas från de olika straffideologierna och att ledordet kan sägas vara "respekt" i två innebörder. Dels menas ineffektiva straffstadganden leda till att befolkningens respekt försvagas i bemärkelsen minskad fruktan för upptäckt och straff: avskräckningsverkan avtar. Dels kan respekten försvagas genom att systemet kan komma att uppfattas som godtyckligt, inkompetent och orättvist. (A.a. s. 314.)

Det hittills anförda har avsett de traditionella tolkningarna av effektivitet. Enligt Lernestedt måste man till dessa lägga ytterligare en tolkning – allt vanligare och mer eller mindre explicit framförd från lagstiftarhåll – nämligen den att ett straffstadgande är effektivt om statsmakten genom straffbudet får ge uttryck för ett klart ställningstagande mot en företeelse. Han pekar på att med denna tolkning av effektivitet, som kan benämnas moralisk eller berättande effektivitet, är alla straffstadganden effektiva, om de bara är begripbart formulerade och får viss publicitet. (A.a. s. 316.)

Slutsatsen blir att den sällning som i praktiken kan ske med kravet på att ”en kriminalisering bara får genomföras om den kan förväntas bli effektiv” är förhållandevis inskränkt: på sin höjd kan det handla om att sälla bort förslag där det kan antas vara nästan omöjligt att upptäcka, åtala och fälla. (A.a. s. 348 ff.)

Effektivitet som en positiv legitimation, vilken understödjer olika slags utvidganden av det straffbara, behandlas också. Lernestedt menar att det hävdas, ofta från lagstiftarhåll, att det faktum att viss kriminalisering skulle medföra ett effektivt (mer effektivt) intresseskydd är en tillräcklig grund för kriminaliseringens införande. Exempel som nämns är bl.a. strävan efter en ökad flexibilitet i narkotikabekämpningen, genom ändringar i själva definitionen av narkotika, och expanderande straffbarhet för efterföljande delaktighet i penningtvätt- respektive hälerilagstiftningen. Lernestedt framhåller vikten av att försöka stävja eventuella negativa konsekvenser av användandet av effektivitet i intresseskyddet som positiv legitimation, och framhåller särskilt kravet på förutsägbarhet. (A.a. s. 316 ff.)

Sammanfattningsvis kan ur de fyra problemområdena formuleras fyra positiva krav för att viss kriminalisering ska vara godtagbar (A.a. s. 352). Den ska

1. skydda något skyddsvärt,
2. riktas mot beteende som orsakar (eller åtminstone kan orsaka) ”skada”,
3. riktas mot beteende med viss närhet till vad straffbudet tänks skydda,
4. ha viss förmodad effektivitet.

Dessa krav – och de problemområden som de formuleras ur – kan tjäna som underlag för en strukturerad fortsatt diskussion, men de kan inte i sig tillhandahålla mycket av verksamma begränsningar.

### 6.3 Åklagarutredningens principer för kriminalisering

Under 1990-talets första hälft behandlade Åklagarutredningen vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad, se betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61).

Åklagarutredningen konstaterade (s. 103 f.) att brottsligheten under några årtionden hade ökat på ett dramatiskt sätt och att rättsväsendet inte hade kunnat tillföras resurser som svarade mot denna utveckling. Vidare anfördes att den straffrättsliga inflationen under många år hade varit betydande. Särskilt på det specialstraffrättsliga området hade det mer eller mindre slentrianmässigt införts nya straffbestämmelser, som regel utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Åklagarutredningen menade att det på goda grunder kunde antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning togs i anspråk för relativt bagatellartad och föga straffvärd brottslighet samtidigt som allvarliga och av statsmakterna prioriterade brott förblev outredda på grund av att resurser för utredningen saknades. Redan dessa omständigheter gav enligt Åklagarutredningen anledning att pröva olika möjligheter att begränsa tillämpningen av olika straffstadganden, särskilt avseende den mindre allvarliga brottsligheten.

Åklagarutredningen framhöll (a. bet. s. 105 f.) att kriminalisering bara är en av många metoder för att styra det mänskliga handlandet och att andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva och inte sällan enklare att hantera. Straffet, som till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida i princip saknar reparativ funktion, är att betrakta som det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera, inte bara att ett visst beteende inte är önskvärt ur samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärd att det är befogat att staten tillgriper maktmedel mot dem som inte avhåller sig från sådana beteenden. Det anförda gav enligt Åklagarutredningen utan tvekan vid handen att kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende borde användas med försiktighet.

Också andra omständigheter talade enligt Åklagarutredningen för en försiktig användning av straffrätten (a. bet. s. 106). En av dessa var att straffrättslig inflation leder till urvattning av straffhotet. Det angavs att om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser riskerar straffhotet att inte få den tyngd som det är avsett



att ha. Om straffbestämmelserna blir så många att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelse finns det dessutom risk för att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. Åklagarutredningen framhöll att en sådan utveckling uppenbarligen kunde allvarligt skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant.

Att kriminaliseringen måste präglas av legalitet och förutsebarhet anfördes (a. bet. s. 106) också som skäl för att använda kriminalisering med försiktighet. Det påpekades att om straffbestämmelserna blir så många och så vida att medborgarna, trots de bästa föresatser, inte kan undvika att begå brott kommer säkerligen straff, utdömda för sådana fall, att upplevas som orättfärdiga.

Åklagarutredningen ansåg (a. bet. s. 109 ff.) att utrymmet för avkriminalisering, särskilt i specialstraffrätten, i och för sig borde vara betydande. Med hänsyn till de svårigheter som var förknippade därmed – det angavs bl.a. att en systematisk genomgång av straffrätten i syfte att avskaffa onödiga och omotiverade straffbestämmelser skulle kräva mycket stora utredningsresurser och att de resurser som skulle gå åt för en sådan genomgång säkert inte skulle stå i proportion till de vinster som skulle kunna vinnas på detta arbete – begränsade utredningen sig till att gå in på vissa områden där begränsning av straffansvaret framstod som särskilt motiverad. Till de förslag som lades fram hörde bl.a. en inskränkning av det straffbara området vid vårdslöshet i trafik, liksom viss avkriminalisering i jaktlagstiftningen. Vidare föreslog Åklagarutredningen att kraftiga restriktioner skulle iakttas vad avsåg nykriminalisering och att en översyn av gällande straffregler skulle göras inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet. Det framhölls att om de lagstiftande organen i framtiden intog en öppnare inställning till att avskaffa gällande straffbestämmelser och iakttog restriktivitet med att införa nya borde antalet straffbestämmelser kunna minskas avsevärt, till gagn för rättssystemet i stort.

Åklagarutredningen angav fem kriterier som borde vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad. Kriterierna var följande.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.

4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen gjorde i prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, följande bedömning (s. 52):

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.

I motiveringen till uttalandet anförde regeringen följande, efter att ha framhållit att kriminalisering är en drastisk åtgärd, som bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida (s. 53 ff.):

Emellertid har vad som kan betecknas som en straffrättslig inflation under många år varit betydande. Straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten, har införts i mängd. Detta har ofta skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Tillräcklig uppmärksamhet har vidare sällan ägnats åt frågan om det allmänna har tillräckliga resurser för att upptäcka och utreda överträdelser av straffbudet och att lagföra eventuella gärningsmän.

Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har säkerligen stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant.

Vid en straffrättslig inflation kan emellertid denna funktion av kriminaliseringen urvattnas. Utöver det nyss nämnda kärnområdet är

det inte en gång för alla givet vad som skall vara brottsligt. Straffansvar stadgas för olika gärningar från en tid till en annan, beroende på vilka övriga regler och värderingar som råder i samhället. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha. Människor börjar skapa sig sina egna handlingsregler enligt vilka det är tillåtet att bryta mot sådana bestämmelser som ur den enskildes perspektiv inte framstår som sakligt motiverade. Denna risk förstärks om antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelse. Straffbestämmelserna får då inget verkligt innehåll, utan framstår endast som tomma hot. Eventuellt utdömda påföljder kan komma att upplevas som orättfärdiga därför att de drabbar slumpartat och till synes godtyckligt.

[---] Vid varje ny kriminalisering bör ... övervägas om rättsväsendet verkligen förmår göra allvar av straffhotet. Därvid måste särskilt beaktas att rättsväsendet vid brist på resurser bör prioritera bekämpningen av den allvarigare brottsligheten på bekostnad av sådana förseelser som har ringa straffvärde. Om överträdelse av en straffbestämmelse på grund härav eller av annan anledning kan antas komma att lämnas utan åtgärd måste övervägas om bestämmelsen alls bör gälla.

Kriminaliseringen måste också präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Om straffbestämmelserna blir så många att den enskilde, trots de bästa föresatser, riskerar att begå brott måste gränsen för användningen av kriminalisering såsom metod för att styra medborgarnas beteende ha passerats. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang ägnas det subjektiva rekvisitet. [---]

Inom specialstraffrätten har i vart fall vid lindrigare förseelser ibland mycket ringa oaktsamhet krävts för att straffansvaret skall slå till. Vid vissa bagatellartade förseelser, särskilt om händelsen inträffat i näringsverksamhet, har ansvaret bedömts vara i det närmaste strikt. Det kan enligt regeringens mening starkt ifrågasättas om en straffsanktion skall användas på detta sätt. Som ovan framhållits är syftet med en kriminalisering att människor skall avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. För att straffhotet skall fylla någon funktion måste det därför vara möjligt att undgå att göra sig skyldig till det straffbara förfarandet. En kriminalisering där straffansvaret inträder oberoende av vållande hos gärningsmannen brister med avseende på denna grundläggande funktion. Det sagda innebär att strikt ansvar i princip inte bör förekomma inom straffrätten.

Inte heller bör såsom princip hur lindrig oaktsamhet som helst vara straffbar. Också här gör sig de allmänna principerna om legalitet och förutsebarhet gällande. För att ett straffanspråk skall uppfattas som befogat bör i princip krävas att gärningsmannen gjort sig skyldig till medvetet risktagande eller att vårdslösheten framstår som särskilt klandervärd i något annat avseende. Det skall alltså ha varit möjligt för

gärningsmannen att genom ett positivt och rationellt handlande sett utifrån hans egen kapacitet undvika den straffbara händelsen.

Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat (a. prop. s. 55), vilket även riksdagen gjorde (bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40).

I doktrinen har anförts att Åklagarutredningens kriterier är en god utgångspunkt för fortsatt diskussion, men att flertalet av dem är så vagt avfattade att de knappast fungerar som måttstock i sådana fall där begränsande principer behövs (se C. Lernestedt, *Kriminalisering – Problem och principer*, 2003, s. 21).

## 6.4 En diskussion på europeisk nivå

### 6.4.1 Inledning

EU-samarbetet på det straffrättsliga området har pågått sedan lång tid tillbaka. Under många år bedrevs samarbetet enbart i mellanstatlig kontext, eftersom EU från början saknade straffrättslig kompetens. Det handlade då i huvudsak om antagande av instrument, t.ex. konventioner, som syftade till att harmonisera den materiella straffrätten i medlemsstaterna på vissa områden. Bedrägerier, korruption, terrorism, penningförfalskning och människohandel hör till de områden som stod i fokus för samarbetet.

I början på 2000-talet blev det dock genom EU-domstolens praxis klarlagt att EU faktiskt har viss överstatlig kompetens på det straffrättsliga området (se bl.a. mål C-176/03). EU:s straffrättsliga kompetens har därefter, i och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, kommit till direkt uttryck i fördragen. När det gäller den materiella straffrätten kan framför allt hänvisas till artikel 83 i fördraget om EU:s funktionssätt, som innebär att unionen inte bara har kompetens att tillnärma medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning på områden som omfattas av harmoniseringsåtgärder (dvs. på områden där EU annars har kompetens), utan också på området för allvarlig gränsöverskridande brottslighet (omfattande terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet). (Se P. Asp, T. Elholm, D. Frände, JT 2009/10 nr 4 s. 968 f.)

Den omfattande harmonisering som under lång tid har ägt rum på det straffrättsliga området kan väntas bli än mer långtgående efter tillkomsten av Lissabonfördraget. Mot denna bakgrund har behovet av en gemensam hållning i kriminalpolitiska frågor inom EU kommit i fokus. I det följande redogörs för de slutsatser om riktlinjer för framtida straffrätt inom EU-lagstiftningen som antogs av rådet i slutet av år 2009. Vidare redogörs för det manifest för en europeisk kriminalpolitik som i princip samtidigt lades fram av forskargruppen European Criminal Policy Initiative. Slutligen berörs också det meddelande om en straffrättslig strategi i EU, som kommissionen lämnade i september år 2011.

#### **6.4.2 Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området**

I oktober 2009, under det svenska ordförandeskapet, presenterade Sverige tillsammans med Tyskland ett förslag till rådsslutsatser om riktlinjer för framtida straffrätt inom EU-lagstiftningen. Förslaget upptog principer att beakta vid överväganden om att införa nya straffrättsliga regleringar inom EU och modeller för utformningen av regelbundet återkommande straffrättsliga bestämmelser. Avsikten med förslaget var att principerna och modellerna skulle tjäna som utgångspunkt för rådets fortsatta arbete med utformningen av straffrätten inom EU. Efter intensiva förhandlingar antogs slutsatserna vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 30 november under titeln *Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området* (dok. 16542/3/09).

Slutsatserna som antogs av rådet var till antalet tolv stycken. De avsåg *bedömning av behovet av straffrättsliga bestämmelser* (nr 1–3), *de straffrättsliga bestämmelsernas struktur* (nr 4–5), *uppsåt* (nr 6–8), *anstiftan, medhjälp och försök till brott* (nr 9) samt *påföljder* (nr 10–12). Slutsatserna formulerades på följande sätt.

1. Straffrättsliga bestämmelser bör införas när de anses vara av stor betydelse för de intressen som ska skyddas och ska som regel enbart användas som en sista utväg.
2. Straffrättsliga bestämmelser bör antas i enlighet med principerna i fördragen, bland annat proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, i syfte att bemöta tydligt definierade och

- avgränsade beteenden som inte på ett effektivt sätt kan bemötas genom mindre stränga åtgärder
- a) inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottets karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder, eller
  - b) om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.
3. När det verkar finnas ett behov av att anta nya straffrättsliga bestämmelser bör följande faktorer ytterligare beaktas, samtidigt som man fullt ut tar hänsyn till de konsekvensbedömningar som har gjorts:
- a) De straffrättsliga bestämmelsernas förväntade mervärde eller ändamålsenlighet i jämförelse med andra åtgärder och med beaktande av möjligheten att med rimliga insatser utreda och lagföra brottet, samt brottets svårighetsgrad och konsekvenser.
  - b) Hur allvarligt och/eller utbrett och ofta förekommande det skadliga beteendet är, både regionalt och lokalt inom EU.
  - c) Eventuella följdverkningar på befintliga straffrättsliga bestämmelser i EU-lagstiftningen och på olika rättsordningar inom EU.
4. Beskrivningen av beteenden som ska vara straffbara enligt straffrätten måste formuleras precist för att säkerställa förutsebarheten när det gäller tillämpning, räckvidd och innebörd.
5. De straffrättsliga bestämmelserna bör inriktas på beteenden som medför faktisk skada eller allvarligt hotar den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas, dvs. man bör undvika kriminalisering av ett beteende i ett omotiverat tidigt skede. Beteenden som enbart innebär en abstrakt fara för den rättighet eller det intresse som ska skyddas bör kriminaliseras endast om det är lämpligt med beaktande av den särskilda betydelsen av den rättighet eller det intresse som ska skyddas.
6. EU:s strafflagstiftning bör som huvudregel enbart föreskriva påföljder för uppsåtliga gärningar.

7. Oaktsamt handlande bör kriminaliseras när en bedömning i det enskilda fallet visar att detta är lämpligt med beaktande av den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas är av särskild relevans, till exempel när det rör sig om grov oaktsamhet som innebär fara för människors liv eller orsakar allvarlig skada.
8. En gärning som har begåtts utan uppsåt eller oaktsamhet, dvs. strikt ansvar, bör inte kriminaliseras i EU:s strafflagstiftning.
9. Kriminaliseringen av anstiftan och medhjälp till uppsåtliga brott bör normalt följa på kriminaliseringen av huvudbrottet. Försök att begå ett uppsåtligt brott bör kriminaliseras om det är nödvändigt och står i rimlig proportion till huvudbrottet. Hänsyn bör tas till de olika nationella rättsordningarna.
10. När det har fastställts att straffrättsliga påföljder för fysiska personer bör inkluderas kan det i vissa fall vara tillräckligt att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder och överlämna åt varje medlemsstat att besluta om påföljdsnivåerna. I andra fall kan det behövas en ytterligare tillnärmning av påföljdsnivåerna. I dessa fall bör man mot bakgrund av Lissabonfördraget beakta rådets slutsatser av den 2 april 2002 om den metod som ska tillämpas vid tillnärmning av påföljder.
11. Så snart det har fastställts att straffrättsliga bestämmelser bör antas, antingen som enda möjlighet eller som ett alternativ, finns ett behov av att föreskriva en uppsättning samverkande regler, till exempel bestämmelser om juridiska personers ansvar. Det kan också finnas ett behov av att särskilja mellan ett beteende som bör förbjudas men som inte nödvändigtvis måste betraktas som ett brott och ett beteende som bör kriminaliseras.
12. Modellbestämmelserna bör vägleda rådets framtida arbete med lagstiftningsinitiativ som kan innehålla straffrättsliga bestämmelser.

### 6.4.3 Manifest för en europeisk kriminalpolitik

År 2008 bildade ett antal rättsvetare från ett tiotal EU-länder, däribland professor Petter Asp vid Stockholms universitet, en forskningsgrupp med syfte att kritiskt granska EU:s kriminalpolitik. Gruppen, som går under namnet European Criminal Policy Initiative, arbetade fram ett manifest för en europeisk kriminalpolitik, vilket i december 2009 publicerades elektroniskt i sju språkversioner ([www.zis-online.com](http://www.zis-online.com)). Manifestet publicerades därefter också i en rad nationella tidskrifter (se bl.a. JT 2009/10 nr 4 s. 974 ff.).

Manifestet, som fokuserar på samarbetet rörande den materiella straffrätten, är uppbyggt kring ett antal grundläggande principer. Det argumenteras för att vidareutvecklingen av det straffrättsliga samarbetet måste bygga på respekt för följande (se manifestet och P. Asp, T. Elholm, D. Frände, JT 2009/10 nr 4 s. 971):

1. *Principen om ett legitimt skyddsintresse.* EU-straffrättsliga åtgärder ska vidtas endast för att skydda grundläggande intressen som kan härledas ur fördragen, får inte stå i strid med grundläggande rättigheter och ska riktas mot beteenden som innefattar påtaglig fara eller skada på samhälle eller individer.
2. *Ultima ratio-principen.* EU-straffrättsliga åtgärder ska vidtas endast om det är nödvändigt för att skydda grundläggande intressen och om andra åtgärder än straffrättsliga har visat sig vara otillräckliga för att skydda det ifrågavarande intresset.
3. *Skuldprincipen.* EU-straffrättsliga åtgärder ska, utan undantag, baseras på individuell skuld.
4. *Legalitetsprincipen.* EU-straffrättsliga åtgärder ska, utan undantag, leva upp till de krav som följer av legalitetsprincipen och dess underprinciper.
5. *Subsidiaritetsprincipen.* EU-straffrättsliga åtgärder ska vidtas endast om målet med åtgärden inte kan nås genom åtgärder på nationell nivå.
6. *Koherensprincipen.* Vid vidtagande av EU-straffrättsliga åtgärder ska den europeiske lagstiftaren särskilt beakta intresset av att den inre koherensen i de nationella straffsystemen bevaras.

De principer som formuleras i manifestet är fast förankrade i och kan härledas ur EU-rätten med dess grundvärden och allmänna



rättsprinciper (se a.a. s. 971 f.). Tanken är att principerna ska kunna utgöra ett slags måttstock för en kontinuerlig bevakning och bedömning av den europeiska kriminalpolitiken. Manifestet innehåller också ett annex i vilket de olika principerna används för att bedöma olika straffrättsliga rättsakter som har föreslagits eller antagits av EU. Denna del av manifestet är ett "levande dokument" på så sätt att avsikten är att den ska uppdateras efter hand som nya straffrättsliga rättsakter aktualiseras.

#### 6.4.4 Kommissionens meddelande om en straffrättslig strategi i EU

Den 20 september 2011 offentliggjorde kommissionen ett meddelande med titeln *Mot en straffrättslig strategi i EU*. I meddelandet beskrev kommissionen för första gången den strategi och de principer som den avser att tillämpa när den använder straffrättslig lagstiftning på EU-nivå för att stärka genomförandet av EU:s politik och skydda medborgarnas intressen. I ett pressmeddelande som lämnades samma dag angavs att kommissionen med meddelandet om en straffrättslig strategi följde upp ett löfte från EU:s kommissionär med ansvar för rättvisa, Viviane Reding, om att vidta åtgärder på området, samtidigt som den beaktade de önskemål från rättstillämpare och akademiker om en mer konsekvent hantering av straffrätten på EU-nivå som hade kommit till uttryck genom manifestet från European Criminal Policy Initiative.

Till de viktiga vägledande kriterierna för straffrättslig lagstiftning på EU-nivå, som kommissionen angav i meddelandet, hör följande:

1. Straffrättsliga åtgärder måste alltid vara en sista utväg.
2. Straffrättsliga påföljder ska reserveras för särskilt allvarliga brott.
3. Straffrättsliga åtgärder måste beakta skyddet av de grundläggande rättigheterna: ny lagstiftning förutsätter full respekt för de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna.
4. Varje beslut om vilken typ av straffrättslig åtgärd eller påföljd som ska antas måste åtföljas av tydligt faktaunderlag och fattas med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen anförde att den, i samarbete med Europaparlamentet och rådet, kommer att utarbeta gemensamma standardformuleringar som kan användas i framtida straffrättslig lagstiftning för att garantera enhetlighet och konsekvens. Vidare angav kommissionen att den kommer att inrätta en expertgrupp som kan hjälpa till att samla in faktaunderlag om vissa brotts gränsöverskridande natur eller verkningar.

## 6.5 Europakonventionen

När det gäller frågorna om och hur olika repressiva metoder får eller bör användas är en naturlig utgångspunkt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) den 4 februari 1952 jämte tilläggsprotokoll. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag och är därmed direkt tillämplig här i landet. Lagar och föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har kompetens att pröva om det har förekommit kränkningar av konventionen i något av medlemsländerna. Om domstolen finner att en sådan har ägt rum, kan den dessutom döma ut ett skadestånd till den som har drabbats.

Det är genom Europadomstolens praxis som konventionen får sitt egentliga innehåll. Europadomstolen tolkar konventionens begrepp autonomt. När det t.ex. gäller begreppet "criminal charge" ("anklagelse för brott") är det inte ensamt avgörande hur det nationella rättssystemet klassificerar ett brott, utan begreppet har av domstolen getts en självständig och allmängiltig tolkning (se vidare nedan).

Europadomstolens tolkning av konventionen är vidare dynamisk. Domstolen har upprepade gånger uttalat att konventionen är ett levande instrument som måste tolkas i ljuset av de rådande samhällsförhållandena. Som påpekas i det norska betänkandet *Fra bot till bedring* (NOU 2003:15, s. 93) innebär det dynamiska tolkningssättet att det är osäkert dels hur långt konventionen sträcker sig i dag, dels vilket rättsläge som kan komma att uppstå genom senare rättsutveckling.

En besvärlig fråga för medlemsstaterna blir därför vilken tolkningsmarginal man ska räkna med vid införande av nya regler och

vid övervägande av om ett befintligt regelverk behöver ändras för att bli förenligt med konventionen.

Flera av bestämmelserna i konventionen och dess tilläggsprotokoll kan ha betydelse för frågor om användande av repressiva metoder. Till dem som här är av störst intresse och därför ska beröras närmare i det följande hör artikel 6 som ställer krav på domstolsprövning och rättssäker process, artikel 7 som innehåller krav på lagstöd för att få döma till straff och förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag, samt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 som innehåller förbud mot dubbelbestraffning.

Enligt Europakonventionens artikel 1 ska konventionsparterna garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i avdelning I i konventionen. Att konventionen omfattar alla fysiska personer står klart. Frågan om konventionen också omfattar juridiska personer kan däremot inte besvaras generellt. Ett flertal av fri- och rättigheterna kan ju uppenbarligen inte tillkomma en juridisk person, t.ex. rätten till liv och rätten att ingå äktenskap. Beträffande andra är det däremot fullt tänkbart att även juridiska personer kan åtnjuta dem, t.ex. yttrande- och föreningsfrihet. Frågan om i vilken mån juridiska personer skyddas får därför avgöras i förhållande till varje enskild artikel. Det synes inte råda någon tveksamhet om att artikel 6 tillämpas också till skydd för juridiska personer (se W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, 2010, s. 143 och NOU 2003:15, s. 94 f.).

Artikel 6 i Europakonventionen har följande lydelse:

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:

- a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
- b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
- d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom och att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Artikel 6 p. 1 lägger fast rätten till domstolsprövning och de generella rättssäkerhetsprinciper som gäller för domstolsförfarandet. Den är tillämplig såväl på förfaranden som gäller tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter som på förfaranden som avser anklagelse för brott. Artikelns övriga punkter gäller däremot enbart den sistnämnda typen av förfaranden. I p. 2 fastslås den allmänna principen att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom mot honom. Principen brukar kallas oskuldspresumtionen. I p. 3 uppställs vissa minimigarantier som gäller i fråga om rättegången i brottmål.

I fråga om anklagelser för brott är alltså hela artikel 6 tillämplig. Som nämnts ovan har begreppet "anklagelse för brott" ("criminal charge") av Europadomstolen getts en autonom tolkning. I fallet *Engel m.fl. mot Nederländerna* (no. 5100/71 m.fl., den 8 juni 1976), som avsåg frågan om disciplinära förfaranden skulle anses gälla anklagelser för brott, uppställde domstolen tre kriterier – de s.k. Engelkriterierna – av betydelse för vad som är en brottsanklagelse enligt artikel 6. Kriterierna har senare tillämpats av Europadomstolen i ett flertal ytterligare fall. I korthet handlar det om klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet. Det är tillräckligt att ett av kriterierna är uppfyllt för att artikeln ska vara tillämplig.

Det första kriteriet, *klassificeringen i den nationella rätten*, innebär att om en förseelse klassificeras som ett brott i den nationella rätten är det tillräckligt för att förseelsen också ska betraktas som brott i konventionens mening. Konventionsstaterna är fria att genom lag göra vilken klandervärd handling som helst till ett brott,

och när det skett blir alltså artikel 6 tillämplig på förfarandet. Där-  
emot är det inte avgörande för bedömningen enligt konventionen  
att en företeelse enligt inhemsk rätt inte klassificeras som brott.  
Den nationella klassificeringen är då visserligen en naturlig utgångs-  
punkt vid bedömningen enligt konventionen, men detta är bara en  
av de relevanta omständigheterna.

Normalt är det de två övriga kriterierna, gärningens natur samt  
påföljdens natur och stränghet, som är de mest betydelsefulla. För  
kriteriet *gärningens natur* är bestämmelsens räckvidd och syfte av  
betydelse. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla med-  
borgare och inte endast till en särskild grupp (t.ex. offentliga  
tjänstemän, läkare eller advokater) talar det för att det rör sig om  
brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestäm-  
melsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera  
för skada är handlingen till sin natur straffrättslig. När det gäller  
kriteriet *påföljdens natur och stränghet* görs bedömningen i för-  
hållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och  
inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.  
En frihetsberövande påföljd bör i allmänhet medföra att gärningen  
hänförs under artikel 6, medan typiska disciplinstraff som suspension  
och varning talar i motsatt riktning.

Frågan om ringare ordningsföreseelser eller administrativa för-  
seelser borde falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6 har  
prövats av Europadomstolen i flera fall. Målet *Öztürk mot Tyskland*  
(no. 8544/79, den 21 februari 1984) avsåg en trafikföreseelse som  
enligt tysk rätt inte betraktades som ett brott utan som en ordnings-  
föreseelse (*Ordnungswidrigkeiten*). Trots detta fann Europadom-  
stolen att det var fråga om en gärning som belagts med påföljd i  
avskräckande och bestraffande syfte och detta gjorde gärningen till  
ett brott vid tillämpningen av artikel 6. I de senare fallen *Lutz mot*  
*Tyskland*, som avsåg trafikföreseelse (no. 9912/82, den 25 augusti  
1987), och *Belilos mot Schweiz*, som avsåg brott mot kommunalt  
polisreglemente (no. 10328/83, den 29 april 1988), intog domstolen  
samma ståndpunkt.

Europadomstolen har i många avgöranden ansett att skatte-  
tillägg som påförs en skattskyldig som påföljd för lämnande av  
oriktiga eller ofullständiga uppgifter till ledning för beskattning,  
utgör en påföljd för brott på vilken artikel 6 är tillämplig. Ett par av  
avgörandena har avsett det svenska skattetillägget, *Janosevic mot*  
*Sverige* (no. 34619/97, den 23 juli 2002) samt *Västberga Taxi Aktie-*  
*bolag och Vulic mot Sverige* (no. 36985/97, den 23 juli 2002). Att

artikel 6 är tillämplig på förfarandet rörande skattetillägg hade både Högsta domstolen och Regeringsrätten kommit fram till redan före Europadomstolens avgöranden (NJA 2000 s. 622 samt RÅ 2000 ref. 66 I och 2001 not 10).

Ett franskt system för registrering av trafikförseelser var föremål för Europadomstolens bedömning i *Malige mot Frankrike* (no. 27812/95, den 23 september 1998). Systemet innebar i huvudsak att varje körkortsinnehavare initialt tilldelades ett visst antal poäng, från vilka avdrag gjordes om körkortsinnehavaren befanns skyldig till trafikförseelser. Under vissa förutsättningar kunde förlorade poäng återvinnas, men om antalet poäng gick ner till noll ledde detta till automatisk indragning av körkortet. Europadomstolen ansåg att avdraget av poäng var att betrakta som ett tilläggsstraff, varför artikel 6 var tillämplig. I *Escoubet mot Belgien* (no. 26780/95, den 28 oktober 1999) har däremot en provisorisk, omedelbar indragning av körkort med giltighet för en kortare tid i väntan på fortsatt prövning ansetts ha det rent preventiva syftet att hålla farliga bilförare borta från vägarna och därför falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Enligt Europadomstolen skilde sig ett sådant interimistiskt beslut från en slutlig indragning av körkort, som ofta var att betrakta som ett tilläggsstraff och därför omfattades av artikel 6.

Mot bakgrund av de två ovan nämnda avgörandena har det beträffande svenska förhållanden anförts att sådan återkallelse av körkort som åsyftas i 5 kap. 3 § 1–4 och 6 körkortslagen (1998:488) ska ses som påföljd för brott och därmed omfattas av artikel 6 (se H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2012, s. 168).

I målet *Garyfallou AEBE mot Grekland* (no. 18996/91, den 24 september 1997) ansågs artikel 6 vara tillämplig på ett förfarande med administrativa böter, som ålagts ett bolag för brott mot vissa import- och exportbestämmelser. Enligt grekisk rätt var påföljden inte av straffrättslig natur, men de administrativa böterna hade kunnat uppgå till betydande belopp och hade, om de inte betalats, kunna omvandlas till fängelse för bolagets direktörer och dessutom leda till att bolagets tillgångar togs i beslag. I fallet *Inocencio mot Portugal* (no. 2000-I, den 11 januari 2001), som gällde administrativa böter för att vissa byggnadsarbeten utförts utan tillstånd, blev Europadomstolens bedömning den motsatta. Här förelåg inte något egentligt bestraffningssyfte och det fanns ingen risk för frihetsberövande. Artikel 6 ansågs inte tillämplig.

Fallen *Lauko mot Slovakien* (no. 26138/95, den 2 september 1998) och *Kadubec mot Slovakien* (no. 27061/95, den 2 september 1998) avsåg båda böter som ålagts av administrativ myndighet som påföljd för mindre brott. I det ena fallet rörde det sig om ogrundade beskyllningar mot grannar och i det andra fallet om bullersamt och störande uppträdande och vägran att lyda polisen. Syftet med böterna var punitivt och Europadomstolen fann att artikel 6 var tillämplig.

I Hans Danelius kommentar till Europakonventionen konstateras att ersättandet av straff för ringare förseelser med en administrativ sanktion alltså inte leder till att garantierna enligt artikel 6 p. 1 upphör att gälla. Tvärtom finns rätten till muntlig förhandling inför domstol och till ett kontradiktoriskt förfarande i princip kvar även om straffet för en viss handling ersätts med en administrativ sanktion. Vidare anförs i kommentaren att artikel 6 p. 1 inte hindrar att man använder ett förenklat förfarande, som t.ex. strafföreläggande eller ordningsföreläggande, under förutsättning att den person som träffas av en påföljd har möjlighet att på begäran få saken prövad av domstol under iakttagande av normala rättssäkerhetsgarantier. Sker ingen hänvändelse till domstol kan personen anses ha avstått från sin rätt enligt artikel 6 p. 1. (Se a.a. s. 168.)

I det norska betänkandet *Fra bot til bedring* (NOU 2003:15, s. 98) uttalas att kärnområdet för begreppet anklagelse för brott är sanktioner som enligt norsk rätt är straff. Beträffande vissa andra reaktionstyper, som inte formellt utgör straff, anförs följande. Till att börja med konstateras att administrativt påförda ekonomiska sanktioner av olika slag, bl.a. avgift för trafiköverträdelser och tilläggsskatt, har ansetts utgöra påföljd för brott och att samma sak gäller förlust av offentligt stöd. Vidare anförs att administrativa återkallelser av offentliga tillstånd som inte har ett bestraffande syfte, utan där det huvudsakliga skälet för återkallelsen är oskicklighet hos tillståndsinnehavaren, inte har bedömts som påföljder för brott. Sådana åtgärder, t.ex. indragning av läkar- och advokatlicenser och utskänkningstillstånd, har dock bedömts avse civila rättigheter och skyldigheter (vilket innebär att artikel 6 p. 1 är tillämplig). Europadomstolen har däremot i mål om indragning av körkort bedömt att återkallelse av tillstånd i bestraffande syfte avser påföljd för brott.

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis om vad som utgör anklagelser för brott har i doktrinen framförts åsikten att de svenska sanktionsavgifterna normalt ska presumeras utgöra brottsanklagelser

i konventionens mening (se W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, 2010, s. 153).

Att ett förfarande anses gälla tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse för brott får alltså till följd att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6.1 måste uppfyllas. Mest grundläggande är rätten till domstolsprövning. Domstolsförfarandet ska vidare vara utformat så att vissa krav tillgodoses, bl.a. ska processen i allmänhet vara offentlig och muntlig och domstolsprövningen ska ske inom skäligen tid. Förfarandet ska också vara korrekt och rättvist mot den enskilde ("fair hearing"). Detta innefattar bl.a. att part ska få tillfälle att bli hörd av domstolen, för att på så sätt få en chans att övertyga domstolen om sin sak. Dessutom anses normalt gälla ett krav på likställighet (equality of arms) och kontradiktoriskt förfarande, dvs. att båda parter får tillgång till allt material och bereds tillfälle att kommentera detta.

Om förfarandet avser anklagelse för brott måste dessutom minimirättigheterna i artikel 6 p. 3 uppfyllas. Dessa innebär en precisering av kravet på "fair hearing" när det gäller sådana förfaranden. Det handlar bl.a. om rätt att bli underrättad om anklagelsen, rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, rätt att försvara sig personligen eller genom ombud, rätt att förhöra vittnen och rätt att vid behov få kostnadsfritt biträde av tolk.

För förfaranden som avser brottsanklagelser gäller dessutom den viktiga rättssäkerhetsprincip som kommer till uttryck genom den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6 p. 2. Principen innebär att ingen ska betraktas som skyldig till brott utan att domstol har konstaterat personens skuld efter ett förfarande i vilket han eller hon fått tillfälle att försvara sig mot anklagelsen och som även i övrigt motsvarat kravet på en rättvis rättegång (se H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2012, s. 309).

En följd av oskuldspresumtionen är att åklagaren har bevisbördan och att varje tvivel i skuldfrågan ska komma den tilltalade till godo.

Frågan om en rättslig presumtion, enligt vilken en person under vissa omständigheter har begått ett brott, kan accepteras enligt artikel 6 p. 2 har varit föremål för Europadomstolens prövning i flera fall.

I *Salabiaku mot Frankrike* (no. 10519/83, den 7 oktober 1988) ansågs en presumtion om skuld vara tillåten. Den som passerade fransk tull med förbjudet gods presumerades ha haft uppsåt att



smuggla och straffansvar kunde endast undgås om personen kunde påvisa s.k. force majeure. Europadomstolen uttalade bl.a. att faktiska och rättsliga presumtioner inte är förbjudna enligt konventionen men att de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig. När det gällde Salabiaku hade de franska domstolarna varit försiktiga i sin tillämpning av presumptionen och de hade beaktat omständigheter som tytt på att personerna i fråga faktiskt hade handlat med uppsåt. Europadomstolens slutsats blev därför att den franska presumptionen rörande uppsåt i smugglingsmål inte hade tillämpats på sådant sätt att oskuldspresumtionen hade kränkts. Domstolen uttalade sig i målet även om strikt ansvar, dvs. ett ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Domstolen framhöll därvid att konventionsstaterna i princip under vissa villkor äger rätt att låta endast objektiva faktorer som sådana leda till straff och att exempel på detta också finns i de olika konventionsstaternas rättssystem.

I fallet *Falk mot Nederländerna* (no. 66273/01, den 19 oktober 2004) har Europadomstolen funnit att en presumtion att ägaren till en bil är skyldig till trafikförseelser som begås med bilen inte är oförenlig med artikel 6 p. 2, under förutsättning att det finns tillräckliga möjligheter att vid domstol föra motbevisning mot presumptionen.

Frågan om åläggande av skattetillägg enligt svensk rätt kan anses strida mot artikel 6 p. 2, eftersom denna påföljd inte är beroende av att den skattskyldige visats ha handlat med uppsåt eller oaktsamhet, har analyserats av Regeringsrätten i *RA 2000 ref. 66*. Regeringsrätten anförde att det får hållas för troligt att Europadomstolen när det gäller tillåtligheten från konventionssynpunkt av ett strikt straffrättsligt ansvar för en handling kommer att uppställa i huvudsak samma krav som den uppställde i Salabiaku-målet för att godta ansvar som grundas på presumtioner. Enligt Regeringsrätten innebär det att ansvaret inte får utkrävas helt automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda utan att den enskilde måste, för att någon konflikt med oskuldspresumtionen inte ska uppkomma, ha möjlighet till någon form av försvar som grundas på subjektiva förhållanden. Vad gällde skattetilläggen ansåg Regeringsrätten att eftergiftsgrunderna, även om de inte är helt jämförbara med de ansvarsförutsättningar som de subjektiva rekvisiten utgör inom straffrätten, sammantaget med de fall där skattetillägg faller bort på rent objektiva grunder, får anses ge den skattskyldige sådana

möjligheter att i förekommande fall undgå skattetillägg att någon konflikt inte uppkommer med Europakonventionens oskuldspresumtion. Enligt Regeringsrättens mening borde dock som en allmän förutsättning gälla att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om skattetillägget bör undanröjas eller efterges.

Europadomstolen har i de tidigare nämnda fallen *Janosevic* och *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic*, båda *mot Sverige*, intagit i huvudsak samma hållning som Regeringsrätten i den aktuella frågan.

I RÅ 2004 ref 17 har Regeringsrätten tillämpat de principer som gäller för skattetillägg även på annan administrativ avgift av bestraffningskaraktär. Det handlade om särskild avgift som enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan utgå när en person med insynsställning i aktie marknadsbolag underlåter att inom viss tid anmäla förändrat innehav av aktier i bolaget. I fallet fann Regeringsrätten att avgiften utgjorde en brottsanklagelse och att då gällande lag gav otillräckliga möjligheter till subjektiva bedömningar. Med hänvisning till RÅ 2000 ref 66 gjorde Regeringsrätten en extensiv tillämpning av lagens jämningsbestämmelse.

Wiweka Warnling-Nerep tar i *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet* (2010, s. 151 f.) upp frågan om en i lag uppställd presumtion om skuld, eller annorlunda uttryckt ett rent strikt eller objektivet ansvar – något som ofta kännetecknar de svenska sanktionsavgiftssystemen – kan accepteras med avseende på Europakonventionens oskuldspresumtion. Med hänvisning till Europadomstolens praxis besvarar hon frågan jakande, men tillägger att det måste under alla omständigheter finnas möjligheter att i domstol föra motbevisning mot presumtionen. Enligt hennes bedömning är konventionskraven uppfyllda förutsatt att en domstol i samband med överklagande bereds tillfälle att beakta subjektiva omständigheter i det enskilda fallet. Detta görs normalt genom ett jämningsförfarande, men variationer är tänkbara. (Se W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, 2010, s. 151 f.)

Även Suzanne Wennberg har konstaterat att det av Europakonventionen inte följer något absolut krav på att uppsåt eller oaktsamhet måste påvisas (se *Juridisk Tidskrift* 2003/04, s. 605).

Artikel 7 i Europakonventionen har följande lydelse:

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.
2. Denna artikel skall inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

I artikel 7 kommer den straffrättsliga legalitetsprincipen till uttryck. Ingen får straffas utan stöd i lag och retroaktiv tillämpning av strafflag är förbjuden. Det grundläggande kravet i artikeln är att bestraffning måste ha sådant stöd i lag att straffet är förutsebart när gärningen utförs.

Artikeln bygger på begrepp som "brott" och "straff" och liksom på andra ställen i konventionen är det fråga om autonoma begrepp. Tolkningen av begreppet "brott" i artikel 7 bör i princip ske på samma sätt som i artikel 6 (se ovan om Engelkriterierna), vilket innebär att en gärning som inte är ett brott i nationell rätt ändå kan vara att anse som ett brott vid tillämpningen av artikel 7, därför att det är en handling som lagstiftaren velat motverka genom sanktioner eller därför att den påföljd som kan följa på handlingen är så allvarlig att den bör omfattas av konventionens skydd. Den autonoma tolkningen av begreppet "straff" innebär att begreppet enligt artikel 7 kan omfatta påföljder som enligt nationell rätt inte är straff men som har samma funktion som straff och för den enskilde medför konsekvenser av ungefär samma slag som ett typiskt straff. (Se H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2012, s. 337 f.)

Det kan påpekas att även i fall där det rör sig om brott och artikel 7 således i princip är tillämplig kan det ibland vara oviss om en viss påföljd ska anses som straff och därför omfattas av retroaktivitetsförbudet. Exempelvis är det inte tydligt hur indragning av tillstånd att bedriva viss verksamhet ska bedömas. Den typen av administrativa åtgärder kan ibland anses utgöra påföljder för visst beteende, men syftet kan samtidigt sägas vara att skydda andra personer mot risker. Dessutom kan indragning av tillstånd i många fall ske utan att det är fråga om en reaktion på ett olämpligt beteende. (Se a.a. s. 338.)

Artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7 har följande lydelse:

1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.
2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.
3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.

Artikeln ställer krav på att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak (*ne bis in idem*). Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger brukar också benämnas dubbelbestraffningsförbudet.

För att en tidigare dom ska hindra ny lagföring måste det vara fråga om en slutlig lagakraftgående dom.

Europadomstolens autonoma tolkning av konventionsbegrepp som "straff" och "brottmålsrättegång" innebär att förbudet mot dubbelbestraffning kan var tillämpligt även när något av de två förfarandena, eller båda, avser åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff enligt den nationella rätten, såsom exempelvis administrativa sanktioner och viten (ang. sistnämnda, se bl.a. prop. 2007/08:107 s. 24 där det anges att artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 kan komma att aktualiseras i sådana fall då vite kombineras med t.ex. ett bötesstraff eller en administrativ sanktionsavgift).

Dubbelbestraffningsförbudet skyddar mot *nytt* brottmålsförfarande. Samtidiga förfaranden innebär däremot inte någon kränkning av Europakonventionen (se *Fra bot til bedring*, NOU 2003:15, s. 115 f.). Det finns inget hinder mot att i samma förfarande döma till exempelvis både fängelse och böter. På motsvarande sätt kan också straff och administrativ sanktion påföras samtidigt. I fallet *R.T. mot Schweiz* (no. 31982/96, den 30 maj 2000) hade vägtrafikmyndigheterna i Schweiz den 11 maj 1993 dragit in klagandens körkort för en period om fyra månader p.g.a. promillekörning. Den 9 juni ålades klaganden böter och två veckors villkorligt fängelse av åklagarmyndigheten. Indragningen av körkortet överklagades, men

inte åläggande av böter och villkorligt fängelse. Frågan var om sistnämnda avgörande, sedan den vunnit laga kraft, spärrade för indragning av körkortet. Europadomstolen, som fann att det inte förelåg någon kränkning av dubbelbestraffningsförbudet, anförde att de schweiziska myndigheterna bara fastställde de tre olika sanktioner som anvisades av lagen för överträdelsen i fråga, nämligen fängelse, böter och indragning av körkort. Sanktionerna utfärdades samtidigt av två olika myndigheter, en straffrättslig och en administrativ. Det kunde därför inte sägas vara fråga om upprepade brottmålsförfaranden i strid med artikel 4 i tilläggsprotokoll 7. Fallet visar att när det gäller vad som räknas som "samtidigt" kan viss tidsförskjutning accepteras.

För att dubbelbestraffningsförbudet ska aktualiseras måste vidare de två förfarandena gälla samma brott. Vilka kriterier som gäller för att ett senare förfarande ska anses gälla samma brott som ett tidigare förfarande är omdiskuterat och Europadomstolens praxis i frågan har varit minst sagt motsägelsefull.

I fallet *Gradinger mot Österrike* (no. 15963/90, den 23 oktober 1995) hade Gradinger åtalats och dömts för att han under bilkörning vållat annans död. Som en försvärande omständighet hade åberopats att han kört bilen under påverkan av alkohol, men domstolen fann inte denna omständighet styrkt. Senare ålades Gradinger av förvaltningsmyndighet ett bötesstraff enligt vägtrafiklagen för att han kört bilen under påverkan av alkohol. Europadomstolen fann att det var samma gärning som bedömts två gånger och att förbudet mot dubbelbestraffning hade överträtts.

I *Oliveira mot Schweiz* (no. 25711/94, den 30 juli 1998) dömdes Oliveira först för hastighetsförseelse och därefter för vållande till kroppsskada med avseende på samma bilkörning. Europadomstolen ansåg att det inte förelåg något hinder mot dubbla förfaranden, även när fråga var om en och samma gärning, om dessa avsåg skilda brott.

Europadomstolen medgav i fallet *Franz Fischer mot Österrike* (no. 37950/97, den 29 maj 2001) att dess tidigare rättspraxis i de båda ovan nämnda rättsfallen kunde anses motsägelsefulla. I det aktuella fallet hade Fischer ålagts ett administrativt straff för att han kört bil under påverkan av alkohol. Senare dömdes han för vållande till annans död, varvid det som straffskärpande omständighet angavs att han före körningen hade berusat sig med alkohol. Europadomstolen ansåg att Fischer hade åtalats och dömts två gånger för samma handling eftersom de element som konstituerade

det administrativa brottet och den speciella omständighet som utgjort grund för straffskärpning i brottmålet sammanföll.

Fallet *Aşci mot Österrike* (no. 4483/02, den 19 oktober 2006) handlade om en man som hade varit inblandad i bråk med en polisman. Mannen hade först ålagts straff för aggressivt uppträdande mot polismannen och sedan dömts för våldsamt motstånd och misshandel med avseende på samma incident. Enligt Europadomstolen rörde det sig om straff för olika gärningar. Europadomstolen fann också att, även om man skulle anse det vara fråga om en och samma gärning, så skilde sig de brott som mannen hade dömts för åt i avgörande hänseenden. Någon kränkning av förbudet mot dubbelbestraffning förelåg därför inte.

I fallet *Rosenquist mot Sverige* (no. 60619/00, den 14 september 2004) prövade Europadomstolen frågan om skattetillägg och ett följande åtal för skattebrott med avseende på samma felaktigheter i de uppgifter som lämnats en skattemyndighet strider mot dubbelbestraffningsförbudet. Europadomstolen pekade på att det för straffrättsligt ansvar, men inte för skattetillägg, krävs uppsåt eller grov oaktsamhet och att de aktuella påföljderna har olika ändamål. Gärningarna skilde sig därför åt i väsentliga element, varför det inte stred mot artikel 4 att döma för skattebrott efter det att beslut först fattats om skattetillägg.

I *NJA 2004 s. 840* kom Högsta domstolen, med hänvisning till Europadomstolens avgörande i målet *Rosenquist mot Sverige*, fram till att ett slutligt beslut om miljöstraffsavgift inte hindrar senare prövning av åtal för samma gärning.

*Carlberg mot Sverige* (no. 9631/04, den 27 januari 2009) avsåg förhållandet mellan bokföringsbrott och skattetillägg. Europadomstolen ansåg inte att det förelåg dubbelbestraffning eftersom bokföringsskyldigheten är en separat skyldighet som inte är beroende av att bokföringen används för att bestämma skattskyldighet. Utan att det fick betydelse för domstolens avgörande uttalade denna sig om betydelsen av att bokföringsbrottet till skillnad från skattetillägget innehåller ett subjektivt rekvisit. Enligt Europadomstolen utgör de subjektiva rekvisiten ingen grund för att skilja två brott åt i den mening som avses i artikel 4.

I *Zolotukhin mot Ryssland* (no. 14939/03, den 10 februari 2009) gjorde Europadomstolen i stor kammare generella uttalanden om innebörden av förbudet mot dubbelbestraffning. Domstolen redovisade sin egen praxis vad avser tillämpningen av artikel 4 och konstaterade att flera metoder använts för att bedöma om det är fråga

om ett eller flera brott. Då förekomsten av olika metoder skapar rättsosäkerhet fann domstolen skäl att ge en harmoniserad tolkning av begreppet "same offence" i artikel 4. Enligt domstolen ska artikeln tolkas som ett förbud mot åtal eller rättegång mot en person för ett andra brott i den mån det grundas på samma fakta ("identical facts") eller fakta som i allt väsentligt är desamma ("facts which are substantially the same") som de som ligger till grund för det första brottet. Domstolens undersökning ska inrikta sig på de fakta som utgör ett antal konkreta faktiska omständigheter, gäller samma person och hänger samman i tid och rum. Det rör sig om de fakta som måste visas för att säkerställa en fällande dom eller för att inleda ett straffrättsligt förfarande.

I det aktuella fallet hade Zolotukhin i ett administrativt förfarande dömts för störande uppträdande till tre dagars arrest och därefter åtalats för hotfullt och kränkande uppförande vid samma tillfälle. Europadomstolen fann att de faktiska omständigheterna hade varit väsentligen desamma och att det därför stred mot artikel 4 att Zolotukhin hade åtalats efter det att han slutligt dömts i det första administrativa förfarandet.

De principer som Europadomstolen lade fram i Zolotukhin-målet har senare bekräftats i andra mål. I *Ruotsalainen mot Finland* (no. 13079/03, den 16 juni 2009) hade Ruotsalainen först dömts att böta för att han kört bil med otillräckligt beskattat drivmedel och senare påförts straffskatt för samma handlande. En kränkning av förbudet mot dubbelbestraffning ansågs ha skett. Så bedömdes också vara fallet i *Maresti mot Kroatien* (no. 55759/07, den 25 juni 2009). Maresti hade först dömts för störande uppträdande på allmän plats och sedan för misshandel vid samma tillfälle. Även i fallet *Tsonuyov Tsonnev mot Bulgarien* (no. 2376/03, den 14 januari 2010) fann Europadomstolen att dubbelbestraffningsförbudet hade kränkts. Tsonnev bötfölls enligt lokala ordningsregler för att ha tagit sig in i en annan persons hem och slagit den som bodde där. Senare dömdes han för misshandel och hemfridsbrott avseende samma händelse.

Mot bakgrund av Zolotukhin-målet och de skärpta krav som Europadomstolen där ställer upp när det gäller dubbelbestraffningsförbudet synes det åter kunna ifrågasättas om de dubbla sanktionerna i skatteärenden är förenliga med artikel 4 (se bl.a. H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2012, s. 615, W. Warnling-Nerep, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, 2010, s. 168

och P. Asp, *Ne bis in idem*, Nordisk Tidsskrift för Kriminalvidenskap 2010, s. 516).

Både Regeringsrätten (numera benämnd Högsta förvaltningsdomstolen) och Högsta domstolen har dock i avgöranden efter Zolotukhin-domen hållit fast vid uppfattningen att det svenska systemet med skattetillägg och separat bestraffning för skattebrott inte strider mot artikel 4.

I *RA 2009 ref. 94* fann Regeringsrätten att det inte stred mot Europakonventionen att en skattskyldig påfördes skattetillägg efter det att han hade dömts för skatteförseelse. Regeringsrätten pekade i domen på särdragen i svensk lagstiftning, som innebär en samordning av påföljder, dvs. att Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol vid beslut om skattetillägg ska ta hänsyn till om den skattskyldige har fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen och att en brottmålsdomstol vid straffmätningen ska ta hänsyn till tidigare ålagt skattetillägg.

I *NJA 2010 s. 168 (I och II)* prövade Högsta domstolen om ett lagakraftvunnet beslut om skattetillägg utgjorde hinder mot lagföring enligt åtalet. Högsta domstolen konstaterade att Europadomstolens dom i fallet Zolotukhin och de efterföljande domar där slutsatserna i den domen bekräftats innebär att tidigare praxis när det gäller bedömningen av vad som utgör samma "brott" enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 numera måste anses överspelad. Vidare fick det anses som uteslutet att Europadomstolen med tillämpning av sin nya praxis skulle anse att förfaranden som gäller sanktioner för samma oriktiga uppgiftslämnande med hänsyn till skillnader i de subjektiva rekvisiten inte avsåg samma "brott". Högsta domstolen anförde att Europadomstolens praxis lämnar visst utrymme för att ha flera sanktioner för samma "brott" som också kan beslutas om av olika organ vid skilda tillfällen. En förutsättning för att med hänvisning till Europakonventionen underkänna en ordning som gäller enligt intern svensk reglering bör vara att det finns klart stöd för detta i konventionen eller Europadomstolens praxis. Enligt Högsta domstolen saknades ett sådant stöd för att generellt underkänna det svenska systemet med två förfaranden.

I mars 2012 tillsatte regeringen Utredningen om stärkt rätts-säkerhet i skatteförfarandet, som bl.a. ska se över systemet med skattetillägg och skattetillägg med beaktande av Europakonventionen (dir. 2012:14). Uppdraget ska redovisas hösten 2013.



## 6.6 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Ett dokument som också är av intresse när man resonerar om användande av repressiva metoder är Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen, som antogs den 13 februari 1991, omfattar åtta principer för användningen av administrativa sanktioner. Den riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Bakgrunden till rekommendationen är enligt dess ingress att användningen av administrativa sanktioner ökat.

Många administrativa reaktioner som utgör en sanktion enligt rekommendationen, faller även in under Europakonventionens tillämpningsområde. Rekommendationen reglerar i stor utsträckning samma frågeställningar som behandlas i den rättsligt bindande Europakonventionen, men konsumeras ändå inte helt av denna. Dels torde sanktionsbegreppet i rekommendationen vara något vidare än straffbegreppet i konventionen, dels behandlar rekommendationen några frågeställningar som inte behandlas i konventionen. (Se *Fra bot til bedring*, NOU 2003:15, s. 119.)

I Europarådets rekommendation definieras dess tillämpningsområde enligt följande:

This recommendation applies to administrative acts which impose a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not.

These penalties are hereinafter referred to as administrative sanctions.

The following are not considered to be administrative sanctions:

- measures which administrative authorities are obliged to take as a result of criminal proceedings;
- disciplinary sanctions.

I en handbok som är utarbetad i regi av Europarådet finns en del preciseringar när det gäller rekommendationen (se *The Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relation Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*, Council of Europe, European Committee on Legal Co-operation [CDCJ]/Project Group on Administrative Law [CJ-DA], Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996). Handboken är dock inte i sig rättsligt bindande för medlemsstaterna och har inte heller samma vikt som en rekommendation eller en resolution. I handboken

avgränsas sanktionsbegreppet och rekommendationens räckvidd något i punkten 54.2, där bl.a. följande uttalas:

Not all administrative acts placing a burden on or affecting the rights or the interests of private persons are to be considered "sanctions". Such acts can pursue a plurality of goals including the pursuit of public interest and public policy, the protection of the community against an imminent danger (to public health, the quality of the environment, security of employment, etc) by way of preventive measures as well as a punitive goal. Often there might be uncertainty as to which is the prevailing aim of the administrative act. The principles set out here apply only to those administrative acts which mainly aim at sanctioning a transgression of rules, thus discouraging new transgressions from occurring. By way of example, refusal to grant or renew a licence on the grounds that the applicant does not or no longer fulfil the requirements for such licence, is not considered as an administrative sanction. Likewise, prohibitions or the withdrawal of licences need not have punitive character, as they may well be motivated by new norms, for instance in the field of environment protection or public health, etc.

I punkten 54.5 i handboken uttalas vidare följande angående vilka typer av reaktioner som bör betraktas som administrativa sanktioner:

Administrative sanctions may take many forms. Without aspiring to give an exhaustive list, one might mention fines or higher charges, confiscation of goods, closure of an undertaking, a ban on practising an activity, suspension or withdrawal of licences, permits or authorizations necessary to the conduct of a business or industry (see, however, Paragraph 54.2 above), etc. Such sanctions can have very severe consequences for private persons.

I sammanhanget kan nämnas att i den norska utredningen *Fra bot till bedring*, NOU 2003:15, presenteras en definition av begreppet administrativa sanktioner som anges väsentligen överensstämma med Europarådets rekommendation (se s. 20 och s. 120). Enligt utredningen är en sanktion en negativ reaktion som kan påföras av en offentlig myndighet med stöd av lag, som riktar sig mot en begången överträdelse av lag, föreskrift eller individuellt avgörande, och som huvudsakligen eller väsentligen har ett bestraffande syfte. Det framhålls att det karakteristiska för en sanktion är att den är tillbakablickande. Den utlöses av en överträdelse och syftet är att påföra gärningspersonen eller företaget ett ont som en reaktion på överträdelsen. Kan sanktionen påföras av förvaltningen betecknas den som administrativ. Utanför sanktionsbegreppet faller således framåtsyftande åtgärder (i den norska utredningen benämnda *andra förvaltningsåtgärder*) som t.ex. vite.

Principerna i Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner kan sammanfattas enligt följande:

1. Sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktionerna ska framgå av lag.
2. Förbud mot retroaktiv tillämpning.
3. Förbud mot dubbla administrativa sanktioner för samma gärning, om de grundas på en och samma lagregel eller på olika lagregler som har samma skyddsintresse. Om en gärning aktualiserar flera administrativa sanktioner, vilka grundar sig på lagstiftning som skyddar olika intressen, ska hänsyn tas till sanktioner som tidigare har påförts för samma gärning.
4. Krav på snabb handläggning.
5. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande.
6. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa. Han eller hon ska dessutom beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelserna.
7. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten.
8. Det ska vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

## **6.7 Användande av avgift som sanktionsform i Sverige och i några andra länder**

Sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt sedan lång tid tillbaka, men införandet av avgifter på skatteområdet år 1971 brukar ses som inledningen till att sanktionsavgifter började tas i bruk mer allmänt. Utvecklingen därefter har inneburit att sanktionsavgifterna har ökat kraftigt fram till i dag. Vid kartläggningen har konstaterats att det svepte fram en våg av sanktionsväxlingar från straff till avgift på 1970-talet, vilken följdes av ytterligare en våg på 1990-talet. Syftet med sanktionsväxlingarna i den första vågen var i de flesta fallen att skapa förutsättningar för ett effektivare beivrande av bagatellartade massförseelser och för bättre utnyttjande av rättsväsendets resurser. De sanktionsväxlingar som genomfördes

under den andra vägen syftade däremot främst till att ge möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. En fortsättning på trenden att skapa kännbara sanktioner mot juridiska personer har därefter synts i tillkomsten av ett flertal sanktionsavgifter på finansmarknadsområdet under 2000-talets första decennium. (Dessa sanktionsavgifter har dock inte ersatt någon straffsanktion.)

Den utveckling som har skett sedan 1970-talets början har lett till att det i dag finns en stor mängd sanktionsavgifter. Det finns inte någon enhetlig linje för hur avgifterna är utformade eller för förfarandet vid deras tillämpning, vilket förmodligen har sin förklaring i att respektive sanktionsavgiftssystem har "skräddarsytt" för sitt område och sitt syfte. Exempelvis är sanktionsavgiften i vissa fall den enda ifrågakommande sanktionen för en överträdelse, medan i andra fall sanktionsavgiften kan påföras vid sidan av eller i stället för straff. Vidare varierar det subjekt som kan påföras sanktionsavgiften. I vissa fall utpekas en fysisk person, i andra en juridisk person. Många gånger anges subjektet så att det kan avse både fysiska och juridiska personer. Ofta, men inte alltid, kan sanktionsavgiften utgå oberoende av om överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Möjligheterna till jämkning eller befrielse från betalningsskyldighet varierar också i de olika regleringarna. Som ytterligare några exempel på olikheterna mellan regleringarna kan pekas på att en del sanktionsavgifter är beloppsbestämda medan andra är värderelaterade och att vissa sanktionsavgifter beslutas av förvaltningsmyndighet och andra av domstol.

När det gäller införande av sanktionsavgiftssystem synes utvecklingen i Finland och Norge i hög grad likna den i Sverige. I dessa länder har sådana system införts i allt högre utsträckning så att det i dag finns en mängd sanktionsavgifter spridda över olika områden. Vad angår Norge kan nämnas att det pågår ett arbete med att ta fram en reglering med allmänna bestämmelser om administrativa sanktioner (se *Fra bot til bedring*, NOU 2003:15) och att en proposition väntas under hösten 2013. Syftet med att införa en sådan reglering är bl.a. att förenkla regelverket och att skapa bättre förutsättningar för lagstiftaren att vid antagande av nya lagar underlåta eller begränsa nykriminalisering. Dessutom stärks rättssäkerheten när det gäller användande av administrativa sanktioner. (Se a. a. s. 19 ff.)

I Danmark har utvecklingen vad avser sanktionsavgifter sett annorlunda ut. Endast ett fåtal sanktionsavgifter finns, däribland

tilläggsavgift, felparkeringsavgift och uttagande av kontroll- och expeditionsavgift av den som åker kollektivtrafik utan giltig biljett. Det kan påpekas att det i Danmark är möjligt att straffa juridiska personer och att det därför inte torde ha funnits samma behov som i t.ex. Sverige av att införa sanktionsavgifter för att kunna sanktionera juridiska personer. Utöver sanktionsavgifterna omfattar det danska rättssystemet ett flertal andra administrativa sanktioner, men generellt sett synes denna typ av sanktioner ha en relativt liten roll (se *Fra bot til bedring*, NOU 2003:15 s. 128). Yrkesförbud är dock en administrativ sanktion som används i betydligt större utsträckning i Danmark än i Sverige. När det gäller det danska rättssystemet finns också anledning att nämna att enligt en bestämmelse i retsplejeloven (900 §) har domstol i vissa fall möjlighet att underlåta att döma till straff för ett brott och i stället utdela en varning (*advarsel*). Sanktionen används framför allt vid lindriga narkotikabrott, men kan också användas vid brott med högre straffvärden.

Det tyska sanktionssystemet ska också beröras. I slutet av 1960-talet genomfördes betydelsefulla ändringar i detta, vilka bl.a. omfattade sanktionsväxling för en mängd straffbelagda gärningar. Före reformen fanns det tre nivåer av straffbara överträdelse i tysk rätt. Reformen innebar att överträdelse som hörde till den lägsta nivån fördes över från det straffrättsliga systemet till det förvaltningsrättsliga systemet, för att där hanteras som *Ordnungswidrigkeiten*. Efter reformen omfattar det straffrättsliga systemet överträdelse som benämns *Verbrechen* och *Vergehen*. Förstnämnda är ett lagbrott som kan straffas med frihetsstraff i ett år eller mer och sistnämnda är ett lagbrott som kan straffas med kortare frihetsstraff eller böter. Några straffbestämmelser med enbart böter i straffskalan finns efter reformen i princip inte.

*Ordnungswidrigkeiten* sanktioneras administrativt genom att en myndighet påför en avgift. Myndighetens beslut kan överklagas till domstol. I en särskild lag om *Ordnungswidrigkeiten*, som infördes i samband med den ovan nämnda reformen i slutet på 1960-talet, regleras bl.a. frågor om skuld, tillräknelighet, försök, medverkan, avgiftens storlek, betalning av avgiften m.m. Lagen innehåller även regler för förfarandet hos myndigheten och vid överklagande. Proceduren är väsentligt förenklad jämfört med den straffrättsliga hanteringen. Exempelvis är förfarandet hos den beslutande myndigheten skriftligt och vid överklagande till domstol är lagöverträdarens rättigheter begränsade jämfört med i en straffprocess.

Det är inte reglerat vilka typer av överträdelse som ska hanteras straffrättsligt respektive som *Ordnungswidrigkeiten*, utan det är lagstiftaren som bestämmer vilket system för sanktionering som ska användas. Om böter anses som tillräcklig sanktion väljs dock ofta det förvaltningsstraffrättsliga systemet. Det högsta bötesbelopp som kan påföras enligt lagen om *Ordnungswidrigkeiten* är 1 000 euro, men i speciallagstiftning kan högre belopp föreskrivas. Enligt speciallag kan så höga belopp som en miljon euro påföras. Konkurrensrätten är ett område där mycket höga avgifter kan åläggas för *Ordnungswidrigkeiten*. Sammanfattningsvis omfattar det förvaltningsrättsliga systemet inte enbart överträdelse som kan karakteriseras som bagatell- eller massbrottslighet, utan även överträdelse av allvarligare slag.

## 6.8 Brottsförebyggande rådets principer för att ersätta straff med avgift

I slutet av 1970-talet anförde Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i sin rapport *Nytt Straffsystem* (1977:7 s. 349 f.) vissa allmänna principer för att ersätta straff med sanktionsavgift (depenalisering). Principerna innebar bl.a. följande:

1. Depenalisering ska vara ändamålsenlig från kriminalpolitisk synpunkt, dvs. föregås av en prövning om det aktuella beteendet är straffvärt eller om det finns behov av och förutsättningar för att i stället för straff påföra administrativ avgift. Sådan avgift förutsätter att effektiv kontroll kan upprätthållas.
2. Avgiften bör knytas an till ett enkelt objektivet och lätt konstaterbart faktum, t.ex. underlåtenhet att i rätt tid vidta föreskriven åtgärd. Något utrymme för prövning av det subjektiva ansvaret hos den felande bör inte finnas.
3. Systemet ska vara rättvist genom att föreläggandet av avgift ska drabba alla lika som överträder reglerna. Om det ska vara möjligt att efterge avgiften i vissa undantagsfall (t.ex. ursäktliga fall, hänsyn till hög ålder, sjukdom eller handikapp), ska dessa kriterier vara klart preciserade. De bör också uttryckligen framstå som undantag.

4. Avgifterna bör vara anpassade till de överträdelser det är fråga om enligt vissa schabloner. Avgifterna bör vara på förhand bestämda. Om en administrativ avgift relateras till ett mätbart moment i gärningen (t.ex. skattetillägg eller tulltillägg) bör en övre gräns gälla för tillämpligheten.
5. Den som drabbas av en administrativ avgift bör alltid ha rätt att få åtgärden överprövad av högre myndighet eller domstol.

Åklagarutredningen anförde i mitten på 1990-talet att BRÅ:s principer alltså borde kunna anses vägledande (se *Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61, s. 113). Beträffande den sista principen angavs att med hänsyn till senare års tolkning av Europakonventionen torde rätten till domstolsprövning anses obligatorisk.

## 6.9 Regeringens riktlinjer för användande av sanktionsavgifter

I prop. 1981/82:142, som i första hand behandlade frågor om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, tog regeringen upp frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör utformas för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rätts-säkerhet (se a. prop. s. 21 ff.). De riktlinjer som då lades fram har antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen har även hänvisat till dessa riktlinjer på senare tid, bl.a. i en proposition om administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (prop. 2007/08:107, s. 14) och i en skrivelse med generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad (skr. 2009/10:79, s. 46 f.). Riktlinjerna sammanfattas enligt följande i prop. 1981/82:142:

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iakttä i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
5. Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.



6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

## 7 Överväganden om kriterier för kriminalisering

### 7.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad.

När det gäller det närmare innehållet i uppdraget anges i direktiven att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta anges vara att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl som anförs är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. I direktiven anges vidare att det kriminaliserade området måste träffa sådana beteenden som framstår som straffvärda. Det påpekas också att kriminaliseringen av vissa gärningar är djupt förankrad och utgör kärnan av det område som måste vara kriminaliserat, medan vissa typer av oönskade beteenden kan mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder. Även vikten av att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt framhålls.

Mot bakgrund av det anförda anges i direktiven att som utgångspunkter för utredningens ställningstagande ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när denna metod framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.

## 7.2 Inledning

Som redogjorts för i föregående kapitel behandlades frågan om vilka kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). De kriterier som då presenterades godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95: JuU2, rskr. 1994/95:40).

De konstateranden som gjordes av Åklagarutredningen rörande bl.a. straffrättslig inflation och tilltagande kapacitetsproblem för rättsväsendet (se redogörelsen i avsnitt 6.3) synes i betydande mån göra sig gällande även i dag. Även om den officiella statistiken numera snarast pekar på att brottsligheten minskar, fortsätter belastningen på rättsväsendet att vara stor. Den straffrättsliga inflation som Åklagarutredningen konstaterade hade ägt rum under många år, framför allt på det specialstraffrättsliga området, har inte heller upphört eller ens avmattats. Det är den bild av det kriminaliserade områdets utveckling som har framträtt vid den nu genomförda kartläggningen. Visserligen har antalet författningar utanför brottsbalken (BrB) som innehåller straffbestämmelser minskat från cirka 400 år 1989 till cirka 350 år 2011, men det i specialstraffrätten kriminaliserade området synes ändå ha ökat kraftigt mellan de angivna åren, bl.a. till följd av att det i befintliga specialstraffrättsliga författningar har införts fler straffbestämmelser eller gjorts ändringar som inneburit att äldre straffbestämmelsers tillämpningsområden har vidgats.

Även när det gäller tillämpningen av straffbestämmelserna i specialstraffrätten är läget i stort sett oförändrat jämfört med hur situationen var när Åklagarutredningen presenterade sitt betänkande. Då konstaterades (a. bet. s. 107 f.) att ansvarsreglerna i cirka hälften av de specialstraffrättsliga författningarna som var gällande år 1989 över huvud taget aldrig hade tillämpats och att av övriga författningar var det åtskilliga vars ansvarsregler endast hade tillämpats vid några enstaka tillfällen under det närmast föregående årtiondet. En undersökning av de nu gällande specialstraffrättsliga författningarna visar att cirka en tredjedel aldrig har tillämpats och att ytterligare cirka en tredjedel inte har tillämpats under den senaste femårsperioden. Av den återstående tredjedelen är det många författningar som bara tillämpats någon enstaka eller ett fåtal gånger. Liksom på 1990-talet finns det alltså en mycket stor mängd special-

straffrättsliga bestämmelser som inte används alls eller som används ytterst sällan.

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen förde fram (se redogörelsen i avsnitt 6.3) gör sig gällande – med oförminskad styrka – även i dag. Det kan också konstateras att de förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte har infriats. Vid kartläggningen av det kriminaliserade området har framkommit att det i åtskilliga lagstiftningsärenden rörande nykriminalisering, från mitten av 1990-talet och fram till i dag, inte har redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från kriterierna. Tvärtom är intrycket att det i de allra flesta fall inte görs några sådana överväganden över huvud taget. Sådan slentrianmässig kriminalisering som Åklagarutredningen kritiserade synes således fortfarande förekomma i inte obetydlig omfattning.

En företeelse som har observerats vid kartläggningen – och som torde ha bidragit till att straffsystemet blivit alltmer motsägelsefullt – är att när det har förts diskussioner huruvida en kriminalisering (befintlig eller ny) är befogad har det i viss utsträckning förekommit att argument som i ett lagstiftningsärende ansetts tala mot kriminalisering, i ett annat ärende har åberopats som skäl för kriminalisering. Samma företeelse har också kunnat iaktas i utredningar. Exempel på det sagda finns bl.a. i två betänkanden från år 2011, *Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75, och *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, SOU 2011:57. I det sistnämnda betänkandet föreslås beträffande viss arbetsmiljörättslig lagstiftning att straffsanktionen i stor utsträckning ska ersättas av andra sanktioner, däribland administrativa sanktionsavgifter. Till de skäl som anförs till stöd för sanktionsväxlingen hör bl.a. att kontrollmyndigheten behåller kontrollen över ärendet, att dubbelarbete undviks samt att reaktionen på en överträdelse bör kunna komma snabbare än då ärendet ska hanteras även av rättsväsendet (a. bet. s. 15). I SOU 2011:75 föreslås en ny djurskyddslag som i jämförelse med nuvarande reglering innebär en viss utökning av det straffbara området. I betänkandet övervägs, och avvisas, införandet av administrativa sanktioner som alternativ till straffrättslig sanktionering på djurskyddsområdet. Ett av de argument som framförs är att en sådan förändring skulle flytta fokus från polis, åklagare och domstolar samt ta resurser i anspråk från kontrollmyndigheterna som är behövliga i verksamheten med djurkontroll (se bet. s. 833).

Ett annat intryck från kartläggningen är vidare att, när det har förts resonemang om kriterierna för kriminalisering är uppfyllda, har i vissa fall argumentationen anpassats för att leda fram till en på förhand bestämd slutsats, och då inte sällan till slutsatsen att det är befogat att kriminalisera gärningen.

En bidragande orsak till de nyss beskrivna företeelserna är sannolikt att Åklagarutredningens kriterier, som ju framstår som godtagbara för de flesta, samtidigt också är tämligen vaga och tänjbara. Om viljan att kriminalisera en viss gärning finns, synes det i de flesta fall vara möjligt att argumentera för att kriterierna är uppfyllda. För att bli verkningsfulla som redskap för att begränsa användningen av straffrätt behöver kriterierna konkretiseras.

Något som bör framhållas i sammanhanget är vidare att det har gått tämligen lång tid sedan Åklagarutredningens kriterier presenterades, närmare bestämt över två decennier. En viktig utgångspunkt när det gäller kriminalisering är att den speglar det aktuella samhället. Och under tjugo års tid har mycket hunnit hända. Men inte bara samhället har ändrats under denna period. En annan utveckling av betydelse för användningen av straffrätten är att den svenska straffrätten i allt högre grad påverkats av internationellt samarbete, såväl inom som utanför EU. Frågan om i vilka situationer det är befogat att använda kriminalisering för att motverka ett beteende har dessutom under senare år uppmärksamats i allt högre grad på europeisk nivå.

Uppdraget att analysera frågan om vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogat bör ses mot den ovan angivna bakgrunden. Denna kan sammanfattas med att Åklagarutredningens kriterier inte har beaktats i tillräcklig utsträckning, att kriterierna är för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt, att samhället har förändrats sedan kriterierna lades fram samt att de internationella förpliktelserna på straffrättens område har ökat.

### **7.3 "Kärnstraffrätten" – en utgångspunkt för kriterierna**

När människor lever tillsammans i ett samhälle krävs olika former av regler för att styra människors beteenden. Vissa beteenden är önskvärda medan andra inte är det. Ytterst är det statsmakten som har att besluta både om vilka beteenden som är oönskade och vilka

metoder som är lämpliga för att motverka dessa. Sådana metoder finns i det moderna samhället i stor mängd och de allra flesta går ut på att styra människors beteenden utan att använda repression, dvs. utan någon form av tvång från statens sida. I stället förlitar man sig många gånger på olika slags "morötter", ekonomiska eller andra, för att få samhällsmedborgarna att självmant välja det beteende som är mest gynnsamt för samhället. Information och utbildning kan nämnas som exempel på metoder som används för att styra beteenden och som saknar repressiva inslag. Det är naturligt att statsmakten i första hand använder sig av metoder som inte är repressiva eftersom straff, i likhet med andra former av tvångs-ingripanden, kan betraktas som det yttersta uttrycket för statens maktutövning och därför bör komma i fråga endast i de fall andra styrmedel inte är tillräckliga. En annan aspekt är att andra metoder kan vara väl så effektiva och inte sällan både enklare att hantera och mer resurssnåla än de repressiva.

Det råder dock inte någon tvekan om att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten. Det är regelmässigt inte heller något problem vare sig för lagstiftaren eller för samhällsmedborgaren att peka ut vilka dessa beteenden är och de är också straffbelagda i de allra flesta samhällsbildningar. 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 samt gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen.

Åklagarutredningen beskrev de beteenden för vilka straffrätten inte kunde avvaras som sådana där en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. I doktrinen har Nils Jareborg uttryckt sig på så sätt att straffrätten ska förbehållas de mest förkastliga gärningarna. De kriterier för kriminalisering som utredningen ska ta fram bör ha sin utgångspunkt i vad som kännetecknar dessa de mest förkastliga eller de mest allvarliga gärningarna. Beteenden som inte innefattar sådana kännetecken, eller som gör det endast i mindre mån, bör som utgångspunkt kunna lämnas utanför straffrätten.

De kriterier för kriminalisering som utredningen, utifrån denna utgångspunkt har tagit fram, utvecklas i nästa avsnitt.

## 7.4 Utredningens kriterier för kriminalisering

Innan utredningen går närmare in på frågan om vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad finns det anledning att understryka att det aldrig kan bli fråga om att lägga fast några absoluta regler för när kriminalisering får ske – det torde det för övrigt inte heller vara möjligt att göra – utan om att formulera principer som kan fungera som en ram eller som någon form av modell inför överväganden om kriminalisering ska ske.

I det följande används begreppen kriterier och principer synonymt. Ett annat begrepp som bör förklaras är begreppet ”lagstiftaren” som utredningen använder som en samlingsbeteckning för att förenkla framställningen. Med begreppet avses i den fortsatta framställningen inte bara den som formellt sett beslutar om att anta en ny lag, dvs. riksdagen, utan också den som har fått i uppdrag att utreda om kriminalisering ska ske liksom den som deltar i den fortsatta beredningen av det förslag som slutligen läggs fram för riksdagen.

Utgångspunkten är att kriterierna bör gälla såväl i fråga om nykriminalisering som i fråga om avkriminalisering. Ibland hävdas att kriterierna för kriminalisering gör sig starkare gällande vid nykriminalisering än vid avkriminalisering. Detta skulle vara en följd av att avkriminalisering av gärningar som har varit straffbara en längre tid i vissa fall skulle kunna uppfattas som en legalisering av beteendena, även om straffsanktionen ersätts med en annan typ av sanktion. Risken för sådan ”omvänd signaleffekt” bör nog inte överdrivas. I vart fall torde risken vara betydligt större vid sanktionsväxling på brottsbalksområdet, där mycket av vad som betraktas som kärnstraffrätt finns, än inom specialstraffrätten. Ett förslag om att avkriminalisera en gärning som enligt djupt rotad uppfattning hos allmänheten är klandervärd, t.ex. snatteri, och i stället sanktionera beteendet med avgift skulle kanske kunna ge en signaleffekt som inte är önskvärd. Däremot skulle ett förslag om att växla över från straff till annan sanktion när det gäller t.ex. vissa förvaltningsrättsliga skyldigheter, troligen inte väcka betänkligheter av anförut slag.

Enligt utredningens mening gör sig alltså de kriterier som formuleras i det följande gällande i fråga om både nykriminalisering och avkriminalisering. För att underlätta framställningen förs dock resonemangen med utgångspunkt från att vad som övervägs är nykriminalisering.

Som angetts i föregående avsnitt bör de kriterier för kriminalisering som utredningen ska ta fram ha sin utgångspunkt i vad som kännetecknar de gärningar som omfattas av den s.k. kärnstraffrätten. Beteenden som inte innefattar sådana kännetecken, eller som gör det endast i mindre mån, bör kunna lämnas utanför straffrätten.

Vad är det då som kännetecknar dessa de mest allvarliga eller mest förkastliga gärningar? I doktrinen har Nils Jareborg och Claes Lernestedt laborerat med begreppet skyddsintresse eller intresse som gärningen kränker. Bägge författarna har vidare – som en förutsättning för straffansvar – ställt upp att den gärning som ska straffbeläggas typiskt sett hotar eller kränker det rättsligt skyddade intresset respektive orsakar skada eller åtminstone kan orsaka skada. Ju mer skyddsvärt detta intresse är, desto större anledning finns det att använda straffrätten.

Om man tar straffbudet mord som exempel är det lätt att konstatera att gärningen riktar sig mot något som utan tvekan anses som synnerligen skyddsvärt i vårt samhälle, nämligen mänskligt liv. Vad som också är lätt att konstatera är att det beteende som straffbudet belägger med straff medför en omedelbar skada på det skyddsvärda, nämligen att en människa dör. Det är alltså tydligt att straffbudet för mord väl motsvarar de uppställda förutsättningarna om något som är skyddsvärt och ett beteende som skadar det skyddsvärda.

De första två kriterierna i den föreslagna modellen för kriminalisering ter sig mot den bakgrunden rätt givna, nämligen att det måste finnas ett konkretiserat skyddsintresse samt ett beteende som är av beskaffenhet att skada eller i vart fall riskera att skada detta. I det följande redovisas dessa två kriterier närmare.

#### 7.4.1 Godtagbart skyddsintresse

**Bedömning:** För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det tänkta straffbudet avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).



Ett grundläggande kriterium för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas av samhället (skyddsintresset).

Vilka intressen som anses skyddsvärda varierar i viss mån med samhällsutvecklingen. Kriminaliseringen blir därför, som tidigare påpekats, en spegling av det aktuella samhället.

En uttömmande uppräkningslista av vilka skyddsintressen som i dag anses godtagbara låter sig inte göras, eftersom det helt enkelt inte råder enighet om vad som är värt att skydda. Regleringen i 2 kap. regeringsformen av grundläggande fri- och rättigheter kan visserligen uppfattas som en katalog över ett antal centrala legitima värden, men det finns åtskilliga fler. Bland de intressen som bör värnas finns inte bara privata intressen, utan även gruppintressen och offentliga intressen. Exempel på skyddsintressen som framstår som odiskutabla är bl.a. liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet, rörelsefrihet, ekonomisk trygghet, allmän ordning och säkerhet, demokratiskt styrelseskick, statens oberoende, säkerhet i trafik och tilltro till intyg. Alla intressen är dock inte lika skyddsvärda och när det gäller den inbördes rangordningen mellan dem finns det olika uppfattningar. Ett intresses angelägenhetsgrad skiljer sig också över tid och i förhållande till förändringar i samhället. Det finns därför inte någon fastlagd hierarki mellan dem. Att mänskligt liv och statens bestånd uppfattas som de högsta värdena och därför placeras högst i hierarkin står dock klart.

När det gäller den nuvarande straffrätten kan kritik riktas mot att frågan om vilket intresse kriminaliseringen ska skydda många gånger endast berörs i tämligen allmänna ordalag i förarbetena. Med hänsyn till att ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett godtagbart intresse, måste det krävas av lagstiftaren att denne tydligt motiverar dels vilket intresse som tänks skyddas genom viss kriminalisering och dels varför intresset i fråga ska anses vara ett godtagbart skyddsintresse. När det gäller sistnämnda säger det sig självt att behovet av motivering är mindre ju högre ett skyddsintresse rankas. I fråga om t.ex. mänskligt liv, som står högst i hierarkin över skyddsintressen, torde inte behövas någon motivering alls.

I sammanhanget bör uppmärksammas att man beträffande väldigt många intressen synes kunna föra resonemang som går ut på att de ytterst kan ledas tillbaka till något av de mest centrala och självklara skyddsintressena. Det sagda kan illustreras med ett exempel. Skyddsintresset för straffbudet mord är mänskligt liv. Det skulle kunna

påstås att skyddsintresset är detsamma för många straffbud som avser förseelser inom livsmedelshanteringen. Ett sådant resonemang går ut på att en dålig livsmedelshandling i förlängningen även riskerar mänskligt liv, vilket ju i och för sig är riktigt. Skyddsintresset för straffsanktioneringen av dessa förseelser är dock inte mänskligt liv utan att människor inte ska bli sjuka. Det anförda visar att det är det mest närliggande skyddsintresset som ska identifieras och som är relevant vid bedömningen av om en kriminalisering är befogad. Ett krav på att intresset ska identifieras och konkretiseras bör kunna motverka att lagstiftaren, för att få bättre genomslag för sitt föreslagna straffbud, försöker knyta kriminaliseringen till ett högre rankat skyddsintresse än det egentligen är fråga om.

I fall då det till stöd för en kriminalisering åberopas flera intressen som önskas skyddade bör det också krävas att lagstiftaren klart anger vilket eller vilka av dessa som är bärande för kriminaliseringen. Vid bedömningen av om en kriminalisering är befogad är det nämligen inte mängden intressen som är avgörande. Mer betydelsefullt är hur högt de enskilda åberopade intressena rankas i hierarkin över skyddsintressen. Detta förhållande kan också uttryckas så att skyddsintressenas kvalitet är viktigare än deras kvantitet.

#### 7.4.2 Beteende som kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset

**Bedömning:** För att kriminalisering ska komma i fråga måste det beteende som avses bli kriminaliserat kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.

Att det kan konstateras att det intresse som önskas skyddat genom en kriminalisering är ett godtagbart skyddsintresse är en nödvändig, men långt ifrån tillräcklig, förutsättning för att kriminaliseringen ska anses befogad.

Ytterligare ett grundläggande kriterium för att en kriminalisering ska vara befogad är att det handlingssätt (i begreppet inkluderas här underlåtenhet att handla) som lagstiftaren avser att ingripa mot kan orsaka påtaglig skada eller fara för sådan skada på skyddsintresset.

Innebörden av begreppet skada kan vid ett första påseende tyckas självklar. Vid närmare eftertanke visar det sig dock inte vara helt enkelt att definiera begreppet. En möjlig definition är *ett slags negativ påverkan som drabbar annan individ, allmänheten eller staten*. Ofta synes dock försöken att definiera begreppet skada mynna ut i en beskrivning av vad som bör lämnas utanför skadebegreppet, såsom t.ex. rena obehagskänslor. Sålunda anses skadekravet innebära bl.a. att kriminalisering i princip inte bör användas för att enbart förhindra orsakande av att annan upplever obehag, som inte kan kallas skada. Dessutom anser många följa av skadekravet att kriminalisering inte bör syfta till att enbart förhindra orsakande av att man tillfogar sig själv skada (paternalistisk kriminalisering).

I anslutning till det nyss anförda finns det anledning att påminna om att kriterierna för kriminalisering inte är några absoluta regler. Som påpekats av Nils Jareborg kan det nämligen i vissa fall finnas goda skäl för undantag när det gäller skadekravet. Exempelvis kan det finnas anledning för lagstiftaren att ingripa om man kan räkna med att frånvaron av kriminalisering av ett beteende, som medför obehag för andra, skulle medföra att sådant beteende blir mycket vanligt (se avsnitt 6.2.2 ovan och N. Jareborg, *Allmän kriminalrätt*, 2001, s. 53 f.). Bestämmelserna om ofredande (4 kap. 7 § BrB) och förargelseväckande beteende (16 kap. 16 § BrB) kan nämnas i sammanhanget. Vidare kan det ibland vara motiverat med paternalistisk kriminalisering, t.ex. om det är möjligt att med relativt lindrigt tvång få människor att mycket effektivt sänka riskerna för allvarlig skada (se a.a. s. 54). Straffsanktioneringen av skyldighet att använda bilbälte kan här nämnas som exempel.

I sammanhanget bör också påpekas att svaret på frågan i vilken utsträckning paternalistisk kriminalisering kan tillåtas hänger nära samman med vilken samhällsideologisk syn man har. Det handlar om statens roll och om denna ska lägga sig i medborgarnas liv i större eller mindre mån. Samma sak kan anföras när det gäller frågan om kriminalisering bör användas för att skydda rena moraluppfattningar (även vid sådan kriminalisering kan det ju, beroende på hur skada definieras, hävdas att skadekriteriet brister).

Sammanfattningsvis kan innebörden av skadekravet beskrivas så att det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka påtaglig skada eller fara för skada på skyddsintresset.

Inom Regeringskansliet utreds för närvarande, på initiativ av riksdagen, om s.k. eftersupning ska kriminaliseras (se Ds 2013:28).

Frågan om en sådan kriminalisering kan anses befogad, kan användas för att illustrera skadekravet, särskilt sett i förhållandet till skyddsintresset.

Utredning av misstänkta rattfylleribrott eller sjöfylleribrott kan ibland försvåras av att det påstås ha förekommit alkoholförtäring efter körningen (eftersupning). När det gäller rattfylleri och sjöfylleri är det intresse som önskas skyddat genom kriminaliseringarna trafiksäkerheten, vilket helt klart är ett godtagbart skyddsintresse. Det råder ingen tvekan om att de straffbelagda beteendena, t.ex. att köra bil påverkad av alkohol, kan orsaka påtaglig skada eller fara för sådan skada på skyddsintresset. Det skulle kunna hävdas att trafiksäkerheten också utgör skyddsintresset för en kriminalisering av förtäring av alkohol under viss tid efter färden. När det gäller den skada eller fara som eftersupning kan medföra måste dock framhållas att den inte drabbar trafiksäkerheten – förtäringen av alkohol sker ju först *efter* avslutad färd – men däremot verksamheten med att utreda och lagföra brott.

Det nu sagda innebär att s.k. eftersupning inte kan kriminaliseras av den orsaken att beteendet skadar eller medför risk för skada på trafiksäkerheten. Frågan om eftersupning i stället kan kriminaliseras av intresse att skydda verksamheten med att utreda och lagföra brott behandlas i avsnitt 8.3.

När det gäller skadekravet finns det också anledning att understryka att samhällsutvecklingen, liksom när det gäller frågan om vilka intressen som betraktas som skyddsvärda (se ovan), har betydelse för vilka beteenden som anses ha skadepotential.

För att det ska anses befogad att straffbelägga ett beteende måste det vidare ha viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera. Inte minst när det gäller kriminalisering av förstadier är det sagda av stor betydelse. Huvudfrågan när det gäller kriminalisering av förstadier är hur långt i förväg det är berättigat att träda in med kriminalisering. Kravet på närhet har också stor betydelse för i vilken utsträckning det är befogad att kriminalisera medverkanshandlingar inom specialstraffrätten (bestämmelserna om medverkan i 23 kap. 4 § BrB gäller här endast om fängelse är föreskrivet för brottet eller om det är särskilt föreskrivet att medverkan ska bestraffas) eller att kriminalisera medverkanshandlingar som självständiga brott. Generellt kan sägas att ju högre ett skyddsintresse

rankas, desto större avstånd kan tillåtas föreligga mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.

Vid bedömningen av om ett visst beteende faller inom den tillåtna ramen bör man fråga sig hur nära det materiella beteende som tänks kriminaliseras står till det materiella resultat som önskas förhindrat. Att frågan behöver formuleras på detta sätt har bland annat att göra med det förhållandet att många straffbud har utformats som självständiga brott trots att de straffbelägger förfaranden som egentligen är förstadier eller medverkanshandlingar. Ett exempel på ett sådant straffbud är den bestämmelse om förförelse av ungdom som tidigare fanns i 6 kap. 10 § BrB (denna ersattes år 2005 av en bestämmelse om köp av sexuell handling av barn, se 6 kap. 9 § BrB och prop. 2004/05:45). Den straffbelade, som självständigt brott, att skaffa eller söka skaffa sig tillfälligt sexuellt umgänge. Ett identiskt beteende straffbeläggs i sexköpslagen (1998:408), men tekniskt sett som försöksbrott.

Det som ovan anförts tar framför allt sikte på den tekniska utformningen av ett tänkt straffbeläggande. I enlighet med vad som har anförts i avsnitt 7.4.1 är det därför det mest närliggande skyddsintresset som ska konkretiseras och som ska ligga till grund för övervägandena. Det är emellertid nödvändigt att, som uttalats ovan, även beakta hur nära det materiella beteende som tänks kriminaliseras står till det materiella resultat som önskas förhindrat. I det avseendet är det inte endast det mest närliggande intresset utan också det intresse som *ytterst* önskas skyddat som är relevant. Det finns annars en beaktansvärd risk att det beteende som straffbeläggs befinner sig många led från ett angrepp på vad som ytterst önskas skyddat även om det inte brister i dess närhet till det mest närliggande skyddsintresset.

Vad beträffar kravet på närhet mellan det kriminaliserade beteendet och skyddsintresset finns också anledning att uppmärksamma det sätt att kriminalisera som bl.a. har använts i lagen (1988:688) om kontaktförbud och i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Som tidigare har beskrivits innebär nämnda kriminaliseringsteknik att man i lag dels anger förutsättningarna för att en myndighet ska få meddela förbud av visst slag mot en viss person, dels straffbelägger överträdelser av meddelade förbud. Utmärkande för dessa kriminaliseringar är bl.a. att de straffbelagda beteendena närmast avser förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst önskat förhindra. Som exempel kan nämnas att lagen om kontaktförbud främst tillkom för att förbättra skyddet

för kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp och att vad som straffbeläggs i lagen – överträdelse av kontaktförbud – i princip är ett slags förstadium till misshandel, olaga hot m.m. Utredningen menar att denna kriminaliseringsteknik bör användas med stor försiktighet eftersom den torde leda till att det uppstår ett inte obetydligt avstånd mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som ytterst önskas skyddat. Det bör därför inte komma i fråga att använda tekniken i fråga annat än när det gäller särskilt skyddsvärda intressen.

I likhet med vad som gäller i fråga om kravet på att identifiera och konkretisera det intresse som straffbudet ska skydda måste lagstiftaren även tydligt ange vilket beteende som kriminaliseringen avser. Kriminalisering i garderande syfte – för att säkerställa att *om* det finns några straffvärda beteenden som kan skada skyddsintresset ska dessa straffsanktioneras – bör inte förekomma. Genom att ställa krav på lagstiftaren att identifiera och konkretisera det beteende som en kriminalisering är tänkt att träffa motverkas den typen av kriminaliseringar. Att det beteende som kriminaliseringen är avsedd att träffa kan pekats ut närmare är dessutom en förutsättning för att det ska vara möjligt att göra en bedömning av om beteendet i fråga uppfyller kriterierna för att kriminalisering ska få ske, t.ex. att det kan föranleda påtaglig skada eller fara för sådan skada på skyddsintresset. Det är också viktigt att identifiera vilket beteende en tänkt kriminalisering riktar sig mot av det skälet att det många gånger förhåller sig på det viset att beteendet redan täcks av andra straffbud, inte minst de mer generella straffbud som finns i BrB.

Beträffande kriminalisering i garderande syfte kan tilläggas att en straffbestämmelse kan framstå som en gardering även om beteendet som straffbeläggs är tydligt angivet. Så kan vara fallet för att man inte närmare har angett i vilka situationer straffbestämmelsen är avsedd att tillämpas. Lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor kan här tas som exempel. I lagen straffbeläggs, subsidiärt till straffbestämmelser i andra författningar, att utföra forskning utan att ha fått ett godkännande vid etikprovning, liksom att inte följa villkor som har ställts upp vid etikprovning. I förarbetena anfördes (prop. 2002/03:50 s. 169 f.) att tillsynsmyndigheternas åtgärder (t.ex. förelägganden och förbud förenade med viten) i många fall skulle komma att vara tillräckliga för att upprätthålla lagen, men att det kunde finnas situationer då dessa åtgärder inte kunde användas eller inte var tillräckliga för ett tillrättaförande och att för dessa situationer behövdes en straff-

bestämmelse. Vilka situationer som straffbestämmelsen avsåg att träffa konkretiserades dock inte i förarbetena. Detta leder till svårigheter att bedöma om kriminaliseringen är befogad och straffbestämmelsen framstår därför närmast som en gardering.

### 7.4.3 Kriminaliseringen får inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen

**Bedömning:** Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.

Att det finns ett konkretiserat och godtagbart skyddsintresse samt ett beteende som skadar eller kan skada detsamma, kan knappast anses tillräckligt för att straffrätten ska få användas. Ett ytterligare kriterium måste vara att den som har begått gärningen är klandervärd.

Enligt utredningens mening bör straffrätten reserveras för sådana gärningar där den som ska straffas har visat en sådan mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att han eller hon framstår som klandervärd. Detta ligger väl i linje med vad som kännetecknar de gärningar som omfattas av den s.k. ”kärnstraffrätten”. Där finns regelmässigt ett krav på att de har begåtts uppsåtligen eller i vart fall av en mer påtaglig oaktsamhet. Kravet på uppsåt är också direkt utskrivet i BrB (1 kap. 2 §).

Enligt den straffrättsliga skuldprincipen är det uteslutet att kriminalisera gärningar som inte innefattar skuld (strikt ansvar). Det är endast i de fall då någon har visat skuld som det är befogat att utdela det klander som straffet innebär. Kravet på att kriminalisering ska avse klandervärda beteenden innebär därför att det i första hand är uppsåtliga gärningar som kan komma i fråga att straffbelägga. Den som handlar oaktsamt är normalt mindre antisocial och därmed mindre straffvärd. Det finns därför anledning att iaktta restriktivitet med att straffbelägga oaktsamma gärningar. I vissa fall kan det dock vara befogat att utsträcka straffansvaret till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet. Ju mer skyddsvärt det intresse är som ska skyddas genom kriminalisering, desto större utrymme finns för att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen, dvs. sätta kravet på aktsamhet högre.

Att graden av uppsåt eller oaktsamhet kan få genomslag vid tillämpningen av ett straffbud måste beaktas vid överväganden inför en tänkt kriminalisering.

Skuldprincipen är inte problematisk när det gäller kriminalisering av uppsåtliga gärningar. För att kriminalisering av oaktsamma gärningar ska kunna godtas anser utredningen att oaktsamheten måste vara så påtaglig att den är att bedöma som klandervärd. Så är endast fallet om det är möjligt för den enskilde att genom ett normalt aktsamt beteende undvika att begå en straffbar handling. Om den straffbara oaktsamheten inte höjer sig över nivån för en "bonus pater familias" – eller t.o.m. sätts så lågt att det i praktiken blir fråga om ett strikt ansvar – blir kravet på skuld så uttunnat att kopplingen till det klandervärda beteendet går förlorad.

Det förekommer att oaktsamhet kriminaliseras tillsammans med uppsåt vid vissa förseelser. Skälet till denna ordning är att man anser att ett krav på uppsåt skulle äventyra kriminaliseringens effektivitet. I dessa fall görs sällan någon skillnad i straffskalan, utan straffet, vanligtvis böter och ofta t.o.m. endast penningböter, är detsamma oavsett om gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Ordningen är visserligen förstäligen eftersom kriminaliseringen knappast kan upprätthållas om uppsåt skulle behöva styrkas vid varje överträdelse. Samtidigt riskerar den enligt utredningens mening att urholka straffrätten, eftersom graden av skuld inte ges något genomslag. Särskilt riskabel är ordningen i de fall där kravet på aktsamhet av effektivitetsskäl ställs så högt att det närmar sig ett strikt ansvar.

Mot bakgrund av det anförda finns det anledning att ställa sig tveksam inför bl.a. viss kriminalisering på trafikområdet, där oaktsamhet kriminaliserats tillsammans med uppsåt vid ett stort antal förseelser. Det är uppenbart att skälet till den ordningen är att ett krav på uppsåt hade äventyrat kriminaliseringens effektivitet. Som exempel kan nämnas hastighetsöverträdelse som begåtts till följd av att man förlitat sig på en hastighetsmätare som visat sig vara felaktig. Kravet på aktsamhet synes i dessa fall innebära att hastighetsmätarens inställning i princip måste kontrolleras inför varje färd. (Att ovetskap hos föraren om att hastighetsmätaren visat lägre hastighet än den verkliga normalt inte leder till frihet från ansvar för hastighetsöverträdelse framgår av Högsta domstolens beslut den 18 mars 1975 nr SB 413 i mål B 349/73, se även NJA 1979 s. 476).



Straffbeläggningen av artskyddsbrott kan också nämnas som exempel på en kriminalisering, vars aktsamhetskrav i vissa fall är så långtgående att gärningens klandervärdhet med fog torde kunna ifrågasättas. Det sagda kan illustreras med Högsta domstolens avgörande NJA 2012 s. 281, som avsåg försäljning av en duvhök. Duvhök hör till de utrotningshotade arter av djur som det enligt CITES-förordningen (rådets förordning [EG] nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem) är förbjudet att sälja exemplar av. I 29 kap. 2 b § miljöbalken straffbeläggs som artskyddsbrott såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelse av bl.a. nämnda försäljningsförbud. Ringa fall är dock undantagna från straffansvar (29 kap. 11 § miljöbalken). En gärning ses som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas.

I det aktuella fallet åtalades en man för att utan tillstånd ha sålt en uppstoppad duvhök. Duvhöken hade flugit in i hans fars ladugård på 1960-talet. Mannen uppgav sig inte ha känt till att försäljningen inte var tillåten men hade inte vidtagit några åtgärder för att kontrollera lagligheten av densamma.

Högsta domstolen fällde mannen för försäljningen. När det särskilt gällde frågan om gärningen var ringa anförde Högsta domstolen att samtliga omständigheter borde beaktas och att det innebär att även den grad av oaktsamhet som gärningsmannen hade visat var av betydelse. I det låg enligt domstolen bl.a. om den tilltalade varit medveten om överträdelsen samt hans agerande för att eventuellt få kännedom om vad som gäller. Eftersom regleringen innehåller en möjlighet att, genom kontakt med Jordbruksverket, få veta om en försäljning kan tillåtas eller inte och mannen inte hade tagit någon sådan kontakt ansåg Högsta domstolen, med hänsyn också taget till att det intresse som är avsett att skyddas genom bestämmelsen var av stor betydelse, att gärningen inte kunde anses som ringa.

När det gäller de båda nämnda exemplen – hastighetsöverträdelsen och duvhöken – har kravet på aktsamhet i tillämpningen ställts så högt att det i praktiken blivit fråga om ett närmast strikt ansvar. En sådan tillämpning riskerar att urholka straffrätten av ett annat skäl än som tidigare har tagits upp (urholkning på grund av att bagatellartade brott nedprioriteras av rättsväsendet), nämligen genom att den dömde – i likhet med allmänheten i övrigt – kan bibringas uppfattningen att det inte hjälper att vara normalt aktsam

eftersom man straffas ändå. Detta försämrar straffrättens förmåga att styra människors beteenden.

#### 7.4.4 Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse

**Bedömning:** Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.

Alla beteenden som har potential att skada viktiga skyddsintressen ska inte bli föremål för kriminalisering. Det finns nämligen en hel del sådana beteenden som, mot bakgrund av bl.a. rådande samhällsvärderingar, inte generellt uppfattas som oönskade (därmed inte sagt att de alltid också är önskvärda). Det krävs därför ett ytterligare grundläggande kriterium. Det kriteriet bör utformas så att det för att kriminalisering ska anses befogad inte får finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.

Att ett beteende som innebär risk för skada på ett skyddsintresse ändå inte är oönskat har ofta sin förklaring i att beteendet samtidigt har positiva följder som uppväger skaderisken. Om man tar skyddsintresset mänskligt liv uppväger i många fall värdet av handlingsfrihet för den enskilde risken för skada. Som exempel kan nämnas olika idrotter och fritidsaktiviteter som innebär att man utsätter sig för betydande risker, t.ex. fallskärmshoppning och klättring.

Bilkörning kan nämnas som ytterligare exempel på ett beteende som, trots att det har betydande skadepotential, typiskt sett ändå inte framstår som oönskat. De positiva följderna av att tillåta beteendet är helt enkelt så stora, såväl för enskilda som för samhället som helhet, att det inte är ändamålsenligt att förbjuda detsamma.

Det kan även finnas andra skäl till att man tillåter beteenden som per se är skadliga eller i vart fall riskerar att bli skadliga för det skyddsvärda intresset. Ett sådant exempel är bruket av alkohol. Att det fortfarande är tillåtet – trots dess stora skadeverkningar – får väl närmast antas bero på att alkoholbruket av tradition är ett accepterat inslag i vårt samhälle.

#### 7.4.5 Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet

**Bedömning:** Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredningens ställningstaganden vara att kriminalisering ska ske med återhållsamhet och endast användas när denna metod framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.

Det framstår som naturligt att i sammanhanget beröra frågan om varför det finns ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt. Kriminalisering är 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. Om antalet gärningar som beläggs med straff ökar, utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, innebär det med nödvändighet att vissa förseelser kommer att prioriteras ner. Om vissa straffbud prioriteras ner i sådan mån att överträdelser i praktiken inte lagförs alls eller i mycket ringa omfattning, innebär det vidare en stor risk för att straffsystemets brottsavhållande verkan undergrävs. En enskild som lagförs för en sådan överträdelse kan med rätta uppfatta det som mycket orättvist om han eller hon blir bestraffad för ett beteende som annars får passera på grund av att det har prioriterats ner av rättsväsendet.

Straffet är också den mest ingripande åtgärd som staten kan använda mot samhällsmedborgarna och det innebär betydande inskränkningar i deras valfrihet. Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera, inte bara att ett visst beteende inte är önskvärt från samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärt att det är befogat att staten tillgriper sitt yttersta maktmedel, dvs. straffet, mot den som inte avhåller sig från beteendet.

Klander som utdelas genom straff tänks innebära en viss stigmatisering av den som får motta klandret; denne utpekas som klandervärd. Straffet för också – utöver de pengar eller tid som tas i anspråk genom betalning av böter eller fängelsevistelse – regelmässigt med sig andra följder som för den enskilde kan upplevas som ingrip-

ande. Som ett exempel kan nämnas att en anteckning i belastningsregistret i vissa fall kan försvåra för den enskilde att få en önskad anställning eller att få visum för att resa in i ett annat land.

Kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende bör därför användas med försiktighet och det finns alltså helt klart ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt.

Det nu sagda innebär att det många gånger kan vara rimligt att avstå från att kriminalisera ett beteende även om de tidigare behandlade kriterierna är uppfyllda, nämligen om det finns andra metoder som är tillräckligt effektiva för att komma till rätta med beteendet i fråga. I det följande redovisas sådana tänkbara metoder.

#### 7.4.5.1 Tillräckligt effektiv handlingsdirigerande regel finns redan

**Bedömning:** Om det beteende som ska motverkas redan är straffbelagt bör inte någon ”dubbling” av kriminaliseringen ske.

Det första övervägande som bör göras är om det redan finns en handlingsdirigerande regel som är effektiv även för det tänkta fallet.

Det beteende som ska motverkas kanske täcks av ett befintligt straffbud. Särskilt när det gäller beteenden som riktar sig mot mycket högt rankade skyddsintressen är det ett rimligt antagande att dessa många gånger täcks av redan befintliga straffbud, främst i den centrala strafflagen, BrB. Om det beteende som ska motverkas redan är straffbelagt ska som huvudregel inte någon ”dubbling” av kriminaliseringen ske, om inte det finns särskilda skäl. De främsta motiven för att dubbla kriminaliseringar bör undvikas är att de leder till att straffsystemet som helhet blir allt svårare att överblicka samt att konsekvenserna av att införa en viss specialreglering kan vara svåra att förutse. När det finns flera straffbud som enligt ordalydelsen ser ut att vara tillämpliga på ett beteende, men domstolen endast ska döma för ett brott, kan det dessutom uppstå oklarhet angående vilket straffbud som ska ha företräde. I doktrinen har det uttalats att det knappast kan påvisas några generella principer för domstolen att följa i dessa situationer, trots att det i förarbetena ofta anvisas att uppkommande konkurrensfrågor ”får lösas enligt allmänna principer” (se M. Leijonhufvud, S. Wennberg,

*Straffansvar*, 2009, s. 49 ff.). Mot den angivna bakgrunden kan konstateras att när det ändå införs straffbud som träffar redan straffbelagda beteenden är det angeläget att man också inför uttryckliga s.k. subsidiaritetsklausuler, dvs. bestämmelser som anger att ett visst straffbud inte är tillämpligt när något eller några andra straffbud är uppfyllda.

Även om det beteende som ska motverkas inte faller in under en existerande straffbestämmelse kan det finnas civilrättslig eller förvaltningsrättslig reglering som ger möjlighet till tillräckliga åtgärder för att stävja beteendet. Kriminalisering bör då som utgångspunkt inte komma i fråga.

#### 7.4.5.2 Handlingsdirigerande regel som inte är repressiv är tillräcklig

**Bedömning:** Om en handlingsdirigerande regel behöver införas ska i första hand övervägas om det oönskade beteendet kan motverkas tillräckligt med en regel som inte är repressiv, t.ex. med en civilrättslig regel om skadestånd.

Om det befintliga regelverket inte innehåller någon handlingsdirigerande regel, vare sig straffrättslig eller av annat slag, som kan användas för att motverka det aktuella beteendet, får man gå vidare till att överväga om det bör införas en sådan regel. Övervägandena ska då i första hand avse en handlingsdirigerande regel som inte är repressiv.

I sammanhanget kan det finnas skäl att klargöra vilken innebörd utredningen har lagt i begreppet repressiv metod. Med det begreppet avser utredningen en metod som innebär att staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten.

En parts möjlighet att i domstol väcka talan om skadestånd av motparten eller begära att vitesförbud ska utfärdas utgör visserligen metoder för att komma till rätta med oönskade beteenden, men metoderna är inte repressiva i den bemärkelse som här avses. Medborgarnas beteenden styrs i dessa fall med hjälp av civilrättslig reglering. Själva verkställigheten av de beslut och domar som parterna med stöd av de aktuella reglerna kan utverka hos domstol innefattar i och för sig tvång från statens sida, men det är inte staten som är initierande i dessa fall. Staten tar här inte självmant

till tvång för att styra medborgarnas beteende. I teorin är det möjligt mer korrekt att tala om att olika sanktioner innefattar olika grader av repression. Mellan sanktioner som fullständigt saknar repressiva inslag och sanktioner som i grunden är repressiva skulle då finnas ett skikt med sanktioner som innefattar en högre eller lägre grad av repression. Enligt utredningen får dock en skarp skiljelinje i vart fall anses gå mellan metoder där initierandet till ingripande ligger hos parterna själva och metoder där initiativet till tvångsåtgärd helt ankommer på staten.

En sådan icke repressiv handlingsdirigerande metod som bör övervägas är införandet av en civilrättslig regel genom vilken det överlämnas till parterna att själva stävja beteendet, t.ex. genom att utverka skadestånd i civilrättslig process. Självfallet måste det noga övervägas om en sådan reglering är lämplig bl.a. med hänsyn till parternas styrkeförhållanden. I ett partsförhållande som består av en enskild och ett företag kan det i praktiken vara svårt för den enskilde, bl.a. av ekonomiska skäl, att göra gällande en rätt till skadestånd. Möjligheterna för den enskilde att få rättshjälp kan då ha betydelse.

Först om man kommer fram till att det inte är lämpligt eller tillräckligt att motverka det oönskade beteendet med en handlingsdirigerande regel som inte är repressiv, blir det aktuellt att överväga att använda en repressiv sådan.

#### 7.4.5.3 Repressiv handlingsdirigerande regel är nödvändig

**Bedömning:** Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Vid övervägande av vilken repressiv metod som ska användas bör, som tidigare har behandlats (avsnitt 7.4.5), utgångspunkten vara att straffrätten ska väljas i sista hand.

De repressiva metoder som står staten till buds är, utöver straff, framför allt sanktionsavgifter, vitesföreläggande och vitesförbud samt återkallelse av tillstånd.

I likhet med straffet är sanktionsavgifter och återkallelse av tillstånd tillbakaverkande sanktioner; de aktualiseras som en följd av ett icke önskvärt beteende.

Vitessanktionen syftar däremot till att tvinga fram ett önskat agerande och har därför en helt annan konstruktion. Först om den vitesskyldige inte uppfyller en skyldighet som en behörig myndighet för hans eller hennes del har specificerat döms vitet ut. Vitet är således ett mer konstruktivt handlingsdirigerande styrmedel än t.ex. sanktionsavgift och straff. Även återkallelse av tillstånd kan på sätt och vis ses som en framåtriktad sanktion, om återkallelsen syftar till att förhindra en fortsatt bristande efterlevnad.

Vid valet mellan olika repressiva metoder bör först övervägas om man kan undvara straffet och i stället, med användande av sanktionsavgift, vite eller indragning av tillstånd, uppnå i vart fall lika bra verkan mot beteendet. Jämfört med straff kan dessa metoder många gånger rentav vara effektivare som styrmedel samt innebära effektivare resursanvändning.

Straff kan, om man bortser från företagsboten, bara drabba fysiska personer, medan de andra repressiva metoderna däremot kan riktas också mot juridiska personer. Mot oönskade beteenden som i stor utsträckning begås i näringsverksamhet kan det därför vara betydligt effektivare att använda andra repressiva metoder än straff. En viss fysisk person måste då inte pekats ut och dessutom kan t.ex. ett sanktionsavgiftssystem ges en sådan utformning att det blir i hög grad vinsteliminering.

Vidare kan ett sanktionsavgiftssystem där den myndighet som upptäcker och utreder det oönskade beteendet också får sanktionera detsamma innebära att hanteringen bli enklare, billigare och snabbare än om det straffrättsliga systemet används. Att reaktionen på beteendet kommer snabbare än när polis, åklagare och domstol också är involverade ökar sannolikt sanktionens styrförmåga. Men än viktigare är att användandet av en annan metod än straff i vissa fall kan få till följd att beteendet i ökad utsträckning faktiskt föranleder en sanktion. Om ett alltför bagatellartat beteende straffsanktioneras kan det nämligen finnas risk för att straffbudet kommer att nedprioriteras hos rättsväsendet i sådan mån att dess styreffekt blir obefintlig. Det sagda leder till ökad urholkning av straffsystemet. En paradox när det gäller påståendet ovan om att ett sanktionsavgiftssystem kan vara resurseffektivare än det straffrättsliga är att en straffsanktionering som prioriteras ner av rättsväsendet i princip

inte drar några resurser alls, medan en administrativ sanktionering som upprätthålls däremot gör det.

Vid valet av repressiv metod får dock effektivitetstänkandet inte drivas för långt. Det finns ju straffbud som har en starkt avhållande effekt trots att det inte sker några lagföringar eller anmäls brott mot dem. Det går alltså inte att ta den omständigheten att det sker få lagföringar eller anmälningar till intäkt för att straffbudet är obehövligt. Det förekommer t.ex. inte särskilt många lagföringar avseende spioneri men det är trots det inte någon som skulle komma på tanken att avkriminalisera detta brott.

Beträffande vissa beteenden kan det dessutom inte anses vara moraliskt rimligt att sanktionera dem med t.ex. avgifter, även om det skulle vara ett mer effektivt styrmedel än straff. Andra metoder än straff kan dessutom framstå som otillräckliga av det skälet att det kan finnas behov av att kunna använda sig av straffprocessuella tvångsmedel under utredningen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 9.2.3.

En fråga som det kan finnas anledning att särskilt uppehålla sig vid när valet mellan repressiv metod står mellan straff och sanktionsavgift är i vad mån det av den enskilde uppfattas som mindre ingripande att påföras en avgift i stället för att dömas till böter. Om avgiftsbeloppet är i ungefär samma storlek som bötesbeloppet kan det tyckas egalt för den enskilde om han eller hon åläggs en avgift eller döms att betala böter. Den ekonomiska förlusten blir ju lika stor i båda fallen. Att både straff och sanktionsavgift till sin karaktär är repressiva sanktioner framträder här tydligt. Frågan är då om det klander som ligger i att använda straffsanktionen ökar den enskildes benägenhet att avhålla sig från ett beteende som inte är önskvärt jämfört med om samma beteende sanktioneras med avgift. Svaret på frågan varierar antagligen beroende på vilken reglering och vilket beteende som sanktioneringen avser. När det gäller kriminaliseringar som hör till kärnstraffrätten – t.ex. snatteribrottet – förefaller det troligt att det klander som straffet ger uttryck för har betydelse. Däremot kan man fundera över om klander spelar någon roll vid sanktionering av regler av förvaltningsrättslig karaktär.



## 7.5 Sammanfattning av kriterierna för kriminalisering

De grundläggande kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas 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)?
  - 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.

Utredningen har alltså stannat för samma antal kriterier som de som lades fram av Åklagarutredningen. Kriterierna skiljer sig dock åt i inte ringa omfattning. Kriterierna under punkterna 1–3 kan sägas motsvara det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning. För att undvika att frågan om vad som är en sådan tillräckligt allvarlig gärning reduceras till en ren uppfattning hos den som förordar kriminalisering, har utredningen konkretiserat begreppet så att det bättre låter sig genomlysas. I vårt kriterium

nummer 5 ligger å andra sidan det som i Åklagarutredningen hade delats upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn.

Som tidigare angetts är de kriterier för kriminalisering som utredningen tagit fram principer och inte några absoluta regler. Det innebär att det kan vara befogat 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 samt att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna.

Tänkbara situationer då det kan vara aktuellt att överväga att göra undantag från kriterierna är t.ex. om kriminalisering av en viss gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell eller EU-rättslig förpliktelse. Utredningen vill dock noga understryka, även när det gäller införandet av sanktioner som har sin grund i internationella eller EU-rättsliga förpliktelser, att utgångspunkten är att kriminalisering bara ska tillgripas om kriterierna är uppfyllda. Många gånger ställer åtagandena i fråga inte heller krav på att sanktionerna ska vara just straffrättsliga. Inom EU, där man först genom Lissabonfördraget har fått en fördragsfäst straffrättslig kompetens (se avsnitt 6.4.1), har hittills de krav på sanktionering som ställts på medlemsstaterna oftast inneburit att det ska finnas avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner av något slag. Krav på straffrättsliga sanktioner har än så länge varit mycket sällsynt, men kan sannolikt förväntas bli vanligare i framtiden.

## 7.6 Praktisk tillämpning av den framtagna modellen för kriminalisering

**Bedömning:** För att möjliggöra granskning av om en föreslagen kriminalisering är befogat måste förslaget innehålla en redovisning av både skälen för och konsekvenserna – ekonomiska och andra – av att använda denna sanktionsmetod. Krav på sådan redovisning följer redan i dag av kommittéförordningen (1998:1474) och reglering som denna hänvisar till.

Att utforma kriterier för kriminalisering är en grannlaga uppgift. Som utredningen ser på saken är dock det viktigaste att lagstiftaren tvingas redovisa sitt ställningstagande på ett så pass klart sätt att

det verkligen går att granska om kriminalisering är en befogad åtgärd. De kriterier som utredningen har tagit fram syftar till en sådan ökad tydlighet. Kriterierna kan också fungera som ett stöd för lagstiftaren, dvs. 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.

I sammanhanget kan frågan ställas om ett sätt att få genomslag för en sådan ökad tydlighet i lagstiftningen som här förordas, kan vara att i kommittéförordningen (1998:1474) införa ett uttryckligt krav på att förslag som innefattar användande av straffrätt måste innehålla en redovisning av både skälen för och konsekvenserna – ekonomiska och andra – av att använda denna sanktionsmetod.

I 15 a § kommittéförordningen föreskrivs att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Vidare anges att konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelförslag. Av intresse här är att det i 6 § sistnämnda förordning föreskrivs att en konsekvensutredning, utöver en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, också ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd samt uppgifter om vilka kostnads- mässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar utredningen att det redan av den nuvarande regleringen klart framgår att förslag som innefattar användande av straffrätt måste innehålla en sådan redovisning som har angetts ovan. Trots detta är dock de konsekvens- analyser som ges i dag många gånger relativt översiktliga. Inte sällan anges att en nykriminalisering inte förväntas medföra några ytterligare kostnader för rättsväsendet. Ett sådant konstaterande framstår enligt utredningens mening som direkt motsägelsefullt eftersom en nykriminalisering, om den ska tas på allvar, rimligen måste medföra ökade kostnader både i fråga om brottsutredning och lagföring.

Utredningen vill framhålla att det är av väsentlig betydelse för möjligheterna att bedöma om en föreslagen kriminalisering är befogad att dessa redovisningar utvecklas och tar upp mer än de relativt översiktliga kostnads- konsekvenser som ges i dag. För att

dessa redovisningar och beräkningar ska kunna bli mer underbyggda krävs emellertid att det i utredningarna tas in tillräckliga underlag i form av t.ex. empiriska studier eller enkätundersökningar. För att så ska kunna ske krävs också att utredningstiderna anpassas så att de ger utrymme för utredningen att ta in och behandla sådana underlag. Det sagda kan illustreras enligt följande.

När fråga uppkommer om att kriminalisera ett visst beteende bör, i enlighet med resonemanget ovan, konsekvensbeskrivningen bl.a. innehålla en beräkning av med vilken frekvens dessa beteenden förekommer i dag. En sådan frekvens torde kunna beräknas med tillräcklig tillförlitlighet genom t.ex. en enkätundersökning. Enligt utredningens uppfattning är det nämligen först efter att man erhållit kunskap om antalet beräknade överträdelse av det tänkta straffbudet, som det går att göra en rimlig bedömning av vilken belastning straffbudet i fråga kommer att innebära för rättsväsendet. En ytterligare parameter som måste beaktas är vilka resurser som kan beräknas åtgå för att utreda och lagföra överträdelse i fråga. En fråga som bör behandlas är t.ex. om beteendet är enkelt att upptäcka eller om det krävs mer omfattande spaningsåtgärder. En annan relevant fråga är om det är möjligt att – med rimliga resurser – kunna bevisa de olika rekvisiten som ingår i straffbudet, inkluderande också den subjektiva sidan, dvs. om gärningsmannen handlat med uppsåt.

Enligt utredningens mening är särskild vaksamhet påkallad för det fall man, för att säkerställa kriminaliseringens effektivitet, överväger att straffbelägga oaktsamma ageranden vid sidan av uppsåtliga. Som tidigare uttalats (se avsnitt 7.4.3) riskerar en sådan ordning att äventyra tillämpningen av skuldprincipen, eftersom kravet på aktsamhet i dessa fall av effektivitetsskäl ställs så högt att det i praktiken närmar sig ett strikt ansvar. Anser man att ett krav på uppsåt skulle kräva sådana resurser att det inte blir möjligt att upprätthålla kriminaliseringens effektivitet, bör det enligt utredningens mening ligga närmare till hands att i stället överväga andra metoder för att stävja beteendet i fråga.

Avslutningsvis ska påpekas att en mer framkomlig väg att få genomslag för ökad tydlighet i lagstiftningen när det gäller användande av straffrätten än att ändra i kommittéförordningen kan vara att regeringen, i utredningsuppdrag som omfattar sanktionsfrågor eller där sådana frågor kan komma att aktualiseras, anger att förslag om användande av straffrätt måste innehålla redovisning av angivet slag.

## 8 Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – avkriminalisering

### 8.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen 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. Utredningen ska peka ut områden och metoder och får lämna författningsförslag. Analysen ska göras mot bakgrund av utredningens kartläggning av det straffsanktionerade området och med beaktande av de kriterier som utredningen föreslår ska gälla för kriminalisering.

När det gäller det närmare innehållet i uppdraget anges i direktiven bl.a. följande. Analysen ska avse bestämmelser på transport- och trafikområdet och på andra områden där brott ofta kan begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet eller annars av en näringsidkare. En metod utpekats särskilt att utredningen ska pröva, nämligen möjligheten att helt eller delvis ersätta straffsanktionen med en avgift. Det framhålls också att utredningen i sin analys ska beakta de krav på skydd som ställs i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och särskilt den rätt att inte lagföras eller straffas två gånger som följer av artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen. Att utredningens uppdrag inte omfattar frågan om förhållandet mellan den nyss nämnda rättigheten och systemet på skatteområdet med såväl straffansvar som skattetillägg, anges uttryckligen. Frågan ingår i det uppdrag som regeringen i mars 2012 gav Utredningen om stärkt rättssäkerhet i skatteförfarandet (dir. 2012:14) och som ska redovisas hösten 2013.

## 8.2 Allmänna utgångspunkter

Utredningens uppdrag går alltså ut på att ta fram ett system som är både mer trovärdigt och mer effektivt än det nuvarande. Utredningen har tolkat begreppet trovärdigt på så sätt att det inte ska råda alltför stor diskrepans mellan statens och samhällsmedborgarnas uppfattning om vilka beteenden som ska vara straffbelagda. När det gäller begreppet effektivt har utredningen tolkat det på så sätt 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). Med repressiv sanktion avser utredningen en sanktion som innefattar någon form av tvång från statens sida och som också initieras av staten (se avsnitt 7.4.5.2 för en närmare redogörelse för den innebörd utredningen lägger i begreppet). En väsentlig fråga vid överväganden om avkriminalisering är om staten alls har anledning att utöva repressiv tvångsmakt på det aktuella området. Samhällsmedborgarnas beteenden kan ju många gånger styras i önskvärd riktning på andra sätt än genom offentlighetsrättsliga sanktioner. På områden där skyddsintresset är av mer privat karaktär, t.ex. när det gäller egendomsskydd, ligger det ibland närmare till hands att hänvisa parterna till att själva agera mot oönskade beteenden med hjälp av civilrättsliga sanktioner. Det kan t.ex. handla om att väcka talan om ersättning för skador som uppstått till följd av att det oönskade beteendet.

Ett annat sätt att minska användningen av straffrätt och skapa ett trovärdigare och effektivare straffsystem kan vara genom s.k. depenalisering. Med depenalisering avses att straffsanktionen byts ut mot annan sanktion av repressiv karaktär. Eftersom det handlar om att växla sanktionsform och inte om att lämna ett beteende fritt från sanktion, brukar talas om skenbar avkriminalisering. Vid överväganden om depenalisering är huvudfrågan om man med den alternativa sanktionen kan uppnå minst lika bra verkan mot det oönskade beteendet som med straff.

Frågor om såväl avkriminalisering som depenalisering kommer att aktualiseras i utredningens analys av möjligheterna att vara mer återhållsam med straffrätt. Vid analysen är det naturligt att utgå

från den modell för överväganden om kriminalisering som har redogjorts för i föregående kapitel. Som där påpekats har modellen, för att underlätta framställningen, utformats med utgångspunkt från att vad som övervägs är nykriminalisering. Avsikten är dock att modellen, med nödvändiga modifieringar, ska tillämpas även vid överväganden om avkriminalisering och depenalisering.

För att kriminalisering ska komma i fråga ska fem grundläggande kriterier vara uppfyllda:

1. Kriminaliseringen ska syfta till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas i samhället (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som lagstiftaren avser att ingripa mot kan 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.

I detta kapitel behandlar utredningen områden eller enskilda straffbud där frågan om avkriminalisering bör övervägas. När det gäller en del av dessa enskilda straffbud kan det visserligen ifrågasättas om en avkriminalisering skulle medföra några större praktiska konsekvenser. De har ändå tagits med för att belysa de kriterier som har formulerats i utredningens modell för kriminalisering, t.ex. kravet på ett konkretiserat skyddsintresse och att det straffbelagda beteendet också måste vara av beskaffenhet att skada det intresset.

En annan aspekt som förtjänar att tydliggöras är att det i vissa fall kan finnas olika skäl till att ett straffbud kan avvaras, det kan föreligga brister i flera avseenden. Det kan t.ex. vara så att det både finns ett skyddsintresse som av något skäl framstår som tveksamt samtidigt som det finns en civilrättslig reglering som ger tillräckligt skydd mot verkningarna av beteendet i fråga. Utredningen har i dessa fall valt att behandla detsamma där det bäst kan belysa de föreslagna kriterierna för kriminalisering.

Frågor om depenalisering, eller sanktionsväxling, som är det begrepp utredningen härfter kommer att använda, kommer att behandlas i nästa kapitel.

### 8.3 Godtagbart skyddsintresse saknas

**Bedömning:** Mot bakgrund av dagens samhällsvärderingar bör det övervägas att upphäva straffbuden om tvegifte (7 kap. 1 § BrB) och förolämpning (5 kap. 3 § BrB). Det finns också anledning att se över straffbudet om frivillig incest mellan vuxna (6 kap. 7 § BrB), i syfte att klargöra dess skyddsintresse och se till att de beteenden som straffsanktioneras korrelerar med detta.

Ett av utredningens grundläggande kriterier är alltså att kriminaliseringen ska syfta till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas i samhället, ett godtagbart skyddsintresse. Det är inte en gång för alla givet vad som är skyddsvärt och därmed i och för sig skulle kunna få skyddas genom kriminalisering. Vilka intressen som anses skyddsvärda och hur angeläget det framstår att värna ett visst skyddsintresse (hur högt i hierarkin av skyddsintressen det rankas) förändras till följd av samhällsutvecklingen. Ändrad samhällssyn beträffande olika företeelser kan således leda både till att det tillkommer nya skyddsintressen och till att befintliga skyddsintressen faller bort. Dessutom kan givetvis rangordningen mellan de godtagbara skyddsintressena påverkas i olika riktningar.

Enligt utredningens mening kan det beträffande några nu gällande straffbud finnas anledning att överväga om de intressen som där värnas framstår som godtagbara skyddsintressen, bl.a. mot bakgrund av dagens samhällsvärderingar. I vart fall kan det ifrågasättas om det fortfarande får anses så angeläget att skydda intressena att kriminaliseringarna är motiverade.

En sådan bestämmelse är straffbudet om tvegifte i 7 kap. 1 § brottsbalken (BrB). Andra bestämmelser där det finns skäl att ifrågasätta skyddsintresset är straffbuden om frivillig incest mellan vuxna (6 kap. 7 § BrB) och förolämpning (5 kap. 3 § BrB).

I bestämmelsen om *tvegifte* (7 kap. 1 § BrB) straffbeläggs att som gift ingå nytt äktenskap liksom att som ogift ingå äktenskap med den som är gift. Eftersom nuvarande äktenskapslagstiftning är



liberalt inställd till makars önskan om att upplösa ett äktenskap är tvegifte som företeelse ytterst ovanligt. I den mån det förekommer har det vanligtvis sin grund i att ena parten haft anknytning till främmande land och att vissa svårigheter därför förelegat att få klarhet i dennes personliga förhållanden. (Se B. Brinck, B. Ohlson, G. Thornell, *Straffrätt enligt brottsbalken*, 1993, s. 153.)

Det kan ifrågasättas vad som i dag är skyddsintresset för kriminaliseringen av tvegifte. Den synes närmast värna en äldre moraluppfattning om att människor enbart ska leva i monogama förhållanden. Samhällsvärderingarna har dock ändrats och det finns i det nutida samhället en större acceptans för andra samlevnadsformer. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det framstår som högst tveksamt om kravet på att en kriminalisering måste avse ett godtagbart skyddsintresse är uppfyllt när det gäller tvegifte. Möjligen skulle ett i och för sig godtagbart skyddsintresse kunna vara att värna samhällets och de enskildas intresse av att det råder klarhet beträffande den familjerättsliga och arvsrättsliga situationen. För att tillgodose detta intresse bör det dock vara fullt tillräckligt att sanktionera otillåtna äktenskap med civilrättslig ogiltighet. Sammanfattningsvis anser utredningen att det bör övervägas att upphäva bestämmelsen om tvegifte.

*Frivillig incest mellan vuxna* är i dag straffbelagt i BrB genom bestämmelserna om samlag med avkomling och samlag med syskon (6 kap. 7 §). Eftersom samlag i BrB:s mening inte kan förekomma mellan personer av samma kön är bestämmelserna endast tillämpliga på heterosexuell samvaro (se L. Holmqvist, M. Leijonhufvud, P.O. Träskman och S. Wennberg, *Brottsbalken. En kommentar. Kap. 1–12, lösbladssystem*, BrB 6:7 s. 2). Kriminaliseringen har behållits trots att avskaffandet av den har övervägts vid flera tillfällen. De intressen som därvid har ansetts motivera fortsatt kriminalisering har främst pendlat mellan ett etiskt intresse och ett arvs-genetiskt intresse (se t.ex. C. Lernestedt, *Kriminalisering – Problem och principer*, 2003, s. 171 f.). Det kan dock med fog ifrågasättas om utformningen av straffbudet korrelerar med de intressen som ska skyddas. När det gäller det arvs-genetiska intresset kan det ifrågasättas varför straffbudet inte omfattar både avkomlingen och föräldern medan det, i fråga om det etiska intresset, framstår som ologiskt att heterosexuell men inte homosexuell samvaro omfattas.

Straffbudet om frivillig incest mellan vuxna tillämpas emellertid fortfarande, i vart fall i någon omfattning, och de straff som döms ut är kännbara. Det finns ett relativt nytt hovrättsavgörande, RH 2012:42,

där påföljden för en man som haft samlag med sin vuxna dotter bestämdes till sex månaders fängelse. Utredningen anser sig, bl.a. mot den bakgrunden att straffbudet fortfarande används, inte ha tillräckligt fog för att föreslå att kriminaliseringen kan avvaras. Däremot anser utredningen att det finns anledning att se över straffbudet så att dess skyddsintresse klargörs och att de beteenden som straffbeläggs korrelerar med detta.

Ett annat område där samhällsutvecklingen har satt spår i angelägenhetsgraden i fråga om det intresse som värnas är ärekränkingsbrotten, förtal och förolämpning, vilka avser att skydda mot vissa angrepp på individens anseende och på självkänslan.

Utmärkande för *förolämpningsbrottet* (5 kap. 3 § BrB) är att gärningsmannen vänder sig direkt till den berörda parten med ett kränkande uttalande. Förtalsbrottet (5 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB) kännetecknas däremot av att den ärekränkande uppgiften om en person lämnas till någon annan än den angripne. Såväl förtal som förolämpning utgör tryckfrihetsbrott (se 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen).

Skyddet för en persons ära och heder har ur ett historiskt perspektiv rankats högt, eller t.o.m. mycket högt, av samhället. Under årens lopp har dock detta intresses skyddsvärde tunnats ut alltmer. Detta framträder inte minst mot bakgrund av de åtalsbegränsningsregler som i dag gäller för ärekränkingsbrotten. Dessa är i dag i mycket stor utsträckning målsägandebrott. För att allmän åklagare ska få väcka åtal för förolämpning krävs angivelse av målsäganden (om brottet riktar sig mot någon som är över arton år) och att åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt. Dessutom uppställs ett antal kvalificerande rekvisit, såsom att förolämpningen riktar sig mot en tjänsteman i dennes myndighetsutövning eller att förolämpningen har rasistisk eller liknande grund m.m.

Införandet av dessa åtalsbegränsningsregler kan, enligt utredningens mening, inte ges annan innebörd än att lagstiftaren ansett det mindre angeläget att värna intresset i fråga. Det kan dock ifrågasättas om lagstiftarens bedömning är i överensstämmelse med de värderingar som i dag råder i samhället, inte minst när det gäller den alltmer utbredda förekomsten av s.k. näthat, som regelmässigt är att bedöma som förtal. Teknikutvecklingen har medfört att det i dag, t.ex. med användande av sociala medier, är möjligt att snabbt och enkelt sprida ofördelaktiga uppgifter om någon till ett mycket stort antal personer. Den kränkning eller skada som kan orsakas skyddsintresset genom t.ex. illvillig uppgiftsspridning via internet

är avsevärd. Sådana beteenden framstår som i betydande mån klandervärda och flertalet av de som utsätts torde uppfatta det som en relativ allvarlig kränkning av sin personliga integritet. Detta avspeglar sig inte minst i att det inte är alltför ovanligt med enskilda åtal eller skadeståndstalan när det gäller just kränkningar i olika sociala medier.

Det finns, med hänsyn till det ovan anförda, inte anledning att föreslå att straffbuden om ärekränkning generellt skulle kunna avvaras. Enligt utredningens mening är det fortsatt viktigt att staten kan ingripa vid ärekränkningar som sker på ett sådant sätt att de når ut till en större krets. Straffbudet om förtal bör därför finnas kvar.

Däremot finns det skäl att se över straffbudet om förolämpning. Som ovan angetts är åklagarens åtalsrätt i dessa fall begränsad och åtal förekommer endast i mycket begränsad utsträckning. När allmänt åtal ändå väcks handlar det främst om fall när en tjänsteman utsätts i sin myndighetsutövning. Ofta sker åtalen i samband med åtal för våld eller hot mot tjänsteman och mer sällan ensamt. Det kan, enligt utredningens mening, ifrågasättas om det är rimligt med denna kvalificering av förolämpningar som riktar sig mot tjänstemän medan övriga som utsätts hänvisas till att på egen hand väcka åtal.

Det finns anledning att slutligen kort uppehålla sig vid förolämpningar med rasistisk eller liknande grund. De gärningar som framstår som mest straffvärda i det sammanhanget torde vara sådana där uttalandena sker inför andra och särskilt om de sker inför en större krets. Utredningen vill i det sammanhanget peka på möjligheten att stävja sådana genom användande av bestämmelsen om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB).

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns skäl att överväga att upphäva straffbestämmelsen avseende förolämpning.

De ovan anförda straffbuden kan sägas vara exempel på att ändrade värderingar i samhället har minskat angelägenhetsgraden av att värna vissa intressen. Men samhällets utveckling medför även att nya skyddsintressen tillkommer. Det kan både handla om ren teknikutveckling som t.ex. det alltmer digitaliserade samhället men också om ändrade värderingar. Ytterst är det självfallet statsmakten som bestämmer vilka intressen som är så skyddsvärda att de kan anses innefatta ett godtagbart skyddsintresse.

En utveckling som möjligen kan anses ha gått i motsatt riktning är intresset av att värna brottsutredning och lagföring. Sedan

tidigare har detta inte ansetts vara ett godtagbart skyddsintresse, i vart fall inte när det gäller egen brottslighet. När det gäller det sistnämnda har det betydelse att det av konventionsfästa regler, t.ex. artikel 6 i Europakonventionen, anses följa att man inte är skyldig att medverka till att egen brottslighet utreds. Det kan dock ifrågasättas om inte synen på intresset av att värna brottsutredning och lagföring håller på att förändras i skärpande riktning.

Det har sedan länge framförts krav från olika håll på att s.k. eftersupning ska kriminaliseras och frågan utreds för närvarande inom Regeringskansliet (se Ds 2013:28). Skälet för en sådan kriminalisering grundar sig på att utredning av misstänkta rattfylleribrott och sjöfylleribrott kan försvåras av att det påstås ha förekommit alkoholförtäring efter körningen. Som utredningen tidigare har redogjort för (se avsnitt 7.4.2) är skyddsintresset för en kriminalisering av eftersupning inte detsamma som för t.ex. rattfylleri. Genom straffbeläggningen av rattfylleri – att framföra fordon påverkad av alkohol – värnas trafiksäkerheten, vilket är ett godtagbart skyddsintresse. En kriminalisering av eftersupning – att förtära alkohol under viss tid efter färden – skulle däremot syfta till att just underlätta brottsutredning och lagföring, vilket alltså hittills inte har ansetts rimligt att kriminalisera när fråga är om egen brottslighet.

Ett närliggande exempel återfinns i *lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall*.

I lagen föreskrivs bl.a. 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. Överträdelse av förbudet är straffbelagt (2 §).

I förarbetena till lagen angavs (prop. 2005/06:11 s. 35) att syftet med ett maskeringsförbud är att trygga den allmänna säkerheten och förebygga kriminella handlingar i samband med demonstrationer och andra sammankomster. När det gällde de närmare effekterna av ett maskeringsförbud hänvisade regeringen till vissa uppgifter som hade lämnats i promemorior av bl.a. Rikspolisstyrelsen (a. prop. s. 25). Där framhölls som en viktig aspekt av maskeringsförbudet att det kunde underlätta för polisen att i efterhand identifiera ordningsstörande personer och få till stånd en lagföring för begångna brott.

Lagrådet avstyrkte förslaget och ansåg sammanfattningsvis (a. prop. s. 74) att syftena med maskeringsförbudet inte kunde antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet var motiverat och att begränsningen av mötes- och demonstrationsfriheterna därmed gick längre än regeringsformen medgav och att förbudet även fick anses strida mot Europakonventionen. Maskeringsförbudet och straffsanktioneringen av detta infördes trots den anförda kritiken. Förbudet gavs dock en mer avgränsad räckvidd än enligt det förslag som lades fram för Lagrådet – förbudet inträder först när det vid sammankomsten uppkommer störning av den allmänna ordningen eller omedelbar fara för sådan störning. Konsekvensen av att förutsättningarna för att tillämpa straffbudet är så begränsade har blivit att det i praktiken sällan tillämpas.

Mot bakgrund av vad som ovan har anförts om bl.a. Europakonventionen anser utredningen att det kan finnas anledning att fråga sig om det är lämpligt med ett sådant straffbud som det aktuella, vilket i stor utsträckning syftar till att underlätta utredning och lagföring av brott.

En aspekt som också är av intresse är dock om lagstiftningen har haft någon brottsavhållande effekt. Polisen har här framhållit att även om antalet lagföringar för brott mot maskeringsförbudet har varit få, så bör den brottsavhållande effekten av lagen inte underskattas. Enligt Polisen har det nämligen kunnat konstateras, bl.a. genom olika projekt som har bedrivits, att maskering i samband med demonstrationer har minskat avsevärt under senare år.

Sammanfattningsvis är utredningen av uppfattningen att straffbudets skyddsintresse är tveksamt i den delen det avser att underlätta utredning och lagföring. Med hänsyn till den brottsavhållande effekt som straffbudet synes ha, föreslår utredningen dock inte att lagen ska upphävas. Däremot vill utredningen framhålla att det generellt kan ifrågasättas – bl.a. mot bakgrund av Europakonventionen – om det är rimligt med en utveckling som innebär att straffbud införs som har som främsta skyddsintresse att underlätta utredning och lagföring av brott.

## 8.4 Beteenden som inte skadar eller har tillräcklig närhet till skyddsintresset

**Bedömning:** Skadekravet inbegriper ett krav på att beteendet har tillräcklig närhet till skyddsintresset. Kravet på närhet aktualiseras framför allt i fråga om kriminalisering av för- och efterstadier samt medverkan. Det är avståndet mellan det straffbelagda beteendet och det materiella beteende som önskas förhindrat som i första hand är relevant, inte straffbudens tekniska utformning. Hur långt avstånd som kan tillåtas beror på hur angeläget det framstår att värna skyddsintresset. För att värna mycket högt rankade skyddsintressen, som t.ex. rikets säkerhet, kan det därför vara tillåtet att straffbelägga ett vidsträckt område.

Med hänsyn till kravet på närhet finns det anledning att se över straffbestämmelsen om uppvigling (16 kap. 5 § BrB) och överväga om denna bör inskränkas.

Utredningen har som ett grundläggande kriterium för att det ska komma i fråga att överväga kriminalisering uppställt ett skadekrav. Innebörden av detta krav är att det beteende som en tänkt kriminalisering riktar sig mot måste kunna föranleda påtaglig skada eller fara för sådan skada på skyddsintresset. Skadekravet inbegriper också ett krav på att beteendet som ska straffbeläggas har tillräcklig närhet till skyddsintresset. Det sagda innebär att även om en viss kriminalisering i och för sig värnar ett godtagbart intresse, kan det finnas anledning att överväga avkriminalisering av det skälet att beteendet inte skadar eller har tillräcklig närhet till skyddsintresset.

Det är framför allt i fråga om kriminalisering av för- och efterstadier samt medverkan som det synes aktualiseras att ifrågasätta om det straffbelagda beteendet har tillräcklig närhet till skyddsintresset.

Vid överväganden om tillräcklig närhet finns är det viktigt att bortse från straffbudens tekniska utformning och i stället fråga sig hur nära det materiellt straffbelagda beteendet står till det materiella beteende som önskas förhindrat. Hur långt avstånd som kan tillåtas mellan det straffbelagda beteendet och detta intresse, beror hur högt skyddsintresset rankas. Ju högre ett skyddsintresse placeras sig i hierarkin över skyddsintressen, desto mer kan man tillåta det kriminaliserade området kring detta att breda ut sig.

Exempel på straffbelagda beteenden som, med ett materiellt betraktelsesätt, ligger tämligen långt från vad som önskas förhindrat med kriminaliseringen finns bl.a. i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Lagen tillkom med anledning 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, men då 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. I denna straffbeläggs 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. Straffsanktioneringen omfattar även försök till brott.

Ovan nämnda kriminalisering avser ett godtagbart och dessutom mycket högt rankat intresse, skydd mot terrorism. Det kan därför tillåtas att ett vidsträckt område straffbeläggs för att värna skyddsintresset. När det gäller vissa av de straffbelagda beteendena kan det i och för sig tyckas att avståndet till skyddsintresset är alltför långt. Uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden torde dock i det här fallet motivera att det i viss mån görs undantag från kravet på tillräcklig närhet till skyddsintresset.

Ett straffbud som det kan finnas anledning att beröra när det gäller kravet på närhet mellan det straffbelagda beteendet och skyddsintresset är bestämmelsen om *uppvigling* i BrB (16 kap. 5 §). I bestämmelsen straffbeläggs bl.a. att muntligen inför menighet eller folksamling, eller i skrift som sprids eller utlämnas för spridning, eller i annat meddelande till allmänheten, uppmana eller eljest söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. Det beteende som i bestämmelsen straffbeläggs som ett självständigt brott utgör egentligen, materiellt sett, ett slags stämpling till brott bestående i försök till anstiftan. Ett betydande avstånd föreligger här mellan det straffbelagda beteendet och skyddsintresset. Eftersom uppvigling är ett brottsbalksbrott är även medverkan till sådant brott straffbelagt (23 kap. 4 § BrB). Detta innebär att det straffbelagda området också omfattar t.ex. anstiftan till uppvigling. Sammantalet blir därmed det straffsanktionerade området mycket vidsträckt. Vissa av de beteenden som omfattas av kriminaliseringen framstår som ytterst perifera i förhållande till skyddsintresset. Mot bakgrund av det

anförda anser utredningen att det finns goda skäl att se över kriminaliseringen av uppvigling och överväga om inte denna i vart fall bör inskränkas.

När det gäller kravet på närhet bör också det betänkande som nyligen lämnats av Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet uppmärksammas (*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet*, SOU 2012:95). Utredningen har haft i uppdrag (dir. 2010:35) att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. BrB om brott mot rikets säkerhet är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. En av de frågor som ingick i uppdraget var om det finns behov av en ändrad straffrättslig reglering beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder.

I direktiven anfördes bl.a. följande. I dagens lagstiftning finns inte något straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder. Säkerhetspolisen anser att sådan verksamhet i sig utgör en fara för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Enligt Säkerhetspolisen är vidare den nuvarande lagstiftningen otillräcklig, trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet.

Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet har i sitt betänkande bl.a. föreslagit att det ska införas ett straffbud – olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige – som tar sikte på sådan dold underrättelseverksamhet som anges i direktiven (a. bet. s. 294 ff.). Förslaget anges bl.a. innebära ökade möjligheter att ingripa tidigare i en händelsekedja för att förebygga skada. Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter inte att det kan bevisas exakt vilka uppgifter som gärningen syftat till att komma över eller ens att några uppgifter har anskaffats. Däremot krävs bevisning om att verksamheten varit inriktad mot att komma över uppgifter rörande sådana förhållanden som avses i spioneribestämmelsen. Dessutom krävs att gärningsmannen handlat med direkt uppsåt att gå främmande makt till handa, vilket krav markant begränsar straffbestämmelsens tillämpningsområde.

När det gäller den föreslagna straffbestämmelsen kan konstateras att avståndet mellan det kriminaliserade beteendet och skyddsintresset är stort. Skälet för att införa kriminaliseringen synes i



princip vara att det i de aktuella fallen är svårt att styrka brott mot de befintliga bestämmelserna. Såväl bristen på närhet till skyddsintresset som nämnda syfte med ett straffbud av detta slag talar starkt mot att införa en sådan kriminalisering. När det gäller kravet på närhet måste dock framhållas att kriminaliseringen avser ett synnerligen högt rankat skyddsintresse, nämligen rikets säkerhet.

I sammanhanget ska också nämnas en pågående utredning om kriminalisering, där kravet på närhet till skyddsintresset kan komma att aktualiseras. Utredningen om stärkt straffrättsligt skydd för egendom (Ju 2012:10) har bl.a. fått i uppdrag (dir. 2012:73) att överväga om försök till häleri bör kriminaliseras och att överväga om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från bl.a. butiker. Vad gäller häleribrottet har uppdraget samband med de förslag som har lämnats i betänkandet *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, SOU 2012:12. I nämnda betänkande föreslås bl.a. att penninghäleribrottet bryts ut från BrB och förs till en egen lag. Vidare föreslås straffbeläggning av försök till penningtvättsbrott, vilket utgör en utvidgad kriminalisering i förhållande till dagens reglering i brottsbalken.

Utredningen vill här påpeka att kännetecknande för de kriminaliseringar som enligt direktiven ska övervägas är att avståndet mellan det straffbelagda beteendet och skyddsintresset torde bli betydande. När det gäller straffbelagda tillträdesförbud kan jämföras med lagen (1988:688) om kontaktförbud. Beträffande denna lag har tidigare anförts att straffsanktioneringen av överträdelser av kontaktförbud egentligen avser ett slags förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst avsett att förhindra, såsom misshandel, olaga hot m.m. På motsvarande sätt skulle kriminalisering av överträdelse av tillträdesförbud till en butik egentligen avse förstadier till snatteri och stöld. Som tidigare framhållits bör så vidsträckt kriminalisering kring ett intresse bara kunna godtas när det gäller särskilt skyddsvärda intressen. I det här fallet är inte skyddsintresset så högt rankat att en så långtgående kriminalisering framstår som befogad.

## 8.5 Handlingsdirigerande regel finns redan

**Bedömning:** ”Dubbla kriminaliseringar” bör undvikas, om det inte finns särskilda skäl för sådana. Innan kriminalisering sker bör det därför nog utredas om beteendet redan är kriminaliserat. Det finns vidare anledning att överväga att upphäva vissa av de dubbla kriminaliseringar som finns i dag. Straffbudet om arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § BrB) är en av dessa. Specialstraffrättsliga bestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande hör också till de straffbud som det kan vara aktuellt att upphäva (se även 10 kap.).

Ett av utredningens grundläggande kriterier för att kriminalisering ska komma i fråga, är att det inte finns någon till straffrätten alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. Kriteriet innebär bl.a. att man måste undersöka nog om det redan finns en handlingsdirigerande regel som är effektiv för den tänkta situationen. Det mest uppenbara fallet är när beteendet i fråga redan är kriminaliserat.

Det förekommer i viss utsträckning att beteenden som redan är kriminaliserade straffbeläggs om (och om) igen i nya straffbestämmelser. Utredningen använder begreppet ”dubbla kriminaliseringar” om denna företeelse (se avsnitt 7.4.5.1). Det skyddsintresse som kriminaliseringarna avser att skydda är ofta viktigt och skälet till att de dubbla kriminaliseringarna har införts har många gånger varit att lagstiftaren med nya straffbestämmelser har velat markera att samhället tar avstånd från eller reagerar kraftfullt mot ett visst beteende.

Straffsystemet blir dock allt svårare att överblicka när samma beteenden kriminaliseras upprepade gånger. Det måste därför starkt förordas att dubbla kriminaliseringar undviks, om det inte finns särskilda skäl för det. Som tidigare har anförts är straffbestämmelsen om grov (kvinno)fridskränkning (4 kap. 4 a § BrB) ett exempel på en dubbel kriminalisering som hade goda skäl för sig – den syftade till att möjliggöra en höjning av straffnivån för vissa upprepade kränkningar riktade mot samma person – och som har fallit väl ut.

Att införandet av dubbla kriminaliseringar dessutom kan få oönskade följder i det enskilda fallet kan illustreras med ett avgörande från Hovrätten över Skåne och Blekinge (dom den 12 mars 2012 i mål B 34-12). De straffbestämmelser som aktualiserades i

målet var dels grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § BrB, dels grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612). I målet dömdes den tilltalade för att under ett flertal år genom att lämna oriktiga uppgifter om anhörigs tillstånd och sjukdom till Försäkringskassan ha fått utbetalt bidrag och ersättningar som sammantaget uppgått till miljonbelopp. För gärningar som var begångna före den 1 augusti 2007, då bidragsbrottslagen trädde i kraft, åtalades för grovt bedrägeri, och för gärningar som var begångna därefter åtalades för grovt bidragsbrott. Tingsrätten biföll åtalet och bestämde påföljden till fängelse i fyra år. Hovrätten, som fann att rekvisiten för såväl grovt bedrägeri som grovt bidragsbrott var uppfyllda, pekade på att enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, men att om annan lag gäller när dom meddelas, den lagen ska tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Därefter konstaterade hovrätten att eftersom straffet för grovt bidragsbrott – fängelse lägst sex månader och högst fyra år – ska ses som lindrigare än straffet för grovt bedrägeri – fängelse lägst sex månader och högst sex år – borde åtalet i dess helhet bedömas enligt bestämmelserna i bidragsbrottslagen. Hovrätten sänkte straffet till fängelse tre år.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga om vissa av de dubbla kriminaliseringar som finns i dag kan tas bort.

Bestämmelsen om *arbetsmiljöbrott* (3 kap. 10 § BrB), som tillkom i början av 1990-talet, är en dubbel kriminalisering som kan ifrågasättas. I bestämmelsen föreskrivs att om brott, som i (3 kap.) 7–9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oakt-samhet 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. Införandet av bestämmelsen innebar att vissa brott som tidigare hade rubricerats som vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan i stället skulle rubriceras som arbetsmiljöbrott. I förarbetena anfördes (prop. 1990/91:140 s. 115) att det var mindre lämpligt att åsidosättande 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. företagansvar. Detta innebar att den åtalade gärningen ofta bestod av en underlåtenhet av något slag vars relevans för den straffbara

effekten sammanhänge 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.

Beträffande sistnämnda 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). Sådana särskilda skäl som enligt vad som anförts ovan bör krävas för att dubbla kriminaliseringar ska vara tillåtna finns enligt utredningens mening inte när det gäller arbetsmiljöbrottet. Upphävande av denna straffbestämmelse bör därför övervägas.

Vid kartläggningen av det straffbelagda området har utredningen kunnat konstatera att det finns en uppsjö av författningar som innehåller särskilda straffstadganden för *oriktigt uppgiftslämnande*. Vissa av kriminaliseringarna avser uppgiftslämnande till myndighet, andra avser uppgiftslämnande till annan än myndighet. En förteckning över samtliga specialstraffrättsliga författningar som innehåller straffbestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande finns i en bilaga till betänkandet (se bilaga 5). Hur straffansvaret formuleras och vilka subjektiva rekvisit som krävs för straffansvar samt vilka uppgifter som omfattas av ansvaret varierar. Vanligast är dock att straffansvaret täcker såväl uppsåtligt som oaktsamt lämnade uppgifter. Oaktsamhetskravet begränsas ibland till grov oaktsamhet. Det förekommer också lokutioner som laborerar med oaktsamhet som inte är ringa. Det vanligaste är också att både muntliga och skriftliga uppgifter omfattas av straffansvaret.

Den centrala straffrättsliga regleringen av lämnande av oriktiga uppgifter finns i 15 kap. BrB, som har rubriken ”Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga”. Syftet med kriminaliseringen är att skydda människors tillit till uppgifters sanningsenlighet. När det gäller oriktiga uppgifter utanför rättegångsförfarande finns två huvudbestämmelser, bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 10 § och bestämmelsen om osant intygande i 11 §.

Som framgått ovan är det utredningens uppfattning att de generella reglerna i BrB bör användas i första hand och att specialstraffrättslig lagstiftning som reglerar liknande beteenden bör undvikas om det inte finns starka skäl för en särreglering. Detta gäller även i fråga om straffansvaret för lämnande av oriktiga uppgifter.

Det finns givetvis olika skäl till att specialstraffrättsliga särlösningar kommit till. Ett skäl är t.ex. att bestämmelsen om osant intygande inte anses ge ett adekvat skydd, eftersom straffansvaret inte täcker uppgiftslämnande som avser egna angelägenheter. Straffbudet är därför många gånger otillräckligt när det gäller uppgifter i ansökningar, som ju regelmässigt behandlar främst egna angelägenheter, även om så inte alltid behöver vara fallet.

Utredningen redogör i kapitel 10 närmare för frågan om kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndighet.

Ett specialfall av oriktigt uppgiftslämnande ska dock beröras här, nämligen när detta sker på elektronisk väg. Det finns i ett flertal lagar bestämmelser som straffbelägger att lämna osann uppgift i en handling som upprättas i elektronisk form, att i ett ärende oriktigt intyga att en elektronisk handling överensstämmer med originalet, och liknande beteenden. Som exempel kan nämnas aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Anledningen till att dessa straffbestämmelser har tillkommit är att rättsläget vad gäller förfalsknings- och sanningsbrott som sker genom användning av elektroniska handlingar har ansetts oklart (se t.ex. prop. 2005/06:135 s. 35 angående aktiebolagslagen). Det har bl.a. ifrågasatts i vilken utsträckning en elektronisk handling har urkundsstatus och om uppgifter i en sådan handling kan anses vara lämnade i skriftlig form i den mening som BrB avser.

En revidering av förfalsknings- och sanningsbrotten i BrB är emellertid på gång. Genom lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2013 blir bl.a. sanningsbrotten i 15 kap. uttryckligen tillämpliga på uppgifter som lämnas i elektronisk form (se prop. 2012/13:74). Detta medför att de ovan nämnda specialstraffrättsliga bestämmelserna blir obehövliga och de kommer därför att upphävas. Dessa lagändringar ligger helt i linje med vad utredningen förespråkar, nämligen att man i första hand bör kunna förlita sig på de generella reglerna i BrB.

I sammanhanget finns också anledning att ta upp den situation som föreligger när det gäller straffbarheten av s.k. cardsharing. I lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning straffbeläggs viss olovlig hantering av avkodningsutrustning

som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte. Lagen omfattar bl.a. betal-TV och betalradio. Den som yrkesmässigt bereder andra användare än sådana som abonnerar på viss tjänst olovlig tillgång till tjänsten kan alltså dömas för brott mot lagen. Eftersom straffbestämmelsen är begränsad till yrkesmässig hantering kan den dock inte tillämpas mot hantering av avkodningsutrustning för privat bruk. Inte heller finns det någon annan uttrycklig straffreglering som tar sikte specifikt på privat hantering av avkodningsutrustning. Förarbetena till lagen behandlar inte frågan om hantering av avkodningsutrustning för privat bruk skulle kunna vara straffbart enligt någon annan straffbestämmelse. I förarbetena till den gamla avkodningslagen (1993:1367) togs dock frågan upp, varvid regeringen utan eget ställningstagande konstaterade att den utredning som låg till grund för lagstiftningen ansåg att bestämmelserna om datorbedrägeri och dataintrång i BrB (9 kap. 1 § andra stycket resp. 4 kap. 9 c §) inte kunde tillämpas på olovlig avkodning (se prop. 1993/94:53 s. 10 f. och SOU 1992:110 s. 536 f.). Det synes dock kunna ifrågasättas om denna bedömning är riktig. Trots detta har frågan om den som använder avkodningsutrustning för privat bruk kan dömas för datorbedrägeri eller dataintrång – såvitt känt – inte någon gång varit föremål för prövning i svensk domstol. Det sagda torde ha sin förklaring i att åklagarna mot bakgrund av de tidigare förarbetsuttalandena gjort bedömningen att det är tveksamt om ett sådant åtal skulle bifallas av domstol.

På senare tid har det från vissa håll framförts krav på kriminalisering av privat hantering av avkodningsutrustning och frågan utreds för närvarande inom Regeringskansliet. Som redan anförts är det dock tänkbart att förfarandet redan är straffbelagt som dataintrång eller databedrägeri. Utredningen vill mot denna bakgrund understryka att det inte är lämpligt att införa någon ytterligare kriminalisering utan att först noga ha undersökt om förfarandet redan är straffbart.

## 8.6 Styrning med repressiv tvångsmakt är inte nödvändig

**Bedömning:** Det immaterialrättsliga området lämpar sig väl för användande av andra sanktioner än straff.

**Förslag:** 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.

Straffbestämmelserna om rättegångsförseelser i 9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken ska upphävas.

Enligt utredningens modell för överväganden om kriminalisering ska man, om det inte redan finns en handlingsdirigerande regel som är effektiv för det aktuella fallet (se föregående avsnitt), i första hand överväga om det går att stävja beteendet med en handlingsdirigerande regel som inte är repressiv. Frågan som aktualiseras i detta skede är alltså om det är möjligt att uppnå tillräcklig styrning av samhällsmedborgarnas beteenden utan repressiv tvångsmakt.

*Immaterialrätten*, dvs. den del av civilrätten som behandlar det rättsliga skyddet för intellektuella prestationer och kännetecken, är ett område som utredningen anser vara intressant att titta närmare på när det gäller frågan om styrning med repressiv tvångsmakt är nödvändig.

Den immaterialrättsliga regleringen är utformad så att en närmare angiven person, som har gett upphov till en viss prestation, får en ensamrätt att exploatera den. Den som begår intrång i en ensamrätt kan enligt regleringen drabbas av såväl straffrättsliga som civilrättsliga sanktioner. Dessutom kan domstol besluta om vissa skydds- och säkerhetsåtgärder.

De rättigheter som skyddas av den immaterialrättsliga regleringen är i princip förmögenhetsrätter. Det grundläggande syftet med immaterialrätten är att stimulera och skydda skapande insatser och göra det möjligt för företagen att individualisera sin rörelse och sina produkter och skydda sina investeringar (se U. Bernitz, G. Karnell, L. Pehrson, C. Sandgren, *Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens*, 2007, s. 1). När det gäller de intressen som de straff-

rättsliga bestämmelserna i immaterialrätten avser att värna kan konstateras att dessa är av privat karaktär och i betydande mån kopplade till bedrivande av näringsverksamhet.

Det kan vidare konstateras att straffbestämmelserna i de immaterialrättsliga lagarna tillämpas i mycket liten utsträckning. Statistik över lagföringar på det specialstraffrättsliga området för åren 2006–2010 visar att det under denna period skedde i genomsnitt ett tiotal lagföringar per år avseende lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och ett par lagföringar per år avseende varumärkeslagen (2010:1877). När det gällde patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter och växtförädlarrättslagen (1997:306) skedde inga lagföringar alls under perioden.

En bidragande orsak till att straffbestämmelserna på det immaterialrättsliga området tillämpas så sällan kan vara de åtalsprövningsregler som finns i samtliga ovan nämnda lagar. När det gäller upphovsrätt och kretsmönster för halvledarprodukter får intrång åtalas efter angivelse eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Enligt de övriga lagarna, som reglerar s.k. industriella rättigheter, krävs både åtalsangivelse och att åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Av större betydelse för att straffbestämmelserna används i så liten utsträckning är dock troligen att de immaterialrättsliga regleringarna tillhandahåller ett flertal andra sanktioner och åtgärder som är mer ändamålsenliga på området. För den som utsätts för ett intrång är det viktigt att så snabbt som möjligt få intrånget att upphöra. Möjligheten att begära att domstol ska utfärda ett med vite förenat förbud att fortsätta intrånget är därför av stor betydelse. Det kan tilläggas att ett vitesförbud inte kräver att käranden 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. Utöver bestämmelserna om vitesförbud finns det bestämmelser bl.a. om skyldighet för den som har begått ett intrång att ersätta den skada som har orsakats av gärningen och bestämmelser som gör det möjligt att i civilrättslig ordning ingripa mot bl.a. intrångsgörande egendom. Innebörden av sistnämnda 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. De särskilda skadeståndsbestämmelserna kan bl.a. innebära rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden, även om skadevållaren inte har gjort sig skyldig till brott (se 54 § i lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk jämförd med 2 kap. 2 § skadeståndslagen).

Om utredningens modell för överväganden om kriminalisering appliceras på det immaterialrättsliga området kan följande resonemang föras. Immateriella rättigheter hör helt klart till de skyddsvärda intressena. Det är inte fråga om de högst rankade skyddsintressena, men heller inte om de lägst rankade. De beteenden som straffbeläggs – att göra intrång i immateriella rättigheter – kan orsaka skada på skyddsintressena. Kriminaliseringarna synes inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen. Det finns inte något till kriminaliseringen tillräckligt värdefullt motstående intresse.

Utredningens fyra första grundläggande kriterier för kriminalisering är alltså uppfyllda, vilket innebär att det är motiverat att ingripa med någon form av handlingsdirigerande regler för att motverka beteendena. Vid valet mellan de olika styrmetoder som står till statens förfogande kan dock konstateras att på det immaterialrättsliga området finns goda möjligheter att påverka medborgarnas beteenden på andra sätt än genom straff. Som nämnts är vitesförbudet en mycket effektiv sanktion på området, eftersom det viktiga ofta är att få stopp på ett pågående intrång. Sanktionen kompletteras dessutom av skadeståndsbestämmelserna 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 anförda talar starkt för att användningen av straffrätt på det immaterialrättsliga området borde kunna begränsas.

Det finns även andra aspekter som bör beaktas när det gäller frågan om eller i vilken utsträckning styrning med repressiv tvångsmakt är nödvändig på immaterialrättens område. Under hänvisning till att utvecklingen har gått mot att problemet med bl.a. piratkopiering har blivit allt större har det i olika sammanhang framförts krav på ökad användning av straffrätt på immaterialrättens område genom ändrade åtalprövningsregler (se bl.a. SOU 2001:68 s. 139 ff. angående mönsterskydd, prop. 2009/10:225 s. 270 f. angående varumärken, samt, angående patent, Näringsutskottets betänkanden

2009/10:NU9 s. 9 f., 2010/11:NU11 s. 7 ff. och 2011/12:NU9 s. 7 ff.). Kraven har hittills inte vunnit gehör hos statsmakten. Ett skäl till detta kan vara den ökade resursåtgång hos rättsväsendet som en utvidgad användning av straffrätten skulle kunna leda till. Här kan nämnas att Åklagarmyndigheten vid remissbehandlingen av förslaget till den nuvarande varumärkeslagen avstyrkte ett förslag om ändrade åtalsprövningsregler främst utifrån ett resonemang om bristande resurser (se prop. 2009/10:225, s. 271). Näringsutskottet har vidare uppgett att enligt uppgift från Justitiedepartementet skulle en lättnad av åtalsprövningsreglerna i patentlagstiftningen kunna leda till betydande merarbete för de brottsutredande myndigheterna (se t.ex. 2010/11:NU11 s. 9).

En annan viktig aspekt när det gäller valet av styrmetod på det immaterialrättsliga området är att det pågår förhandlingar på EU-nivå som syftar till att harmonisera det straffrättsliga regelverket på immaterialrättens område. Regeringen har t.ex. beträffande varumärkesregleringen påpekat att eftersom nämnda förhandlingar omfattar även åtalsprövningsreglerna är det inte lämpligt att nu överväga ändringar i åtalsreglerna (se prop. 2009/10:225 s. 271).

Mot bakgrund av det anförda gör utredningen bedömningen att det immaterialrättsliga området framstår som i och för sig lämpligt för avkriminalisering. Med hänsyn till de planer på harmonisering av straffrätten som finns inom EU finns det dock anledning att avvakta den framtida utvecklingen innan man slutligt tar ställning till om avkriminalisering bör ske på området.

Utredningen anser sig dock oförhindrad att närmare överväga frågan om avkriminalisering när det gäller några regleringar av immaterialrättslig karaktär, som inte hör till de mer centrala på området. Det handlar om lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv och lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar.

I *lagen om skydd för beteckningen svenskt arkiv* straffbeläggs med böter, subsidiärt till BrB, att märka skrivmateriel och förvaringsmedel med beteckningen svenskt arkiv trots att de inte är godkända för sådan märkning. Straffansvaret omfattar även den som saluför skrivmateriel eller förvaringsmedel med kännedom om att märkningen inte är riktig. Straffbestämmelserna syftar till att säkerställa en meningsfull arkivvård. Genom märkningen ska myndigheter på ett relativt enkelt sätt kunna kontrollera om skrivmateriel och förvaringsmedel som de använder är arkivbeständiga eller inte (se prop. 1989/90:72 s. 59 f.).

Utredningen anser att det intresse som kriminaliseringen värnar i sig inte är så skyddsvärt att det är motiverat med straffsanktionering. Lagens straffbestämmelser har inte tillämpats någon gång under åren 2006–2010. Enligt utredningens mening är det möjligt att på andra sätt säkerställa att regleringen iakttas. Detta kan ske genom talan om ersättning för skada som användandet medfört och genom att domstol kan förbjuda, vid vite, fortsatt användning av beteckningen.

I sammanhanget kan också hänvisas till vissa överväganden som gjordes vid införandet av lagen (1998:281) om skydd för beteckningen Svensk författningssamling, då de ovan nämnda sätten valdes för att säkerställa efterlevnaden av lagens förbud mot otillåten användning av ifrågavarande beteckning. I förarbetena till lagen framhölls (se Ds 1997:82 s. 38 f. och prop. 1997/98:120 s. 27 ff.) att det vid valet av sanktionsform var viktigt att välja ett medel som gav effektivt skydd och att utgångspunkten var att det skulle vara möjligt att få ett snabbt slut på ett pågående intrång. Om straff skulle väljas som sanktionsform skulle annan påföljd än böter knappast komma i fråga och det var inte troligt att en sådan påföljd skulle vara ett tillräckligt effektivt medel för att motverka överträdelse av det föreslagna förbudet. Ett vitesförbud hade däremot många fördelar, bl.a. att det till sin konstruktion var framåtriktande och att det direkt tog sikte på att förhindra oönskade beteenden. Inte heller behövde det styrkas något uppsåt eller någon oaktsamhet hos den som använde beteckningarna i strid med lagen. Det är allmän domstol som, på talan av Justitiekanslern, prövar frågor om vitesförbud.

De överväganden som gjordes i syfte att skydda beteckningen Svensk författningssamling gör sig gällande med samma styrka när det gäller skyddet för beteckningen svenskt arkiv. Utredningen föreslår därför att straffbestämmelsen i lagen om skydd för beteckningen svenskt arkiv upphävs och ersätts av dels en bestämmelse om vitesförbud mot fortsatt otillåten märkning och saluföring av skrivmateriel m.m., dels en bestämmelse om rätt till ersättning för märkning och saluföring som redan har skett. Vidare föreslår utredningen att talan om vitesförbud ska föras av Justitiekanslern och att det också ska vara denne som ansöker om utdömande av vitet. Allmän domstol ska pröva frågor om föreläggande av och utdömande av vite.

För att ett vitesförbud ska bli effektivt och verka avhållande bör det inte föreskrivas någon högsta gräns för vitesbeloppets storlek.

Genom en lämplig anpassning av vitesbeloppets storlek kan det därmed göras klart för den som överträder förbudet att fortsatt överträdelse inte lönar sig.

En närliggande reglering återfinns i *lagen om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar*. Enligt denna är det förbjudet att använda statsvapen, statsflagga eller annat statselement eller statlig kontroll- eller garantibeteckning i varumärke eller annat kännetecken för varor och tjänster om det inte finns tillstånd för en sådan användning. Förbudet gäller endast användning i näringsverksamhet. Samma förbud gäller för andra beteckningar som hännyftar på svenska staten och på det sättet ger kännetecknet en officiell karaktär, samt svenskt kommunalt vapen, vilket är registrerat. Beträffande statsvapen är skyddet extra starkt och omfattar användning över huvud taget och inte användning enbart som kännetecken för varor och tjänster. Även FN:s namn och emblem samt vissa mellanstatliga organisationers förkortningar och andra symboler skyddas av lagen. Att överträda lagens förbud är straffbelagt med böter.

Regleringen har till väsentlig del sin bakgrund i 1883 års Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten (Sverige har varit ansluten till konventionen sedan 1885) jämte senare revideringar av densamma (se prop. 1969:168). Det skydd som det enligt Pariskonventionen åligger de anslutna länderna att bereda för varandras och mellanstatliga organisationers vapen, flaggor m.m. är inte av straffrättslig karaktär. De krav som konventionen ställer handlar t.ex. om att registrering ska vägras eller förklaras ogiltig och att ingripande ska ske mot användning av symbolerna som fabriks- eller handelsmärken (se Pariskonventionen artikel 6 och prop. 1969:168 s. 30).

Utredningen anser att det kan ifrågasättas om inte syftet med straffbestämmelserna i lagen – att skydda vissa officiella beteckningar mot ”intrång” – skulle kunna uppnås minst lika bra genom möjlighet att väcka talan hos domstol, dels om rätt till ersättning och dels om utfärdande av förbud vid vite att fortsätta använda beteckningen. Enligt utredningens mening bör dessa sanktioner vara mer effektiva än den straffsanktionering som i dag föreskrivs. Det kan tilläggas att lagens straffbestämmelser inte har tillämpats alls under åren 2006–2010.

Mot den angivna bakgrunden föreslår utredningen att straffbestämmelsen i lagen upphävs och att det i stället införs dels en bestämmelse om rätt till ersättning för den vars beteckning kränkts,

dels en bestämmelse som ger möjlighet för allmän domstol att vid vite förbjuda fortsatt användning av beteckningen. Allmän domstol ska också pröva frågor om utdömande av vite som förelagts.

Liksom när det gäller lagen om skydd för beteckningen svenskt arkiv är det utredningens uppfattning att det, för att vitesförbudet ska bli effektivt och verka avhållande, inte bör föreskrivas någon högsta gräns för vitesbeloppets storlek.

Förbudstalan ska kunna föras av den vars beteckning har kränkts. De problem som möjligen kan uppkomma till följd av att rättighetsinnehavare kan vara t.ex. stater och mellanstatliga organisationer utan representation i Sverige får lösas genom att lämplig statlig myndighet utses att föra talan i dessa fall. Lämplig myndighet skulle kunna vara Kammarkollegiet eller Justitiekanslern.

Utredningen ska här även beröra *lagen (1978:800) om namn och bild i reklam*, som kan sägas ha viss anknytning till immaterialrätten. Genom lagen förbjuds näringsidkare att 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. Lagens huvudsyfte är att skydda integriteten genom att låta den enskilda människan själv bestämma om den vill bli utnyttjad i reklam-sammanhang, men den ger också kända personer möjlighet att själva bestämma om och i så fall på vilka villkor de ska få återopas i reklam (se U. Bernitz m.fl., *Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens*, 2007 s. 118). Att överträda lagens förbud är straffbelagt med böter. 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. Lagen innehåller även bestämmelser om skadestånd och förverkande. Skadestandsreglerna innebär att den enskilde kan få inte bara ekonomiskt utan också ideellt skadestånd.

Lagrådet påtalade i sitt yttrande över lagförslaget (prop. 1978/79:2 s. 70 ff.) att en typ av påföljd som inte syntes ha varit på tal i ärendet var förbud vid vite mot fortsatt användning av bilden eller namnet i reklam. Vidare anfördes att även om en förbuds-sanktion i princip borde ha civilrättslig karaktär förelåg det inte något hinder mot att åklagare gavs befogenhet att väcka talan i fall där detta var påkallat från allmän synpunkt. Åtminstone om en sådan regel infördes skulle straffsanktionen troligen framstå som överflödig. Enligt Lagrådet kom det inte i fråga att i det aktuella

läget, utan närmare utredning och remissbehandling av denna, komplettera förslaget med regler om förbud. Tanken framhölls dock vara värd att pröva i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området.

Enligt utredningens mening kan det på goda grunder antas att tillräcklig handlingsdirigerande effekt kan uppnås genom lagens skadeståndsregler i kombination med en förbudssanktion. Förbuds-föreläggande vid vite kan här rentav vara mer effektivt än det obestämda straffhotet, eftersom föreläggandet kan riktas direkt mot den som överträder lagens förbud mot att utan samtycke använda en persons namn eller bild i reklam. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att straffbestämmelsen i lagen upphävs och att det i stället införs en bestämmelse som ger den kränkta möjlighet att hos allmän domstol begära ett förbuds-föreläggande vid vite mot överträdaren.

Av samma skäl som utredningen har anfört när det gäller de föreslag till vitesbestämmelser som tidigare har berörts, bör det inte föreskrivas någon högsta gräns för vitesbeloppets storlek.

Samtliga de regleringar som utredningen har berört ovan hänför sig till det immaterialrättsliga området eller har i vart fall viss anknytning till detta område. Avslutningsvis ska dock utredningen också ta upp en reglering som avser ett helt annat område – det processrättsliga.

På *processrättens område* har utredningen uppmärksammat straffbestämmelserna om rättegångsförseelser i 9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken (RB). Dessa bestämmelser kriminaliserar att mot bättre vetande väcka talan i tvistemål, att mot bättre vetande överklaga en dom eller ett beslut i tvistemål eller brottmål och vissa former av illojal processföring (se 1–3 §§). I 4 § utsträcks straffansvaret i 1–3 §§ till att omfatta, inte enbart part i målet, utan även ställföreträdare, ombud och biträde. Det straff som föreskrivs i samtliga straffbestämmelser är enbart böter. Sedan RB:s ikraftträdande har straffbestämmelserna endast ändrats vid ett tillfälle. Ändringen avsåg bötesstraffets utformning (se prop. 1990/91:68).

I kommentaren till RB anförs rörande 2 § att bestämmelsen inte har tillämpats i den utsträckning det finns utrymme för och att en förklaring till detta kan vara att domstolarna anser det mindre väl förenligt med en modern syn på myndigheternas ställning gentemot medborgarna att döma ut påföljd för själva överklagandet. Motsvarande gäller även rättegångsmissbruk enligt 1 §. Vidare anförs att en annan förklaring kan vara bevissvårigheter rörande främst upp-

såtet. (Se P. Fitger, M. Sörbom, T. Eriksson, P. Hall, R. Palmqvist, C. Renfors, *Rättegångsbalken. Del 1*, lösbladssystem, RB 9:2.)

Enligt utredningen framstår det som sannolikt att straffbestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ RB tillämpas i mycket liten utsträckning. Avsaknaden av nyare referat tyder på detta.

I sammanhanget finns anledning att påpeka att det även i BrB finns straffbestämmelser om äventyrande av processens gång, effektivitet och riktighet, se t.ex. 15 kap. 5–7 §§ BrB om falskt och obefogat åtal. Vid brott av mer allvarlig beskaffenhet rörande ordningen i domstol kan vidare t.ex. bestämmelser om störande av förrättning (16 kap. 4 § BrB) och om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB) aktualiseras.

Regleringen i BrB täcker i och för sig långt ifrån samtliga beteenden som straffbeläggs i 9 kap. 1–4 §§ RB. Att väcka talan mot bättre vetande i tvistemål hör exempelvis till de beteenden som faller utanför BrB. För att motverka sådana oönskade beteenden som straffbeläggs i de aktuella straffbestämmelserna i RB finns det dock i stor utsträckning även tillgång till alternativa sanktioner, främst i form av rättegångskostnads- och ersättningsbestämmelser i såväl RB som rättshjälpslagen (1996:1619). I fråga om käromål som är uppenbart ogrundade finns det dessutom möjlighet att meddela dom utan att utfärda stämning (se 42 kap. 5 § RB). Likaså finns i högre instans möjlighet att omedelbart meddela dom i fråga om överklaganden som är uppenbart ogrundade (se 51 kap. 8 § RB). Enligt utredningens mening kan dessa sanktioner på goda grunder antas ha åtminstone lika avhållande verkan som straff på beteendena i fråga.

En aspekt som också bör uppmärksammas är att det i förvaltningsrätten, förvaltningsprocessrätten och i lagen om domstolsärenden saknas motsvarigheter till de här berörda straffbestämmelserna.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att straffbestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ RB framstår som obehövliga. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ska upphävas.

## 8.7 Obsoleta straffbud

**Förslag:** 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, kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken och lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen är obsoleta och ska upphävas.

Straffbestämmelserna 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 är obsoleta och ska upphävas.

**Bedömning:** Straffbuden i byggningabalken framstår som obsoleta, men bör av historiska skäl behållas.

Lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet och lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror innehåller straffbestämmelser som är obsoleta. Såväl straffbuden som lagarna bör på sikt bli föremål för överväganden om upphävande.

Under kartläggningen av det straffsanktionerade området har utredningen iakttagit att det finns straffbud som framstår som obsoleta, dvs. som inte är tillämpbara även om de formellt sett gäller. I vissa fall synes även den författning som upptar straffbudet vara obsolet. Upphävande av dessa straffbud respektive författningar bör givetvis övervägas.

Bland de aktuella straffbuden och författningarna finns några som främst avser grannelagsrättsliga förhållanden.

Till att börja med innehåller *byggningabalken* en mängd straffbestämmelser som i praktiken har ersatts av bestämmelser i BrB, men som inte formellt har upphävts. Eftersom det finns ett historiskt intresse av att behålla dessa straffbud, föreslår dock utredningen inte att de ska upphävas.

Vidare finns det anledning att ta upp *lagen (1933:269) om ägofred*. Lagen 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. Lagens straffbestämmelser är obsoleta och bör kunna upphävas. I den mån det i dag kan uppkomma behov av att motverka de beteenden som straffbeläggs i lagen torde allmänna skadeståndsregler i tillräcklig utsträckning kunna fylla en handlingsdirigerande funktion. Eftersom vissa andra bestämmelser i lagen om ägofred fortfarande är av praktisk betydelse, föreslår utredningen att enbart straffbestämmelserna ska upphävas.

Ytterligare två andra lagar som bör nämnas när det gäller grannelagsrättsliga förhållanden är *lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark* respektive *lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark*. Enligt dessa lagar 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. Dessa lagar är i sin helhet obsoleta. Utredningen föreslår därför att de ska upphävas.

Också på andra områden än det grannelagsrättsliga finns det straffbestämmelser, och i vissa fall hela författningar, vars tillämpbarhet kan ifrågasättas. Några sådana tas upp i det följande.

I *kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken* föreskrivs att den som innehar galt som används för betäckning är skyldig att lämna vissa uppgifter till Statistiska centralbyrån. Det är straffbelagt att lämna oriktiga uppgifter vid fullgörande av denna skyldighet (4 §). Det har framkommit att Statistiska centralbyrån upphörde med att föra statistik av aktuellt slag för mer än två decennier sedan. Eftersom kungörelsen därmed framstår som obsolet, föreslår utredningen att den ska upphävas.

Flottning av virke förekommer inte längre i Sverige. Straffbestämmelserna i *lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled* respektive i *lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled* synes därmed vara obsoleta. Däremot är det inte klart om också samtliga övriga bestämmelser i dessa lagar är obsoleta. Utredningen föreslår därför endast att straffbestämmelserna ska upphävas.

*Lagen (1974:1080) om avveckling av byresregleringen* upptar en straffbestämmelse som det inte längre torde kunna komma i fråga att tillämpa. Överträdelserna som straffbeläggs i denna lag ska näm-

ligen ha begåtts under vissa perioder på 1970-talet och preskriptionstiden för brotten är två år. Lagen framstår även i övrigt som obsolet. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att lagen upphävs.

Även *lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror* ska tas upp i sammanhanget. Lagen innehåller särskilda regler om uttagande av skatt på privatinförsel av tobaksvaror från de nyare EU-medlemsländerna under vissa övergångsperioder (olika långa för olika länder). I lagen straffbeläggs bl.a. vissa fall av underlåtenhet att lämna deklaration för en vara för vilken skatt ska betalas enligt lagen. Eftersom samtliga i lagen angivna övergångsperioder nu har utgått är det inte längre aktuellt att tillämpa straffbestämmelsen. Den har således blivit obsolet. Det är dock möjligt att till och med år 2015 påföra skattetillägg med anledning av förfaranden som omfattas av lagen och först därefter kan det bli aktuellt att upphäva lagen i sin helhet. Med hänsyn till att det endast återstår en begränsad tid innan hela lagen kan upphävas anser utredningen att ett upphävande av straffbestämmelsen kan anstå.

Slutligen ska också *lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet* beröras. I lagen straffbeläggs att vid förhör inför kommissionen lämna en osann uppgift eller förtiga sanningen. Kommissionen, som tillsattes år 1999, avslutade sitt arbete i december 2002. Preskriptionstiden för brott mot lagen har nu gått ut (fem år). Såväl straffbestämmelsen som övriga bestämmelser i lagen framstår, enligt utredningens bedömning, som obsoleta. Det har dock till utredningen framförts att frågan om ett eventuellt upphävande av straffbestämmelsen eller lagen bör bli föremål för ytterligare utredning. Utredningen lämnar därför inte något förslag rörande denna lag.

## 9 Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – sanktionsväxling

### 9.1 Inledning

Utredningen avser att i detta kapitel behandla områden och enskilda straffbud som enligt vår mening lämpar sig för sanktionsväxling, dvs. att ersätta straffet med en administrativ sanktion, t.ex. sanktionsavgift.

Med tillämpning av den modell som utredningen har tagit fram (se avsnitt 7.4 och 7.5) handlar det om straffbud som i och för sig avser att värna ett godtagbart skyddsintresse, som riktar sig mot ett beteende som kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset och där det inte finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.

Det har i fråga om dessa straffbud också kunnat konstateras att det är nödvändigt för staten att ingripa med en repressiv metod för att komma till rätta med det oönskade beteendet. Det finns inte redan någon sådan regel som är effektiv på det aktuella beteendet och det är inte heller lämpligt eller tillräckligt att motverka beteendet genom att införa en icke repressiv handlingsdirigerande regel.

De straffbud som utredningen tar upp som lämpliga för sanktionsväxling utmärks av att det finns till straffrätten alternativa metoder som i tillräcklig utsträckning motverkar det oönskade beteendet. Det kan också beträffande många av dessa straffbud ifrågasättas om inte kriminaliseringen äventyrar tillämpningen av skuldprincipen. I vart fall är det fråga om beteenden som inte kännetecknas av att den enskilde har visat en sådan mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att han eller hon framstår som så klandervärd att straffrätten av den anledningen inte kan undvaras.

Inledningsvis behandlas vilka överväganden som enligt utredningens mening bör göras inför valet av vilken repressiv metod som ska användas och hur sanktionerna kan eller bör utformas (avsnitt 9.2).

Först därefter sker ett utpekande av olika områden och enskilda straffbud som lämpliga för sanktionsväxling (avsnitt 9.3).

## 9.2 Om valet av repressiv metod

### 9.2.1 För vilka överträdelser bör administrativa sanktioner få användas?

**Bedömning:** 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.

Administrativa sanktioner är i många fall ett bättre alternativ än straff för att påverka människors beteenden i önskad riktning. Att även dessa kan upplevas som mycket ingripande av den enskilde, i vissa fall lika eller rentav mer ingripande än ett straff, råder ingen tvekan om. Mot denna bakgrund framförs inte sällan kritik mot användande av dessa metoder med innebörd att de inte är lika rätts-säkra som det straffrättsliga systemet. Kritiken avser bl.a. att den administrativa sanktionen får beslutas av förvaltningsmyndighet och att förfarandet i olika avseenden är förenklat jämfört med det straffrättsliga. Bland annat påförs sanktionen som regel i ett skriftligt förfarande och i de flesta fall uppställs inte något krav på oaktsamhet eller uppsåt.

Det går självfallet inte att bortse från att användandet av ett system med administrativa sanktioner innebär vissa avsteg med avseende på rättssäkerheten i jämförelse med straffsystemet. Enligt utredningens uppfattning bör man dock ta avstamp i frågan om för vilka överträdelser administrativa sanktioner bör få användas i stället för straff. De rättssäkerhetskrav som ställs på straffprocessen är befogade när det handlar om sådana överträdelser där straffrätten måste eller i vart fall bör användas. Som utredningen tidigare har framhållit i olika sammanhang, har man emellertid använt sig av straffrätten även inom områden där behovet av klander inte är så stort, dvs. där regelöverträdelsen inte präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd.

Det resultat man eftersträvar med att använda sanktionsavgifter i stället för straff – oftast att få tillgång till en effektivare, dvs. billigare, snabbare och mer avskräckande, sanktion än straff – skulle knappast uppnås om exakt samma rättssäkerhetskrav skulle ställas på administrativa sanktioner som på straff. Av rationella skäl synes det alltså nödvändigt att acceptera vissa eftergifter med avseende på rättssäkerheten när det gäller sådana sanktioner. Självklart kan inte vilka eftergifter som helst accepteras. Användandet av andra repressiva metoder än straff förutsätter att *tillräcklig* rättssäkerhet kan garanteras. Inte minst måste de krav som följer av Europakonventionen beaktas. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.5 ställer konventionen krav på rättssäkerhet inte bara när det gäller straffrätten utan också för användande av andra repressiva metoder. Om dessa krav kan allmänt sägas att de i vissa fall är tämligen långtgående men att de många gånger också ger utrymme för nyanseringar. Det framstår, enligt utredningens mening, som fullt möjligt att utforma ett sanktionsavgiftssystem så att det uppfyller konventionens krav på rättssäkerhet samtidigt som man, i tillräcklig utsträckning, uppnår de eftersträvade fördelarna med ett sådant system.

Det har, inte minst i doktrinen, framförts viss kritik mot en del befintliga sanktionsavgiftsregleringar med innebörd att dessa inte är tillräckligt rättssäkra. Det ligger dock inte i utredningens uppdrag att ta fram något system för hur dessa ska göras tillräckligt rättssäkra. Inte heller ankommer det på utredningen att gå in på enskilda regleringar och analysera om de bör justeras för att bli mer rättssäkra och i så fall vilka ändringar som bör göras. Utredningen vill dock peka på att ett sätt att ta ett helhetsgrepp på rättssäkerhetsfrågan kan vara att införa en sådan reglering med allmänna bestämmelser om administrativa sanktioner som är under övervägande i Norge.

En första fråga som är viktig när det gäller valet mellan administrativa sanktioner och straff är alltså för vilka typer av överträdelser det förstnämnda bör få användas.

Enligt utredningens mening kan det inte komma i fråga att använda administrativa sanktioner för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering föranleder straff på fängelsenivå. Utredningens uppfattning är vidare att administrativa sanktioner inte bör användas när utpekandet av gärningsmannen som klandervärd kan antas ha mer märkbar betydelse för hur människor väljer att bete sig. Som utredningen tidigare har anfört (se avsnitt 7.4.5.3) torde denna aspekt främst göra sig gällande beträffande kriminaliseringar som hör till kärnstraffrätten. Ringa misshandel och snatteri kan här nämnas som

exempel på några brott som därför även fortsättningsvis bör sanktioneras i straffrätten, även om de regelmässigt inte föranleder strängare straff än böter.

Det bör enligt utredningens mening inte heller komma i fråga att använda administrativa sanktioner för beteenden som kan föranleda näringsförbud. För att sådant förbud ska meddelas krävs i princip att det brott som en enskild näringsidkare har begått inte är ringa (se lagen [1986:436] om näringsförbud). Ett förbud måste också vara påkallat från allmän synpunkt och en presumtion för att så är fallet föreligger om det för brottet föreskrivs lägst sex månaders fängelse (3 §). För brott med straffskalor på den nivån anser alltså utredningen att det inte bör vara aktuellt att föreslå sanktionsväxling. Detta ligger också väl i linje med vad som ovan sagts om att beteenden som vid straffsanktionering föranleder straff på fängelsenivå inte lämpar sig för sanktionsväxling.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar utredningen att de beteenden som kan komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner i första hand är överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter. Inom det specialstraffrättsliga området finns sådana straffbestämmelser i ett stort antal.

### 9.2.2 Allmänna överväganden vid val av repressiv metod

**Bedömning:** Vid val av repressiv metod bör 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.

En administrativ sanktion bör 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.

På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, kan det innebära lämpligare resursanvändning att låta denna också sanktionera överträdelserna.

De repressiva metoder som står staten till buds för att komma till rätta med oönskade beteenden är, som tidigare har redogjorts för (se avsnitt 7.4.5.3), framför allt straff, sanktionsavgift, vite och återkallelse av tillstånd. När utredningen i det följande talar om administrativa sanktioner, är det de tre sistnämnda som avses.

De repressiva metoderna har i grunden olika funktion. Detta får givetvis betydelse för vilken metod som i en viss situation framstår som mest lämplig att använda.

Både sanktionsavgift och återkallelse av tillstånd är, i likhet med straff, i huvudsak tillbakaverkande sanktioner. De är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande och – när det gäller vissa sanktionsavgifter – vinsteliminierande. Återkallelse av tillstånd kan på sätt och vis även ses som en framåtriktad sanktion, i den mån återkallelsen syftar till att förhindra fortsatt bristande efterlevnad av ett regelverk.

Vitet, som däremot alltid är framåtsyftande, har en mer konstruktivt handlingsdirigerande funktion. Det syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller att få ett pågående oönskat agerande att upphöra. Först om den vitesålagde inte uppfyller en skyldighet som en behörig myndighet för hans eller hennes del har specificerat, döms vitet ut. Vitet är således särskilt lämpligt att använda när man vill förmå någon att vidta en åtgärd eller avstå från att vidta en åtgärd. Utredningen vill dock påpeka att det förhållandet att vitet enbart är framåtsyftande medför att när denna metod används det många gånger kan finnas behov av att komplettera vitet med en tillbakaverkande sanktion.

Vid övervägande av vilken repressiv metod som ska användas kan effektivitetshänsyn vara ett tungt vägande skäl för att välja en administrativ sanktion i stället för straff. De effektivitetshänsyn som det handlar om kan vara av två olika slag. För det första ökad effektivitet på så sätt att styrmedlet har bättre genomslagskraft. Med detta menas att den administrativa sanktionen avhåller bättre från det oönskade beteendet än vad straff gör. För det andra kan effektivitetshänsyn avse ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv. Utredningen berör de båda slagen av effektivitetshänsyn närmare i det följande.

Enligt utredningens mening kan en administrativ sanktion ofta ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelse som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Här är det många gånger svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott

och därför också svårt att fälla någon till ansvar. Om exempelvis sanktionsavgift används i stället för straff måste man dock inte peka ut en fysisk person, eftersom en sanktionsavgift kan riktas mot den juridiska personen. Dessutom kan avgiftsreglerna utformas så att sanktionsavgiften blir märkbart mer kännbar för näringsidkaren än vad ett bötesstraff hade kunnat bli och så att eventuell vinst av det oönskade beteendet elimineras.

När det gäller ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv som skäl för att välja en administrativ sanktion i stället för straff vill utredningen framhålla följande. På vissa områden upptäcks och utreds i stor utsträckning överträdelser i praktiken av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna. Det kan då innebära lämpligare resursanvändning att låta den myndighet som faktiskt upptäcker och utreder överträdelserna också sanktionera dessa. Jämfört med om också t.ex. polis, åklagare och domstol måste engageras i påförande av sanktionen kan nämligen förfarandet med en administrativ sanktion vara billigare, enklare och snabbare.

I anslutning till det ovan sagda har utredningen vidare anledning att återknyta till det tidigare resonemanget om ökad effektivitet med avseende på styrmedlets genomslagskraft. Om reaktionen på det oönskade beteendet kan komma snabbare om en myndighet utfärdar en administrativ sanktion än om det straffrättsliga systemet används, torde det öka sanktionens styrförmåga. Dessutom kan det vara så, framför allt när det gäller bagatellartade överträdelser, att användandet av en annan metod än straff kan få till följd att beteendet i ökad utsträckning faktiskt föranleder en sanktion. Om en alltför bagatellartad överträdelse straffsanktioneras kan det finnas risk för att straffbudet kommer att prioriteras ner hos de brottsutredande myndigheterna och domstolarna i sådan mån att styreffekten hos straffbudet blir mycket låg. Det sagda kan leda till ökad urholkning av straffsystemet. En myndighet som kanske har det aktuella området som sitt huvudsakliga ansvarsområde kan möjligen ha bättre förutsättningar att prioritera utredning och sanktionering av regelverket i fråga. En paradox, som har påpekats tidigare, är att en straffsanktionering som nedprioriteras av rättsväsendet drar mycket litet resurser medan en administrativ sanktionering som upprätthålls sannolikt drar betydligt mer resurser. Skälet för att välja en administrativ sanktion framför straff är då inte resursbesparing, utan ökad trovärdighet för straffsystemet och bättre efterlevnad av det sanktionerade regelverket.



### 9.2.3 Behov av straffprocessuella tvångsmedel

**Bedömning:** I fråga om sådana gärningar som bör komma i fråga för sanktionsväxling är möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel redan i dag mycket begränsade. Behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel bör därför inte lägga hinder i vägen för behövliga sanktionsväxlingar.

En följd av att straffrätten används för att styra människors beteenden är att de brottsutredande myndigheterna, under vissa förutsättningar, kan använda straffprocessuella tvångsmedel vid utredning av misstänkta överträdelser.

Möjligheterna att under en förundersökning avseende ett brott använda olika straffprocessuella tvångsmedlen regleras främst i 24–28 kap. rättegångsbalken (RB). Dessa bestämmelser handlar bl.a. om gripande, anhållande, häktning, reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag, hemlig teleavlyssning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Även vissa bestämmelser i 23 kap. RB, t.ex. om medtagande till förhör och kvarhållande för förhör, får anses höra till regleringen av straffprocessuella tvångsmedel.

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är, med enstaka undantag, att det finns en konkret brottsmisstanke. Ofta förutsätts också att det brott en misstanke avser är av viss svårighetsgrad. Så är fallet när det gäller gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I samtliga de fallen krävs att fängelse kan följa på brottet.

Som framgått av det anförda kan alltså straffprocessuella tvångsmedel användas i brottsutredande syfte. Om någon annan repressiv metod än straffrätten används för att styra människors beteenden är däremot bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel inte tillämpliga. Vilka möjligheter en myndighet har att upptäcka och utreda om det har begåtts en överträdelse som ska föranleda påförande av en sanktionsavgift eller återkallelse av ett tillstånd, är i hög grad beroende av vilka tillsynsbefogenheter myndigheten har enligt den aktuella regleringen.

En myndighets tillsynsbefogenheter innefattar ibland användande av visst mått av tvång. Sådana ingripanden brukar benämnas administrativa tvångsmedel. Till skillnad från de straffprocessuella tvångsmedlen företas dessa ingripanden inte i brottsutredande syfte. En typisk situation då tillsynsbestämmelserna kan stadga rätt att använda

administrativt tvång är om en enskild inte fullgör sin skyldighet att förse myndigheten med nödvändiga dokument och upplysningar. För att få fram informationen kan det föreskrivas rätt att vidta åtgärder som sakligt sett motsvarar husrannsakan, t.ex. rätt att genomsöka ett fartyg eller ett annat transportmedel eller ett utrymme av något slag. Det kan också röra sig om ingripanden som har likheter med beslag, såsom en rätt att tillfälligt ta om hand föremål eller handlingar för närmare undersökning. Det finns även författningar som ger rätt att genomsöka en persons kläder eller föremål som denne bär med sig, alltså en form av kroppsvisitation. (Se *Kustbevakningens rättsliga befogenheter*, SOU 2008:55, s. 222 f.)

I sammanhanget finns också anledning att beröra skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79), i vilken regeringen redovisar generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. När det gäller befogenheter under genomförande av tillsyn (s. 50 ff.) bedömer regeringen att tillsynsorgan bör ha rätt att av den objektsansvarige få del av upplysningar eller handlingar som behövs i tillsynen. Vidare bör tillsynsorgan ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Av integritetsskäl bör prövas särskilt noga om tillträdesrätten även ska inkludera bostäder. En sådan rätt bör enligt regeringen endast ges om det är nödvändigt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

I skrivelsen påpekas vidare att i de flesta fall behöver inte tvångsmedel användas vid utförandet av tillsynen, men att det är viktigt att tillsynsorgan på de områden där det behövs har ett tydligt författningsstöd för att vidta åtgärder i de fall den objektsansvarige inte är samarbetsvillig. Enligt regeringen bör som huvudregel åtgärder för att få tillträde till lokaler och där ta föremål i anspråk för att genomföra granskning få vidtas även om den objektsansvarige motsätter sig detta. Om det t.ex. föreligger risk för att en objektsansvarig som har begått en regelöverträdelse frestas att förstöra viktiga handlingar eller föremål bör det finnas en möjlighet för tillsynsorganet att genom ett beslut omedelbart omhänderta handlingen eller föremålet. Regeringen påpekar också att i de fall tillsynsorganet inte kan få tillträde till ett utrymme kan det vara nödvändigt med biträde från exempelvis polismyndigheter eller Kronofogdemyndigheten, eftersom vidtagande av tvångsåtgärder normalt sett inte ligger inom ett tillsynsorgans befogenheter. Genom tydlig författningsreglering bör ett tillsynsorgan på de områden där det behövs ha möjlighet att få hjälp av en

lämplig myndighet när tvångsåtgärder krävs för tillsynens genomförande.

Enligt utredningens mening kan behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel knappast lägga några hinder i vägen för behövliga sanktionsväxlingar. I det absoluta flertalet straffbud där sanktionsväxling enligt utredningens mening bör övervägas är den påföljd som kan komma i fråga begränsad till böter eller till och med penningböter. Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel är alltså redan i dag mycket begränsad. Den typ av tvångsmedel som kan behövas kan dessutom lika väl innefattas i en myndighets tillsynsbefogenheter.

#### 9.2.4 Verkställighet av sanktioner utomlands

**Bedömning:** Möjligheterna att utomlands verkställa i Sverige utdömda bötesstraff är relativt goda. I fråga om vite och sanktionsavgifter framstår däremot möjligheterna till verkställighet utomlands som mycket begränsade, vilket kan tala mot en sanktionsväxling. Olika sätt att säkra betalning av en påförd sanktionsavgift, t.ex. genom krav på förskottsbetalning eller ställande av säkerhet, bör då övervägas.

En omständighet som det kan finnas anledning att ta hänsyn till vid valet av repressiv metod är i vilken mån det är möjligt att verkställa sanktionen i utlandet.

När det gäller bötesstraff är möjligheterna att verkställa dem utomlands relativt goda. Det finns flera lagar som innehåller sådana regler. En av dessa är lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, som har sin bakgrund i 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. En annan är lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen). Relativt nyligen tillkom också lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen, som innehåller bestämmelser för genomförande av rådets rambeslut 2005/214/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff.

I lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen finns en definition (2 §) av vad som avses med

ett svenskt bötesstraff, vilket alltså enligt lagen kan bli föremål för verkställighet i en annan medlemsstat. Tillämpningsområdet omfattar lagakraftvunna domstolsavgöranden avseende böter, godkända strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot samt företagsbot. Enligt rambeslutet ska med bötesstraff även avses beslut om böter som fattas av andra myndigheter än domstol i ett administrativt förfarande, under förutsättning att beslutet kan prövas av domstol i ett brottmålsförfarande. I förarbetena påpekas att denna typ av förfarande dock inte finns i Sverige (se Ds 2007:18 s. 231 och prop. 2008/09:218 s. 31). Sanktionsavgifter av olika slag faller alltså utanför tillämpningsområdet. Inte heller utdömt vite omfattas av lagen (se a. prop. s. 77).

Möjligheterna att utomlands verkställa i Sverige utdömda viten framstår som mycket begränsade. I nordiska verkställighetslagen finns i och för sig regler om verkställighet av vissa typer av viten inom Norden. Det handlar dock endast om viten som har förelagts part eller annan till fullgörande av skyldighet i rättegång och om viten som har förelagts av Konsumentombudsmannen, Konkurrensverket, Stockholms tingsrätt i mål enligt marknadsföringslagen (2008:486) eller av Marknadsdomstolen.

När det gäller sanktionsavgifter är det möjligt att, med stöd av EU:s indrivningsdirektiv (rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder) få bistånd av annan medlemsstat med indrivning av vissa sanktionsavgifter som har anknytning till beskattning, t.ex. skattetillägg. Huvuddelen av de bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet finns i lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen. Bortsett från nämnda sanktionsavgifter av skattenatur synes det inte finnas möjlighet att i utlandet verkställa av svensk myndighet eller domstol beslutade sanktionsavgifter.

I sammanhanget kan noteras att det i vissa regleringar om sanktionsavgifter föreskrivs att förskott ska betalas omedelbart i samband med den kontroll där överträdelsen upptäcks, om den som ska påföras sanktionsavgiften inte har hemvist i Sverige. Förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. innehåller sådana bestämmelser. Om den förare som enligt lagen ska påföras sanktionsavgift inte har hemvist i Sverige, ska en polisman vid vägkontrollen besluta om förskott för sanktionsavgiften (10 kap. 5 §). Betalas inte förskottet omedelbart i samband med kontrollen, ska polismannen besluta att fordonet eller fordonståget inte får fort-

sätta färderna (10 kap. 6 §). Denna typ av regleringar har sin bakgrund i de internationella begränsningarna när det gäller verkställighet av sanktionsavgifter (se t.ex. prop. 2003/04:160 s. 103 ff. angående bestämmelser om förskott på överlastavgift).

Det kan inte uteslutas att bristande möjlighet att driva in sanktionsavgifter och viten till och med medför att man i vissa fall avstår från sanktionsväxling och i stället håller fast vid straffet, trots att en sanktionering med avgift skulle vara mer effektiv och ändamålsenlig. Så kan bl.a. vara fallet om den krets som straffbudet riktar sig till i inte ringa omfattning består av personer eller näringsidkare med hemvist utomlands. För att komma till rätta med problemet bör övervägas en ordning för att säkra betalning av en utfärdad sanktionsavgift, t.ex. genom krav på förskottsbetalning eller ställande av säkerhet. På sikt bör naturligtvis också övervägas att i det internationella samarbetet utveckla möjligheten att verkställa sanktionsavgifter och viten utomlands, på samma sätt som redan i dag gäller beträffande böter.

### 9.2.5 Särskilt om sanktionsavgifter

I det följande tar utredningen upp vissa frågor som aktualiseras när den administrativa sanktion som övervägs i stället för straff är en sanktionsavgift.

#### 9.2.5.1 Utformning av sanktionsavgifter

**Bedömning:** Sanktionsavgifter bör utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller för att vara ett effektivt styrmedel mot överträdelse som begås i näringsverksamhet.

En första fråga som aktualiseras är sanktionsavgifternas utformning. Utredningen anser att sanktionsavgifterna bör kunna konstrueras på olika sätt beroende på vilket syfte de har, varvid en indelning kan göras i två huvudspår.

På det ena spåret används sanktionsavgift för att motverka s.k. bagatellbrottslighet, som i första hand begås av fysiska personer. I dessa fall är det ofta lämpligt att låta avgift utgå med ett på förhand bestämt belopp, som är detsamma oavsett vem som har begått över-

trädelsen. Avgifterna har i dessa fall inte något vinsteliminierande syfte, utan är enbart avskräckande.

På det andra spåret är syftet med användande av sanktionsavgift att skapa ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet. När det gäller denna typ av överträdelser kan den som bedriver verksamheten ofta uppnå betydande vinster eller konkurrensfördelar genom att åsidosätta regelverket och vinsteliminierande avgifter kan där antas ha särskilt god styreffekt. Enligt utredningens mening bör i dessa fall avgiften riktas mot den som bedriver näringsverksamheten, oavsett om denne är en enskild näringsidkare eller en juridisk person. Avgiften kan här bli såväl vinsteliminierande som avskräckande. Ett sätt att se till att sanktionen i fråga blir kännbar kan vara att koppla den till årsomsättningen i näringsverksamheten. Det kan även finnas andra sätt att differentiera avgiften. Viss ledning kan möjligen hämtas från reglerna om företagsbot. Genom att knyta avgiften till ett sådant kriterium differentieras dessutom avgiften så att den drabbar såväl mindre som större verksamheter lika hårt. De avgifter som utgår för överträdelser på detta spår kan göras mycket kännbara, vilket också är syftet.

#### 9.2.5.2 Strikt ansvar eller krav på uppsåt eller oaktsamhet?

**Bedömning:** Avgiftsskyldigheten bör som huvudregel bygga på strikt ansvar med möjlighet till jämkning och till överprövning av domstol.

En aspekt som också bör beröras när det gäller användande av sanktionsavgift är om avgiftsskyldigheten ska förutsätta uppsåt eller oaktsamhet eller om den ska bygga på strikt ansvar.

Utredningen konstaterar till att börja med att i de flesta av de sanktionsavgiftssystem som tillämpas för närvarande krävs inte vare sig uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska påföras den som har begått en överträdelse. Att sanktionsavgifter bygger på strikt ansvar framstår alltså i dag som huvudregeln.

Nämnas kan också att Lagrådet i ett nyligen lämnat yttrande över förslaget till ny lag om kontroll av ekologisk produktion (se prop. 2012/13:55 s. 139 ff.) har påpekat att för att döma ut en sanktionsavgift gäller generellt att det inte finns något formellt krav på uppsåt eller oaktsamhet. Enligt Lagrådet fanns det därför inte

anledning att, såsom hade föreslagits i det remitterade förslaget, i lagtexten ange att sanktionsavgift skulle tas ut även om en överträdelse inte hade skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Lagrådet anförde att en sådan särskild angivelse, som skett i ett antal lagar, riskerar att i stället för att vara klargörande skapa osäkerhet om vad som gäller i de fall någon sådan angivelse inte finns.

Som framgått av redogörelsen för Europadomstolens praxis (se avsnitt 6.5) synes vidare inte Europakonventionen lägga hinder i vägen för att sanktionsavgiftssystemen konstrueras så att det bygger på ett strikt ansvar, förutsatt att subjektiva omständigheter kan beaktas t.ex. genom tillämpning av jämkningsregler och att beslutet om sanktionsavgift kan överklagas till domstol. Enligt utredningens uppfattning måste sagda jämkningsmöjlighet finnas såväl hos den beslutande förvaltningsmyndigheten som hos den överprövande domstolen.

Utredningen anser att huvudregeln vid användande av sanktionsavgift även fortsättningsvis bör vara att avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Detta innebär att regelsystemen måste utformas så att Europakonventionens krav på möjlighet att beakta subjektiva omständigheter genom tillämpning av jämkningsregler och möjlighet att överklaga till domstol tillgodoses.

### 9.2.5.3 Vem ska påföra sanktionsavgift – domstol eller förvaltningsmyndighet?

|   |
|---|
| <b>Bedömning:</b> Utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av en myndighet och inte av domstol. |
|---|

När det gäller frågan om vem som bör besluta om sanktionsavgift vill utredningen anföra följande. Sanktionsavgift kan i och för sig beslutas av domstol, men många av de fördelar som eftersträvas med att använda sanktionsavgift i stället för straff – t.ex. snabbare handläggning då inte flera myndigheter måste involveras i hanteringen – minskar då betydligt. När det gäller de sanktionsavgifter som finns i dag är det bara ett fåtal som beslutas av domstol. De allra flesta sanktionsavgifterna påförs genom beslut av en myndighet och dessa beslut kan sedan överklagas till domstol. En sådan ordning synes också vara förenlig med Europakonventionen (se avsnitt 6.5).

Enligt utredningens mening bör utgångspunkten vara att sanktionsavgift beslutas av en myndighet och inte av domstol.

En fråga av väsentlig betydelse är emellertid om det finns någon lämplig myndighet som kan anförtros uppgiften att besluta om sanktionen. Enligt utredningens mening bör denna myndighet helst ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt ha god insyn i denna. Myndigheten måste vara väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser. Det sistnämnda förhållandet är självfallet i hög grad beroende av vilka tillsynsbefogenheter myndigheten ges enligt den aktuella regleringen.

Förutsatt att det finns en sådan lämplig myndighet att anförtro hanteringen av sanktionsavgift till, anser utredningen att det bör vara möjligt att låta ett sanktionsavgiftssystem omfatta även överträdelser som i olika avseenden ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten. Sådana bedömningar kan t.ex. avse frågan om ett visst beteende utgör en sådan överträdelse som är avgifts-sanktionerad. Det kan också handla om att myndigheten vid utredning av om en eventuell överträdelse har skett måste göra viss bevisvärdering.

Även från ett resursperspektiv är det viktigt att det finns tillgång till en kompetent och kunnig myndighet, som kan hantera sanktionsavgifterna. Om användande av sanktionsavgift förutsätter att det måste införas en ny myndighet och nya oprövade rutiner, kan det på goda grunder antas att det initialt kommer att vara betydligt mer resurskrävande att sanktionera överträdelserna med sanktionsavgift än om straffrätten används. Vid användande av straff som repressiv metod finns ju däremot redan ett etablerat system för fastställande av sanktionen, överklagande m.m.

#### 9.2.5.4 Straffsanktion vid sidan av sanktionsavgift?

**Bedömning:** Beteenden som är sanktionerade med avgift bör inte vara straffbelagda.

Det finns i sammanhanget anledning att beröra Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning (se avsnitt 6.5). För att inte riskera att komma i konflikt med detta förbud bör, enligt utredningens mening, sådana beteenden som sanktioneras med avgift inte samtidigt



vara straffbelagda. Visserligen kan man med åtalsbegränsningsregler, jämningsregler, inskränkning av anmälningsskyldighet osv. försöka se till att dubbelbestraffningsförbudet inte överträds i praktiken, men en sådan uppbyggnad av regelverket gör att detta blir svårt att överblicka och besvärligt att tillämpa. Vidare anser utredningen att det bör vara möjligt för den enskilde att kunna förutse om ett visst beteende leder till straff eller avgift. Utredningen förordar därför att när sanktionsavgift införs för beteenden som redan är straffbelagda, dessa beteenden avkriminaliseras i motsvarande mån. Enligt utredningens mening bör det vidare inte komma i fråga att använda sanktionsavgift vid sidan av straff för att ”skärpa upp” sanktionen för en viss överträdelse. Exempel på sådana konstruktioner finns bl.a. när det gäller vissa överträdelser enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (se avsnitt 4.9.2). Även sanktioneringen av överträdelser av reglerna om överlast kan nämnas (straffsanktionering enligt trafikförordningen och avgiftssanktionering enligt lagen [1972:435] om överlastavgift; reglerna berörs i avsnitt 4.9.3). Om straffsanktionen inte bedöms ha tillräcklig styreffekt bör i stället övervägas att helt övergå till sanktionering med avgift.

### 9.3 Överväganden om sanktionsväxling på det specialstraffrättsliga området

I det följande avsnittet pekar utredningen ut ett antal områden alternativt enskilda straffbud där det enligt utredningen mening finns anledning att överväga att minska användningen av straffrätt genom att växla över, helt eller delvis, till andra sanktioner.

#### 9.3.1 Förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar

**Bedömning:** I fråga om beteenden som sanktioneras genom s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar finns det generellt anledning att överväga om inte sanktionsavgift, indragning av tillstånd eller vite har bättre handlingsdirigerande förmåga än straff.

Spridda över i stort sett hela det specialstraffrättsliga området finns ett stort antal straffbestämmelser som kan karakteriseras som förvaltningsrättsliga eller administrativa stödkriminaliseringar. Med begreppet avses bestämmelser som straffbelägger överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet. Ytterligare exempel är bestämmelser som straffsanktionerar överträdelser av villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar får även anses bestämmelser som straffbelägger underlåtenhet att ange vissa förhållanden eller underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll, liksom bestämmelser som kriminaliserar att släppa ut vissa produkter på marknaden i strid med krav eller föreskrifter.

Enligt utredningens mening finns det generellt anledning att överväga om inte andra repressiva metoder än straff har bättre handlingsdirigerande förmåga i de nu angivna fallen.

Det sagda gäller inte minst mot bakgrund av att regleringarna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. På flera av områdena omsätts stora kapital och överträdelser av reglerna kan medföra betydande vinster. Det anförda talar enligt utredningen starkt för att sanktionsavgift, som kan riktas mot juridiska personer och som kan utformas så att den blir i hög grad vinsteliminerande, bör vara en mer effektiv tillbakaverkande sanktion än straff när det gäller många av de beteenden som kan karakteriseras som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Att beteendena i allmänhet inte heller präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd, talar dessutom emot att använda straffrätten.

Med hänsyn till överträdelsernas skiftande karaktär finns sannolikt behov av olika repressiva metoder. Om någon bedriver tillståndspliktig verksamhet utan att ha föreskrivet tillstånd kan denne föreläggas vid vite att antingen söka tillstånd för verksamheten eller att upphöra med densamma. För den överträdelse av regleringen som redan har skett bör det dock också finnas en sanktion, t.ex. sanktionsavgift, eftersom det annars skulle saknas incitament att söka tillstånd innan man inleder verksamhet av aktuellt slag. En sådan sanktion kan också behövas för att säkerställa att den myndighet eller annan som hanterar tillståndsfrågor m.m. får kännedom om att det bedrivs tillståndspliktig verksamhet.

Vid överträdelser av villkor som uppställts i ett beviljat tillstånd menar utredningen att indragning av tillståndet bör vara en betydligt mer avskräckande sanktion än straff. Vidare bör, om överträdelsen är av mindre allvarlig karaktär och det därför skulle vara alltför ingripande att dra in tillståndet, föreläggande vid vite att bedriva verksamheten i enlighet med de villkor som angetts i tillståndet vara en minst lika handlingsdirigerande sanktion som straff. Ett alternativ kan här även vara en sanktionsavgift.

Om någon exempelvis saluför eller släpper en produkt i strid med villkor eller krav eller utan att produkten innehåller viss information eller uppgift eller benämner produkten för något som förbjuds enligt viss författning, kan denne vid vite förbjudas att fortsätta med den olovliga gärningen. För den överträdelse som redan har skett bör sanktionsavgift komma i fråga.

För överträdelser av bestämmelser eller föreskrifter om märkning bör föreläggande vid vite att märka produkten eller objektet och sanktionsavgift för den redan utförda överträdelsen, vara lämpliga sanktioner.

Underlåtenhet att medföra vissa handlingar eller upprätta vissa anteckningar eller listor bör kunna sanktioneras med sanktionsavgift eller föreläggande vid vite att medföra eller upprätta viss handling eller lista.

Den som underlåter att fullgöra viss undersökning eller kontroll bör kunna föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten och en sanktionsavgift bör tillkomma för överträdelser som redan skett.

Många straffbestämmelser sanktionerar skyldighet att ge upplysningar. Utredningen är av uppfattningen att vitesföreläggande och vitesförbud är ett bättre tillvägagångssätt för att få fram upplysningarna än att använda straff.

Det är av vikt att samma överträdelse inte medför att både sanktionsavgift och vitesföreläggande, dvs. dubbla sanktioner, utfärdas för samma gärning. Det är dock möjligt att utfärda sanktionsavgift för den redan inträffade överträdelsen och att använda föreläggande vid vite för att beivra framtida överträdelser.

I en del fall är straffsanktioneringarna gjorda för att uppfylla krav ställda av EU-rätten. Emellertid ställer EU-förordningarna eller direktiven i de allra flesta fall inte upp krav på att viss handling eller underlåtenhet ska straffsanktioneras. I exempelvis EU-förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 krävs det endast att medlemsstaterna ska sanktionera en vägran att tillhandahålla oberoende reparatörer information om reparation och underhåll (se avgas-

reningslagen [2011:318] och prop. 2010/11:51 s. 60 f.). Denna sanktion skulle mycket väl kunna utgöras av ett föreläggande om vite, vilket också enligt utredningens mening skulle vara en mer effektiv åtgärd. Vitet kan riktas mot en juridisk person och tar inte lika mycket resurser i anspråk som en kriminalisering. Vidare kan hotet vid vite vara minst lika effektivt som hotet om straff.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att användningen av förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar bör kunna begränsas till förmån för – beroende på situationen – vite, indragning av tillstånd eller sanktionsavgift. Denna typ av kriminaliseringar bör därför generellt ses över i avsikt att undersöka om sanktionsväxling, i större eller mindre mån, är lämplig.

Utredningen vill dock understryka att det förhållandet att ett straffbud kan betecknas som en förvaltningsrättslig stödkriminalisering självklart inte ensamt är avgörande för om det är lämpligt att sanktionsväxla. Vid övervägande av sanktionsväxling finns det beträffande varje enskild reglering ett flertal ytterligare aspekter som måste beaktas (se avsnitt 9.2). Det handlar t.ex. om behovet av att kunna verkställa sanktionen utomlands, förekomsten av lämplig myndighet som kan hantera frågor om sanktionsavgift och att myndigheten i fråga har tillräckliga tillsynsbefogenheter. Som ytterligare exempel på aspekter som kan ha betydelse vid övervägande av sanktionsväxling kan nämnas att internationella konventioner och EU-rätten i vissa fall kan lägga hinder i vägen.

Vid kartläggningen av det specialstraffrättsliga området har utredningen identifierat ett stort antal författningar som innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Vissa författningar innehåller enbart sådana bestämmelser, vilket skulle medföra att de, efter sanktionsväxling, skulle bli helt fria från straffbestämmelser. Vissa andra författningar innehåller vid sidan av förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar även andra straffbestämmelser. Dessa senare straffbud omfattas inte av förslaget om sanktionsväxling.

De av nu nämnda författningar som utredningen, vid en översiktlig bedömning, anser bör komma i fråga för övervägande av sanktionsväxling har förtecknats i en bilaga till betänkandet (se bilaga 4). I bilagan ges även exempel från respektive författning på straffsanktioneringar som enligt utredningen är att betrakta som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.

## 9.3.2 Transport- och trafikområdet

### 9.3.2.1 Yrkestrafik

**Bedömning:** På yrkestrafikområdet bör sanktionsavgifter som styrmedel ha möjlighet till bättre genomslagskraft än straff. Sanktionsväxling från straff till avgift bör därför generellt övervägas, helt eller delvis, för yrkestrafikförfattningarna.

I direktiven utpekas bl.a. bestämmelser på transport- och trafikområdet som särskilt intressanta för den analys som utredningen ska göra. Detsamma gäller områden där brott ofta kan begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet eller annars av en näringsidkare. Det finns mot den bakgrunden anledning att särskilt se närmare på yrkestrafikområdet.

Det finns ett flertal författningar som i princip enbart riktar sig till yrkestrafik. Med begreppet ”yrkestrafik” avser utredningen i huvudsak yrkesmässigt bedrivande av person- eller godstransport på väg med motordrivet fordon. Till de mer centrala författningarna på yrkestrafikområdet hör framför allt *yrkestrafiklagen (2012:210)*, *yrkestrafikförordningen (2012:237)*, *taxitrafiklagen (2012:211)*, *taxitrafikförordningen (2012:238)* och *förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)*. Bland övriga specialstraffrättsliga yrkestrafikförfattningar kan bl.a. nämnas *lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens*, *förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter*, *förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet* och *förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.* Samtliga dessa författningar innehåller straffbestämmelser.

Enligt utredningens mening finns det anledning att fråga sig om det är motiverat att på yrkestrafikområdet använda straffrätt i den utsträckning som sker i dag. God efterlevnad av regelverket på yrkestrafikområdet är viktigt såväl för att upprätthålla hög trafiksäkerhet som för att säkerställa konkurrens på lika villkor. När det gäller det sistnämnda vill utredningen påpeka att de aktuella regleringarna i huvudsak avser näringsverksamhet och att det ofta torde 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 vidare på goda grunder antas att endast en mindre del av överträdelserna av regleringarna upptäcks och lagförs. Åkeribranschen har framfört kritik mot att kontroll- och tillsynsverksamhetens omfattning är otillräcklig och att detta i sin tur leder till att upptäcktsrisken vid överträdelser är liten (se Rapport från riksdagen 2011/2012:RFR8, *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg*, s. 15). Det är också så att yrkestrafiköverträdelserna, i avvägningen mot andra överträdelser med strängare straffskalor, har låg prioritet hos de brottsutredande myndigheterna (se a.a. s. 13 och s. 177). De straff som eventuellt utdöms är dessutom i de flesta fall endast böter eller penningböter, även om det på området finns några straffbestämmelser med fängelse i straffskalan (se t.ex. 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen). Sådana sanktioner torde knappast ha någon mer märkbar handlingsdirigerande effekt.

Det är tveksamt i vilken mån straffbuden inom yrkestrafikens område uppfyller de kriterier för kriminalisering som utredningen tagit fram. Det kan bl.a. ifrågasättas om inte kriminaliseringen äventyrar tillämpningen av skuldprincipen. Straffbuden på området straffbelägger i mycket stor utsträckning beteenden där den enskilde inte har visat någon mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet. Han eller hon framstår därför inte som så klandervärd att det av den anledningen finns skäl att använda straffrätten.

Som framgått av resonemanget ovan är utredningens uppfattning att sanktionsavgifter som styrmedel har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff inom yrkestrafikområdet. Om dessutom möjligheten att utforma sanktionsavgifterna så att de blir vinsteliminierande tas till vara blir incitamenten för yrkestrafikföretagen att hålla sig till regelverket avsevärt starkare. Vid utformningen av ett sådant sanktionsavgiftssystem bör emellertid också övervägas om det kan vara lämpligt att differentiera sanktionsavgifterna på så sätt att avgift tas ut med högre belopp när sanktionen riktas mot en näringsidkare eller juridisk person än när den riktas mot en enskild som inte är näringsidkare, t.ex. en förare. Möjligen bör också övervägas om inte ansvaret för vissa överträdelser som i dag vilar på föraren i stället bör växlas över till den som bedriver yrkestrafikverksamheten. Det skulle t.ex. kunna vara aktuellt när det gäller överträdelser av bestämmelser om dygnsvila för förare (se bl.a. 3 och 12 §§ förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet). Kanske skulle en sådan överflyttning av ansvaret medföra att den som har ekonomiska vinster att uppnå genom att föraren kör för länge i sträck får

incitament att planera transporter så att det finns tillräckligt med utrymme för föreskriven dygnsvila. Ett annat exempel på överträdelser för vilka ansvaret eventuellt bör vila enbart på den som bedriver verksamheten är olaga yrkesmässig trafik (se 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen; bestämmelsen berörs närmare strax nedanför).

När det gäller frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska utreda sanktionsavgiftsbelagda överträdelser respektive påföra och i övrigt administrera avgifterna bör i första hand polisen och Transportstyrelsen komma i fråga, beroende på vilka slags överträdelser det rör sig om. När det gäller utredning av i vart fall flertalet överträdelser på yrkestrafikområdet torde inte, såvitt framkommit, behovet av straffprocessuella tvångsmedel vara särskilt påtagligt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att sanktionsväxling från straff till avgift generellt bör övervägas, helt eller delvis, för de olika yrkestrafikförfattningarna.

I det följande berör utredningen några av yrkestrafikförfattningarna och ger exempel på straffbestämmelser som kan vara aktuella för sanktionsväxling till avgift.

*Yrkestrafiklagen* och *yrkestrafikförordningen* innehåller framför allt kompletterande bestämmelser till EU-reglering om bl.a. villkor för att bedriva yrkesmässig trafik och krav på tillstånd (förordning [EG] nr 1071/2009).

I yrkestrafiklagen straffbeläggs som olaga yrkesmässig trafik dels att uppsåtligen bedriva yrkesmässig trafik utan tillstånd, dels att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot villkor som har meddelats i ett tillstånd (5 kap. 1 §). I det första fallet är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år och i det andra fallet endast böter. 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 böter eller fängelse i högst ett år (5 kap. 2 §). Detta straffansvar brukar benämnas transportköparansvaret eller beställaransvaret. För samtliga här beskrivna straffbelagda beteenden, vilka avser överträdelser som begås inom ramen för bedrivande av näringsverksamhet, bör enligt utredningens mening sanktionsavgift kunna vara mer handlingsdirigerande än straff.

I yrkestrafiklagen finns också ett par straffbestämmelser som gäller överträdelser av krav på förarbehörighet i vissa fall (5 kap. 3 och 4 §§). Enligt utredningens mening bör dock dessa behållas, eftersom de straffbelagda beteendena är av liknande karaktär som beteenden som straffbeläggs som olovlig körning i lagen (1951:649)

om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen). De beteenden som straffbeläggs i den lagen – utöver olovlig körning bl.a. vårdslöshet i trafik och rattfylleri – medför generellt sett påtaglig risk för skada på skyddsintresset, trafiksäkerheten, och är i betydande mån klandervärda. Angående trafikbrottslagen, se också nästa avsnitt, *Övriga författningar inom vägtrafikområdet* (9.3.2.2).

I yrkestrafikförordningen straffbeläggs bl.a. underlåtenhet att fullgöra viss anmälningsskyldighet och att medföra bevis om tillstånd vid färd (6 kap. 1 §). Det straff som föreskrivs är penningböter. Enligt utredningens mening framstår samtliga de straffbelagda beteendena som klart lämpliga för växling till sanktionering genom avgift.

Eftersom taxitrafik inte omfattas av EU:s regelverk avseende yrkesmässig trafik, regleras sådan verksamhet separat i *taxitrafiklagen* och *taxitrafikförordningen*.

Flertalet straffbestämmelser i taxitrafiklagen överensstämmer i hög grad med straffbestämmelserna i yrkestrafiklagen, t.ex. bestämmelser om olaga taxitrafik, beställansvar och om överträdelser av krav på förarbehörighet i vissa fall (se 5 kap. 1, 3, 5 och 6 §§ taxitrafiklagen). I dessa fall kan hänvisas till vad som anförts ovan beträffande yrkestrafiklagen, dvs. att de straffbelagda beteendena (med undantag av kravet på förarbehörighet i vissa fall) lämpar sig för växling till sanktionering genom avgift.

Därutöver finns i taxitrafiklagen straffbestämmelser om sådan olaga taxitrafik som också benämns svarttaxikörning (5 kap. 2 §) och om brott mot bestämmelserna om taxiförarlegitimation (5 kap. 4 §). Straffet för svarttaxikörning är böter medan straffskalan för brott mot bestämmelserna om taxiförarlegitimation varierar mellan enbart böter respektive böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt utredningens mening finns det anledning att överväga sanktionsväxling till avgift även när det gäller de beteenden som straffbeläggs i dessa straffbestämmelser. Eftersom vissa överträdelser, t.ex. svarttaxikörning, endast kan begås av en fysisk person, är detta en reglering där man bör undersöka möjligheterna att differentiera sanktionsavgiften beroende på om den riktas mot en näringsidkare eller mot en fysisk person som inte är näringsidkare.

I *förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)* straffbeläggs ett flertal olika överträdelser av regler om cabotage. Med cabotage avses möjligheten för en transportör att utöva yrkesmässiga inrikes godstransporter i ett annat EU-land eller EES-land än där denne är etablerad. Det straff som föreskrivs i förordningen är böter eller penningböter. I enligt



het med resonemanget ovan, inte minst med hänsyn till att det handlar om överträdelser som begås i näringsverksamhet, synes sanktionsavgifter kunna vara mer handlingsdirigerande än straff.

Straffsanktionering av överträdelser av kör- och vilotidsreglering finns i tre författningar. För lätta fordon gäller nationella regler, vilka finns i *förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet*. För tunga fordon, dvs. fordon och fordonskombinationer som har högre sammanlagd totalvikt än 3,5 ton och bussar oavsett vikt, gäller EU-reglering. *Förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.* innehåller kompletterande bestämmelser till EU-reglering på området. I den tredje författningen, *förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter*, finns bestämmelser som bl.a. tillämpas vid körningar i övriga Europa och i Asien.

År 2009 byttes vissa straffbestämmelser i de två sistnämnda författningarna ut mot bestämmelser om sanktionsavgifter. Det handlade huvudsakligen om överträdelser av arbetsgivare och näringsidkare. Frågor om påförande av sanktionsavgifterna prövas av Transportstyrelsen. De straffbestämmelser som kvarstår i dessa författningar avser därför främst överträdelser som begåtts av förare.

Den förstnämnda författningen, *förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet*, innehåller däremot inga bestämmelser om sanktionsavgifter. Samtliga överträdelser av förare och arbetsgivare är fortfarande straffsanktionerade. Enligt utredningens mening finns det, särskilt mot bakgrund av den sanktionsväxling som genomförts i de två andra författningarna på området, goda skäl att införa sanktionsavgifter även när det gäller arbetsgivares överträdelser enligt denna författning. Dessutom anser utredningen att det bör närmare övervägas att växla över till sanktionsavgift i samtliga tre författningar även när det gäller överträdelser av förare. Det klander som straffet innebär har i fråga om dessa överträdelser knappast någon betydelse för om förarna följer regelverken eller ej. Eftersom en sanktionsavgift i vart fall inte torde vara mindre handlingsdirigerande än ett straff, finns det enligt utredningen anledning att överväga sanktionsväxling. Som tidigare anförts bör nämligen straffrätten endast användas om den ger *bättre* verkan än alternativa repressiva metoder. Med en sanktionsväxling för förares överträdelser skulle dessutom sanktionssystemet i författningarna bli enhetligt.

Som framgått av redogörelsen ovan är det utredningens uppfattning att det finns anledning att överväga sanktionsväxling i tämligen långtgående utsträckning på yrkestrafikområden. Eftersom många

av straffbestämmelserna i de aktuella författningarna avser regleringar om krav på tillstånd, anmälningsskyldighet osv, finns det i sammanhanget också anledning att hänvisa till vad utredningen har anfört i avsnitt 9.3.1 om s.k. förvaltningsrättsliga stödcriminaliseringar. När det gäller yrkestrafikregleringen bör alltså inte endast sanktionsväxling till avgift övervägas, utan det kan också finnas skäl att överväga möjligheten att använda föreläggande eller förbud vid vite som framåtriktad sanktion. Likaså bör möjligheten att återkalla tillstånd övervägas, om inte så kan ske enligt nuvarande reglering.

Utöver de författningar som hittills har behandlats i fråga om yrkestrafiken finns anledning att kort beröra *lagen (2006:263) om transport av farligt gods*. Även om bestämmelserna i fråga har viss betydelse för den yrkesmässiga trafiken har utredningen valt att inte peka ut densamma som lämplig för sanktionsväxling. Anledningen till det är bl.a. att lagen i fråga har ett mer vidsträckt tillämpningsområde och att frågan behöver utredas mer ingående.

### 9.3.2.2 Övriga författningar inom vägtrafikområdet

**Bedömning:** Sanktionsväxling från straff till avgift bör övervägas såväl i fråga om regler av särskild betydelse för yrkestrafiken som i fråga om regler som berör övrig trafik, i syfte att skapa ett trovärdigare straffsystem. I fråga om överträdelse av regler som har särskild betydelse för yrkestrafiken talar dessutom effektivitetsskäl starkt för en sådan sanktionsväxling.

Vid sidan av de författningar som explicit riktar sig mot yrkestrafiken finns det i olika vägtrafikförfattningar regler som visserligen riktar sig mot samtliga trafikantgrupper, 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 konkurrensnedvridning 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 trafikantgrupper avseende just de bestämmelserna. En, också naturlig, förlängning av det

resonemanget är givetvis om inte sanktionsväxling kan övervägas generellt inom vägtrafikområdet.

Regelverket på vägtrafikområdet är mycket omfattande och innehåller mängder med straffbestämmelser. De straff som kan följa på överträdelser av bestämmelserna är emellertid genomgående mycket låga och det är endast ett fåtal av de många författningarna som uppstår strängare straffskalor än böter.

Ett undantag är emellertid vad som kan sägas vara den mest betydelsefulla författningen inom området i fråga och som också är trafikslagsövergripande, nämligen *trafikebrottslagen*. I denna finns straffbestämmelser om bl.a. vårdslöshet i trafik och grov vårdslöshet i trafik (1 §), olovlig körning (3 §), rattfylleri (4 §) och grovt rattfylleri (4 a §). Flera av straffskalorna uppstår fängelse och detta straff döms också ofta ut när lagen är tillämplig. Strängast straff stadgas för grov vårdslöshet i trafik och grovt rattfylleri, nämligen fängelse i två år. Om de beteenden som straffbeläggs i lagen kan sägas att de regelmässigt är av mer allvarlig karaktär. Att exempelvis framföra fordon efter att ha intagit alkohol medför påtaglig risk för skada på skyddsintresset, trafiksäkerheten. Samma sak gäller när någon brister i väsentlig mån i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna (vårdslöshet i trafik). I sistnämnda fall handlar det ofta om överträdelser av mer centrala bestämmelser i trafikförordningen (1998:1276), där handlandet med hänsyn till omständigheterna varit särskilt riskfyllt. Nu nämnda beteenden präglas också överlag av en sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd. Det finns därför inte skäl att här överväga sanktionsväxling.

Utredningen övergår därför till en kortare redogörelse för de centrala författningarna på vägtrafikområdet.

I *trafikförordningen*, som är en av de mest centrala specialstraffrättsliga författningarna när det gäller vägtrafik, straffbeläggs mängder av beteenden (se 14 kap.) Det handlar t.ex. om att överträda bestämmelser om hastighetsbegränsningar, stopplikt, fordons last, fordons axeltryck och boggitryck m.m., användande av bilbälte, användande av cykelhjälm och färd i miljözon. Straffbestämmelserna riktar sig bl.a. till förare av motordrivet fordon, förare av icke motordrivet fordon, gående, passagerare och fordonsägare. Det straff som föreskrivs i trafikförordningens straffbestämmelser är, med ett undantag, penningböter. Undantaget gäller anordnande av

tävling på väg utan tillstånd eller i strid mot ett tillstånd, för vilket i stället stadgas böter.

*Körkortslagen (1998:488)* och *körkortsförordningen (1998:980)* upptar tillsammans en handfull straffbestämmelser (se 9 kap. i respektive författning), vilka alla föreskriver penningböter. De beteenden som straffbeläggs är bl.a. att bryta mot skyldigheten att medföra körkort och att inte överlämna ogiltigt körkort eller förarbevis till Transportstyrelsen.

Straffbestämmelserna i *fordonslagen (2002:574)* och i *fordonsförordningen (2009:211)* föreskriver enbart böter eller penningböter. Regelverket på fordonsområdet består i princip av två större delar, dels bestämmelser som avser fordons beskaffenhet och utrustning och dels bestämmelser som avser kontrollen av att ett fordon också uppfyller gällande krav. De materiella reglerna finns i stor utsträckning i myndighetsföreskrifter som Transportstyrelsen meddelat med stöd av förordningen. I *fordonsförordningen* stadgas straffansvar bl.a. för ägaren av ett fordon som 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 (se 8 kap. 9 §). Bestämmelsen tillämpas även på föraren, om denne har känt till hindret för att använda fordonet på det sätt som skett.

I *lagen (2001:558) om vägtrafikregister* straffbeläggs med penningböter bl.a. olika former av brukande av ett oregistrerat fordon (se 29–30 §§). Straffansvar kan drabba inte bara den som brukat fordonet utan även ägaren om denne har underlåtit att göra vad som skäligen har kunnat krävas av honom eller henne för att hindra att fordonet brukades. Straffbestämmelserna i *förordningen (2001:650) om vägtrafikregister* (se 17 kap.) avser bl.a. brukande av 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. Straffansvar kan enligt förordningen drabba inte bara brukaren av fordonet utan i vissa situationer också fordonets ägare. Straffskalorna i förordningen upptar böter eller penningböter.

Med något enstaka undantag är det enligt straffbestämmelserna i samtliga ovanstående författningar i subjektivt hänseende tillräckligt med oaktsamhet för straffansvar.

Med hänvisning till utredningens modell för kriminalisering är en relevant fråga om det utanför de aktuella författningarna redan finns några handlingsdirigerande regler som kan tillämpas på de

aktuella fallen och som är tillräckliga. Utredningen kan här konstatera att en inte obetydlig del av de beteenden som straffbeläggs i vägtrafikförfattningarna kan vara straffbara enligt trafikbrottslagen eller till och med enligt 3 kap. brottsbalken (BrB) om beteendet i fråga är tillräckligt allvarligt. Exempelvis kan en överträdelse av reglerna om hastighetsbegränsning eller om omkörning, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, vara straffbart som vårdslöshet i trafik (1 § trafikbrottslagen) eller som framkallande av fara för annan (3 kap. 9 § BrB). Det bör dock påpekas att det i praktiken ställs höga krav för att en överträdelse ska kvalificeras som vårdslöshet i trafik och att kraven är än högre när det är fråga om att bedöma en överträdelse som framkallande av fara för annan. Den handlingsdirigering som uppnås med straffbestämmelserna i trafikbrottslagen och BrB är även av andra skäl inte tillräcklig. Utanför dessa straffbestämmelsers tillämpningsområde faller nämligen en mängd beteenden som också bör motverkas, eftersom de kan skada skyddsintresset, trafiksäkerheten. När det gäller överträdelser av vägtrafikförfattningarna behövs det därför ytterligare repressiva regler av något slag. Frågan är dock om dessa regler bör vara av straffrättsligt slag, eller om det finns skäl att växla till sanktionsavgift på vägtrafikområdet.

Det kan inledningsvis konstateras att det är tveksamt i vilken mån de straffbestämmelser som återfinns i vägtrafikförfattningarna uppfyller de kriterier för kriminalisering som utredningen tagit fram. Det kan bl.a. ifrågasättas om inte kriminaliseringen äventyrar tillämpningen av skuldprincipen. Straffbuden på området straffbelägger i mycket stor utsträckning beteenden där den enskilde inte har visat någon mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet. Han eller hon framstår därför inte som så klandervärd att det av den anledningen finns skäl att använda straffrätten.

Som tidigare anförts är det en hel del av bestämmelserna i vägtrafikförfattningarna som är av särskild betydelse för eller ofta aktualiseras inom yrkestrafiken. Det handlar t.ex. om bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning. Sådana regler finns i stor omfattning i myndighetsföreskrifter som Transportstyrelsen meddelat med stöd av fordonsförordningen. En författning som innehåller ett flertal bestämmelser som kan vara aktuella i sammanhanget är vidare trafikförordningen. Här kan nämnas bestämmelser om överlast, lastsäkring, fordons bredd och längd, krav på vinterdäck, hastighetsbegränsningar för tunga motordrivna fordon och fordonskombinationer samt färd i miljözoner. När det gäller de angivna bestämmel-

serna kan, av samma skäl som anförts i avsnittet ovan om de renodlade yrkestrafikförfattningarna, nyttan med att använda avgifter i stället för straff vara särskilt stor. I korthet handlar det alltså om möjligheten till mer effektiva sanktioner. Om denna typ av bestämmelser åsidosätts inom yrkestrafiken, där fordonen som brukas ofta är stora och tunga, torde det generellt också innebära en större fara för trafiksäkerheten än om en privatperson gör sig skyldig till samma överträdelse. Även det talar starkt för att överträdelserna måste beivras på ett effektivt sätt.

Det finns alltså starka skäl för att växla över till sanktionsavgifter när det gäller straffbud som är av särskilt intresse för yrkestrafiken. Som ovan sagts är det då naturligt att överväga om inte sanktionsmetoden bör vara densamma även när det är en privatperson som begår överträdelser. En annan sak är att det eventuellt finns behov av att differentiera avgiftens storlek i dessa fall.

Det kan enligt utredningen på goda grunder ifrågasättas om det klander som straffet innebär har någon mer beaktansvärd avhållande effekt när det gäller merparten av de beteenden som i dag är straffbelagda i vägtrafikförfattningarna och för vilka det straff som kan dömas ut i regel endast är penningböter eller böter. Inte minst gäller detta sådana straffbud som har att göra med bilens skick och utrustning, olika registreringskrav, skyldighet att medföra körkort och liknande.

För den som t.ex. har brukat ett avställt fordon eller inte har bytt till vinterdäck i tid torde det framstå som ganska egalt om han eller hon påförs en sanktionsavgift eller ett bötesstraff. Den typen av förseelser har ofta sin grund i rena förbiseenden eller liknande beteenden där oaktsamheten är mycket ringa och därför inte straffvärd. En ytterligare aspekt är att förseelserna oftast är enkelt konstaterbara och inte kräver någon mer ingående utredning. Utredningen anser därför att denna typ av straffbud inom vägtrafikområdet är mycket väl lämpade för en sanktionsväxling.

Något annorlunda förhåller det sig emellertid när det gäller straffbud som mer tar sikte på framförandet av fordonet och där såväl trafiksäkerhetsaspekter som det egna beteendet gör sig starkare gällande. De straffbud utredningen här har i åtanke är bl.a. hastighetsöverträdelse, att köra mot rött ljus eller mot enkelriktat. Möjligen kan en sanktionsväxling här synas något mindre lämplig. Utredningen vill dock ändå peka på några aspekter som kan tala för en sanktionsväxling även i dessa fall.

Även om den största andelen hastighetsöverträdelser fortfarande rapporteras manuellt, är det numera ett betydande antal som beivras efter det att de uppdagats genom automatisk trafik kontroll (ATK).

En automatisk trafiksäkerhetskontroll innebär att det görs en registrering med uppgift om hastighet samt foto på fordon och förare då ett fordon passerar en kontrollplats med otillåten hastighet. När ärendena bereds görs en jämförelse mellan det kort som tas på föraren vid ATK-kontrollen och pass- och körkortsfoton. Om jämförelsen visar tillräcklig överensstämmelse skickas ett kommunikationsdokument med bild till den misstänkte. Den misstänkte kan svara på brevet genom att ange sin inställning, t.ex. erkänna eller förneka gärningen. Om den misstänkte erkänner utfärdas ett ordningsbetsföreläggande, men om denne förnekar beslutar förundersökningsledaren om hur utredningen ska fortsätta (se Rapport från riksdagen 2011/2012:RFR8, *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg*, s. 164 och *Ett gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott*, Ds 2012:47, s. 59 f.)

Införandet av sådan automatisk trafik kontroll har sannolikt bidragit till att de böter som påförs för hastighetsöverträdelse många gånger redan uppfattas som en avgift i stället för ett straff. När ATK används torde nämligen tillämpningen av straffsanktioneringen framstå som mer mekanisk än vid manuellt genomförda hastighetskontroller. Detta bl.a. mot bakgrund av att den enskilde vid hastighetskontroll med ATK inte har möjlighet att direkt i samband med den påstådda överträdelsen framföra invändningar om t.ex. bristande uppsåt eller oaktsamhet.

En ytterligare aspekt som bör föras fram är att kravet på aktsamhet i den praktiska tillämpningen i vissa fall har ställts så högt att ansvaret närmar sig ett strikt sådant. Att så är fallet har bl.a. påtalats av Åklagarmyndigheten i fråga om straffansvaret för lastsäkring (se Rapport från riksdagen 2011/2012:RFR8, *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg*, s. 148.). Det finns i sammanhanget även anledning att peka på vad som i avsnitt 7.4.3 anförts i fråga om hastighetsöverträdelse som begåtts till följd av att man förlitat sig på en hastighetsmätare som visat sig vara felaktig. Som där påpekats synes kravet på aktsamhet i dessa fall innebära att hastighetsmätarens inställning i princip måste kontrolleras inför varje färd. En sådan tillämpning av oaktsamhetsrequisitet riskerar att leda till urholkning av straffrätten, eftersom de beteenden som bestraffas inte uppfattas som klandervärda av samhällsmedborgarna.

Det ovan anförda talar enligt utredningen för en växling från straff till sanktionsavgift på hela vägtrafikområdet, alltså såväl när det gäller överträdelser av bestämmelser av särskild betydelse för yrkestrafiken som beträffande överträdelser av övriga bestämmelser. Genom att lyfta bort ett stort antal beteenden, som troligen inte uppfattas som klandervärda, från det straffrättsliga systemet och placera dem i ett avgiftssystem skulle sannolikt straffsystemets trovärdighet öka påtagligt. Om överträdelserna sanktionerades med avgift i stället för straff skulle det vidare inte behöva ställas något krav på att överträdelserna begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Risken för urholkning av straffsystemet genom att det subjektiva kravet för brott vid tillämpningen av straffbestämmelserna sätts så lågt att ansvaret i praktiken blir strikt, skulle således minska med en sanktionsväxling. Även detta skulle förbättra straffsystemets trovärdighet.

Som tidigare har påpekats (se avsnitt 9.2.2) kan, vid val mellan olika repressiva metoder, effektivitetsskäl vara ett tungt vägande skäl för att välja en administrativ sanktion i stället för straff. Effektivitetshänsynen kan vidare vara av två olika slag. Det kan handla om dels ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv och dels ökad effektivitet på så sätt att styrmedlet har bättre genomslagskraft.

Utredningen konstaterar att en sanktionsväxling i det här aktuella sammanhanget knappast skulle medföra ökad effektivitet i betydelsen bättre resursanvändning för samhället. Eftersom förenklade processuella förfaranden i dag används i stor utsträckning på vägtrafikområdet – flertalet överträdelser beivras av polisen genom ordningsbotsförfarandet eller av åklagare genom förfarandet med strafföreläggande – skulle en övergång till ett sanktionsavgiftssystem antagligen inte innebära att överträdelserna kom att hanteras i ett snabbare och mindre resurskrävande förfarande än i dag.

I ett resonemang om sanktionsväxling på vägtrafikområdet bör också den åtgärd beröras som i fråga om överträdelser på trafikområdet för närvarande får antas vara mest ingripande för den enskilde, nämligen återkallelse av körkort. Om en sanktionsväxling genomförs kommer regleringen om återkallelse av körkort och andra körkortsingripanden (se 5 kap. körkortslagen) inte i sin nuvarande lydelse att kunna tillämpas på samtliga situationer som den i dag tillämpas på. Exempelvis krävs enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 § 3 p körkortslagen, för att en administrativ återkallelse av körkort på grund av upprepade överträdelser av trafikbestämmelserna ska få ske, att gärningarna har utgjort *brott*. Denna och andra berörda bestämmelser i körkortslagen (se t.ex. 5 kap. 1 § och 5 kap. 5 §)



torde dock kunna anpassas så att det även efter en sanktionsväxling kan ske ingripanden i samma utsträckning som i dag.

Med det nuvarande straffrättsliga systemet är det i stor utsträckning polisen som utreder och sanktionerar överträdelser av vägtrafikförfattningarna. Enligt utredningens uppfattning är det sannolikt mest lämpligt att behålla denna ordning, även om överträdelserna i stället sanktioneras i ett avgiftssystem. I den mån det finns överträdelser som främst upptäcks genom skrivbordskontroller kan det dock finnas skäl att överväga att låta Transportstyrelsen påföra sanktionsavgiften, liksom eventuellt när det gäller sanktionsavgifter som riktas mot yrkestrafiken. Det finns i sammanhanget anledning att nämna att vissa sanktionsavgifter enligt yrkestrafikförfattningarna i dag redan administreras av Transportstyrelsen (se t.ex. 10 kap. 2 § förordningen [2004:865] om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.).

En fråga som det kan finnas anledning att ta hänsyn till vid övervägande av sanktionsväxling är vilket behov det möjligen finns av att använda straffprocessuella tvångsmedel för att kunna utreda överträdelserna på vägtrafikområdet. Enligt utredningens mening torde det dock inte finnas något mer påtagligt sådant behov. Det kan i sammanhanget påpekas att möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel är mycket snävt redan enligt gällande reglering. Detta sammanhänger med att det för flertalet överträdelser på trafikområdet endast föreskrivs penningböter eller böter (se avsnitt 9.2.3 om straffprocessuella tvångsmedel). I de fall en överträdelse är av mer allvarligt slag och behovet av sådana tvångsmedel möjligen är större, kan det vidare många gånger vara fråga om brott mot trafikbrottslagen eller BrB. Straffprocessuella tvångsmedel blir då tillgängliga för de brottsutredande myndigheterna, dessutom i vidare mån än enligt de övriga vägtrafikförfattningarna eftersom straffskalorna i nämnda två författningar är betydligt strängare. I sammanhanget vill utredningen också peka på möjligheterna att vid behov införa bestämmelser om tillgång till administrativa tvångsmedel för att kunna utreda överträdelser som är sanktionsavgiftsbelagda (se även här avsnitt 9.2.3).

När det gäller vägtrafikförfattningarna anser utredningen sammanfattningsvis att sanktionsväxling från straff till avgift bör övervägas såväl i fråga om regler av särskild betydelse för yrkestrafiken som i fråga om regler som berör övrig trafik, i syfte att skapa ett trovärdigare straffsystem. Om fördelarna med en sådan sanktionsväxling inte skulle anses tillräckligt stora för att motivera ett genomförande vill utredningen starkt betona att fortsatt användning av straffrätt på

området förutsätter att skuldkravet upprätthålls. Även om vissa överträdelser på området framstår som relativt bagatellartade får inte tillämpningen av straffbestämmelserna bli så mekanisk att ansvaret närmar sig ett strikt sådant. Utredningens uppfattning är vidare att när det gäller överträdelser av regler som har särskild betydelse för yrkestrafiken talar, utöver ökad trovärdighet för straffsystemet, också effektivitetsskäl för att växla över från straff till avgift. När det gäller dessa överträdelser förordar därför utredningen starkt sanktionsväxling.

En sanktionsform som bör uppmärksammas och närmare övervägas när det gäller yrkestrafikområdet är att vid överträdelser av regleringarna förbjuda fortsatt användning av fordonet och omhändertaga registreringsskyltarna (s.k. avskyltning). En sådan sanktion finns i dag i några författningar, t.ex. i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. 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 omhändertaga fordonets registreringsskyltar (28 §). I lagen straffbeläggs att bruka fordonet efter att registreringsskyltarna omhändertagits (29–32 §§). Vägtrafikskattelagen (2006:227) innehåller liknande reglering. Enligt utredningens mening kan det dock ifrågasättas om det inte vore betydligt mer effektivt att, i stället för att straffsanktionera överträdelser av sådana användningsförbud, påföra sanktionsavgift.

Det kan också finnas skäl att överväga om det finns behov av kraftfullare åtgärder för att se till att fordon inte används i strid med sådana förbud. I en rapport från riksdagen (2011/2012:RFR8, *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg*, s. 15 f.) anförs att det upplevs som ett problem inom polisen att man saknar motsvarande möjlighet som finns i vissa andra europeiska länder när det gäller att kunna hindra fortsatt färd, t.ex. genom klampning. I rapporten anges också att det från tillsynsmyndigheterna i andra länder har framförts att möjligheten att kunna klampa ett fordon även har en preventiv funktion.

Utredningen är medveten om att metoden att klampa fordon är förenad med en hel del praktiska svårigheter. Metoden förekommer dock på sina håll utanför Sverige och det torde inte vara en alltför vågad slutsats att dra att ett hot om att få sitt fordon klampat har en mycket avhållande effekt. Det kan därför finnas anledning att i ett annat sammanhang utreda den eller alternativa metoder närmare.

Metoder som de ovan behandlade är också av intresse när det gäller att säkerställa framtida betalningar av sanktionsavgifter som har utfärdats mot utländska aktörer. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 9.2.4 är ju möjligheterna att utomlands driva in sådana avgifter begränsade, vilket kan medföra konkurrensfördelar för utländska näringsidkare i förhållande till de inhemska. I syfte att motverka sådana konsekvenser bör det övervägas att införa bestämmelser om rätt att t.ex. ta ut förskott på sanktionsavgifter och att hindra fortsatt färd om förskott inte betalas (se exempel på sådan reglering i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.).

### 9.3.3 Sjötrafikområdet

**Bedömning:** Sanktionsväxling från straff till avgift bör övervägas i fråga om överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna svavelinnehåll i fartygsbränsle.

På sjötrafikområdet finns det en betydande mängd förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. För dessa finns det generellt anledning att överväga sanktionsväxling.

I *förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle* finns bestämmelser om tillåten svavelhalt i marina bränslen och om skyldigheter vid leverans av sådana bränslen. Bestämmelserna har sin bakgrund både i MARPOL-konventionen (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) med tilläggsprotokoll och i EU:s svaveldirektiv (direktiv [EG] 1999/32/EG).

Bestämmelserna innebär bl.a. att om svavelhalten i ett marint bränsle överstiger 0,10 viktprocent får bränslet med vissa undantag inte användas i fartyg i hamn (10 b §) och om svavelhalten överstiger 1,00 viktprocent får bränslet inte användas på bl.a. svenskt sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon (11 §). På vissa andra platser får svenska passagerarfartyg i reguljär trafik till eller från en hamn inom EU använda ett marint bränsle endast om svavelhalten i bränslet inte överstiger 1,5 viktprocent, och andra svenska fartyg använda ett marint bränsle endast om svavelhalten i detta inte överstiger 3,50 viktprocent.

Överträdelser av bestämmelserna är straffbara enligt miljöbalken som miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 §). Miljösanktionsavgift är inte föreskrivet för dessa överträdelser.

Enligt utredningens mening finns det goda skäl att ifrågasätta om straffsanktionen är den mest lämpliga repressiva metoden för att motverka överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna svavelinnehåll i fartygsbränsle.

Regleringen i förordningen om svavelhaltigt bränsle tillämpas väsentligen på näringsverksamhet som bedrivs i bolagsform. I redarbranschen finns huvudsakligen medelstora och stora bolag. För dessa har med stor sannolikhet ett lågt bötesstraff, som är det straff som normalt aktualiseras vid de aktuella överträdelserna, inte någon direkt avskräckande effekt. Vid straffsanktionering måste dessutom en viss person utpekas som ansvarig för överträdelserna. Straffsanktionen riktas vid överträdelser mot bestämmelserna om svavelhalt i fartygets bränsle i huvudsak mot befälhavaren. Denne har ofta krav på sig från rederiet att anlöpa en viss hamn vid en viss tidpunkt och liknande.

Utredningen anser att det vore rimligare att rikta sanktionen mot den juridiska personen, som är den som kan uppnå ekonomiska fördelar av överträdelserna. Om sanktionsavgift används som repressiv metod i stället för straff är detta möjligt. En annan fördel med sanktionsavgifter är att de kan utformas så att de blir vinsteliminerande. Incitamenten för bolagen att följa regelverket bör bli starkare om överträdelserna sanktioneras med kraftiga avgifter i stället för med låga bötesstraff. Det anförda talar enligt utredningens mening med styrka för att det är lämpligt att sanktionsväxla till avgift när det gäller de aktuella överträdelserna. En fråga som måste beaktas närmare är dock vilka förutsättningar som finns att upptäcka och utreda överträdelserna utan tillgång till straffprocessuella tvångsmedel.

När det gäller sjötrafikområdet som helhet vill utredningen avslutningsvis också framhålla att det här finns en betydande mängd straffsanktioneringar som har karaktären av förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.

Som exempel kan nämnas viss straffsanktionering i *fartygssäkerhetslagen* (2003:364). I denna lag stadgas straff bl.a. för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa föreskrifter om uppgiftsskyldighet som har meddelats med stöd av lagen (8 kap. 2 § 10). I dessa föreskrifter, som har meddelats av Transportstyrelsen, regleras bl.a. skyldighet för befälhavaren att vid ankomst till och

avgång från svensk hamn eller ankarplats lämna uppgift om fartygets faktiska ankomst- respektive avgångstid (se 9 kap. 8 § i TSFS 2011:49, Föreskrifter och allmänna råd om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [TSFS 2009:2] om tillsyn inom sjöfartsområdet). I fartygssäkerhetslagen stadgas vidare straff för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar viss anmälningskyldighet som föreskrivits med stöd av lagen (8 kap. 3 § 13). Det handlar här bl.a. om Transportstyrelsens föreskrifter om skyldighet för fartygsoperatören, dennes ombud eller befälhavaren att göra en ankomstanmälan minst 24 timmar före ankomst (se 6–7 §§ i TSFS 2010:159, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapporteringsskyldighet för fartyg i vissa fall). Ytterligare ett exempel på en förvaltningsrättslig stödkriminalisering i fartygssäkerhetslagen är bestämmelsen som stadgar straff för redare och befälhavare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg som har meddelats med stöd av lagen (8 kap. 3 § 2).

En annan lag på sjöfartsområdet som upptar ett flertal förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar är *lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg*. Ett exempel på en sådan kriminalisering i den lagen är bestämmelsen som straffbelägger underlåtenhet att föranmäla avlämning av avfall (10 kap. 5 § 5).

I enlighet med de resonemang som utredningen har fört i avsnitt 9.3.1 finns det beträffande de nu redovisade och andra förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar på sjötrafikområdet anledning att överväga sanktionsväxling, i första hand till sanktionsavgift.

#### 9.3.4 Livsmedel och djur

Vid kartläggningen av det straffsanktionerade området har utredningen konstaterat att den specialstraffrättsliga reglering som kan hänföras till området livsmedel och djur är tämligen omfattande (se avsnitt 4.19). Till de mer centrala författningarna på området hör *livsmedelslagen (2006:804)*, *lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter*, *djurskyddslagen (1988:534)* samt *epizootilagen (1999:657)* och *zoonoslagen (1999:658)*. Enligt utredningens mening finns det skäl att överväga sanktionsväxling, helt eller delvis, från straff till avgift när det gäller samtliga nu nämnda författningar. I det följande berör utredningen först livsmedels- och foderregleringarna, och därefter regleringarna om djurskydd respektive djursmitta.

#### 9.3.4.1 Livsmedel och foder

**Bedömning:** På livsmedels- och foderområdena bör straff i stor utsträckning ersättas av andra sanktioner.

*Livsmedelslagen* syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenters intressen när det gäller livsmedel (1 § livsmedelslagen). Syftet med *lagen om foder och animaliska biprodukter* (foderlagen) är att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska produkter (1 § foderlagen).

Båda lagarna innehåller bestämmelser om bl.a. offentlig kontroll och sanktioner. I lagarna bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter av olika slag. Större delen av de materiella reglerna på områdena livsmedel och foder återfinns dock i unionslagstiftningen. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som faller inom tillämpningsområdena för de båda lagarna. För närvarande handlar det för livsmedelslagens del om ett trettiotal grundförordningar och för foderlagens del om ett femtontal grundförordningar (se SFS 2011:786 respektive 2011:787). Utöver de grundförordningar som regeringen tillkännager i SFS finns ett stort antal förordningar som kommissionen antagit med stöd i grundförordningarna.

Genom de straffbestämmelser som finns i livsmedelslagen och foderlagen (29 § i båda lagarna) straffsanktioneras uppsåtliga och oaktsamma överträdelse av bl.a. föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagarna och överträdelse av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna. Ringa fall är inte straffbara. Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB och lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). De straff som föreskrivs är enbart böter. Det kan nämnas att föregångarna till foderlagen och livsmedelslagen innehöll straffbestämmelser med straffskalor som sträckte sig till fängelse i högst ett år respektive i högst två år. Ändringarna av straffskalorna i samband med tillkomsten av de nuvarande lagarna (prop. 2005/06:128) sammanhängde med att vissa av straffbestämmelserna i den äldre regleringen var s.k. otillåtna blankettstraffbud. Däremot föranleddes inte ändringarna av någon ändrad syn på allvarligheten hos de straffbelagda beteendena.

I lagarna används begreppet offentlig kontroll i stället för tillsyn, eftersom det är den benämning som förekommer i unions-

lagstiftningen. Den myndighet som utför offentlig kontroll kallas därför i lagarna för kontrollmyndighet. Även utredningen använder i det följande denna benämning. På livsmedelsområdet är det i huvudsak Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna som är kontrollmyndigheter (11 § livsmedelslagen). På foderområdet utgörs kontrollmyndigheterna främst av de två sistnämnda jämte Jordbruksverket (12 § foderlagen).

Utredningen resonerar i det följande om vilken repressiv metod som är lämpligast att använda för att stävja oönskade beteenden på livsmedels- och foderområdena.

Livsmedel och foder hanteras av ett mycket stort antal företag och personer. Regelverken är mycket omfattande och komplexiteten är stor. Trots att det på goda grunder kan antas att det begås mängder med överträdelser mot regleringarna, är det bara en mycket liten andel av överträdelserna som lagförs (se *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, s. 101 ff.). En bidragande orsak till att så få personer lagförs kan vara att de låga straffskalorna medför att brotten mot livsmedels- och foderregleringarna prioriteras ner hos polis och åklagare jämfört med brott med strängare straffskalor. Bötesbrott har kort preskriptionstid och om brottsanmälningarna får vänta finns därför risk för att brotten hinner preskriberas. Om brottsanmälningarna sällan leder till lagföring kan det dessutom från kontrollmyndigheternas sida upplevas som mindre meningsfullt att anmäla överträdelser av regleringarna. Det kan i sammanhanget påpekas att synpunkter av nu angivet slag har framförts av kontrollmyndigheterna (se a.a. s. 100 f.).

Utredningen konstaterar att nuvarande användning av straffrätt inte framstår som en effektiv metod för att upprätthålla regelverken på livsmedels- och foderområdena. Att sannolikheten för att en överträdelse bestraffas är låg leder rimligen till att straffsanktionen får dålig styreffekt. Straffhotet blir knappast avskräckande när de fall då det förverkligas närmast utgör undantagssituationer. Utredningen vill också påpeka att en annan följd av att mängder av straffbelagda beteenden inte sanktioneras och att det fåtal fall som faktiskt bestraffas framstår som slumpartade, är att straffsystemet urholkas och dess trovärdighet minskar. Det får dessutom, enligt utredningens mening, betraktas som högst tveksamt om nuvarande straffsanktionering uppfyller de krav som unionsrätten ställer på sanktioner för överträdelser av EU-bestämmelser på de aktuella områdena. Unionsrättens krav innebär att sanktionerna måste vara

effektiva, avskräckande och proportionerliga, däremot behöver de inte vara straffrättsliga.

Enligt utredningens mening finns det anledning att fråga sig om inte sanktionsavgift skulle vara en lämpligare repressiv metod att använda på livsmedels- och foderområdena än straff.

Det är i praktiken främst kontrollmyndigheterna som upptäcker överträdelser av de aktuella regleringarna. Om ett sanktionsavgiftssystem införs innebär det att utredningsarbetet beträffande regelbrotten flyttas över från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. Kontrollmyndigheterna, som är väl insatta i de omfattande och komplexa regelverken, bör i allmänhet också ha bäst förutsättningar att utreda överträdelserna. De har rimligen också bättre möjligheter än polis och åklagare att prioritera utredning av överträdelserna i fråga. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det finns goda skäl att tro att om kontrollmyndigheterna ges rätt att också sanktionera överträdelser som de upptäcker, kommer det att få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras. Ett enklare förfarande, som inte förutsätter flera olika myndigheters medverkan, kan dessutom bidra till att reaktionen på en överträdelse kommer snabbare. Ökad och snabbare sanktionering av överträdelser av livsmedels- och foderregleringarna bör i sin tur leda till förbättrad regelbrottsförebyggande.

Ett förhållande som talar för att sanktionsavgift bör vara mer handlingsdirigerande än straff är vidare att livsmedels- och foderregleringarna i huvudsak tillämpas på näringsverksamhet och att en betydande andel av regelbrotten begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform. En sanktionsavgift kan, till skillnad från straff, riktas mot inte bara fysiska personer utan även mot juridiska personer. Den kan dessutom utformas så att den blir vinsteliminierande. Visserligen förekommer det att företagsbot döms ut i de fall där överträdelser leder till åtal. Med hänsyn till att det så sällan väcks åtal måste sanktionsavgifter ändå anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft på områden av nu aktuellt slag. I sammanhanget ska dessutom påpekas att det kan finnas betydande ekonomiska vinster för näringsidkaren att uppnå genom att åsidosätta reglerna. Med det nuvarande systemet – endast ett fåtal överträdelser bestraffas, bara fysiska personer kan drabbas och det straff som utdöms är låga böter – är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till ett sanktionsavgiftssystem torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning.



Tidigare har utredningen konstaterat att det är tveksamt om den nuvarande straffsanktioneringen uppfyller de krav som unionsrätten ställer på sanktioner för överträdelser av EU-bestämmelser på livsmedels- och foderområdena. Mot bakgrund av att sanktionsavgift framstår som en mer handlingsdirigerande sanktion än straff är det utredningens uppfattning att ett sanktionsavgiftssystem har bättre möjligheter att uppfylla EU:s sanktionskrav.

Som ytterligare skäl för sanktionsväxling på livsmedels- och foderområdena vill utredningen anföra att det sannolikt innebär effektivare resursanvändning att övergå till ett snabbare och enklare förfarande där kontrollmyndigheterna, som upptäcker överträdelserna och har särskilt god kunskap om de komplicerade regelverken, också utreder och sanktionerar överträdelserna.

En aspekt som dock måste beaktas när det gäller livsmedels- och foderområdena är att regleringarna på dessa områden innehåller ett inte ringa antal bestämmelser som bygger på ändamåls- och rimlighetsbedömningar och att det i fråga om överträdelser av sådana bestämmelser kan framstå som mindre lämpligt att tillämpa ett strikt ansvar. Det sagda talar enligt utredningen möjligen emot en fullständig sanktionsväxling på livsmedels- och foderområdena.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns mycket som talar för att användande av sanktionsavgifter är en lämpligare repressiv metod än straff när det gäller att stävja oönskade beteenden inom livsmedels- och foderområdena. De skäl som kan anföras avser både ökad effektivitet – såväl från ett resursanvändningsperspektiv som från ett handlingsdirigeringsperspektiv – och ökad trovärdighet för straffsystemet. Bättre möjligheter att uppfylla unionskraven är ett annat viktigt skäl. Enligt utredningens mening framstår regleringarna av livsmedel och foder generellt som lämpliga för sanktionsväxling från straff till sanktionsavgift. I den mån det förekommer överträdelser som är så klandervärda att straffsanktionen inte kan undvaras, torde straffbestämmelser i BrB och smugglingslagen aktualiseras. Mot denna bakgrund förordar utredningen att straffrätten i stor utsträckning tas bort från livsmedels- och foderområdena.

### 9.3.4.2 Djurskydd

**Bedömning:** Djurskyddsområdet framstår som lämpligt för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar. De överträdelser som bör föras över till ett sanktionsavgiftssystem är främst överträdelser av föreskrifter av administrativ karaktär.

Det övergripande syftet med *djurskyddslagen* är att djur ska behandlas väl och inte utsättas för onödigt lidande och sjukdom (2 §). Lagen är i första hand tillämplig på vård och behandling av husdjur och försöksdjur, men avser även andra djur om de hålls i fångenskap (1 §).

I *djurskyddslagen* finns centrala bestämmelser om djurskydd, däribland bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas, operativa ingrepp, slakt, tillståndsplikt för viss djurhållning, tävling med djur och djurförsök. Därutöver innehåller lagen bl.a. bestämmelser om offentlig kontroll, förbud att ha hand om djur, omhändertagande av djur och sanktioner.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas i lagen att meddela föreskrifter av olika slag. Regeringens föreskrifter finns i första hand i *djurskyddsförordningen* (1988:539). Därutöver finns relativt omfattande myndighetsföreskrifter om djurskydd. Det finns dessutom ett antal EU-förordningar på *djurskyddsområdet*. Regeringen har i Svensk författningssamling (SFS 2012:870) tillkännagett en handfull grundförordningar som kompletteras av lagen.

Genom lagens straffbestämmelser (36–36 b §§) straffsanktioneras uppsåtliga och oaktsamma överträdelser av bl.a. bestämmelser i lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Ringa fall är inte straffbara. Straffbestämmelserna är subsidiära till BrB. Vid brott mot lagen kan tre olika straffskalor aktualiseras, böter, böter eller fängelse i högst två år och fängelse i högst två år. Sistnämnda straffskala, som infördes år 2003 (prop. 2001/02:93) gäller för uppsåtliga gärningar som har avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från *djurskyddssynpunkt*.

Kontrollmyndigheter på *djurskyddsområdet* är i huvudsak länsstyrelserna (24 §).

Frågan om vilken repressiv metod som är lämpligast att använda för att stävja oönskade beteenden på *djurskyddsområdet* har nyligen berörts av *Djurskyddsutredningen* i betänkandet *Ny djurskyddslag*,

SOU 2011:75. I betänkandet, som har redovisats närmare i avsnitt 4.19, avvisas införandet av administrativa sanktioner som alternativ till straffrättslig sanktionering. Djurskyddsutredningens bedömning är att straffsanktioner framstår som det mest effektiva sättet att bekämpa brott mot djurskyddslagen (bet. s. 833). Det anförs (bet. s. 842 ff.) att endast bestämmelser som innebär mycket små risker för djurlidande, t.ex. bestämmelser om registrering, godkännande eller journalföring, skulle vara aktuella för sanktionsväxling. Vidare konstateras att sådana bestämmelser endast utgör en mycket liten del av djurskyddsbestämmelserna. De vinster som skulle kunna uppnås är därför så begränsade att de inte uppväger de betydande konsekvenser och det merarbete som det skulle innebära för bl.a. djurhållare och berörda myndigheter.

Frågan om sanktionsväxling från straff till avgift på djurskyddsområdet har tidigare också behandlats av Sanktionsavgiftsutredningen i betänkandet *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58). Sanktionsavgiftsutredningen ansåg att en sanktionsavgift kunde förväntas vara ett effektivt styrmedel för överträdelser av administrativ natur och föreslog att ett sanktionsavgiftssystem skulle införas för sådana överträdelser. Det handlade företrädesvis om överträdelser av krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och liknande. Vissa överträdelser av administrativ natur ansågs dock inte lämpa sig för att sanktioneras med avgift och föreslogs därför få stanna kvar i det straffrättsliga systemet. Det rörde sig om överträdelser av tillståndsplikten och kravet på godkännande för hantering av försöksdjur (se bet. s. 134).

De resonemang som utredningen i föregående avsnitt har fört om vilken repressiv metod som är lämpligast att använda för att stävja oönskade beteenden på livsmedels- och foderområdena kan i huvudsak också anföras när det gäller djurskyddsområdet. Utredningen hänvisar därför till de överväganden som där har gjorts. Enligt utredningens mening framstår djurskyddsområdet som lämpligt för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar, men däremot inte i sin helhet. En viktig skillnad mellan de båda nyssnämnda områdena och djurskyddsområdet är nämligen att djurskyddslagen inte huvudsakligen tillämpas på näringsverksamhet. Djurskyddslagen är i betydande utsträckning också tillämplig på enskilda personer som har husdjur. Med hänsyn härtill anser utredningen att de överträdelser som bör överföras till ett sanktionsavgiftssystem främst är överträdelser av föreskrifter av administrativ

karaktär. Till skillnad från Sanktionsavgiftsutredningen anser dock denna utredning inte att det finns skäl att behålla straffsanktionen för överträdelser av kravet på godkännande för hantering av försöksdjur och liknande.

#### 9.3.4.3 Djursmitta

**Bedömning:** Regleringarna om djursmitta framstår som lämpliga för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar. De överträdelser som bör föras över till ett sanktionsavgiftssystem är främst överträdelser av föreskrifter av administrativ karaktär.

Syftet med *epizootilagen* och *zoonoslagen* är att tillgodose samhällets behov av skydd mot smittor av djur. Epizootilagen innehåller bestämmelser om bekämpning av de allvarligaste smittsamma djursjukdomarna (epizootier). Zoonoslagen innehåller bestämmelser om bekämpning av salmonella.

Lagarna uppger bestämmelser om bl.a. offentlig kontroll och sanktioner. I lagarna bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter av olika slag. Materiell reglering på området finns också i unionslagstiftningen. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som faller inom tillämpningsområdena för de båda lagarna. För närvarande handlar det om en handfull grundförordningar för respektive lag (se SFS 2007:934 och 2006:1039).

I epizootilagen straffbeläggs (20 §) att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta 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). Straffsanktioneringen avser också överträdelser av vissa unionsrättsliga bestämmelser. Straffskalan för brott mot epizootilagen omfattar

böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall leder inte till straffansvar.

Genom de straffbestämmelser som finns i zoonoslagen (12–12 a §§) sanktioneras uppsåtliga och oaktsamma överträdelser av bl.a. föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och överträdelser av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. De föreskrifter och beslut som straffsanktioneras kan t.ex. avse slakt, smittrening, undersökning av djur och produkter av djur i kontrollsyfte, journalföring samt djurhållning. Ringa överträdelser leder inte till straffansvar. Den straffskala som föreskrivs för samtliga fall är böter eller fängelse i högst ett år.

Kontrollmyndigheter är, enligt båda lagarna, Jordbruksverket och länsstyrelserna (8 § zoonoslagen och 11 § epizootilagen).

Djursmittsutredningen har i betänkandet *Folkbälsa – Djurhälsa – Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, SOU 2010:106, föreslagit att en ny lag, djursmittslagen, ska ersätta zoonoslagen och epizootilagen samt viss ytterligare reglering på området. I betänkandet föreslogs att det i den nya lagen införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som delvis ersätter de straffbestämmelser som finns i de nu gällande lagarna.

I betänkandet anfördes (s. 432) att den offentliga kontrollen över efterlevnaden av djurhälsoreglerverket i dag är begränsad. Få ärenden anmäls till åklagare och antalet fall som lett vidare till åtal är ytterst få. Det finns dock indikationer på att det förekommer överträdelser av regelverket. Djursmittsutredningen, som föreslår att kontrollsystemet skärps, anser att det även finns anledning att effektivisera sanktionssystemet. Enligt utredningen kan i dag många djurägare underlåta att följa bestämmelser om t.ex. hygienåtgärder utan att riskera att samhället griper in.

Djursmittsutredningen anförde vidare (bet. s. 432) att ett system med straffbestämmelser där långt ifrån alla överträdelser beivras inte är effektivt eller ändamålsenligt. Sådana straffbestämmelser blir inte avskräckande utan framstår endast som tomma hot. Mot bakgrund av hur det ser ut på näraliggande områden, som livsmedels-, foder- och djurskyddsområdena, ansåg utredningen att det finns anledning att befara att frågorna inte kommer att prioriteras av det straffrättsliga systemet om även mindre allvarliga överträdelser av den nya lagen ska sanktioneras med straff.

I betänkandet framhölls (s. 432 f.) att ett straffrättsligt system inte bör belastas med sådana frågor som lika bra eller bättre kan hanteras på andra sätt. Ett sanktionsavgiftssystem erbjuder enklare,

snabbare och billigare beivrande av regelbrotten. Det påpekades att det enklare förfarandet också innebär att samhällets reaktion på överträdelsen kommer snabbare, vilket kan förväntas ge en större preventiv effekt. Djursmittsutredningen konstaterade också att för mindre allvarliga överträdelser uppfyller sanktionsavgifter bättre än straff EU-rättens krav på sanktioner. Dessutom framhölls att en fördel med sanktionsavgift är att den kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. Utredningen anförde att en betydande andel av regelbrotten begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform och att det därför ofta kan vara lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de aktuella överträdelserna.

I sina överväganden av vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift anförde Djursmittsutredningen bl.a. följande (bet. s. 433 f.). Det bör enbart vara mindre allvarliga överträdelser som sanktioneras med en avgift. Eftersom allvarliga överträdelser generellt är mer svårutredda bör de handläggas av polis och åklagare. Dessutom ansåg utredningen att en straffsanktion får anses ha en mer styrande effekt för den typen av överträdelser. Överträdelser som direkt kan medföra risker för smittskyddet kan enligt utredningen inte anses vara mindre allvarliga, t.ex. att bryta mot ett beslut om spärrförklaring. Andra överträdelser är dock av mer administrativ karaktär, t.ex. krav på registrering, journalföring och märkning av djur. Utredningen påpekade att även om sådana bestämmelser i förlängningen är till för att skydda människors eller djurs hälsa, medför ett brott mot dem inte per automatik någon risk för de angivna skyddsintressena. Bristande journalföring eller märkning av djur medför att myndigheternas arbete med att spåra en smitta försvåras högst betydligt vid ett utbrott av en allmänfarlig djursmitta. Sådana överträdelser torde vidare vara de mest frekventa, vilket enligt utredningen talade för att det kan vara ändamålsenligt att använda sanktionsavgifter.

Djursmittsutredningen konstaterade slutligen (bet. s. 434) att det finns vissa kategorier av bestämmelser som lämpar sig väl för att inordnas i ett system med sanktionsavgifter. Det handlar om överträdelser av vissa krav på anmälan, registrering eller godkännande av djurhållning, registrering av djur, journalföring och märkning av djur. I betänkandet föreslogs att sådana överträdelser ska sanktioneras med avgift.

Utredningen kan helt instämma i de överväganden och förslag som har gjorts av Djursmittsutredningen. Dessa är också väl förenliga med utredningens ställningstaganden om när sanktionsväxling kan vara lämplig. Under förutsättning att den nya EU-reglering som

förväntas på området inte lägga hinder i vägen för sanktionsväxling, förordar utredningen att överträdelser av det slag som Djursmitts-utredningen pekat ut överförs till ett sanktionsavgiftssystem.

### 9.3.5 Socialförsäkringsområdet

**Bedömning:** Socialförsäkringsområdet bör bli föremål för fortsatta överväganden om sanktionsväxling från straff till avgift.

Ett annat område där det enligt utredningen finns anledning att överväga sanktionsväxling från straff till avgift är socialförsäkringsområdet, eller trygghetsområdet, som det ibland också benämns.

De felaktiga utbetalningarna inom trygghetssystemen uppgår till betydande belopp. Delegationen mot felaktiga utbetalningar (den s.k. FUT-delegationen) uppskattade år 2007 de felaktiga utbetalningarna inom trygghetssystemen till mellan 18 och 20 miljarder kr varje år (*Vad kostar feLEN?*, Rapport 7, november 2007). Enligt FUT-delegationens uppskattningar berodde hälften av de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen på avsiktliga fel från de sökande, 30 procent berodde på oavsiktliga fel av de sökande och 20 procent på fel av myndighet. Det kan således på goda grunder antas att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt (se *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3, s. 85).

*Bidragsbrottslagen* (2007:612) infördes år 2007 (prop. 2006/07:80) i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar och stärka tilltron till välfärdssystemet. Dess tillämpningsområde omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna (1 §).

I bidragsbrottslagen straffbeläggs som bidragsbrott att lämna oriktiga uppgifter eller att inte anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsaka 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.

De uppsåtliga gärningar som straffbeläggs i bidragsbrottslagen var i huvudsak straffbelagda redan tidigare, främst som bedrägeribrott eller försök till sådant brott. Straffbestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott innebar däremot 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 redan täcktes av befintliga brottsbeskrivningar 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.

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 behandlats av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen i betänkandet *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3. I betänkandet föreslogs att det ska inrättas ett generellt administrativt sanktionssystem för samtliga de ekonomiska förmåner som i dag omfattas av bidragsbrottslagen.

Enligt förslaget skulle Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna kunna besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som lämnat en oriktig uppgift till ledning för ett beslut om en förmån. Med oriktig uppgift skulle i stort sett jämföras att anmälningsplikt vid ändrade förhållanden har åsidosatts. Det uppställdes inte något krav på uppsåt eller oaktsamhet.

I betänkandet föreslogs att sanktionsavgift skulle påföras som huvudregel vid ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott. Utredningen föreslog däremot inte någon avkriminalisering av nämnda straffbud. Mot en avkriminalisering talade enligt utredningen (se bet. s. 134 f.) bl.a. 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 att vårdslösa bidragsbrott kunde avse mycket höga belopp. Det framhölls också att en avkriminalisering kunde 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. Att dubbla sanktioner inte skulle drabba den enskilde skulle i stället säkerställas bl.a. genom en inskränkning i de förmåns- handläggande organisationernas nuvarande anmälningsskyldighet när det gäller ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott. Bidragsbrott av den s.k. normalgraden och grova bidragsbrott ansåg utredningen däremot inte komma i fråga för sanktionsavgift

I betänkandet konstaterades att bidragsbrottslagen i praktiken hade fått ett begränsat genomslag och att antalet polisanmälningar var mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter (s. 12 ff. och s. 73 ff.). Samtidigt konstaterades att de kontroller som gjordes vid de handläggande organisationerna inom trygghetssystemen inte fångade upp alla felaktigheter och att det därför var av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Det finns dock anledning att vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser av den utvärdering som utredningen gjorde av bidragsbrottslagen, eftersom den då inte hade varit i kraft särskilt länge.

I betänkandet utgick utredningen från att ett system med sanktionsavgifter dels skulle träffa fler fall än den straffrättsliga regleringen och dels skulle leda till en snabbare reaktion när den instans som handlägger förmånen också får fatta beslut om sanktionsavgift. Ett sådant system skulle enligt utredningen fylla en preventiv funktion eftersom den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift borde förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter och bli mer noggranna beträffande de uppgifter de lämnar (bet. s. 88 ff.).

Vid remissbehandlingen av betänkandet framfördes en hel del kritik mot förslaget att införa ett administrativt sanktionsavgiftssystem på trygghetsområdet. En av de remissinstanser som var kritiska var Försäkringskassan. I sitt remissvar ifrågasatte Försäkringskassan den av utredningen antagna preventiva effekten samtidigt som man framhöll att en hög förtroendenivå hade större betydelse för socialförsäkrings-systemets effektivitet genom att det minskade risken för överutnyttjande eller missbruk av förmånen. Enligt Försäkringskassan kunde ett system med sanktionsavgifter skada förtroendet både för myndigheten och för trygghetssystemet i stort. Betänkandet har än så länge inte lagts till grund för något lagförslag från regeringen.

Många av de argument som framfördes av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen har helt klart fog för sig och ligger mycket väl i linje med de överväganden som har gjorts av denna utredning i fråga om sanktionsväxling. Inte

minst det förhållandet att endast ett fåtal av de många överträdelse som begås på området beivras medför att det nuvarande systemet att hantera dessa överträdelse inom straffrätten måste ifrågasättas.

Överträdelseorna framstår nog många gånger var för sig som tämligen bagatellartade, men sammantaget leder de till att betydande belopp betalas ut felaktigt. Att överträdelseorna ofta är av bagatellartad karaktär innebär självfallet en risk för att de brottsutredande myndigheterna prioriterar ner dessa ärenden till förmån för brott med strängare straffskalor. Om endast ett fåtal överträdelse bestraffas framstår inte straffhotet som särskilt avskräckande för den enskilde. Dessutom riskerar sådan slumpartad bestraffning att leda till att straffsystemet urholkas och att dess trovärdighet minskar.

De farhågor som framfördes under remissbehandlingen i fråga om förtroendeskadorna för myndigheterna om ett sanktionssystem av den föreslagna modellen införs bör inte överdrivas. Under alla förhållanden bör de inte medföra att man avstår från att överväga sanktionsväxling på trygghetsområdet. Vid övervägande av en eventuell övergång från straff till avgift är emellertid en viktig aspekt hur kontrollmyndigheterna på olika sätt kan arbeta för att öka förtroendet för deras verksamhet och särskilt deras hantering av överträdelseorna. Det är ju dessutom så att även om överträdelseorna i dag hanteras av rättsväsendet så är det myndigheterna själva som anmäler missbruket av trygghetssystemen dit. Enligt utredningen kan det vidare på goda grunder antas att införandet av ett sanktionsavgiftssystem kommer att leda till att fler överträdelse än i dag beivras. Om sanktioneringen uppfattas som mindre slumpmässig, bör rimligen sanktionssystemet också upplevas som mer rättvist än tidigare.

Det är visserligen vanskligt att påstå att införandet av ett sanktionssystem på trygghetssystemets område skulle få till följd att enskilda i större utsträckning avhåller sig från att begå överträdelse. Det kan dock inte bortses från att en större beivrandegrad verkar avhållande. Om de myndigheter och andra organ som i dag hanterar förmåner i fråga gavs möjlighet att själva agera mot missbruk av systemet torde antalet överträdelse som beivras öka väsentligt. Inte minst talar den stora diskrepansen mellan anmälda och beivrade överträdelse i den riktningen.

En annan synpunkt som fördes fram under remissbehandlingen var att de myndigheter och andra organ som administrerar systemen inte skulle vara tillräckligt kompetenta att hantera eventuella överträdelse. Utredningen delar inte den farhågan, i vart fall inte

beträffande flertalet av dessa instanser. Det är som regel fråga om myndigheter med hög kompetens och med betydande kunskap och kännedom inom respektive områden. När det gäller kommunerna kan det också konstateras att de redan i dag administrerar sanktionsavgifter inom andra områden.

Sammanfattningsvis anser utredningen att även om en sanktionsväxling från straff till avgift inom trygghetsområdet inte framstår som helt invändningsfri, är det ändå mycket som talar för en sådan. Enligt utredningens mening bör därför frågan i vart fall bli föremål för fortsatta överväganden. Till de frågor som då bör beaktas särskilt hör, utöver vad som framgått ovan, bl.a. hur reglerna bör utformas när det gäller förmåner som bygger på preliminära inkomst-uppgifter.

Om en förnyad översyn skulle resultera i en sanktionsväxling inom trygghetsområdet anser utredningen, till skillnad från vad som anfördes i det förra betänkandet, att de beteenden i bidragsbrottslagen som då kommer att sanktioneras med avgift också bör avkriminaliseras. Det handlar dels om bidragsbrott som är ringa och dels om vårdslöst bidragsbrott. Enligt utredningens mening finns det möjligen också anledning att överväga avkriminalisering av bidragsbrott som inte är ringa. Resterande straffbud i bidragsbrottslagen täcks i och för sig av den reglering som finns i BrB i form av straffbudet om bedrägeri. För att undvika de problem som är förenade med dubbel kriminalisering kan det finnas skäl att avkriminalisera även dessa och i stället förlita sig på regleringen i BrB om bedrägeri och grovt bedrägeri. Man skulle då undvika sådana olyckliga konsekvenser av den dubbla kriminaliseringen av grovt bedrägeri och bidragsbrott som utredningen redogjort för i avsnitt 8.5. Vad som trots allt talar för att ha kvar viss kriminalisering i bidragsbrottslagen är det förhållandet att underlåtenhet att upplysa om ändrade förhållanden inte utan vidare omfattas av bedrägeribestämmelsen i BrB.

## 10 Oriktiga uppgifter

**Bedömning:** Kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndigheter bör i första hand ske genom brottsbalkens generella bestämmelser om osant intygande och osann eller vårdslös försäkran. Om det inte krävs med hänsyn till ett behov av skyndsam informationsinhämtning eller av andra starka skäl bör kriminalisering av muntliga uppgifter undvikas. I den mån det är av stor vikt att de uppgifter som lämnas är tillförlitliga bör de infordras skriftligen och lämnas under försäkran.

### 10.1 Allmänt

Ett fungerande rättssamhälle kräver att myndigheterna kan lita på att den information som lämnas till dem är korrekt. Det gäller såväl sådan information som behövs för att fatta beslut på riktiga grunder i olika ansökningsärenden som för att myndigheterna ska kunna utöva sin tillsynsverksamhet på ett effektivt sätt. Att lämna oriktiga uppgifter till myndighet är därför så gott som alltid sanktionerat på något sätt, vanligen med straff, men det förekommer också administrativa sanktioner.

### 10.2 Brottsbalkens regler om oriktigt uppgiftslämnande

Den centrala straffrättsliga regleringen av lämnande av oriktiga uppgifter finns i 15 kap. brottsbalken (BrB). Kapitlet har rubriken "Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga". Syftet med kriminaliseringen är att skydda människors tillit till uppgifters sanningsenlighet. När det gäller oriktiga uppgifter utanför rättegångsförfarande finns två

huvudbestämmelser, bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 10 § och bestämmelsen om osant intygande i 11 §.

Enligt 15 kap. 10 § BrB är det straffbart som *osann försäkran* att i skriftlig utsaga som lämnas under olika former av försäkran uppsåtligen lämna osann uppgift eller förtiga sanningen, under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. Om gärningen begås av grov oaktsamhet, döms enligt samma paragraf för *vårdslös försäkran* till böter eller fängelse i högst sex månader. Den revidering av förfalsknings- och sanningsbrotten i BrB, som träder i kraft den 1 juli 2013, kommer att innebära att paragrafen ändras såväl i sak som språkligt (se prop. 2012/13:74). Till de viktigaste sakliga ändringarna hör att straffansvaret kommer att utvidgas, från att ha omfattat enbart skriftliga uppgifter, till att omfatta uppgifter som lämnas *på annat sätt än muntligen*. Även oriktiga uppgifter som lämnas i elektronisk form kommer därmed uttryckligen att omfattas av straffansvar (se a. prop. s. 54 ff.).

Lämnande av osann uppgift om identitet eller om annat än egna angelägenheter i urkund och upprättande för skens skull av urkunder rörande rättshandling straffbeläggs i 15 kap. 11 § som *osant intygande*. Straffskalan är densamma som för osann försäkran. Även här kräver straffansvaret att fara i bevishänseende förelegat. Den ovan nämnda revideringen av förfalsknings- och sanningsbrotten i BrB kommer bl.a. att innebära att straffbestämmelsen får ett vidare tillämpningsområde. Detta till följd av att urkundsbegreppet förtydligas och utvidgas till att omfatta elektroniska handlingar (se a. prop. s. 42 ff. och s. 74).

Eftersom brotten fullbordas i och med lämnande av den oriktiga uppgiften och alltså inte kräver att en effekt uppkommer, t.ex. att ett felaktigt beslut fattas med anledning av den oriktiga uppgiften, behövs ett begränsande rekvisit för att inte göra straffansvaret alltför vidsträckt. Därav kravet på att åtgärden ska innebära *fara i bevishänseende*. Det innebär bl.a. att det för ansvar fordras att oriktigheten avser något som är väsentligt i uppgiften. Att uppgiften t.ex. feldateras bör inte leda till straffansvar om datumet är oviktigt för det ändamål som uppgiften ska tjäna. Vidare utesluts från straffansvaret oriktiga uppgifter om förhållanden som enbart har historiskt eller vetenskapligt intresse.

### 10.3 Hur är sanktionssystemet för oriktigt uppgiftslämnande uppbyggt?

Det finns tre huvudspår när det gäller att sanktionera oriktigt uppgiftslämnande. Det första alternativet är att man förlitar sig på BrB:s bestämmelse om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 §. Det andra alternativet är att man föreskriver ett särskilt straffansvar direkt i lagen. Slutligen finns exempel på att administrativa sanktioner tillämpas.

För de fall där man förlitar sig på BrB:s generella lösning förekommer två olika sätt att göra detta.

1. Det föreskrivs direkt i lagen eller förordningen att vissa uppgifter ska lämnas på heder och samvete. Ett exempel på en lag där denna metod att straffbelägga oriktiga uppgifter används är lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Enligt 23 § ska den som ansökt om utbetalning skriftligen lämna sådana uppgifter som Statens tjänstepensionsverk behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.
2. Lagen eller förordningen saknar riktlinjer för vilka uppgifter som ska lämnas och på vilket sätt uppgiftslämnande ska ske, men innehåller ett bemyndigande för t.ex. en myndighet att lämna närmare föreskrifter om ansökan. I myndighetens föreskrifter kan då föreskrivas att vissa uppgifter ska lämnas på heder och samvete, med följd att straffbestämmelsen i 15 kap. 10 § BrB blir tillämplig. Ett exempel på detta finns i skolförordningen (2011:185). Enligt 15 kap. 3 § får Statens skolinspektion och Statens skolverk med avseende på ansökningar som myndigheten ska pröva enligt förordningen, meddela föreskrifter om överföring av en elektronisk ansökan och om elektronisk signatur samt de ytterligare föreskrifter som behövs om ansökningsförfarandet. I detta fall har Statens skolinspektion utfärdat en föreskrift som anger ett krav på bekräftande på heder och samvete av uppgifter i ansökningar. Av 4 § SKOLFS 2011:154 följer att en ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av behörig företrädare för sökanden. Det följer vidare att den sökande genom underskriften försäkrar på heder och samvete att uppgifterna i ansökan och därtill bifogade handlingar är sanna.

Det finns emellertid en uppsjö av författningar som innehåller särskilda straffstadganden för oriktigt uppgiftslämnande. En förteckning över samtliga dessa författningar finns i en bilaga till betänkandet (se bilaga 5). Hur straffansvaret formuleras och vilka subjektiva rekvisit som krävs för straffansvar samt vilka uppgifter som omfattas av ansvaret varierar. Det vanligaste är att såväl uppsåtligt som oaktsamt lämnade uppgifter täcks av straffansvaret. Ibland begränsas oaktsamhetskravet till grov oaktsamhet. Det förekommer också lokutioner som laborerar med oaktsamhet som inte är ringa. Det vanligaste är också att både muntliga och skriftliga uppgifter täcks av straffansvaret. Följande huvudinriktningar kan nämnas.

1. Lagen eller förordningen innehåller ett särskilt straffstadgande endast för *uppsåtligt* lämnande av både muntliga och skriftliga oriktiga uppgifter av vilken typ som helst med en lägre straffskala än den som följer av BrB:s reglering av osann eller vårdslös försäkran, vanligen böter. Detta är ovanligt, men ett exempel på sådan lagstiftning finns i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank. Enligt 6 kap. 9 § i den lagen ska ett finansinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen efter anmodan av Riksbanken bl.a. lämna de uppgifter som banken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna eller för att övervaka betalningssystemets stabilitet. Enligt 11 kap. 3 § straffbeläggs bl.a. att lämna oriktig uppgift när skyldigheten att lämna uppgifter fullgörs. Straffet är böter. En förutsättning är att gärningen inte är belagd med straff i BrB.
2. Lagen eller förordningen innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt (med olika formuleringar) lämnande av både muntliga och skriftliga oriktiga uppgifter av vilken typ som helst med en lägre straffskala än den som följer av BrB:s reglering, vanligen böter (eller enbart penningböter). Ett exempel är lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Enligt 7–10 §§ åläggs näringsidkare m.fl. att lämna vissa uppgifter till den officiella statistiken. Enligt 25 § döms den till böter (högst 1 000 kr) som vid det uppgiftslämnandet med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Ett annat exempel finns i 22 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Där är dock straffet böter och gärningen är uttryckligen subsidiär till BrB.

3. Lagen (eller i något fall t.o.m. förordning!) innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av både muntliga och skriftliga uppgifter av vilken typ som helst med en straffskala som överensstämmer med den för normalgraden av osann eller vårdslös försäkran. Ett exempel på detta finns i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Enligt 27 § döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar myndigheten eller nämnden oriktiga uppgifter till böter eller fängelse i högst sex månader. Ibland finns även ett tillägg avseende grovt brott med den straffskala som motsvarar grov osann försäkran. Ett exempel på det är 52 § förfogandelagen (1978:262).
4. Lagen innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av både muntliga och skriftliga uppgifter av vilken typ som helst med en högre straffskala än den som föreskrivs för osann eller vårdslös försäkran. Ett exempel på detta finns i 5 kap. 1 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Här är straffskalan för lämnande av oriktiga uppgifter böter eller fängelse i ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.
5. Lagen eller förordningen innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av både muntliga och skriftliga oriktiga uppgifter med ett särskilt krav på uppgiftens vikt. Ett exempel på detta är arbetsmiljölagen (1977:1160). Enligt 7 kap. 3 § har tillsynsmyndigheten rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för tillsynen. Enligt 8 kap. 2 § 3 straffbeläggs lämnande av oriktiga uppgifter *av vikt*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år (dock finns inget grovt brott). Ett annat exempel är oljekrislagen (1975:197) som enligt 19 § föreskriver straffansvar för lämnande av osann uppgift, om åtgärden innebär *fara i bevis-hänseende*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader och uppsåtskravet anges som ”uppsåtligen eller av oaktsamhet, som ej är ringa”.
6. Lagen eller förordningen innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av enbart skriftliga uppgifter (antingen uttryckligen eller med hänsyn till karaktären av den information som det är fråga om, t.ex. anteckningar). Ett exempel på ett uttryckligt straffansvar för endast skriftliga handlingar finns i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.



Enligt 13 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är ringa, bl.a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet skriftligen lämnar oriktig uppgift i ett ansökningsärende. Ett exempel på straffansvar för oriktiga anteckningar finns i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Enligt 19 § straffbeläggs uppsåtligt lämnande av oriktiga uppgifter i anteckning som arbetsgivaren är skyldig att föra.

7. Lagen eller förordningen innehåller ett särskilt straffstadgande för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av muntliga eller skriftliga uppgifter i kombination med ett effektrekvisit av något slag, t.ex. att ett tillstånd beviljas på felaktiga grunder eller att fara uppkommer för oriktig skatteberäkning. Ett exempel på detta finns i 2 kap. 8 § lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering. I bestämmelsen straffbeläggs med böter eller fängelse i högst ett år den som genom oriktiga uppgifter föranleder att exempelvis ett tillstånd till en valutatransaktion beviljas. Vidare straffbeläggs i 9 § lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror att lämna oriktig uppgift i en deklaration om det därigenom uppstår fara för att skatt ska undandras det allmänna.

Som exempel på fall där en sanktionsavgift kan följa vid oriktiga uppgifter kan nämnas lagen (2011:1200) om elcertifikat. Enligt 6 kap. 5 § ska en innehavare av en anläggning betala en sanktionsavgift till staten för de elcertifikat som felaktigt har tilldelats innehavaren, om tilldelningen gjorts på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter som lämnats i olika ansökningar. Lagen innehåller dock även straffansvar för oriktigt uppgiftslämnande.

## 10.4 Utredningens överväganden

### 10.4.1 Inledning

Som en grundläggande princip bör i första hand de generella reglerna i BrB användas och specialstraffrättslig lagstiftning som reglerar liknande beteenden undvikas, om det inte finns starka skäl för en särreglering. Detta i syfte att åstadkomma ett robust och överskådligt straffrättsligt regelverk. Detta gäller även i fråga om straffansvaret för lämnande av oriktiga uppgifter.

Det är givetvis angeläget att exempelvis myndigheter får ett fullgott beslutsunderlag när de överväger olika ansökningar från en-

skilda och företag. Det är också av central betydelse att myndigheternas tillsynsverksamhet kan utövas på ett fullgott sätt och att det finns sanktionsmöjligheter mot den som hindrar en effektiv tillsyn eller försöker tillskans sig oberättigade förmåner genom att lämna oriktiga uppgifter. Det framstår mot den bakgrunden närmast som självklart att lämnande av oriktiga uppgifter ska sanktioneras på något sätt. Enligt utredningens bedömning är dock det skydd som erbjuds genom BrB:s generella reglering om straffansvar för oriktigt uppgiftslämnande i de allra flesta fall tillräckligt.

Anledningen till att specialstraffrättsliga särlösningar kommit till varierar givetvis. Ett skäl är att bestämmelsen om osant intygande inte anses ge ett adekvat skydd, eftersom straffansvaret inte täcker uppgiftslämnande som avser egna angelägenheter. Det har ansetts att helt allmänt stadga straff för den som lämnar osanna uppgifter om egna angelägenheter skulle ställa för höga krav på människors sannfärdighet. Det gör att straffbudet i många fall är otillräckligt när det gäller uppgifter i ansökningar, som ju regelmässigt behandlar främst egna angelägenheter även om så inte alltid behöver vara fallet. Ett annat skäl är att lagstiftningen inte innehåller något sådant krav på att uppgiften ska lämnas på heder och samvete, eller under annan liknande försäkran, som krävs för att bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran ska bli tillämplig. Ett ytterligare skäl är att BrB:s reglering tar sikte enbart på skriftlig information och således inte, till skillnad från många specialstraffrättsliga regleringar, ger utrymme för straff för den som lämnar oriktiga uppgifter muntligen. I sammanhanget finns det anledning att påpeka att även efter det att revideringen av förfalsknings- och sanningsbrotten i BrB har genomförts, kommer muntligt uppgiftslämnande att falla utanför denna reglering (se prop. 2012/13:74).

Avslutningsvis ska, inför de kommande övervägandena, klargöras att när utredningen talar om ”skriftligen” avses även uppgiftslämnande i elektronisk form.

#### **10.4.2 Det är inte lämpligt att straffbelägga muntliga uppgifter**

Ett skäl att överväga att avkriminalisera ett beteende är att straffhotet inte kan förväntas bli effektivt till följd av att man förväntar sig att det tillämpas sällan. Ett annat skäl är att rättsväsendets resurser inte används på rätt sätt om beteendet är kriminaliserat.

Det är naturligt att bevisläget beträffande vad som angetts muntligen kommer att bli svårt, även om mottagaren vinnlagt sig om att exempelvis göra en tjänsteanteckning om innehållet av samtalet. Många gånger torde utredningsläget vara sådant att ord står mot ord, med följd att – om åtal över huvud taget väcks – de straffrättsliga bevisreglerna leder till en friande dom. Man kan således förvänta sig få fällande domar och att utredningsresurser används onödigtvis. Av resursskäl synes det vara bättre att som utgångspunkt förbehålla straffansvaret för uppgifter som lämnas skriftligen. Under sådana omständigheter torde inte krävas några mer omfattande utredningsåtgärder i ett ärende avseende eventuellt oriktiga uppgifter. Om den uppgift som myndigheten behöver är av vikt för att kunna fatta ett riktigt beslut eller annars är viktig för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett fullgott sätt, är det lämpligt att uppgiften infordras skriftligen, t.ex. genom e-post. Denna princip kan dock behöva vika när det handlar om uppgifter som med hänsyn till omständigheterna behöver lämnas muntligen. Det kan handla om information som behöver lämnas snabbt och där den ytterligare administration som krävs med anledning av skriftlighet skulle utgöra ett hinder för myndigheten att bedriva sin verksamhet.

#### **10.4.3 Om uppgiften är av vikt bör den lämnas på heder och samvete**

Om den uppgift som lämnas endast avser egna angelägenheter, krävs det för straffansvar för osann eller vårdslös försäkran att uppgiften lämnas på heder och samvete eller under annan likande försäkran. Många lagar som straffbelägger oriktigt uppgiftslämnande saknar möjligheter att föreskriva ett sådant formkrav. Om ett sådant krav införs där det bedöms att de uppgifter som lämnas är av vikt, kommer straffbestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran att kunna tillämpas. Detta kan ske enligt något av de två alternativ som beskrivits ovan. Antingen anges det direkt i lag att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete eller så kan en myndighet genom bemyndigande få möjlighet att föreskriva ett sådant krav. Det sista alternativet ger fördelen att myndigheten kan styra över vilka uppgifter den anser vara så viktiga att straffansvar bör följa. Följden blir då att många specialregleringar av oriktiga uppgifter kan avvaras.

#### 10.4.4 Ökningar respektive minskningar av repressionsgraden

Såsom följer av den tidigare redogörelsen straffas oriktigt uppgiftslämnande ibland med en straffskala som endast innehåller böter. Under sådana förutsättningar innebär utredningens förslag om att i fler fall förlita sig på BrB:s reglering en repressionshöjning. Eftersom förslaget innebär att straffansvaret omfattar endast skriftliga uppgifter som lämnas uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, under omständigheter som gör att det föreligger fara i bevishänseende, är detta en rimlig repressionsökning. De minst straffvärda fallen har genom förslaget sällats ut från tillämpningsområdet. En annan sak är att repressionshöjningen i de flesta fall är skenbar, eftersom en straffskala med böter eller fängelse i högst sex månader oftast innebär att ett bötesstraff döms ut. Dessutom inskräper ju en sådan reglering det viktiga i att myndigheter får tillgång till korrekt information och ger utrymme för en mer nyanserad bedömning.

Det finns också exempel på att högre straffskalor än de som följer av att BrB används. Det är dock sällsynt att de överstiger två år, som är maxstraffet för grovt brott enligt BrB. Mot den bakgrunden anser utredningen att den straffskala som BrB föreskriver får anses vara tillräcklig även i dessa fall.

#### 10.4.5 Slutsats

Enligt utredningen bör som huvudregel bara sådana uppgifter som är av betydelse för en myndighets beslutsunderlag i en ansökan eller för en effektivt bedriven kontrollverksamhet omfattas av ett straffansvar för oriktiga uppgifter. Om en myndighet anser att informationen är viktig, bör myndigheten begära att den lämnas skriftligen och vid behov kunna föreskriva att den lämnas på heder och samvete. Under sådana omständigheter utgör BrB:s generella regler om straffansvar för oriktiga uppgifter ett fullgott skydd. Undantag från denna grundregel bör dock kunna göras om det av olika skäl inte anses lämpligt eller möjligt att föreskriva att uppgiften lämnas under försäkran. Undantag bör även kunna göras när de oriktiga uppgifterna inte ensamma är tillräckliga för straffansvar, utan det också krävs att de oriktiga uppgifterna medför en effekt, som t.ex. ett felaktigt beslut. Även under de sistnämnda omständigheterna kunde man ju i och för sig anse att den strängare straffskala som BrB tillhandahåller vore att föredra.

Den tid som utredningen har till sitt förfogande medger inte att utredningen beträffande varje enskild författning, som innehåller särskild straffsanktionering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndigheter, överväger om det lämpligt att i stället använda sig av BrB:s straffbestämmelser och vilka lagändringar som i så fall behöver göras. För merparten av de aktuella författningarna får därför utredningen lämna frågan för fortsatta överväganden inom respektive departement. I syfte att exemplifiera hur en övergång till BrB:s straffbestämmelser kan se ut, lämnar dock utredningen i det följande avsnittet förslag till ändrade regleringar av straffsanktioneringen av oriktigt uppgiftslämnande när det gäller några av de berörda författningarna.

#### 10.4.6 Några förslag rörande straffsanktionering av oriktigt uppgiftslämnande

**Förslag:** Krav på att uppgiftslämnande i vissa fall ska ske på heder och samvete ska tas in i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher, luftfartslagen (2010:500) och förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Eftersom BrB:s bestämmelser om osann eller vårdslös försäkran då blir tillämpliga, ska de särskilda straffbestämmelserna om oriktigt uppgiftslämnande i författningarna upphävas.

I det följande tar utredningen upp tre författningar med särskilda straffsanktioneringar av oriktigt uppgiftslämnande och föreslår ändringar av regleringarna som innebär en övergång till BrB:s straffbestämmelser.

Den första regleringen är *lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher*.

I lagen straffbeläggs med böter eller fängelse i högst sex månader bl.a. att skriftligen lämna oriktig uppgift i ett ansökningsärende, se 13 § 2. I subjektivt hänseende är oaktsamhet tillräckligt för straffansvar.

Om det i lagen införs en uttrycklig föreskrift om att uppgifter som lämnas skriftligen i ett ansökningsärende ska lämnas på heder och samvete blir BrB:s bestämmelser om osann eller vårdslös försäkran tillämpliga. Den särskilda straffbestämmelsen om oriktigt uppgifts-

lämnande i lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher kan då upphävas.

Eftersom straffskalan i straffbestämmelsen i lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher redan i dag upptar såväl böter som fängelse, innebär en övergång till BrB:s straffbestämmelser inte någon avsevärd förändring av straffskalan för oriktigt uppgiftslämnande i de aktuella ansökningsärendena. Skillnaden mellan straffbestämmelsen i lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher och BrB:s straffsanktionering är att det enligt den senare gäller en strängare straffskala – fängelse i högst två år – för uppsåtligt brott (osann försäkran) som är grovt. En övergång till BrB:s bestämmelser medför alltså en viss repressionsökning.

Enligt utredningens mening är nämnda repressionsökning rimlig, bl.a. mot bakgrund av att en övergång till BrB:s straffbestämmelser också innebär att det lägsta subjektiva kravet för straffbarhet skärps från enbart oaktsamhet till grov oaktsamhet. Utredningen föreslår därför att det i lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher ska införas krav på att uppgiftslämnande ska ske på heder och samvete samt att lagens straffbestämmelse om oriktigt uppgiftslämnande ska upphävas.

*Luftfartslagen (2010:500)* är den andra författningen som utredningen tar upp.

Enligt lagen kan bl.a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter vid ansökan eller anmälan enligt 2 kap. straffas med böter eller fängelse i högst sex månader, se 13 kap. 4 § 4. I 2 kap. föreskrivs ansöknings- och anmälningsplikt för bl.a. ansökan om ett luftfartygs registrering och avregistrering samt anmälan av nyttjanderätt i luftfartyget.

Utredningen konstaterar att förutsättningarna för och effekterna av att övergå till BrB:s bestämmelser är i hög grad likartade med de som har beskrivits ovan när det gäller lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher. Med hänvisning till de överväganden som utredningen har gjort i fråga om nämnda lag, föreslår utredningen även beträffande luftfartslagen att det ska införas krav på att uppgiftslämnande ska ske på heder och samvete samt att lagens särskilda straffbestämmelse om oriktigt uppgiftslämnande ska upphävas.

Den tredje och sista författningen som utredningen berör är *förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag*.

Förordningen upptar i 14 § tredje stycket en straffbestämmelse som stadgar böter för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i en ansökan om transportbidrag lämnar oriktig uppgift, om gärningen

inte är belagd med straff enligt brottsbalken. I samma paragraf föreskrivs också att den som undertecknar en ansökan ska försäkra riktigheten av de uppgifter som lämnas, se 14 § andra stycket.

För att BrB:s straffbestämmelser om osann eller vårdslös försäkran ska vara tillämpliga krävs att den osanna uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan dylik försäkran (den 1 juli 2013 byts sistnämnda begrepp mot *annan liknande försäkran*). I praxis har bedömningen av vad som avses med annan dylik försäkran tolkats restriktivt. I NJA 1976 s. 233 fann HD att kravet på dylik försäkran inte var uppfyllt när ett par på en blankett skriftligen försäkrat att uppgifterna i deras ansökan om bostadstillägg var sanningsenliga. En ledamot var skiljaktig och fann att rekvisitet var uppfyllt.

Enligt utredningens mening bör det krav som i dag föreskrivs i 14 § andra stycket i förordningen om regionalt transportbidrag ändras till ett krav på att uppgiftslämnandet ska ske på heder och samvete. Det kommer då inte att råda någon tveksamhet om att BrB:s bestämmelser om osann eller vårdslös försäkran är tillämpliga på oriktigt uppgiftslämnande i ansökningsärenden enligt förordningen och den särskilda straffbestämmelsen i förordningen behövs heller inte längre. En sådan övergång till BrB:s straffbestämmelser innebär en viss repressionsökning, eftersom straffskalan därmed kommer att omfatta inte bara böter utan också fängelse. Utredningen anser dock att denna repressionsökning kan motiveras av vikten av att Tillväxtverket, som prövar ansökningar om transportbidrag, får tillgång till korrekt information och kan förlita sig på denna vid beslutsfattandet.

I subjektivt hänseende medför en övergång till BrB:s bestämmelser inte någon förändring.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen dels att det i förordningen om regionalt transportbidrag ska införas ett uttryckligt krav på att uppgifter i ansökan om transportbidrag ska lämnas på heder och samvete, dels att straffbestämmelsen i förordningen ska upphävas.

# 11 Blankettstraffbud

## 11.1 Utredningens uppdrag

Högsta domstolen (HD) har i avgörandet NJA 2005 s. 33 uttalat sig beträffande vissa s.k. blankettstraffbuds förenlighet med regeringsformen (RF). Mot bakgrund av detta avgörande har utredningen fått i uppdrag att kartlägga på vilka områden det finns blankettstraffbud som kan antas stå i strid med RF och lämna förslag på en lösning.

## 11.2 Vad är ett blankettstraffbud?

Med blankettstraffbud avses en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan som fylls ut genom hänvisning till andra bestämmelser. De bestämmelser som fyller ut blankettstraffbudet kan finnas i samma författning eller i en separat författning på samma eller lägre konstitutionell nivå (se exempel på de olika typerna nedan). Blankettstraffbud är mycket vanliga inom det specialstraffrättsliga området, men förekommer även i brottsbalken (BrB).

Exempel på ett blankettstraffbud som fylls ut av bestämmelser i samma författning kan hämtas från *aktiebolagslagen (2005:551)*. Straffbestämmelsen i 30 kap. 1 § 1 aktiebolagslagen stadgar böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen bryter mot 1 kap. 7 eller 8 § i samma lag. De sistnämnda paragraferna innehåller bestämmelser om förbud mot spridning av aktier m.m. i privata aktiebolag.

I fråga om blankettstraffbud som fylls ut av bestämmelser i andra författningar än den som upptar själva straffbudet finns det, som redan framgått, flera olika varianter. I det följande ges några exempel.



Straffbestämmelsen om *fyndförseelse* i 10 kap. 8 § BrB är ett blankettstraffbud som i fråga om det straffbelagda beteendet hänvisar till separat reglering på samma konstitutionella nivå. I bestämmelsen föreskrivs böter för den som inte fullgör vad i lag är föreskrivet om skyldighet att tillkännage hittegods eller annans sak som man av misstag eller tillfällighet har fått i besittning. Utfyllande bestämmelser till straffbudet om fyndförseelse finns främst i lagen (1938:121) om hittegods och i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd.

Som ovan nämnts kan också ett blankettstraffbud sanktionera överträdelse av bestämmelser som finns i författning på lägre konstitutionell nivå än den författning som upptar blankettstraffbudet. Det kan t.ex. vara fråga om en straffbestämmelse i lag som fylls ut av en föreskrift meddelad av regeringen eller en förvaltningsmyndighet.

Exempel på det förstnämnda – blankettstraffbud som fylls ut av en föreskrift meddelad av regeringen – finns i *jaktlagen* (1987:259). I 43 § 2 jaktlagen stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. föreskrift som har meddelats med stöd av 29 § 1 samma lag. Sistnämnda bestämmelse innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om de tider när olika slag av vilt får jagas inom skilda delar av landet. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i jaktförordningen (1987:905), se 2 § och bilaga 1 till förordningen.

Från *fiskelagen* (1993:787) kan hämtas exempel på blankettstraffbud som fylls ut av myndighetsföreskrifter (och föreskrifter av regeringen). I 40 § första stycket fiskelagen straffbeläggs att uppsåtligt eller av oaktsamhet bryta mot föreskrifter som meddelats med stöd av bl.a. 19 § samma lag. Sistnämnda paragraf innehåller bl.a. bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande. Regeringen har använt sig av bemyndigandet för att meddela materiella föreskrifter för fisket, men har också delegerat föreskriftsrätt till Havs- och vattenmyndigheten, se 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Denna myndighet har sin tur också använt sitt bemyndigande och meddelat materiella bestämmelser på området.

En typ av blankettstraffbud som också bör nämnas är sådana som fylls ut av bestämmelser i EU-förordningar. *Livsmedelslagen* (2006:804) kan här tas som exempel. Av 5 § framgår att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde

samt att regeringen i Svensk författningssamling ska ge till känna vilka grundförordningar som avses. I straffbestämmelsen i 29 § andra stycket stadgas böter för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

### 11.3 Normgivningsreglerna

Reglerna i RF om skydd mot frihetsberövande (se 2 kap. 8 och 20 §§) innebär att huvudprincipen är att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen i lag.

Av 8 kap. 3 § första stycket (tidigare 8 kap. 7 § första stycket) RF framgår att riksdagen kan ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter i vissa fall. Bemyndigandet omfattar dock inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Enligt paragrafens andra stycke kan emellertid riksdagen i lag föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Denna bestämmelse får sägas i viss mån lätta upp kravet på att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen i lag.

Det anförda innebär att blankettstraffbud som hänvisar till lag eller regeringsföreskrifter – som t.ex. de i avsnitt 11.2 berörda bestämmelserna i 10 kap. 8 § BrB om fyndförseelse och i 43 § 2 jaktlagen om överträdelser av regeringsföreskrifter om jakttider – utan tvekan är grundlagsenliga.

Även blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar är tillåtna enligt normgivningsreglerna. Detta har HD konstaterat i NJA 2007 s. 227. I dessa fall är det nämligen inte fråga om någon delegering av normgivningskompetens. Enligt HD är i stället EU-förordningar snarast att likställas med svensk lag. Straffbestämmelsen i 29 § andra stycket livsmedelslagen (se avsnitt 11.2) är ett exempel på ett blankettstraffbud av aktuellt slag.

De blankettstraffbud som däremot har visat sig vara problematiska när det gäller förenligheten med normgivningsreglerna är sådana som fylls ut av föreskrifter meddelade på lägre konstitutionell nivå än regeringen. Straffbestämmelsen i 40 § första stycket fiskelagen, som fylls ut av föreskrifter meddelade på myndighetsnivå (se avsnitt 11.2), är ett exempel på ett sådant blankettstraffbud. Det är enbart blankettstraffbud av nu angivet slag som den fortsatta framställningen kommer att behandla.

## 11.4 Högsta domstolens praxis m.m.

HD har i avgörandet *NJA 2005 s. 33* prövat frågan om blankettstraffbuds överensstämmelse med RF i vissa fall.

Det blankettstraffbud som aktualiserades i rättsfallet var en straffbestämmelse i skogsvårdslagen (1979:429). I denna stadgades böter eller fängelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgjorde viss anmälningsskyldighet som hade föreskrivits med stöd av en annan bestämmelse i lagen. I sistnämnda bestämmelse angavs att skogsmarkens ägare var skyldig att, enligt föreskrifter som meddelades av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, underrätta Skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skulle äga rum på dennes mark. I föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen föreskrevs att anmälan till Skogsvårdsstyrelsen skulle göras minst sex veckor innan föryngringsavverkning som omfattade minst 0,5 hektar påbörjades.

I förevarande fall hade skogsavverkning ägt rum på ett omkring fyra hektar stort område trots att inte minst sex veckor hade förflutit från den dag då avverkningsanmälan ingetts. Med anledning av detta hade åtal väckts mot en person för oaktsam underlåtelse att fullgöra i skogsvårdslagen föreskriven anmälningsskyldighet, alternativt medhjälp till sådant brott. Den tilltalade dömdes av hovrätten i enlighet med sistnämnda till dagsböter och förpliktades att betala avgift till brottsofferfonden. HD meddelade prövningstillstånd enbart såvitt avsåg frågan om den tilltalade skulle utge avgift till brottsofferfonden. I 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond föreskrivs att den som döms för ett eller flera brott ska åläggas att betala en avgift, om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten. Den fråga som målet i HD gällde var således om fängelse kunde följa på det brott som den tilltalade hade dömts för.

HD påpekade att straffbestämmelsen i skogsvårdslagen var ett exempel på en sådan straffrättslig föreskrift som brukar betecknas blankettstraffstadgande och som kännetecknas av att brottsbeskrivningen fylls ut genom en hänvisning till en primär regel på annat ställe i regelverket. I det här fallet hänvisade straffbestämmelsen till såväl bestämmelser i samma lag som till föreskrifter meddelade med stöd av lagen. I det sistnämnda hänseendet gällde hänvisningen föreskrifter i författningar på lägre konstitutionell nivå än lag, nämligen sådana som var meddelade av regeringen eller, efter bemyndigande, förvaltningsmyndighet.

HD konstaterade att bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket (numera 8 kap. 3 § andra stycket) RF, som tillåter blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, till sin ordalydelse enbart avser föreskrifter som meddelas av regeringen. HD fann också att det får anses att *RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffbud med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter.*

Den aktuella bestämmelsen i skogsvårdslagen var enligt HD partiellt grundlagsstridig. Det kunde inte anses förenligt med RF att tillämpa den på ett sådant sätt att fängelse dömdes ut för ett åsidosättande av en av Skogsstyrelsen meddelad föreskrift. Av detta följde i sin tur att fängelse i förevarande fall inte kunde anses ingå i straffskalan för det brott som den tilltalade hade dömts för. Någon avgift till brottsofferfonden skulle därför inte utgå.

Frågan om blankettstraffbud har även berörts av HD i några senare rättsfall, *NJA 2006 s. 293 (I och II)*, *NJA 2007 s. 918* och *NJA 2008 s. 567*. Dessa redovisas i det följande.

*NJA 2006 s. 293 I* avsåg åtal för otillåten miljöverksamhet.

Enligt föreskrifter meddelade av Statens naturvårdsverk krävdes tillstånd av kommunal nämnd för att yrkesmässigt få använda vissa bekämpningsmedel bl.a. inom skyddsområde för vattentäkt. Föreskrifterna byggde på bemyndiganden som numera meddelas med stöd av miljöbalken. Överträdelse av de aktuella föreskrifterna kunde medföra ansvar enligt bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i miljöbalken (29 kap. 4 §). I denna bestämmelse stadgades böter eller fängelse bl.a. för den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjade eller bedrev en verksamhet utan att ha inhämtat tillstånd som föreskrevs i balken.

Omständigheterna i rättsfallet var följande. Ett bolag hade hos den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden sökt tillstånd jämlikt nämnda föreskrifter för att använda fyra olika preparat som bekämpningsmedel inom ett skyddsområde för vattentäkt. Nämnden hade i sitt beslut beviljat tillstånd för två av dessa och avslagit ansökan beträffande övriga två. Trots detta använde bolaget samtliga fyra preparat. Åtal väcktes mot den miljöansvarige regionchefen för otillåten miljöverksamhet. HD, som biföll åtalet, konstaterade att straffbestämmelsen utgjorde ett blankettstraffbud. Fråga uppkom då om fängelse kunde anses ingå i straffskalan så att avgift till brottsofferfonden skulle utgå.

Riksåklagaren gjorde gällande att det inte fanns något stöd för att på grund av bestämmelserna i 8 kap. RF underlåta att fullt ut tillämpa straffskalan i straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Anledningen var att bestämmelsen i RF tar sikte på generella normer, vilket det inte var fråga om här, eftersom bolaget hade brutit mot ett särskilt tillstånd att använda vissa bekämpningsmedel.

HD uttalade att den av riksåklagaren berörda distinktionen kunde få betydelse exempelvis i sådana fall då regeringen med stöd av bemyndigande i en lag har föreskrivit att viss verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd av förvaltningsmyndighet. Om någon åsidosätter en sådan av regeringen meddelad föreskrift antingen på det sättet att han bedriver verksamheten utan tillstånd av myndigheten eller också genom att han överträder villkor med vilka myndigheten har förenat ett tillstånd, avser överträdelsen inte några av myndighet meddelade generella föreskrifter utan ett förvaltningsbeslut. Bestämmelserna i 8 kap. RF hindrar då inte att han döms till fängelse för överträdelsen, under förutsättning att det i lag finns bestämmelser om fängelsestraff för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

HD konstaterade att i det aktuella fallet låg emellertid inte saken till på detta sätt. Det förbud som bolaget brutit mot – förbudet att använda bekämpningsmedel utan tillstånd inom skyddsområde för vattentäkt – reglerades uteslutande i myndighetsföreskrifter. Regeln som bolaget brutit mot fanns alltså varken i någon lag eller i någon förordning. Det innebar att en förvaltningsmyndighet genom föreskrifter hade fyllt ut blankettstraffstadgandet i 29 kap. 4 § miljöbalken på ett sådant sätt att den gärning som åtalet avsåg helt hade angetts i dessa föreskrifter. Fängelse kunde därför inte anses ingå i straffskalan. Avgift till brottsofferfonden skulle således inte utgå.

*NJA 2006 s. 293 II* rörde ett fall där den straffbara gärningen endast delvis var angiven i myndighetsföreskrifter.

I en av Statens naturvårdsverk meddelad kungörelse med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, haloner m.m. fanns krav på att vissa kontrollresultat årligen, dock senast den 31 mars varje efterföljande år, skulle rapporteras till den lokala tillsynsmyndigheten. Föreskrifterna fyllde ut en straffbestämmelse i miljöbalken (29 kap. 5 §) som föreskrev att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet underlät att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnade en oriktig uppgift och därigenom försvårade

en tillståndsprovning eller tillsynsmyndighets verksamhet dömdes för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

I det aktuella fallet, som avsåg åtal för försvårande av miljökontroll, hade den tilltalade underlåtit att inom föreskriven tid inge rapport om köldmediekontroller. Frågan i HD gällde om fängelse ingick i straffskalan för gärningen.

HD konstaterade att straffbestämmelsen om försvårande av miljökontroll innehöll dels ett rekvisit om en skyldighet som fyllts ut av en förvaltningsmyndighet, dels ett rekvisit som begränsade omfattningen av det straffbara området. Enligt HD kunde det dock inte råda någon tvekan om att det var det materiella innehållet i föreskrifterna om vilka uppgifter som skulle lämnas, till vem de skulle lämnas och när det skulle ske som i det väsentliga angav omfattningen av det straffbara området. I dessa delar framgick kriminaliseringen inte till någon del av miljöbalken eller av någon förordning meddelad med stöd av denna. Det sagda innebar att en förvaltningsmyndighet hade fyllt ut bestämmelserna på ett sådant sätt att gärningen fick anses i det väsentliga ha angetts endast i myndighetsföreskrifter. Fängelse kunde därför inte anses ingå i straffskalan.

*NJA 2007 s. 918* avsåg visserligen frågan om förverkande kan ske på grund av brott mot ett blankettstraffbud, när den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges genom myndighetsföreskrifter. Av intresse i detta sammanhang är dock HD:s bedömning av om det blankettstraffbud som aktualiserades var otillåtet eller ej.

I målet åtalades befälhavarna på två fiskefartyg för brott mot den straffbestämmelse i 40 § fiskelagen som har beskrivits i avsnitt 11.2. Brottet bestod i att de vid yrkesmässigt trålfiske i Östersjön parfiskat efter sill och skarpsill och därvid av oaktsamhet fångat, behållit ombord och landat fångster som överskridit högsta tillåtna ranson av sådan fisk.

HD konstaterade att det materiella innehållet i bestämmelserna om straff och förverkande fanns väsentligen i föreskrifter som hade meddelats av en förvaltningsmyndighet (föreskrifterna meddelades då av Fiskeriverket). Visserligen kunde det av tillämplig lag och förordning utläsas att straff och förverkande tog sikte på överträdelser som begränsade fisket, men den närmare innebörden av begränsningarna och därmed av det straffbara området kunde inte fastställas utan myndighetsföreskrifterna. Det var i dessa föreskrifter som det angavs om begränsningar fanns och vad som i så fall gällde i fråga om fångstområde, fisk, fiskemetod och högsta

tillåtna fångst under en viss tid. Det handlade således om ett otillåtet blankettstraffbud.

Av de ovan redovisade avgörandena framgår sammanfattningsvis att blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, som har fyllts ut av myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndighetsföreskrifter, inte är tillåtna enligt RF. I dessa fall anses inte fängelse ingå i straffskalan och en domstol kan därför inte döma till fängelse. Däremot kan en domstol lägga ett sådant blankettstraffbud till grund för förverkande.

*NJA 2008 s. 567* rörde straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB. I bestämmelsen straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätta vad som gäller för uppgiften. Den fråga som behandlades i målet var om tjänstefelsbestämmelsen med sin hänvisning till ”vad som gäller för uppgiften”, uppfyller RF:s principiella krav på att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen. Nämnda uttryck preciseras nämligen inte närmare i författningstexten och kan därför behöva fyllas ut av andra normer än lag.

HD kom fram till att tjänstefelsbestämmelsen innehåller en fullständig beskrivning av den straffbelagda gärningen. Enligt HD kan de utfyllande normer som finns i bl.a. myndighetsföreskrifter ges betydelse vid prövningen, men de utgör inte en del av själva brottsbeskrivningen. HD ansåg alltså att bestämmelsen om tjänstefel inte utgör ett otillåtet blankettstraffbud.

Lagrådet har i några lagstiftningsärenden på senare tid gjort vissa uttalanden om blankettstraffbud som är av intresse för utredningens uppdrag i denna del. Nedan redovisas nämnda uttalanden.

Det första av ärendena avsåg ändringar i miljöbalkens regler om straff för överträdelse av EU-regler om kemikalier (prop. 2011/12:59). Straffbuden som aktualiserades var blankettstraffbud, i vilka det hänvisades till artiklar i EU-förordningar. I yttrandet över lagrådsremissen (se a. prop. s. 70 ff.) pekade Lagrådet på att den norm som ett blankettstraffbud hänvisar till i vissa fall utgör och i andra fall inte utgör en del av själva straffbestämmelsen. Lagrådet anförde att om det är på det ena eller andra sättet har omedelbar betydelse för kravet på subjektiv täckning. I det senare fallet, men inte i det förra fallet, är det en förutsättning för ansvar att gärningsmannen inte endast insett (eller bort insett) vad han har gjort utan också att

han därigenom brutit mot en norm som blankettstraffbudet hänvisar till.

Härefter har Lagrådet i yttrande över lagrådsremissen om vissa åtgärder mot illegala vapen (se prop. 2011/12:109 s. 70 ff.) på nytt uttalat sig angående blankettstraffbud.

I detta yttrande betonade Lagrådet (a. prop. s. 73) att HD vare sig i 2005 års fall eller i senare avgöranden har gjort gällande att det skulle gälla något absolut förbud mot att blankettstraffbud med fängelse i straffskalan utfylls av normer från annat håll. Som ett tydligt exempel på ett fall när ett sådant förbud inte gäller hänvisade Lagrådet till 2008 års fall om tjänstefel. Enligt Lagrådet torde HD:s uttalande i detta avgörande – om att de olika utfyllande normer som kunde ges betydelse vid prövningen i det aktuella fallet inte var en del av själva brottsbeskrivningen – få ses som en precisering av uttryckssättet i 2005 års fall där RF:s förbud angavs avse utfyllnad ”på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter”.

Lagrådet hänvisade till vad man i det tidigare yttrandet hade anfört om att den norm som ett blankettstraffbud hänvisar till i vissa fall utgör och i andra fall inte utgör en del av själva straffbestämmelsen etc., och konstaterade att det i praktiken dock sällan klart framgår av en straffbestämmelses formulering eller på annat sätt om ett blankettstraffbud ska uppfattas på det ena eller andra sättet.

Härefter uttalade Lagrådet (a. prop. s. 73 f.) att det finns goda skäl för att anta att RF:s förbud mot utfyllnad av blankettstraffbud med fängelse i straffskalan endast omfattar fall där den norm som det hänvisas till ska uppfattas som en del av själva straffbestämmelsen. Vidare anförde Lagrådet att, om detta är riktigt, innebär det att RF inte innefattar något principiellt hinder mot att i straffbestämmelser med fängelse i straffskalan kriminalisera överträdelser av myndighetsföreskrifter under förutsättning att det står klart att föreskrifterna inte ska uppfattas som en del av straffbestämmelsen utan att det för ansvar också krävs att gärningsmannen haft uppsåt (eller varit oaktsam) i förhållande till existensen av eller innehållet i den föreskrift som ligger till grund för talan.

I yttrande över förslag till ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. har Lagrådet på nytt berört frågan om otillåtna blankettstraffbud (se prop. 2012/13:96 s. 139 f.).

Det remitterade förslaget innebar att kriminalisering av brott mot vissa föreskrifter och beslut (i nuvarande 2 kap. 21 a §) skulle



flyttas till en egen paragraf med endast böter i straffskalan. Förslaget motiverades med att den nuvarande kriminaliseringen är ett otillåtet blankettstraffbud eftersom fängelse ingår i straffskalan. HD:s avgörande i 2005 års fall åberopades som stöd för den bedömningen.

Lagrådet anförde att det i och för sig inte hade någon invändning mot förslaget. Däremot var Lagrådet inte övertygat om att det var nödvändigt med en ändring av de skäl som anförts i remissen. Lagrådet pekade på att det under senare tid i ett par yttranden tagit upp frågan om blankettstraffbud och innebörden, vad gäller tillåtelse och konstruktion, av det i remissen åberopade och andra avgöranden av HD. Ett av de tidigare uttalandena återgavs, nämligen att goda skäl talar för att det förbud enligt RF mot utfyllnad av blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som HD lagt till grund för sina avgöranden endast omfattar fall där den norm som det hänvisas till ska uppfattas som en del av själva straffbestämelsen.

Därefter anförde Lagrådet att detta innebär att det i och för sig inte skulle föreligga något hinder mot att ha en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan för överträdelser av föreskrifter som utfärdats av en myndighet så länge som det står klart att kravet på uppsåt (eller oaktsamhet) gäller i förhållande till förekomsten av och innehållet i den överträdde föreskriften. Enligt Lagrådet föreföll det också troligt att den aktuella straffbestämelsen ska uppfattas på detta sätt. Någon lagändring skulle i så fall inte vara nödvändig.

I sammanhanget finns anledning att nämna att regeringen i propositionen vidhöll det förslag som hade lagts fram i lagrådsremissen. Regeringen anförde att, även med beaktande av vad Lagrådet anförde, talade övervägande skäl för att bestämmelsen, så som den var utformad, var att betrakta som ett otillåtet blankettstraffbud och att det i vart fall fanns anledning att undanröja den tvekan som kunde uppstå vid tillämpningen (se prop. 2012/13:96 s. 52).

Mot bakgrund av de ovan redovisade uttalandena från Lagrådet synes frågan om vilka blankettstraffbud som egentligen är otillåtna ha fått ny aktualitet. Inför utredningens kartläggning av områden där det kan antas finnas otillåtna blankettstraffbud, finns det därför anledning att reflektera något över uttalandena.

Utredningen instämmer i det resonemang som Lagrådet har fört i de aktuella lagstiftningsärendena om att HD inte har gjort gällande att det finns något absolut förbud mot att blankettstraffbud

med fängelse i straffskalan fylls ut av normer från annat håll. Enligt utredningens uppfattning står det klart att 2005 års rättsfall medger att *viss* utfyllnad sker med myndighetsföreskrifter. Det är först om den straffbelagda gärningen (helt eller) i det väsentliga anges i myndighetsföreskrifter som blankettstraffbudet är otillåtet. Varje utfyllnad av ett blankettstraffbud genom normer på myndighetsnivå medför alltså inte nödvändigtvis att blankettstraffbudet blir grundlagsstridigt. Det sagda skulle enligt utredningen möjligen också kunna uttryckas så att RF:s förbud mot utfyllnad av blankettstraffbud med fängelse i straffskalan endast omfattar fall där den norm som det hänvisas till ska uppfattas som en del av själva straffbestämmelsen.

Som Lagrådet har anfört framgår det sällan i praktiken av en straffbestämmelses formulering eller på annat sätt (t.ex. av förarbeten eller praxis) om blankettstraffbudet ska uppfattas så att den utfyllande normen utgör eller inte utgör en del av själva straffbestämmelsen. Enligt utredningens mening bör dock avgörande för om en utfyllande myndighetsföreskrift ska ses som en del av straffbestämmelsen vara om den reglering som upptar den aktuella straffbestämmelsen innehåller en i det närmaste fullständig materiell brottsbeskrivning. I dessa fall anges alltså den straffbelagda gärningen inte helt eller i det väsentliga i myndighetsföreskrifterna och straffbestämmelsen står därför inte heller i strid med RF.

Det nyss sagda kan illustreras med det tidigare behandlade avgörandet om tjänstefel i NJA 2008 s. 567. I rättsfallet prövade HD om straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB utgjorde ett otillåtet blankettstraffbud. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till "vad som gäller för uppgiften", vilket uttryck inte preciseras närmare i författningstexten och kan behöva fyllas ut av andra normer än lag. HD pekade på att uttrycket i stor utsträckning, men inte enbart, tar sikte på vad som följer av andra föreskrifter och att straffbestämmelsen sålunda inte är utformad som en sanktionsregel för överträdelser av vissa andra föreskrifter. HD framhöll också att lagbestämmelsen innehåller en beskrivning av den straffbelagda gärningen och i den meningen framstår som i och för sig fullständig. Att olika normer och påbudna handlingsmönster får vägas in i bedömningen av om en viss handling eller underlåtenhet strider mot vad som gäller för uppgiften och därigenom indirekt kan påverka straffansvaret innebar enligt HD inte att den straffbelagda gärningen beskrivs i andra rättsregler än lagbestämmelsen. Med andra ord, anförde HD, utgör de olika ut-

fyllande normer som kan ges betydelse vid prövningen inte en del av själva brottsbeskrivningen i straffbestämmelsen och det kan därmed inte ur RF härledas ett krav på att alla utfyllande normer av detta slag ska vara beslutade i den ordning som förutsätts vid straffbestämmelser med fängelse i straffskalan.

Utredningens uppfattning är alltså att det är främst straffbestämmelsens utformning och lydelse som har betydelse för om en utfyllande myndighetsföreskrift ska ses som en del av straffbestämmelsen eller inte. 2008 års fall får enligt utredningens mening förstås på detta sätt.

Också frågor om subjektiv täckning är, som Lagrådet påpekat, av betydelse i sammanhanget.

Enligt utredningen framstår Lagrådets resonemang om att det gäller olika krav på subjektiv täckning beroende på om de utfyllande normerna utgör en del av straffbestämmelsen eller inte, som rimligt. Inte minst legalitetshänsyn talar för att när de utfyllande normerna inte utgör en del av straffbestämmelsen måste det för ansvar krävas att gärningsmannen inte endast insett (eller bort insett) vad denne gjort, utan också att han eller hon därigenom brutit mot en norm som blankettstraffbudet hänvisar till. I dessa fall är normen i fråga snarare att se som ett brottsrekvisit, vilket ju kräver subjektiv täckning, än som en utfyllnad av straffbudet. Om den norm som fyller ut blankettstraffbudet däremot utgör en del av straffbestämmelsen är det tillräckligt för ansvar att gärningsmannen har insett vad han eller hon har gjort.

I den bestämmelse som var aktuell i lagen om kulturminnen straffbelades att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av en annan paragraf i lagen, enligt vilken regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bl.a. får meddela föreskrifter om vad allmänheten ska iaktta inom och i närheten av fornlämningsområden. I sitt yttrande anförde Lagrådet, som angetts ovan, att det inte var övertygat om att det var nödvändigt att ändra det befintliga straffbudet av det skälet att det var otillåtet enligt RF. Lagrådets uppfattning synes ha varit att de utfyllande myndighetsföreskrifterna inte ska uppfattas som en del av straffbestämmelsen, utan att det i stället gäller ett krav på uppsåt i förhållande till förekomsten av och innehållet i den överträdde föreskriften.

Oavsett hur det förhåller sig med tillåtligheten av det ifrågasatta straffbudet anser utredningen att den rådande ordningen inte är lämplig, inte minst med hänsyn till att det alltför ofta inte framgår,

vare sig av de ifrågasatta blankettstraffbudens utformning eller av deras förarbeten hur de är tänkta att uppfattas. Utredningen anser också att de uttalanden som regeringen gjorde i den efterföljande propositionen, där man vidhöll det ursprungligen remitterade förslaget (se ovan och prop. 2012/13:96 s. 52), har fog för sig. Som angetts ovan anförde regeringen där att övervägande skäl talade för att bestämmelsen, så som den var utformad, var att betrakta som ett otillåtet blankettstraffbud och att det i vart fall fanns anledning att undanröja den tvekan som kunde uppstå vid tillämpningen.

Med hänsyn till de krav som gäller för straffbestämmelser i fråga om tydlighet och förutsebarhet finns det enligt utredningen anledning att resonera på samma sätt i fråga om andra blankettstraffbud där det, mot bakgrund av Lagrådets uttalanden, synes kunna ifrågasättas om straffbudet är otillåtet eller ej. Utredningen anser därför att, med undantag för blankettstraffbud som tveklöst framstår som tillåtna, bör samtliga blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut av normer meddelade på lägre nivå än regeringen åtgärdas.

## 11.5 Kartläggning av områden med otillåtna blankettstraffbud

### 11.5.1 Inledning

**Bedömning:** Straffbestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB utgör inte ett otillåtet blankettstraffbud.

Av direktiven framgår att den kartläggning som utredningen ska göra i fråga om otillåtna blankettstraffbud avser *på vilka områden det kan antas finnas* sådana straffbestämmelser. Det handlar alltså inte om att göra en fullständig kartläggning av samtliga otillåtna blankettstraffbud som finns i dag, vilket skulle kräva ett omfattande arbete och ta mer tid i anspråk än vad denna utredning har till sitt förfogande.

För att få en överblick över inom vilka områden det kan finnas otillåtna blankettstraffbud har utredningen bitt samtliga departement att inventera förekomsten av blankettstraffbud som dels har fängelse i straffskalan och dels tillåter utfyllnad av förvaltnings-

myndighet eller kommun. Departementen har också ombetts att ange vilka av dessa blankettstraffbud som har fyllts ut.

I avsnitt 11.5.2 nedan redogörs för de områden som utredningen, mot bakgrund av det material som kommit in från departementen, identifierat såsom innehållande blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna (oförenliga med RF:s normgivningsregler). Redovisningen har samma upplägg i fråga om indelning i områden och den inbördes ordningen mellan dessa, som utredningen har använt vid kartläggningen av det straffsanktionerade området. I anslutning till varje område berörs de författningar och ges exempel på straffbud i dessa som, enligt vad som framkommit av den tidigare nämnda inventeringen, aktualiseras i sammanhanget.

På brottsbalksområdet är det endast straffbestämmelsen i 15 kap. 10 § om osann eller vårdslös försäkran, som utredningen funnit anledning att ta upp i sammanhanget. Anledningen till detta är att det har ifrågasatts om straffbudet är att anse som ett otillåtet blankettstraffbud.

Enligt den lydelse av paragrafen som träder i kraft den 1 juli 2013, då revisionen av förfalsknings- och sanningsbrotten genomförs (se avsnitt 10.2), kommer det att vara straffbart som *osann försäkran* att på annat sätt än muntligen lämna osann uppgift eller förtiga sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran. Om gärningen begås av grov oaktsamhet är den straffbar som *vårdslös försäkran*.

I betänkandet *Urkunden I Tiden*, SOU 2007:92, som ligger till grund för nämnda revision, föreslogs att lagtexten skulle ändras så att kravet på heder och samvete skulle meddelas antingen i lag eller i förordning från regeringen. Anledningen var att begreppet ”författning” kunde anses medge att bestämmelser om kravet på hur uppgifterna lämnas skulle kunna meddelas t.ex. i myndighetsföreskrifter. Bestämmelsen angavs därmed kunna utgöra ett otillåtet blankettstraffbud. (Se a. bet. s. 145 ff.)

I propositionen föreslog dock regeringen att bestämmelsen även fortsättningsvis skulle hänvisa till ”lag eller annan författning” (prop. 2012/13:74 s. 54 ff.). Regeringen tog inte ställning i frågan om straffbestämmelsen är ett otillåtet blankettstraffbud, utan angav endast att frågan om lämplig författningsnivå lämpligen borde tas upp av denna utredning.

Enligt utredningens mening är bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran inte ett otillåtet blankettstraffbud. Själva brotts-

beskrivningen i bestämmelsen måste anses tillräckligt materiellt fullständig, eftersom det i bestämmelsen ges tillräcklig information om vad den enskilde har att rätta sig efter för att undgå att bli träffad av straffbudet. Därpå anges nämligen att i de fall som den enskilde är skyldig att lämna uppgifter på heder och samvete, gör han eller hon det under straffansvar. I vilka fall den enskilde är skyldig att lämna uppgifter på sådant sätt framgår visserligen av andra normer. Dessa normer behövs dock inte som utfyllnad av bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran. Den står så att säga på egna ben.

### **11.5.2 Områden med blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna**

De områden på vilka det finns blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna är följande: 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.

#### **11.5.2.1 Energi**

På energiområdet synes endast förekomma något enstaka otillåtet blankettstraffbud.

Det aktuella blankettstraffbudet finns i 13 kap. 1 § första stycket 3 *ellagen* (1997:857). I detta stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av två bemyndiganden i lagen. Enligt bemyndigandena får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, i den mån det behövs, antingen av hänsyn till driftsäkerheten hos det nationella elsystemet (8 kap. 1 § andra stycket) eller från elsäkerhetssynpunkt (9 kap. 1 § andra stycket), meddela föreskrifter om kontroll, provning eller besiktning och andra föreskrifter som angår elektriska anläggningar, anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel eller elektriska installationer.

Regeringen har delegerat föreskriftsrätt till dels Affärsverket svenska kraftnät och dels Elsäkerhetsverket. Dessa har i sin tur meddelat föreskrifter som fyller ut blankettstraffbudet i *ellagen*, se

t.ex. Affärsverket svenska kraftverks föreskrifter och allmänna råd om driftsäkerhetsteknisk utformning av produktionsanläggningar (SvKFS 2005:2) och Elsäkerhetsverkets föreskrifter om viss elektrisk materiel samt allmänna råd om dessa föreskrifters tillämpning (ELSÄK-FS 2000:1).

#### 11.5.2.2 Elektronisk kommunikation m.m.

Det finns ett fåtal blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna på området elektronisk kommunikation m.m. Ett sådant finns i *lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation* och ett i *lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning*.

När det gäller *lagen om elektronisk kommunikation* är det 7 kap. 14 § som är aktuell i sammanhanget. I paragrafen finns ett blankettstraffbud som stadgar böter eller fängelse i högst sex månader för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i lagen (3 kap. 14 § andra stycket). Bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att inneha vissa elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor. Regeringen har använt sig av möjligheten att meddela ett sådant förbud – se 14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation – men har däremot inte delegerat någon föreskriftsrätt till myndigheten, i det här fallet Post- och telestyrelsen.

Ett blankettstraffbud på området som däremot har fyllts ut av myndighetsföreskrifter är 11 § i *lagen om radio- och teleterminalutrustning*. I denna bestämmelse stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut utrustning på marknaden i strid med krav som anges i föreskrifter, som meddelas med stöd av ett par bemyndiganden i lagen.

Regeringen har delegerat föreskriftsrätt till Post- och telestyrelsen, som har meddelat föreskrifter som fyller ut ovan sagda blankettstraffbud, se t.ex. Post- och telestyrelsens föreskrifter om krav m.m. på radio och teleterminalutrustning (PTSFS 2004:7).

### 11.5.2.3 Sjöfart

När det gäller området sjöfart kan konstateras att det finns tre författningar som innehåller blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, som kan fyllas ut av myndighetsföreskrifter. Det är *fartygs-säkerhetslagen* (2003:364), *lagen* (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och *lagen* (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled.

Utredningen har i avsnitt 8.7 föreslagit att straffbudet i den sistnämnda författningen ska upphävas eftersom det är obsolet. Det berörs därför inte närmare här.

Det blankettstraffbud som aktualiseras i *fartygs-säkerhetslagen* är 8 kap. 2 §. I denna paragraf straffbeläggs med böter eller fängelse i högst sex månader en mängd olika gärningar, varvid det i viss utsträckning hänvisas till regler utanför lagen. Exempelvis är det straffbelagt (p 2) för redare och befälhavare att uppsåtligen eller av oaktsamhet använda ett fartyg till sjöfart utan att ha ett dokument om godkänd säkerhetsorganisation, ett certifikat eller en annan handling som ska ha utfärdats för rederiet, fartyget, dess utrustning, lastning eller säkerhetsorganisation enligt lagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt förordning (EG) nr 336/2006. Som ytterligare exempel kan nämnas att det är straffbelagt (p 9) att uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåta att anlita lots när man är skyldig att göra det på grund av en särskild föreskrift.

Efter bemyndigande av regeringen har Transportstyrelsen meddelat föreskrifter som fyller ut straffbuden i 8 kap. 2 § fartygs-säkerhetslagen. Det handlar t.ex. om Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsorganisationer på rederier och fartyg som inte omfattas av förordning (EG) nr 336/2006 (TSFS 2009:1).

I *lagen om åtgärder mot förorening från fartyg* finns flera straffbestämmelser som kan fyllas ut av föreskrifter utanför lagen (10 kap. 1–4 §§). Exempelvis stadgas i 10 kap. 2 § böter eller fängelse i högst två år för befälhavaren, om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte ska ske i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Som ytterligare exempel kan nämnas att i 10 kap. 4 § 3 a föreskrivs böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om hantering av skadliga ämnen som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i lagen.



Med stöd av bemyndigande i förordningen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg har Transportstyrelsen och Sjöfartsverket meddelat föreskrifter som fyller ut straffbuden i 10 kap. 2–4 §§. Det handlar t.ex. om Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (TSFS 2010:96) och om Sjöfartsverkets kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om transport av farligt gods i hamn (SJÖFS 1991:8).

Det förslag som har lagts fram i betänkandet *Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg*, SOU 2011:82, innebär att straffbestämmelserna i lagen ändras så att handlingsregler som har förskrivits på lägre normgivningsnivå än regeringen inte längre ska vara förenade med ett straffansvar där fängelse ingår i straffskalan. När den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges av en förvaltningsmyndighet har straffbestämmelserna endast böter i straffskalan (se a. bet. s. 239 ff.).

#### 11.5.2.4 Hälsa och sjukvård

På området hälsa och sjukvård har identifierats två författningar som innehåller blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna, *lagen (1992:860) om kontroll av narkotika* och *läkemedelslagen (1992:859)*. Det är endast den sistnämnda författningens blankettstraffbud som i praktiken har fyllts ut av myndighetsföreskrifter.

I *lagen om kontroll av narkotika* är det 13 § första stycket som aktualiseras. Där finns det ett blankettstraffbud som föreskriver böter eller fängelse i högst ett år bl.a. för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bedriver sådan verksamhet som avses i förordning (EG) nr 273/2004 utan erforderligt tillstånd eller utan att föreskriven registrering gjorts. Av EU-förordningen, som avser narkotikaprekursorer, dvs. ämnen som ofta används vid olaglig framställning av narkotika, följer att särskilda tillstånd och särskild registrering av uppgifter kan gälla för apotek och vissa myndigheter. Regeringen har delegerat till Läkemedelsverket att meddela föreskrifter om särskilda tillstånd och särskild registrering för apotek och myndigheter i fråga om att inneha eller släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden. Läkemedelsverket synes dock inte ha meddelat några bestämmelser i den aktuella frågan (jfr. Läkemedelsverkets föreskrifter om kontroll av narkotika [LVFS 2011:9]).

I 26 § *läkemedelslagen* finns ett blankettstraffbud som kan antas vara otillåtet. Enligt paragrafens tredje stycke ska 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, dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med strängare straff enligt BrB. Detsamma gäller enligt paragrafens fjärde stycke den som i sådan avsikt åberopar ett recept från en obehörig person.

Efter bemyndigande av regeringen har Läkemedelsverket meddelat föreskrifter på området, se t.ex. Läkemedelsverkets föreskrifter om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk sprit (LVFS 2009:13).

### 11.5.2.5 Jordbruk

Endast en författning på området jordbruk innehåller blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna, nämligen *lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter*.

Lagen innehåller två blankettstraffbud, 12 och 13 §§. I 12 § föreskrivs bl.a. böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av ett par bemyndiganden i lagen, liksom den som bryter mot EG:s förordningar om jordbruksprodukter eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med jordbruksprodukter eller villkor i beslut som har meddelats med stöd av förordningarna eller föreskrifterna. Blankettstraffbudet i 13 §, som uppställer samma subjektiva krav och samma straffskala, avser oriktigt uppgiftslämnande.

Dessa blankettstraffbud fylls ut av ett mycket stort antal myndighetsföreskrifter. Föreskrifterna har meddelats av Statens jordbruksverk, se t.ex. Statens jordbruksverks föreskrifter om bestämmelser för efterlevnad av kvalitetskontroll för bananer (SJVFS 2011:36).

### 11.5.2.6 Fiske

På fiskeområdet finns det, dels i *fiskelagen (1993:787)* och dels i *lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken*, blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut av myndighetsföreskrifter.

*Fiskelagen* upptar flera blankettstraffbud av aktuellt slag. Exempelvis föreskrivs i 40 § första stycket böter eller fängelse i högst ett år för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av vissa bemyndiganden i lagen (dock innehåller straffskalan endast böter eller normerade böter när det gäller brott som begåtts i den ekonomiska zonen respektive vissa brott som begåtts i näringsverksamhet och som innefattat användning av motorförsedd fiskefartyg, se 41 §). Med stöd av bemyndigandena får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter bl.a. för fiskevården och fiskets bedrivande. Såväl Havs- och vattenmyndigheten som Statens jordbruksverk hör till de myndigheter som har meddelat föreskrifter som fyller ut blankettstraffbudet. Den förstnämnda meddelar bl.a. årliga författningar där fisket stoppas efter uppfiskad kvot, se t.ex. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om förbud mot visst svenskt fiske av lax i Östersjön under återstoden av år 2012 (HVMFS 2012:4).

*Lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken* upptar i 11 § ett blankettstraffbud som fylls ut myndighetsföreskrifter. Exempel på sådana myndighetsföreskrifter är Statens jordbruksverks föreskrifter om insamling av uppgifter inom vattenbruket (SJVFS 2011:32).

I betänkandet *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, SOU 2010:42, föreslås att fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska ersättas av en ny lag. Förslaget innebär bl.a. att straffsanktioneringen i de båda lagarna överförs till den nya lagen och att fängelse tas bort ur straffskalan för brott mot fiskelagstiftningen.

### 11.5.2.7 Jakt

På jaktområdet finns bara en specialstraffrättslig lag, *jaktlagen (1987:259)*. Jaktlagen innehåller flera blankettstraffbud. Ett som är aktuellt i det här sammanhanget är straffstadgandet i 43 § 2. I bestäm-

melsen stadgas böter eller fängelse i högst ett år för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 § första stycket samma lag. Enligt sistnämnda bestämmelse får vid jakten användas endast de vapen och jaktmedel i övrigt som regeringen föreskriver. Regeringen får enligt 52 § överlåta föreskrifträtten till förvaltningsmyndighet. Blankettstraffbudet i 43 § 2 har fyllts ut genom Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18), som berör vilka jaktmedel som får användas vid jakt.

I sammanhanget kan nämnas att Jaktlagsutredningen (L 2012:01) har fått i uppdrag (dir. 2012:77) bl.a. att undersöka i vilken mån jaktlagen innehåller blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2014.

#### 11.5.2.8 Livsmedel och djur

Det finns flera författningar på området livsmedel och djur som innehåller blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna. *Djurskyddslagen (1988:534)* hör till dessa författningar, likaså *epizootilagen (1999:657)*, *zoonoslagen (1999:658)* och *förordningen (1956:413) om klassificering av kött*.

I 36 § första stycket 2 *djurskyddslagen* finns ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut av myndighetsföreskrifter. I bestämmelsen straffbeläggs att uppsåtligt eller av oaktsamhet bryta mot föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Lagen innehåller ett stort antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter rörande olika frågor. Regeringen har använt sig av delegationsmöjligheterna. Såväl Djurskyddsmyndigheten som Statens Jordbruksverk har meddelat en mängd föreskrifter som fyller ut blankettstraffbudet.

I betänkandet *Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75, föreslås att det införs en bestämmelse enligt vilken brott mot föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av lagen bestraffas med böter, om inte samma eller strängare straff kan utdömas enligt andra bestämmelser i djurskyddslagen eller BrB. Det anförs i betänkandet (s. 839 f.) att vad som framgår av föreskrifterna är förtydliganden och konkretiseringar av djurskyddslagens bestämmelser. Att döma till fängelse i

de fall en gärning står i strid med djurskyddslagens övergripande straffbestämmelser bör därför enligt utredaren inte möta något hinder. Den föreslagna straffbestämmelsen anges vara avsedd att tillämpas i den mån bestämmelser i föreskrifterna inte skulle inrymmas som förtydliganden av djurskyddslagens straffbestämmelser.

*Epizootilagen* och *zoonoslagen* är likartade till sin utformning. I båda lagarna finns blankettstraffbud (20 § första stycket 1 och 2 epizootilagen och 12 § första stycket 1 och 2 zoonoslagen) som föreskriver böter eller fängelse i högst ett år för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av olika bemyndiganden. I bemyndigandena ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela vissa föreskrifter avseende förebyggande åtgärder och bekämpning av epizootiska sjukdomar respektive zoonoser. Statens jordbruksverk har meddelat ett stort antal föreskrifter som fyller ut nämnda blankettstraffbud. Som exempel kan nämnas Statens jordbruksverks föreskrifter om anmälningspliktiga djursjukdomar (SJVFS 2002:16) och Statens jordbruksverks föreskrifter om bekämpande av salmonella hos djur (SJVFS 2004:2).

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 omfattar såväl straffrättsliga bestämmelser som ett system med administrativa sanktionsavgifter. Det är vissa, i dag straffbelagda, mindre allvarliga överträdelser som föreslås sanktioneras med avgifter. För merparten av de straffsanktionerade gärningarna föreslås att straffskalan ska innehålla enbart böter. Regleringen på området skulle därmed inte längre komma att uppta några otillåtna blankettstraffbud.

#### 11.5.2.9 Skatt

När det gäller otillåtna blankettstraffbud på skatteområdet aktualiseras bestämmelsen om smugglingsbrott i 3 § *lagen (2000:1225) om straff för smuggling*. I bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst två år bl.a. för den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling.

Straffbestämmelsen fylls i vissa fall ut av föreskrifter på myndighetsnivå och kan därför antas vara otillåten. Det torde i de aktuella fallen främst röra sig om föreskrifter meddelade av Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk.

#### 11.5.2.10 Inkasso och kreditupplysning

I *inkassolagen* (1974:182) finns blankettstraffbud som kan möjligen kan anses utgöra otillåtna blankettstraffbud. Det handlar om straffbestämmelserna i 17 § 2 och 3. I dessa straffbeläggs med böter eller fängelse i högst ett år att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot föreskrifter som kan meddelas enligt vissa andra bestämmelser i lagen. Enligt dess bestämmelser kan Datainspektionen meddela föreskrifter om hur verksamhet ska bedrivas, om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och om förfarande med register i vissa situationer.

Det skulle kunna ifrågasättas om ovan nämnda föreskrifter snarast är att jämföras med *villkor* som ryms inom ramen för ett förvaltningsbeslut i enskilda fall. I så fall skulle det inte vara fråga om otillåtna blankettstraffbud.

#### 11.5.2.11 Sjöfynd och fornyfynd

På området sjöfynd och fornyfynd finns det ett blankettstraffbud som fylls ut av myndighetsföreskrifter och som kan antas vara otillåtet.

I 2 kap. 21 a § *lagen* (1988:950) om kulturminnen m.m. stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som av uppsåt eller oaktsamhet bl.a. bryter mot föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av 2 kap. 9 § samma lag. Enligt sistnämnda paragraf får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad allmänheten ska iaktta inom och i närheten av fornlämningsområden. Sådana föreskrifter har meddelats av länsstyrelserna.

I prop. 2012/13:96 har regeringen föreslagit att ovan nämnda kriminalisering ska flyttas till en egen paragraf med enbart böter i straffskalan. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. (Utredningen har berört lagförslaget närmare i avsnitt 11.4.)

### 11.5.2.12 Allmän ordning och säkerhet

Av författningarna på området allmän ordning och säkerhet är det bara *lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg* som aktualiseras när det gäller frågan om otillåtna blankettstraffbud.

I 7 § första stycket 2 denna lag straffbeläggs att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot bl.a. föreskrift som meddelats med stöd av ett bemyndigande i lagen. Blankettstraffbudet fylls ut av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för tillämpning av lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg (1979:357) (RPSFS 2000:27 – FAP 579-1).

### 11.5.2.13 Arbete och anställning

På området arbete och anställning har endast identifierats ett blankettstraffbud som kan antas vara otillåtet. Det finns i *lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång*, som enbart är tillämplig när det råder höjd beredskap. Enligt lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om förbud mot bl.a. annan arbetsförmedling än den offentliga. I 6 § stadgas böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen bryter mot förbud som föreskrivits med stöd av bestämmelser i lagen.

Regeringen har inte använt sig av möjligheten att delegera föreskrifträtt till någon myndighet.

### 11.5.2.14 Försvar

Endast en författning på försvarsområdet innehåller blankettstraffbud som kan antas vara otillåtet. I en straffbestämmelse i *ransoneringslagen (1978:268)*, som upptar fängelse i straffskalan, straffbeläggs bl.a. att bryta mot vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Regeringen har möjlighet att delegera viss föreskrifträtt till myndighet, men så har inte skett. Det finns inte någon förordning meddelad med stöd av lagen och inte heller någon utpekad myndighet.

Betänkandet *En ny ransonerings- och prisregleringslag*, SOU 2009:69, bereds i Regeringskansliet. Förslaget i betänkandet innebär inte någon ändring av nämnda blankettstraffbud.

## 11.6 Överväganden om lösningar

**Bedömning:** 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 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.

I det följande avsnittet redovisar utredningen sina överväganden om lösningar av problemet med otillåtna blankettstraffbud. Eftersom regleringarna på de berörda områdena (se avsnitt 11.5.2) har skilda syften och ser olika ut, är det inte möjligt att ge en lösning som kan appliceras på samtliga fall. Utredningen kommer i stället att visa på några olika sätt att hantera problematiken, vilka dessutom många gånger kan behöva kombineras för att nå en tillfredsställande lösning på det enskilda området. I sammanhanget ska också påpekas att utredningen inte har övervägt lösningar som innefattar ändringar i grundlagen, eftersom det i direktiven uttryckligen anges att detta inte ingår i uppdraget.

En väsentlig del av utredningens uppdrag består i att ta fram kriterier för när kriminalisering är befogad och att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt. Mot denna bakgrund är det en naturlig utgångspunkt, när det gäller att hitta en lösning på frågan om otillåtna blankettstraffbud, att överväga om det alls är befogad att använda straffrätt på området i fråga



eller om *sanktionsväxling* kan komma i fråga. Utredningen berör nedan några av de aspekter som är av betydelse vid dessa överväganden. För en fullständig beskrivning av utredningens kriterier för kriminalisering, vilka överväganden som bör göras när det gäller sanktionsväxling etc., hänvisas till 7–9 kap.

På de flesta av de områden där otillåtna blankettstraffbud förekommer framstår det, enligt utredningens mening, i och för sig som nödvändigt att ha repressiva handlingsdirigerande regler. Däremot, menar utredningen, är det långt ifrån säkert att det i samtliga fall också är befogat att använda sig av just kriminalisering. Utredningens uppfattning är att det många gånger kan finnas anledning att fråga sig om de beteenden som sanktioneras verkligen präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd. En fråga som ofta också framstår som relevant att ställa är om inte andra sanktioner än straff – vite, sanktionsavgift eller indragning av tillstånd – skulle ha en mer handlingsdirigerande effekt. Det finns i sammanhanget anledning att framhålla att vissa av de aktuella blankettstraffbuden utgör s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar och att påminna om att utredningen i avsnitt 9.3.1 generellt har pekat ut kriminaliseringar av den karaktären som intressanta för övervägande av sanktionsväxling. Lagen om radio- och teleterminalutrustning (se avsnitt 11.5.2.2) kan nämnas som exempel på en författning vars otillåtna blankettstraffbud också utgör en förvaltningsrättslig stödkriminalisering.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns goda skäl att anta att problemet med de otillåtna blankettstraffbud som finns i dag i vart fall delvis skulle kunna lösas genom sanktionsväxling. Den sanktion som oftast ligger närmast till hands att växla till är sannolikt sanktionsavgift.

Om sanktionsväxling inte är lämpligt, utan det är nödvändigt att hålla fast vid straffet som sanktionsmetod, finns det några olika lösningar att överväga.

En av dessa lösningar är att *ta bort fängelse från straffskalorna* för de berörda blankettstraffbuden, så att dessa enbart föreskriver böter. Den avgörande frågan vid övervägande av denna lösning är om böter är ett tillräckligt straff för de aktuella beteendena. En aspekt som utredningen vill framhålla är att i praktiken har domstolarna efter 2005 års avgörande endast kunnat använda sig av bötespåföljden. Detta förhållande har, såvitt känt, inte uppfattats som otillfredsställande. En ytterligare aspekt att beakta är givetvis

att det inte heller finns behov av att använda straffprocessuella tvångsmedel vid brottsutredningen (se avsnitt 9.2.3, där utredningen har berört frågan närmare).

Lagen om kulturminnen kan tas som ett exempel på användande av nämnda lösning. Som tidigare har redogjorts för (se avsnitt 11.4 och 11.5.2.11) har regeringen föreslagit att fängelse ska utgå ur straffskalan för överträdelse av vissa föreskrifter och beslut som meddelas för fornlämningsområden (prop. 2012/13:96).

Utredningen är av uppfattningen att det finns ytterligare otillåtna blankettstraffbud som straffbelägger gärningar, för vilka böter framstår som ett tillräckligt straff och där alltså denna lösning bör kunna komma i fråga. I avsnitt 11.7 lämnar utredningen i fråga om lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg ett förslag som utgår från denna lösning.

I vissa av de otillåtna blankettstraffbuden straffbeläggs emellertid gärningar för vilka det framstår som både rimligt och nödvändigt att *fängelse även fortsättningsvis ska kunna utdömas*. För dessa straffbud får övervägas andra lösningar än att ta bort fängelse från straffskalan.

En lösning som då kan aktualiseras är att *formulera en mer allmänt hållen straffbestämmelse* (med fängelse i straffskalan), som är så *materiellt fullständig* att den så att säga står på egna ben. I enlighet med det resonemang som förs av HD i NJA 2008 s. 567 när det gäller straffbestämmelsen om tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) skulle då eventuella utfyllande normer som finns i t.ex. myndighetsföreskrifter kunna få betydelse vid prövningen, men inte anses utgöra en del själva brottsbeskrivningen. RF hindrar inte att sådana normer meddelas på lägre nivå än regeringen.

Det bör i sammanhanget påtalas att en risk med att formulera sådana mer allmänt hållna straffbestämmelser är att bestämmelserna blir alltför generella och inte tillräckligt tydligt avgränsar det straffbara området. Utredningen vill därför framhålla att när denna lösning används måste det nog övervägas att straffbestämmelsen, trots sin allmänna utformning, håller sig inom ramen för de krav på tydlighet och förutsebarhet i strafflagstiftningen som får anses följa av legalitetsprincipen.

Utredningen är medveten om att det, beroende på vilket område som berörs och hur regleringen i dag är utformad, kan vara svårt eller t.o.m. omöjligt att formulera en godtagbar straffbestämmelse. En aspekt som utredningen vill framhålla är dock att förutsättningarna för att kunna skapa en straffbestämmelse som i materiellt

hänseende är tillräckligt fullständig i vissa fall kan förbättras betydligt om man delar upp det befintliga otillåtna blankettstraffbudet i två separata straffbestämmelser. De mest klandervärda beteendena, för vilka fängelse bedöms behöva ingå i straffskalan, straffbeläggs då i den ena straffbestämmelsen och för dessa formuleras en brottsbeskrivning som är materiellt fullständig. I den andra straffbestämmelsen, som enbart har böter i straffskalan, straffbeläggs sedan överträdelser av t.ex. myndighetsföreskrifter.

Regleringen om transport av farligt gods kan tas som exempel på ett område där problemet med otillåtna blankettstraffbud har lösts på det nyss angivna sättet.

Den äldre regleringen, lagen (1982:821) om transport av farligt gods, innehöll ett otillåtet blankettstraffbud (16 §) som stadgade böter eller fängelse i ett år för bl.a. överträdelser av föreskrifter som med stöd av bemyndiganden i lagen hade meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde.

Vid tillkomsten av den nuvarande lagen (2006:263) om transport av farligt gods gjordes flera förändringar i regleringen av straffansvaret. Det infördes en allmän aktsamhetsregel (2 § första stycket) i vilken stadgas 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 eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Det infördes även en straffbestämmelse som föreskriver böter eller fängelser i högst ett år för den som bryter mot den allmänna aktsamhetsregeln (16 § första stycket). Vidare togs det i lagen in en bestämmelse som straffbelägger överträdelser av lagen i övrigt och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (16 § andra stycket). Denna straffbestämmelse har enbart böter i straffskalan. Regleringen utformades så att ansvar enligt sistnämnda straffbestämmelse endast kan dömas ut om ansvar inte kan dömas ut för brott mot den allmänna aktsamhetsregeln.

Av intresse här är också att Lagrådet i sitt yttrande över förslaget till den nuvarande lagen förde en diskussion om huruvida aktsamhetsregeln var allt för vagt och allmänt hållen för att straffbeläggas, men kom fram till att straffbeläggningsen fick anses godtagbar (prop. 2005/06:51 s. 107 f.).

När fängelse bör ingå i straffskalan för de straffbelagda gärningarna kan ett alternativ till den lösning som har behandlats ovan – att formulera ett allmänt hållet, men fullständigt, straffbud – givetvis vara att *föra upp de utfyllande myndighetsföreskrifterna på regeringsnivå*. Föreskrifter som i dag meddelas av myndighet får då alltså meddelas i regeringens förordningar.

Slutligen ska också pekas på en lösning som bör övervägas när ett blankettstraffbud *potentiellt skulle kunna fyllas ut av myndighetsföreskrifter, men så ännu inte har skett*. En anledning till att utfyllande myndighetsföreskrifter inte finns kan vara att regeringen inte har använt sig av möjligheten att vidaredelegera föreskrifträtten. Så är till exempel fallet när det gäller blankettstraffbuden i lagen om elektronisk kommunikation (avsnitt 11.5.2.2) och i lagen om arbetsförmedlingstvång (se avsnitt 11.5.2.13). En annan anledning till att utfyllande myndighetsföreskrifter inte finns kan vara att den myndighet som har fått föreskrifträtt av regeringen inte har använt sig av denna.

Utredningen menar att det bör övervägas att ändra sådana blankettstraffbud så att de i stället enbart straffbelägger överträdelser av regeringens föreskrifter. I dessa fall kan det nämligen ifrågasättas om det egentligen finns något behov av att blankettstraffbuden omfattar föreskrifter meddelade på lägre nivå än regeringen. Dessutom anser utredningen att det är otillfredsställande att det finns blankettstraffbud som potentiellt kan bli grundlagsstridiga, om det i framtiden skulle bli aktuellt att utnyttja möjligheterna att fylla ut dem med myndighetsföreskrifter.

Utredningen lämnar i avsnitt 11.7 förslag i fråga om lagen om elektronisk kommunikation och lagen om arbetsförmedlingstvång, som utgår från den nyss beskrivna lösningen.

Ovan har utredningen redogjort för ett antal olika lösningar som, ensamma eller i kombination, kan användas för att komma till rätta med de otillåtna blankettstraffbud som finns i dag. Avslutningsvis vill utredningen också påpeka att det inom flera av de i avsnitt 11.5.2 identifierade områdena redan finns förslag till åtgärder av blankettstraffbuden (se t.ex. fiskeområdet och sjöfartsområdet) eller pågår utredningar som arbetar med att ta fram konkreta förslag till lösningar (se t.ex. jaktområdet).

## 11.7 Författningsförslag rörande blankettstraffbud

**Förslag:** Fängelse tas bort från straffskalan i blankettstraffbudet i 7 § första stycket 2 lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg.

Blankettstraffbuden i 7 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation och i 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång ska inskränkas till att enbart straffbelägga överträdelser av regeringens föreskrifter.

Det otillåtna blankettstraffbudet i 7 § första stycket 2 lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg (se avsnitt 11.5.2.12) har karaktären av en förvaltningsrättslig stödkriminalisering. Genom bestämmelsen straffbeläggs att bryta mot föreskrifter rörande försäljning som har meddelats av Rikspolisstyrelsen. Dessa föreskrifter (se RPSFS 2000:27 – FAP 579-1) stadgar bl.a. att den som innehar tillstånd att bedriva yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg ska anteckna vissa uppgifter rörande varje försäljningstillfälle i en försäljningsbok. Lagen innehåller även andra straffbestämmelser som utgör förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Enligt utredningens mening bör sanktionsväxling från straff till avgift generellt övervägas när det gäller lagen (se föregående avsnitt och avsnitt 9.3.1). I avvaktan på att en sådan sanktionsväxling eventuellt genomförs bör dock blankettstraffbudet i 7 § första stycket 2 ändras, så att det blir förenligt med RF. Utredningen, som anser att böter är en tillräcklig påföljd för överträdelserna i fråga, föreslår därför att fängelse tas bort från straffskalan för dessa.

Blankettstraffbuden i 7 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation och i 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång ska också behandlas här. Som anförts i föregående avsnitt finns det inte några myndighetsföreskrifter som fyller ut dessa straffbud, eftersom regeringen inte har använt sig av den möjlighet till vidaredelegering av föreskriftsrätt som ges i respektive lag.

Enligt utredningens mening är det, vilket också påpekats i föregående avsnitt, otillfredsställande att det finns blankettstraffbud som potentiellt kan bli grundlagsstridiga, om det i framtiden skulle bli aktuellt att utnyttja möjligheterna att fylla ut dem med myndighetsföreskrifter. Dessutom finns det, mot bakgrund av att delegationsmöjligheten inte har använts, skäl att ifrågasätta om det egent-

ligen finns något behov av att blankettstraffbuden omfattar föreskrifter meddelade på lägre nivå än regeringen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att blankettstraffbuden i lagen om elektronisk kommunikation och lagen om arbetsförmedlingstvång ändras så att de enbart straffbelägger överträdelse av regeringens föreskrifter.

## 12 Ikraftträdande och konsekvensbedömning

### 12.1 Ikraftträdande m.m.

**Förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015.

**Bedömning:** Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

De författningsändringar som utredningen föreslår bör efter sedvanlig remisshantering m.m. kunna träda i kraft den 1 juli 2015.

Möjligheten att använda bestämmelserna om vitesförbud i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar, lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam, liksom möjligheten att använda bestämmelserna om rätt till ersättning i de två förstnämnda lagarna, ska gälla endast sådana åtgärder som har vidtagits efter ändringarnas ikraftträdande. Detta följer av allmänna principer och behöver inte tas in i någon övergångsbestämmelse.

Enligt utredningens bedömning finns det inte heller i fråga om övriga författningsförslag något behov av övergångsbestämmelser.

### 12.2 Konsekvensbedömning

**Bedömning:** Utredningens förslag bedöms endast få marginella ekonomiska konsekvenser för staten.

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska vidare enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningens överväganden mynnar till stor del ut i utpekandet, på ett mer generellt plan, av ett antal områden och beteendetyper som den anser lämpliga för fortsatta överväganden om sanktionsväxling från straff till andra sanktioner.

Vilka konsekvenser i ekonomiskt och annat hänseende som sanktionsväxling på de utpekade områdena och för de angivna beteendetyperna skulle medföra är beroende av flera omständigheter, t.ex. om sanktionsväxling genomförs helt eller endast delvis på ett område. Några närmare bedömningar av konsekvenserna av sådana sanktionsväxlingar låter sig därför inte göras inom ramen för denna utredning. Dessa bedömningar får i stället göras i samband med att de av utredningen förordade fortsatta övervägandena om sanktionsväxling eventuellt också resulterar i konkreta förslag. Det kan dock redan här påpekas att på flera av områdena, t.ex. transport- och trafikområdet samt livsmedels- och djurområdena, bör sanktionsväxling få såväl ekonomiska konsekvenser för staten (rättsväsendets och förvaltningsmyndigheternas resursanvändning), som konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för företagets konkurrensförmåga. Enligt utredningens mening bör ett genomförande av sanktionsväxling på de utpekade områdena och för



de angivna beteendena rimligen förbättra tydligheten och ändamålsenligheten i sanktionssystemet som helhet samt öka såväl genomslaget för som förtroendet för straffrätten.

På några områden lämnar dock utredningen i betänkandet förslag, för vilka sådana konsekvenser som anges i kommittéförordningen ska redovisas. Förslagen avser dels byte från straffsanktionering till bestämmelser som ger möjlighet till vitesförbud eller ersättning i vissa författningar med anknytning till det immaterialrättsliga området och dels övergång i några specialstraffrättsliga författningar från särskilda straffbestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande till brottsbalkens straffsanktioneringar. Vidare föreslås beträffande några otillåtna blankettstraffbud ändringar som syftar till att göra dessa förenliga med regeringsformen. Utredningen föreslår också att ett antal obsoleta straffbestämmelser och författningar ska upphävas.

Av dessa förslag är det endast de som berör vissa författningar med anknytning till det immaterialrättsliga området som enligt utredningen möjligen kan få ekonomiska konsekvenser för staten. De straffbestämmelser i lagen om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar, lagen om skydd för beteckningen svenskt arkiv och lagen om namn och bild i reklam, som utredningen föreslår ska upphävas, tillämpas i princip aldrig. Utredningens förslag torde därför inte påverka arbetsbördan för polis och åklagare. Där emot är det möjligt att förslagen kan komma att innebära en något ökad belastning för de allmänna domstolarna, eftersom straffbestämmelserna ersätts av möjlighet att hos dessa begära vitesförbud och, i två av lagarna, även ersättning. Enligt utredningen är det möjligt att dessa sanktioner kan komma att användas i större utsträckning än nuvarande straffbestämmelser. Ökningen av belastningen på de allmänna domstolarna bedöms dock i så fall bli högst begränsad.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att, utöver ovan berörda marginella ekonomiska konsekvenser för staten, väntas utredningens förslag inte få några sådana konsekvenser som sägs i 14, 15 eller 15 a §§ kommittéförordningen.

## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

9 kap.

1–4 §§

Straffbestämmelserna i paragraferna upphävs. Paragraferna har behandlats i avsnitt 8.6.

### **13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark**

Lagen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

### **13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled**

7 kap.

77–80 §§

Paragraferna upphävs. De har behandlats i avsnitt 8.7.

### **13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark**

Lagen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

### **13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred**

6 kap.

59 §

Paragrafen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

### 13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar

#### 1–3 §§

I paragraferna har endast gjorts ändringar av språklig karaktär.

#### 4 §

Den straffbestämmelse som tidigare fanns i paragrafen har upphävts och ersatts av en förbudsbestämmelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.6.

I bestämmelsens *första stycke* har det införts en möjlighet för allmän domstol att förbjuda användning av beteckningar, som sker i strid med 1, 2 eller 3 §. Talan om ett sådant förbud får föras av den vars beteckning har använts.

Avsikten med bestämmelsen i *andra stycket* första meningen är att ett förbud mot fortsatt användande av beteckning som huvudregel ska förenas med vite. Vitet ska fastställas till ett sådant belopp att det med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa förbudet. Vid bestämmande av vitesbeloppets storlek ska hänsyn även tas till angelägenhetsgraden av att förbudet följs. Vite ska dock inte föreläggas om det med hänsyn till omständigheterna är obehövligt. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till om den som brutit mot förbudet i 1 eller 2 § eller mot ett förbud som gäller på grund av ett förordnande enligt 3 § genast upphör att använda beteckningen och, om spridning har skett, vidtar åtgärder för att förhindra en fortsatt spridning.

Frågor om föreläggande av och utdömning av vite prövas av allmän domstol. Lagen behöver inte innehålla några särskilda bestämmelser om utdömning av vite. I detta hänseende gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1985:206) om viten. Det innebär att den tingsrätt som förelagt vitet också är behörig att på ansökan utdöma vitet.

## 4 a §

Bestämmelsen i *första stycket*, som har behandlats i avsnitt 8.6, innebär att det införs en rätt till ersättning för den vars beteckning har använts i strid med 1, 2 eller 3 §. Ersättning ska utgå oavsett om någon ekonomisk skada har uppstått. Ersättningen ska utgå med ett skäligt belopp. Vid bedömningen av vad som är ett skäligt belopp ska omständigheterna i det enskilda fallet beaktas och särskild hänsyn tas till omfattningen av användandet av beteckningen.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om principalansvar. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaransvaret omfattar sådan ersättning som avses i första stycket när en anställd hos arbetsgivare eller hos annan som handlar på arbetsgivarens vägnar brutit mot förbuden i 1, 2 eller 3 §. Arbetstagaren är ersättningskyldig endast om denne handlat uppsåtligt och utan att följa näringsidkarens direkta instruktioner.

## 5 §

Ändringen i paragrafen är av språklig karaktär.



### **13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen**

Lagen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

## 13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam

### 1 §

I paragrafen har endast språkliga ändringar gjorts.

### 2 §

Den straffbestämmelse som tidigare fanns i paragrafen har upphävts och ersatts av en förbudsbestämmelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.6.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att det införs en möjlighet för allmän domstol att förbjuda en näringsidkare, som utan samtycke använder en persons namn och bild i reklam, att fortsätta med åtgärden. Ett förbud kan också riktas mot den som medverkar till sådan handling.

Talan om förbud får föras av den vars namn eller bild utnyttjas.

Avsikten med bestämmelsen i *andra stycket* första meningen är att ett förbud mot fortsatt användande av en persons namn och bild i reklam utan samtycke som huvudregel ska förenas med vite. Vitet ska fastställas till ett sådant belopp att det med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa förbudet. Vid bestämmande av vitesbeloppets storlek ska hänsyn även tas till angelägenhetsgraden av att förbudet följs. Vite ska dock inte föreläggas om det med hänsyn till omständigheterna är obehövligt. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till om näringsidkaren genast upphör med det otillåtna beteendet och, om spridning har skett, vidtar åtgärder för att förhindra en fortsatt spridning.

Frågor om föreläggande av och utdömande av vite prövas av allmän domstol. Lagen behöver inte innehålla några särskilda bestämmelser om utdömande av vite. I detta hänseende gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1985:206) om viten. Det innebär att den tingsrätt som förelagt vitet också är behörig att på ansökan utdöma vitet.

### 3–4 §§

I paragraferna har endast språkliga ändringar gjorts.

5 §

Paragrafen, som innehöll en åtalsbestämmelse, har upphävts till följd av att straffbestämmelsen i 2 § har tagits bort.

### 13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg

7 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.7.

Straffsanktioneringen av brytande av föreskrift som meddelats med stöd av 2 § tredje stycket har flyttats från paragrafens *första stycke* 2 till ett nytt *andra stycke* och försetts med en straffskala som enbart föreskriver böter. Ändringen innebär att paragrafen inte längre upptar något otillåtet blankettstraffbud.

Bestämmelsen i *tredje stycket* fanns förut i paragrafens andra stycke. Den har endast ändrats språkligt.

### **13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled**

5 §

Paragrafen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

### 13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv

#### 2 §

Den straffbestämmelse som tidigare fanns i paragrafen har upphävts och ersatts av en förbudsbestämmelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.6.

I bestämmelsens *första stycke* har det införts en möjlighet för allmän domstol att vid vite förbjuda fortsatt otillåten märkning av skrivmateriel eller förvaringsmedel.

Bestämmelsens *andra stycke* innebär att sådant förbud också kan avse fortsatt saluföring av skrivmateriel eller förvaringsmedel som försetts med oriktig märkning.

Vitet ska fastställas till ett sådant belopp att det med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa förbudet. Vid bestämmande av vitesbeloppets storlek ska hänsyn även tas till angelägenhetsgraden av att förbudet följs.

Frågor om föreläggande av och utdömande av vite prövas av allmän domstol. Lagen behöver inte innehålla några särskilda bestämmelser om utdömande av vite. I detta hänseende gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1985:206) om viten. Det innebär att den tingsrätt som förelagt vitet också är behörig att på ansökan utdöma vitet.

Bestämmelsens  *tredje stycke* klargör att det är Justitiekanslern som ska föra eller låta föra talan om ett sådant förbud. Det är även Justitiekanslern som ska ansöka om utdömande av vitet.

#### 3 §

I paragrafen, som tidigare innehöll en bestämmelse om förverkande, har nu införts en ersättningsbestämmelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.6.

Bestämmelsen innebär att den som i strid med lagen uppsåtligen eller av oaktsamhet märker eller säljer skrivmateriel eller förvaringsmedel är ersättningskyldig för skada som detta medfört. Den skada som avses är s.k. ren förmögenhetsskada enligt 1 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med person- eller sakskada. Även om huvudregeln enligt skadeståndslagen är att sådan skada endast ersätts om den

vållats genom brott (2 kap. 4 §), är det inom immaterialrätten dock vanligt med sådana här bestämmelser, dvs. bestämmelser som ger rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada även i fall då det inte är fråga om straffbara intrång.

Ersättningen ska tillfalla var och en som faktiskt lidit skada av ett användande i strid med förbudet.

### 13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.7.

Paragrafen har ändrats på så sätt att det nu endast är överträdelser av förbud föreskrivna av regeringen som är straffbelagda. Överträdelser av förbud föreskrivna av myndighet kan således inte längre föranleda straffansvar. Ändringen innebär att bestämmelsen inte längre kan utgöra ett otillåtet blankettstraffbud.

I paragrafen har även gjorts språkliga ändringar.



### 13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

7 kap.

14 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.7.

Paragrafens *andra punkt* har ändrats på så sätt att det nu endast är överträdelse av regeringens föreskrifter som kan medföra straffansvar. Överträdelse av myndighetsföreskrifter kan således inte längre föranleda straffansvar. Ändringen innebär att bestämmelsen inte längre kan utgöra ett otillåtet blankettstraffbud.

### 13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher

5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.6.

I paragrafen har införts ett *andra stycke*, i vilket föreskrivs att uppgifter som ska lämnas skriftligen i ett ansökningsärende ska lämnas på heder och samvete. Detta medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken (BrB) blir tillämpliga.

13 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.4.6, har ändrats på så sätt att straffsanktioneringen av oriktigt uppgiftslämnande har upphävts.

### 13.15 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

#### 2 kap.

##### 5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.6.

I paragrafen har införts ett *andra stycke*, i vilket föreskrivs att uppgifter eller upplysningar som lämnas i en ansökan eller i samband med en ansökan ska lämnas på heder och samvete. Detta medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB blir tillämpliga.

##### 6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.6.

Ett *tredje stycke* har tillförts paragrafen. Innebörden av detta är att när en ägare fullgör anmälningsskyldighet enligt paragrafens andra stycke ska uppgifterna i anmälan lämnas på heder och samvete. Detta medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB blir tillämpliga.

##### 8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.6.

I paragrafen har ett *tredje stycke* införts, i vilket föreskrivs att uppgifter i anmälan som ska göras enligt första och andra stycket ska lämnas på heder och samvete. Detta medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB blir tillämpliga.

#### 13 kap.

##### 4 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att straffsanktioneringen i första stycket 4 om oriktigt uppgiftslämnande har upphävts. Som en följd av detta har uppräknningen av straffbelagda gärningar fått ändrad numrering.

*11 §*

Den ändrade numreringen i uppräknningen i 13 kap. 4 § har medfört redaktionella ändringar i bestämmelsen.

**13.16 Förslaget till förordning om ändring  
i kungörelsen (1974:661) om uppgifter  
för galt- och betäckningsstatistiken**

Kungörelsen upphävs. Den har behandlats i avsnitt 8.7.

### 13.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag

#### 14 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.4.6.

*Andra stycket* har fått ny lydelse och stadgar nu att uppgifter i ansökan enligt första stycket ska lämnas på heder och samvete. Detta medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB blir tillämpliga.

*Tredje stycket*, som tidigare innehöll en straffbestämmelse om oriktigt uppgiftslämnande, har upphävts.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Lars Korsell

Grundläggande frågor om kriminalisering och sanktioner kommer även att behöva belysas i framtiden. I detta yttrande diskuteras några tankar som kommit upp under utredningens gång om hur en sådan tillkommande översyn skulle kunna gå till. Inriktningen är främst att belysa metodik och teori.

### *Inventering av straffrätt och andra sanktioner*

Hur straffrätt och andra sanktioner lämpligen kan användas bör bygga på en inventering av befintlig lagstiftning och hur den vuxit fram. Lagstiftningen är givetvis ett resultat av att principer för sanktionering använts och att dessa principer utvecklats, inte minst av den nu aktuella utredningen. Men samtidigt kommer regelverken att innehålla avvikelser från rättesnören. Det gäller därför att vid genomgången försöka mejsla fram de bärande principerna, vad som är stadd i utveckling och vad som är mindre lämpligt. Samtidigt går det att få fram underlag för andra former av sanktioner än straffrättsliga.

För att en sådan genomgång ska bli användbar förutsätts att den sker på ett systematiskt sätt där för projektet relevanta fakta hämtas från de studerade regelverken. Först då kan inventeringen användas för att dra slutsatser om hur straffrätt och andra sanktioner använts och tjäna som grund för principer som kan tillämpas i framtiden.

Genomgången av lagstiftningen bör inte vara konventionellt beskrivande eftersom en sådan knappast lyfter fram de bärande principerna. Inte heller framstår en enbart rättssociologisk eller kriminologisk ansats som särskilt värdefull eftersom den – visserligen på ett djupare plan – främst tenderar att åskådliggöra och

förklara olika strömningar inom kriminalpolitiken och angränsande politikområden.

Vad som i stället framstår som användbart är att ta fram ett analysverktyg, som sedan ska användas vid inventeringen. Enklarest kan det beskrivas som en lista med frågor som ställs till varje sanktionsregel. Resultatet av undersökningen blir att varje undersökt regel klassificeras med hjälp av frågelistan. Det gör att en analytisk bild av förekomsten av sanktioner i regelmassan träder fram, som kan sägas utgöra en slags deskriptiv teori om användningen av straffrätt och andra sanktioner.

I det följande redovisas en skiss till ett sådant analysverktyg. I takt med att analysverktyget förfinas under undersökningens gång skapas samtidigt den nyss nämnda teorin. Analysverktyget kan sedan även fungera som en förklaringsmodell över användningen av sanktioner.

1. Detaljerad klassificering på vilket sak- eller rättsområde regeln gäller.
2. Anknytning till internationella konventioner eller EU-rätt.
3. Vilket eller vilka skyddsintressen tar regeln sikte på? På det sättet går det att få en bild av förändringar och utveckling av vad kriminalpolitiken och andra politikområden betonat under olika skeden. I hög grad måste principerna för straffrättslig sanktionering (kriminalisering) och icke straffrättslig sanktionering (administrativa sanktioner etc.) utgå från den politiska verkligheten genom lagstiftning.
4. Vilken är den oönskade handlingen?
5. Vilken skada eller risk för skada är regeln tänkt att förebygga? På denna punkt kan en indelning göras i olika typer av skador, även på samhällsnivå.
6. Hur ser den tekniska utformningen ut? Här är det intressant att bena ut regelns placering och utformning, exempelvis straff eller annan sanktion, brottsbalk eller specialstraffrätt, självständig eller osjälvständig kriminalisering, typ av kriminalisering inom ramen för fullbordade brott (skadebrott, konkret eller abstrakt farebrott, handlingsbrott), gradindelning, straffskärpning etc. Med hjälp av denna punkt går det att ta fram en straffrättsens och andra sanktionsformers anatomi, en beskrivning av beståndsdelarna.



7. Hur har lagstiftaren genom regelkonstruktionen tänkt från ett effektivitetsperspektiv, exempelvis att straff kombineras med administrativa sanktioner för att det även ska kosta näringsverksamheter att bryta mot lagen?
8. Framstår den aktuella lagstiftningens sanktioner och sanktionsnivåer som rimliga i jämförelse med liknande regleringar och skyddsintressen?
9. Hur ofta tillämpas regeln i betydelsen åtalsunderlåtelse, dom, beslut, strafföreläggande och ordningsbot? Här går det att dra slutsatser hur levande regeln är och om andra sanktionsformer är lämpliga. Exempelvis framstår det som rättsosäkert och onödigt att övergå till administrativa sanktioner om regeln sällan aktualiseras (ovana förvaltningsmyndigheter).

*Vilken teori använder lagstiftaren sig av i praktiken?*

När väl genomgången skett framträder ur det empiriska materialet en beskrivning – en slags teori – om hur straffrätt och andra sanktioner används i praktiken. Det är dock inte tillräckligt för att föra diskussionen vidare om vad som bör vara de önskvärda kriterierna för kriminalisering och andra former av sanktioner utanför straffrätten. Vad som kommit fram är egentligen bara en beskrivning av verkligheten, fast nedbruten och sorterad enligt den nyss nämnda analysmodellen.

Av denna på empirisk grund formulerade deskriptiva teori bör det vara möjligt att formulera en normativ teori som i stora drag bygger på hur lagstiftaren har tänkt. Visserligen har lagstiftaren knappast medvetet och konsekvent utgått från någon sådan teori. I stället blir det en utredningsuppgift att konstruera en teori om användningen av sanktioner utifrån hur sanktioner faktiskt har använts av lagstiftaren. På detta sätt blottläggs lagstiftaren och det är möjligt att föra en diskussion om på vilket sätt teorin bör förtydligas och ändras.

*Jämför kartläggning med straffrättsteorier*

Nästa steg bör vara att jämföra hur straffrätten och andra sanktioner använts – lagstiftarens nyss nämnda normativa teori – med någon form av idealbild. Det kan lämpligen ske genom att konfrontera resultatet med de teorier eller kriterier som tagits fram av utredningar och inom rättsvetenskapen. Utredningen har tagit fram ett antal kriterier för kriminalisering, som delvis bygger på den tidigare Åklagarutredningens (SOU 1992:61) punkter. Till det kommer Jareborgs och Lernestedts arbeten. Även Zilas arbete om administrativa sanktioner bör nämnas.

På det sättet går det att med befintliga teorier ”döma av” regelutvecklingen. Denna jämförelse bör vara ytterst central för att utveckla de kriterier som redan tagits fram. Ett rimligt antagande är att de framtida kriterierna dels kommer att vila på de redan befintliga, dels tar hänsyn till nya behov som tydliggjorts när inventeringen jämförs med teorierna.

Från strikt juridiska utgångspunkter är det enkelt att förhålla sig avvaktande inför utvecklingen och slå vakt om ”kärnstraffrätten”. Ett troligt antagande är att den systematiska genomgången kommer att peka på ”nya” utvecklingsområden för skyddsintressen. Några sådana som redan i dag kan skönjas är feminism, integritetsfrågor i vid mening, miljöfrågor, djurs rättigheter, upprätthålla välfärdssamhället och ”risksamhällets” strävan efter att reducera risker. Dessa frågor leder till en ökad acceptans för utvidgning av sanktioner och att förstadier till brott sanktioneras. Utvecklingen går således mot i grunden brottsförebyggande lagstiftning i betydelsen att bestraffa sådant som kan utvecklas till något allvarligare. Det innebär också en delvis värdeförskjutning av kärnstraffrätten, och ”modernare” överträdelser får större utrymme med sanktioner.

Med detta underlag blir det i slutändan en bedömningsfråga hur de utvecklade kriterierna ska formuleras. Fördelen med den nu skisserade metodiken bör vara att denna bedömning kommer att ske på hyggligt fast mark och vila på en systematisk genomgång där teorier används på det faktiska materialet.

*Teorier om varför lagen följs*

Nyss nämndes att kriminalstatistik bör användas i inventeringen av det befintliga regelverket (punkt 9). Det är dock ett välkänt fenomen att många sanktionsregler aldrig tillämpas eller används i ringa omfattning (se von Hofers arbeten). Men att en regel inte leder till lagföringar behöver inte betyda att den är betydelslös.

Det kan därför vara lämpligt att utgå från teorier om varför människor och organisationer följer lagen (jämför exempelvis Tyler, T. R. [1990]. *Why People Obey The Law*. New Haven: Yale University Press). Många följer lagen av det skälet att det är en lag. Andra kalkylerar främst med upptäcktsrisken. Vissa fäster mindre avseende vid riskerna. Exempelvis tenderar personer som redan "valt" den brottsliga banan att underskatta riskerna och nackdelarna med brott eftersom det skulle innebära att de ifrågasatte sin egen livsföring. Motsatsvis tenderar "vanliga" människor att över-skatta riskerna.

Det går därför inte – som ofta påstås – att med generella resonemang dra slutsatsen att få eller inga lagföringar medför en risk för att straffsystemets brottsavhållande verkan undergrävs. I själva verket kan bestämmelser som aldrig eller sällan leder till lagföring ha en handlingsdirigerande funktion, exempelvis i situationen att den riktar sig mot en specifik bransch, ett särskilt område eller liknande.

Den omständigheten att vissa regler sällan leder till lagföring kan också betyda att det finns små möjligheter att upptäcka brotten. Många specialstraffrättsliga regler har sällan tydliga målsäganden som kan upptäcka och anmäla brottet (spanings- eller ingripande-brott). Inte heller är det brott som polisen upptäcker. I stället är möjligheten att upptäcka brott beroende av att det finns myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner, och inte minst vilka resurser de har för att utöva kontroll. Med andra ord finns en rad selektionsmekanismer som gör att vissa överträdelser aldrig kommer fram i ljuset eller "försvinner" på vägen genom att de visserligen upptäcks men inte anmäls, anmäls men inte utreds etc.

Vad som nu sagts innebär att användningen av straffrätt och andra sanktioner inte bör bedömas enbart genom kriterier och teorier för sanktionering (utredningens, Åklagarutredningens etc.). Annorlunda uttryckt bör användningen inte bedömas isolerat från "verkligheten" utan hänsyn måste också tas till vilken faktisk regel-dirigerande effekt olika regelverk har för människor och företag.

Den nyss nämnda inventeringen av straffrättsliga och andra sanktionsregler bör därför kompletteras med uppgifter om dels regelns bedömda handlingsdirigerande funktion, dels förutsättningarna för att regeln kan användas genom upptäckt, utredning och sanktion.

1. Går det att dra några slutsatser vilken betydelse sanktionsbudet har i egenskap av handlingsdirigerande regel? Här är det viktigt att försöka fånga upp om regeln har betydelse exempelvis för myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner i dialogen med företag, om regeln kommuniceras genom utbildning av särskilda yrkesgrupper etc. Även om det aldrig blir några domar kanske regeln ändå har betydelse.
2. Har regeln införts utan att det finns några kontrollsysteem som gör att överträdelser kan upptäckas? Särskilt vid implementeringen av internationella konventioner och överenskommelser torde det vara vanligt att lagstiftning sker i syfte mer eller mindre enbart för att formellt tillgodose konventionskraven.
3. Finns det andra styrformer som kan ersätta eller komplettera sanktioner? Det kan handla om bidrag, information, utbildning etc.

Det sista steget i kartläggningen är således att från effektivitetssynpunkt bedöma sanktionsformens slagkraft. Kanske kan andra sanktionsformer (administrativa sanktioner, vite etc.) vara mer effektiva eller så kan kompletterande åtgärder vidtas. I analysen ingår också att bedöma behov av kontroll.

#### *Summering*

Den skisserade inventeringen ger inte enbart grund för analys utan skapar också ett verktyg för att bedöma när sanktioner ska sättas in eller inte och vilka sanktioner som ska väljas. Hänsyn tas till syftet att handlingsdirigera och möjligheterna att upptäcka och beivra överträdelser. Kort sagt kan resultatet bli en modell för reglering.

# Kommittédirektiv 2011:31

## Användningen av straffrätt

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2011.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Ställningstagandena ska ske med utgångspunkt i att

- det är avgörande för straffsystemets trovärdighet och effektivitet att det har förankring hos medborgarna och att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt,
- det kriminaliserade området träffar sådana beteenden som framstår som straffvärda,
- kriminaliseringen av vissa gärningar är djupt förankrad och utgör kärnan av det område som måste vara kriminaliserat,
- vissa typer av oönskade beteenden kan mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder än straff, och
- det i vissa fall följer av EU-rätten eller internationella åtaganden att ett visst beteende måste vara kriminaliserat.

Utredaren ska

- kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur,
- analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad,

- 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 peka ut sådana områden och metoder, och
- kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

## Bakgrund

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att beteendet är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa det. Syftet med kriminalisering är att människor i allmänhet ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. Straffet är repressivt men verkställigheten kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också fungera som uppriktelse för brottsoffret, särskilt vid allvarigare brott mot person. Det kan också innebära att den dömda under en tid förhindras att begå nya brott.

Den centrala straffrättsliga lagstiftningen finns i brottsbalken, som trädde i kraft 1965. Vid sidan av brottsbalken finns en stor mängd specialstraffrättsliga bestämmelser. Varje år hanterar rättsväsendet ett stort antal ärenden om brott. Ärendetillströmningen har under de senaste åren varit hög och förväntas fortsätta att öka. Allt högre krav ställs på myndigheternas kapacitet att effektivt kunna hantera tillströmningen av ärendena. Åtgärder för att möta dessa krav vidtas fortlöpande. Bland de åtgärder som för närvarande övervägs eller vidtas kan nämnas en förbättrad brottsutredningsverksamhet och mer ändamålsenliga rättegångsregler, t.ex. en effektiv handläggning av mängdbrott, ändrade regler om förundersökningsbegränsning och ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol.

## Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Uppdraget omfattar de frågor som beskrivs nedan.

### *Kartläggning av det straffsanktionerade området*

Det straffsanktionerade området har förändrats i takt med samhällsutvecklingen. En allmän uppfattning är att det har vuxit under en längre tid. Allt fler beteenden på olika områden i samhället har straffbelagts. Straffbestämmelser som direkt träffar specifika företeelser som annars omfattas av mer generella straffbestämmelser har införts. Strafflagstiftningen till skydd för den personliga integriteten har förtätats. Kriminaliseringen av för- och efterstadier till brott har ökat. Samarbetet inom EU, men även inom FN och andra internationella organisationer, har medfört nykriminaliseringar, inte minst inom specialstraffrätten. Av kriminalstatistiken framgår att mer än hälften av dagens lagföringar avser brott mot specialstraffrättslig lagstiftning. Denna utveckling ställer allt högre krav på rättsväsendet och på myndigheternas användning av sina resurser.

Samtidigt har vid olika tillfällen vissa beteenden avkriminaliserats och i stället sanktionerats på annat sätt, föranlett annan typ av lagstiftning eller lämnats oregerade. Dessa ändringar har också medfört konsekvenser för rättsväsendets resursanvändning.

Vilka skäl som funnits för ny- och avkriminaliseringarna och vilka konsekvenser dessa förväntats medföra för rättsväsendet har beskrivits mer eller mindre utförligt i varje enskilt lagstiftningsärende. Någon samlad bild av hur det straffsanktionerade området har utvecklats och av hur utvecklingen har påverkat rättsväsendets resursanvändning finns inte.

Utredaren ska kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur. Utredaren ska samtidigt peka ut vilka ny- och avkriminaliseringar som han eller hon bedömer ha varit mer väsentliga och övergripande beskriva de konsekvenser som dessa har fått för rättsväsendets resursanvändning och hur resurserna i dag tas i anspråk för olika brottstyper.

*Kriterier för kriminalisering*

Kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott.

Vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad behandlades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Såväl regeringen som riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Frågan om kriterier för kriminalisering har även behandlats i andra sammanhang, bl.a. inom EU under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 då rådet antog slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området (dok. 16542/3/09).

Utredaren ska på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, inklusive kriminalisering av förstadier till brott, såsom försök, förberedelse och stämpling. Analysen ska ske mot bakgrund av kartläggningen av det straffsanktionerade området och frågans behandling i andra sammanhang. Som utgångspunkter ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när den metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.



*Ett trovärdigare och effektivare straffsystem*

Samhällsutvecklingen medför att synen på olika beteenden förändras över tid och att vissa beteenden framstår som mer förkastliga än tidigare. Utvecklingen medför också att brottslighetens former och struktur förändras och att nya beteenden uppkommer som uppfattas som straffvärda. Samarbetet inom EU och internationella organisationer bidrar till denna utveckling och dessa förändringar. Förändringarna skapar behov av nykriminaliseringar för att motverka de oönskade beteendena. De ställer också nya krav på rättsväsendets resursanvändning.

Utvecklingen medför samtidigt att synen på vissa redan straffbelagda beteenden förändras så att dessa inte längre uppfattas som straffvärda eller lika straffvärda som tidigare. Den ändrade synen kan också innebära att beteendena anses kunna motverkas mer effektivt på annat sätt än genom kriminalisering och rättsväsendets ingripanden. Dessa förändringar innebär ett minskat behov av att behålla sådana beteenden sanktionerade genom straff och kan frigöra resurser inom rättsväsendet.

Avgörande för straffsystemets trovärdighet och effektivitet är att systemet har förankring hos medborgarna och att rättsväsendets myndigheter har tillräckliga resurser och använder dessa på ett ändamålsenligt sätt. Det kriminaliserade området måste avse sådana beteenden som framstår som straffvärda och brotten måste bekämpas effektivt.

Beträffande vissa brott, exempelvis våldsbrott och stöld, är kriminaliseringen djupt förankrad i samhället. Även viss kriminalisering som avser att skydda särskilda grupper är betydelsefull. Sådana gärningar utgör kärnan av det område som måste vara kriminaliserat och är vanligen straffbelagda i brottsbalken. Därutöver finns straffbestämmelser i en mängd olika författningar.

En risk med att straffbelägga vad som uppfattas som bagatellartade gärningar är att straffhotet inte får den tyngd det är avsett att ha. Även allvarigare brott kan riskera att bagatelliseras genom att själva straffrätten bagatelliseras. Om dessutom rättsväsendet inte förmår beivra brotten på ett effektivt sätt, kan straffbestämmelserna komma att uppfattas som tomma hot. Vidare kan, om vissa brott endast sporadiskt klaras upp och bestraffas, de utdömda påföljderna komma att uppfattas som slumpartade och därmed orättvisa. En alltför omfattande kriminalisering riskerar alltså att urholka straffsystemets brottsavhållande effekt. Vissa typer av

oönskade beteenden kan dessutom mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder än straff. Det allmännas resurser för brottsbekämpning måste koncentreras på beteenden som är straffvärda och inte kan motverkas bättre på annat sätt.

En minskad användning av straffrätt diskuterades i det ovan nämnda lagstiftningsärendet. Det uttalades då att utrymmet för avkriminalisering i och för sig borde vara betydande, särskilt inom specialstraffrätten, men att det inte gick att i ett slag avskaffa stora mängder straffbestämmelser (prop. 1994/95:23 s. 55 f.). I det ärendet lämnades vissa sådana förslag, som sedermera genomfördes. Exempelvis inskränktes straffansvaret för vårdslöshet i trafik. Andra exempel på åtgärder för att minska användningen av straffrätt utgör övergången från straffansvar till administrativa eller civilrättsliga avgifter för felparkering, införandet av en åtalsbegränsningsregel och sanktionsavgiften skattetillägg för lindrigare skatteundandraganden samt införandet av ett miljöstraffavgiftssystem. På några områden pågår för närvarande arbete med att överväga vilka sanktioner som är mest ändamålsenliga för överträdelser. Sådant arbete pågår exempelvis inom Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet (dir. 2010:20). Vidare har Utredningen om administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen nyligen lämnat vissa förslag om avgifter (SOU 2011:3). Något samlat grepp för att identifiera områden som lämpar sig för åtgärder som innebär en minskad användning av straffrätt har emellertid inte tagits.

Utredaren ska 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. Utredaren ska peka ut områdena och metoderna och får lämna författningsförslag. Analysen ska göras mot bakgrund av utredarens kartläggning av det straffsanktionerade området och med beaktande av de kriterier som utredaren föreslår ska gälla för kriminalisering. Den ska avse bl.a. bestämmelser på transport- och trafikområdet och på andra områden där brott ofta kan begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet eller annars av en näringsidkare. Bland de metoder som utredaren ska pröva ska finnas möjligheten att helt eller delvis ersätta straffsanktionen med en avgift. Utredaren ska i sin analys beakta de krav på skydd som ställs i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och särskilt den rätt att inte lagföras eller straffas två gånger som följer av artikel 4 i sjunde tilläggs-

protokollet till konventionen. Även Europadomstolens avgöranden ska beaktas. Regeringen avser att i ett annat sammanhang utreda förhållandet mellan den nyss nämnda rättigheten och systemet på skatteområdet med såväl straffansvar som skattetillägg, varför den frågan inte omfattas av uppdraget. Beträffande beteenden som regleras i EU-rättsakter ska utredaren beakta vilken sanktion som kan väntas ge de bästa förutsättningarna för samarbete på området inom unionen. Utredaren ska också beakta att det i vissa fall följer av EU-rätten eller internationella åtaganden att ett visst beteende måste vara kriminaliserat.

### *Blankettstraffbud*

På flera områden är det beteende som är straffbelagt inte i sig beskrivet i straffbestämmelsen utan i en annan bestämmelse i samma författning eller i en separat författning på samma eller lägre konstitutionell nivå. Det kan t.ex. vara fråga om en straffbestämmelse i en lag som sanktionerar överträdelser av en föreskrift meddelad av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. En sådan straffbestämmelse kallas blankettstraffbud.

Högsta domstolen har uttalat att regeringsformen inte tillåter att en myndighet fyller ut blankettstraffbud som har fängelse i straffskalan så att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndighetens föreskrifter (NJA 2005 s. 33).

Utredaren ska kartlägga på vilka områden det finns blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

### **Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några andra länder, däribland de nordiska länderna. Relevanta instrument från EU och internationella organisationer ska inventeras och kortfattat redovisas.

Utredaren ska vid behov samråda med berörda myndigheter.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt EU på det område som uppdraget avser.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2012:133

## **Tilläggsdirektiv till Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05)**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2012

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 31 mars 2011 kommittédirektiv om användningen av straffrätt (dir. 2011:31). I uppdraget ingick att

- kartlägga det straffsanktionerade området utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur,
- analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad,
- 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 peka ut sådana områden och metoder, och
- kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 2 april 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 juni 2013.

(Justitiedepartementet)

# Förteckning över specialstraffrättsliga författningar

I förteckningen anges samtliga författningar utanför brottsbalken som den 1 januari 2013 innehöll straffbestämmelser.

Författningarna har delats in i ett antal områden, ofta sammanfallande med departementens indelningar. För varje område, och i vissa fall för enstaka författningar inom ett område, anges vilket departement som ansvarar för författningen eller författningarna. De förkortningar som används för att beteckna departementen är följande: Näringsdepartementet (N), Socialdepartementet (S), Miljödepartementet (M), Landsbygdsdepartementet (L), Justitiedepartementet (Ju), Utbildningsdepartementet (U), Kulturdepartementet (Ku), Arbetsmarknadsdepartementet (A), Utrikesdepartementet (UD) och Försvarsdepartementet (Fö).

Områdena och författningarna är förtecknade i den ordning som de har redovisats i kartläggningen i kapitel 4.

## **Forskning, innovation och näringsutveckling (N)**

Minerallag (1991:45)

Mineralförordning (1992:285)

Lag (1966:314) om kontinentalsockeln

Kontinentalsockelförordning (1966:315)

Förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver och platina

Lag (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning

Lag (2010:1052) om auktorisation av patentombud

## **Marknad och konkurrens (N)**

Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter (Ju)

Lag (1986:436) om näringsförbud

Lag (1992:160) om utländska filialer m.m.

Lag (1999:271) om handel med begagnade varor

## **Energi (N)**

Ellag (1997:857)

Naturgaslag (2005:403)

Lag (2011:1200) om elcertifikat

Lag (1978:160) om vissa rörledningar

Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Förordning (1994:795) om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränslen

Oljekrislag (1975:197)

Elberedskapslag (1997:288)

Lag (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet

## **Regional tillväxt (N)**

Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag

## **Elektronisk kommunikation m.m. (N)**

Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lag (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning

Kungörelse (1885:56 s. 1) med vissa föreskrifter till beredande av skydd för undervattenstelegrafkablar

## Transport, trafik och infrastruktur (N)

### Trafikslagsövergripande författningar (N)

Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (Ju)

Lag (1990:712) om undersökning av olyckor

Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor

Containerlag (1980:152)

Lag (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

### Sjöfart (N)

Sjölag (1994:1009) (Ju)

Sjömanslag (1973:282)

Fartygssäkerhetslag (2003:364)

Lag (2004:487) om sjöfartsskydd

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Fartygsregisterförordning (1975:927) (Ju)

Förordning (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering (Ju)

Lag (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m. (Ju)

Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled (Ju)

Lag (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled (Ju)

Sjötrafikförordning (1986:300)

Lag (1932:55) om viktmärkning i vissa fall av gods som skall inlastas å fartyg

Kungörelse (1970:344) om kompetenskrav för förare av större fritidsbåtar

Förordning (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m.



Förordning (1982:569) om lotsning m.m.

Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (Ju)

Förordning (1983:744) om trafiken på Göta kanal

Lag (1985:126) om åtgärder till skydd för svensk sjöfart

Svävarfartsförordning (1986:305)

Förordning (1994:1162) om skeppsmätning

Lag (1996:19) om begränsning av rätten att bedriva linjesjöfart på Gotland

Förordning (1997:1121) om farledsavgift

Förordning (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg

Fartygssäkerhetsförordning (2003:438)

Mönstringslag (1983:929)

Lag (1998:958) om vilotid för sjömän

Lag (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.

Lag (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg

Lag (2003:367) om lastning och lossning av bulkfartyg

Lag (2006:1209) om hamnskydd

Barlastvattenlag (2009:1165) (ännu ej i kraft)

### **Vägtrafik (N)**

Trafikförordning (1998:1276)

Fordonslag (2002:574)

Fordonsförordning (2009:211)

Lag (2001:558) om vägtrafikregister

Förordning (2001:650) om vägtrafikregister

Körkortslag (1998:488)

Körkortsförordning (1998:980)  
Yrkestrafiklag (2012:210)  
Yrkestrafikförordning (2012:237)  
Taxitrafiklag (2012:211)  
Taxitrafikförordning (2012:238)  
Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)  
Lag (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands (Ju)  
Trafikskadelag (1975:1410) (Ju)  
Lag (1976:357) om motortävlingsförsäkring (Ju)  
Lag (1998:492) om biluthyrning  
Förordning (1998:780) om biluthyrning  
Förordning (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet  
Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.  
Lag (2007:1157) om yrkesförarkompetens  
Förordning (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter  
Lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete  
Förordning (1970:340) om skolskjutsning  
Väglag (1971:948)  
Förordning (1979:1036) om högsta pris för vissa lastbilstransporter  
Förordning (1979:1082) om lokala trafikföreskrifter i vissa fall  
Lag (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument  
Förordning (1990:1080) om tillfälliga bilförbud  
Lag (1998:493) om trafikskolor  
Förordning (2002:713) om försöksverksamhet med varierande högsta tillåtna hastighet

Förordning (2005:951) om försöksverksamhet med hastighetsbegränsning vid fordon som stannat för passagerares på- eller avstigning

Vägmärkesförordning (2007:90)

Lag (2009:121) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar

Militärtrafikförordning (2009:212)

### **Järnvägstrafik (N)**

Järnvägslag (2004:519)

Lag (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Lag (2011:725) om behörighet för lokförare

Lag (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

Förordning (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

### **Luftfart (N)**

Luftfartslag (2010:500)

Luftfartsförordning (2010:770)

Förordning (1986:172) om luftfartsregistret m.m.

Lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

### **Hälsa och sjukvård (S)**

#### **Hälsofarliga ämnen m.m. (S)**

Narkotikastrafflag (1968:64) (Ju)

Lag (1992:860) om kontroll av narkotika

Lag (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Alkohollag (2010:1622)

Tobakslag (1993:581)

Förordning (1933:78) angående beteckning för vissa slag av vin

### **Läkemedel och medicintekniska produkter (S)**

Läkemedelslag (1992:859)

Lag (2009:366) om handel med läkemedel

Lag (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel

Lag (1993:584) om medicintekniska produkter

Lag (2006:496) om blodsäkerhet

Lag (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler

Lag (2012:595) om införsel av och handel med sprutor och kanyler

### **Sjukvård (S)**

Abortlag (1974:595)

Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor

Lag (2001:499) om omskärelse av pojkar

Lag (1995:832) om obduktion m.m.

Lag (1995:831) om transplantation m.m.

Lag (2006:351) om genetisk integritet m.m.

Lag (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.

Lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

Patientsäkerhetslag (2010:659)

Lag (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall

Steriliseringslag (1975:580)

Begravningslag (1990:1144)

**Socialtjänst och socialförsäkring (S)**

Socialtjänstlag (2001:453)

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Socialförsäkringsbalk (2010:110)

Bidragsbrottslag (2007:612) (Fi)

**Miljö (M)****Miljöbalken (M)**

Miljöbalk (1998:808)

**Avgaser, buller, gatuhållning m.m. (M)**

Lag (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner

Avgasreningslag (2011:318)

Drivmedelslag (2011:319)

Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Terrängkörningslag (1975:1313)

Förordning (1993:1053) om användning av vattenskoter

Lag (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja (Ju)

Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

**Kärnteknisk verksamhet m.m. (M)**

Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Lag (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

Strålskyddslag (1988:220)

Atomansvarighetslag (1968:45) – kommer att ersättas av *lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor* den dag regeringen bestämmer

**Särskilda geografiska områden (M)**

Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Lag (2006:924) om Antarktis

**Producentansvar m.m. (M)**

Förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer

Förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar

Förordning (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor

Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier

Bilskrotningsförordning (2007:186)

## Jordbruk (L)

Lag (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter

Växtskyddslag (1972:318)

Förordning (2006:817) om växtskydd m.m.

Lag (1992:1684) om EG-gödselmedel

Lag (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter

Lag (1970:299) om skydd mot flyghavre

Utsädeslag (1976:298)

Förordning (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet

Lag (1975:417) om sambruksföreningar

Lag (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark

Lag (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark

Lag (1933:269) om ägofred

Byggningsabalk (1736:1231) (Ju)

Lag (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

## Skog (L)

Skogsvårdslag (1979:429)

Virkesmättningslag (1966:209)

## Fiske (L)

Fiskelag (1993:787)

Lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

**Jakt (L)**

Jaktlag (1987:259)

**Rennäringen (L)**

Rennäringslag (1971:437)

**Livsmedel och djur (L)**

Livsmedelslag (2006:804)

Lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Djurskyddslag (1988:534)

Lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

Epizootilag (1999:657)

Zoonoslag (1999:658)

Lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Lag (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.

Bisjukdomslag (1974:211)

Förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Förordning (1994:542) om utförsel av levande djur m.m.

Lag (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m.

Lag (2011:1070) om handel med sälprodukter

Förordning (1956:413) om klassificering av kött

Kungörelse (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken



### **Tullagstiftning (Fi)**

Lag (2000:1225) om straff för smuggling

Tullag (2000:1281)

Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

### **Skatt (Fi)**

Skattebrottslag (1971:69)

Vägtrafikskattelag (2006:227)

Lag (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon

Lag (1994:1776) om skatt på energi

Lag (1994:1563) om tobaksskatt

Lag (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror

Lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

### **Finansmarknad (Fi)**

Lag (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument

Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Lag (1992:1602) om valuta- och kreditreglering

Prisregleringslag (1989:978)

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank

Lag (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige

Sparbankslag (1987:619)

Lag (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag

Lag (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag  
Lag (1995:1570) om medlemsbanker  
Lag (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument  
Lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat  
Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar  
Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse  
Lag (2004:46) om investeringsfonder  
Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden  
Lag (2010:751) om betaltjänster  
Försäkringsrörelselag (2010:2043)  
Lag (2011:755) om elektroniska pengar

### **Spel (Fi)**

Lotterilag (1994:1000)  
Lag (1982:636) om anordnande av visst automatspel

### **Officiell statistik (Fi)**

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

### **Folkbokföring (Fi)**

Folkbokföringslag (1991:481)

### **Folkmord (Ju)**

Lag (1964:169) om straff för folkmord

## **Terrorism (Ju)**

Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott

Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

## **Kontaktförbud (Ju)**

Lag (1988:688) om kontaktförbud

## **Aktiebolag och andra associationsformer (Ju)**

Aktiebolagslag (2005:551)

Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar

Bostadsrättslag (1991:614)

Lag (1983:1046) om skyldighet för vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag att föra lägenhetsförteckning m.m.

Lag (2002:93) om kooperativ hyresrätt

Lag (2006:595) om europakooperativ

Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Stiftelselag (1994:1220)

Handelsregisterlag (1974:157)

## **Redovisning och revision (Ju)**

Årsredovisningslag (1995:1554)

Revisionslag (1999:1079)

Lag (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Revisorslag (2001:883)

**Förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde (Ju)**

Lag (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall

**Fastighetsbildning (Ju)**

Fastighetsbildningslag (1970:988)

**Hyresreglering m.m. (Ju)**

Jordabalk (1970:994)

Lag (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen

**Inkasso och kreditupplysning (Ju)**

Inkassolag (1974:182)

Kreditupplysningslag (1973:1173)

**Utsökning och konkurs (Ju)**

Utsökningsbalk (1981:774)

Konkurslag (1987:672)

Lag (1996:764) om företagsrekonstruktion

**Konsumentskydd (Ju)**

Resegarantilag (1972:204)

Konsumentkreditlag (2010:1846)

Lag (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt

Förordning (1993:969) om märkning av textilier

**Fastighetsmäklare (Ju)**

Fastighetsmäklarlag (2011:666)

**Hotell- och pensionatrörelse (Ju)**

Lag (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse

**Avveckling av fideikommiss (Ju)**

Lag (1963:583) om avveckling av fideikommiss

**Immateriella rättigheter (Ju)**

Lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Patentlag (1967:837)

Mönsterskyddslag (1970:485)

Firmalag (1974:156)

Lag (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter

Växtförädlarrättslag (1997:306)

Varumärkeslag (2010:1877)

Lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar

Lag (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m.

Lag (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar

Lag (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv (Ku)

**Sjöfynd och fornfynd (Ju)**

Lag (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (Ku)

## **Skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia (Ju)**

Lag (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

## **Rymdverksamhet (Ju)**

Lag (1982:963) om rymdverksamhet

## **Allmän ordning och säkerhet (Ju)**

Vapenlag (1996:67)

Vapenförordning (1996:70)

Lag (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål

Lag (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg

Ordningslag (1993:1617)

Lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Lag (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall

Fängelselag (2010:610)

Lag (1974:191) om bevakningsföretag

Lag (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

Förordning (1958:272) om tjänstekort

Lag (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov

## **Utlänningslagstiftning (Ju)**

Utlänningslag (2005:716)

Lag (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg (N)

Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

### **Tryckfrihet och yttrandefrihet (Ju)**

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

### **Skydd mot integritetskränkningar (Ju)**

Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning

Personuppgiftslag (1998:204)

Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (Fö)

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (Fö)

Lag (1978:800) om namn och bild i reklam

### **Elektroniska anslagstavlor (Ju)**

Lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

### **Processlagstiftning (Ju)**

Rättegångsbalk (1942:740)

Förvaltningsprocesslag (1971:291)

Lag (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Lag (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

## **Utbildning, forskning m.m. (U)**

Förordning (1995:1256) om mästarbrev för hantverkare

Lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor

Lag (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning

Lag (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

## **Radio, tv och film (Ku)**

Radio- och tv-lag (2010:696)

Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

Lag (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

## **Kampsport (Ku)**

Lag (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher

## **Arbete och anställning (A)**

Arbetsmiljölager (1977:1160)

Arbetstidslag (1982:673)

Lag (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

Lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

Lag (1993:440) om privat arbetsförmedling

Lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor

Lag (1991:1047) om sjuklön (S)

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare



**Ackreditering och teknisk kontroll (UD)**

Lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll

**Internationella sanktioner (UD)**

Lag (1996:95) om vissa internationella sanktioner

**Oriktigt ursprungsintyg i vissa fall (UD)**

Lag (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m.

**Skydd mot extraterritoriell lagstiftning (UD)**

Lag (1997:825) om EG:s förordning om skydd mot extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredje land

**Krigsmateriel m.m. (UD)**

Lag (1992:1300) om krigsmateriel

Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Lag (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Lag (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition

Krigshandelslag (1964:19)

**Försvar (Fö)**

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Lag (2006:545) om skyddsrum

Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Skyddslag (2010:305)

Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap

Lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation

Lag (1942:723) om skyddsympning inom försvarsväsendet (även S)

Lag (1952:270) om skyddsympning vid krig eller krigsfara m.m. (S)

Förfogandelag (1978:262)

Ransoneringslag (1978:268)

Lag (1992:1402) om undanförelse och förstöring

**Skydd mot olyckor m.m. (Fö)**

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lag (2006:263) om transport av farligt gods

## Förteckning över författningar som innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar

Utredningen har behandlat s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar i avsnitt 9.3.1. I förteckningen nedan anges de författningar som den 1 januari 2013 innehöll sådana kriminaliseringar och som utredningen vid en översiktlig bedömning anser bör komma i fråga för överväganden om sanktionsväxling. Författningar som *enbart* innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar har markerats med ett (B) efter författningens namn. Om sådan markering saknas innebär det alltså att författningen, vid sidan av förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar, även innehåller andra straffbestämmelser. I anslutning till varje författning ges även exempel på straffsanktioneringar som bör betraktas som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.

Förteckningen följer den indelning i områden som utredningen har använt sig av vid kartläggningen i kapitel 4 och som ofta sammanfaller med departementens indelningar. För varje område, och i vissa fall för enstaka författningar inom ett område, anges vilket departement som ansvarar för författningen eller författningarna. De förkortningar som används för att beteckna departementen är följande: Näringsdepartementet (N), Socialdepartementet (S), Miljödepartementet (M), Landsbygdsdepartementet (L), Justitiedepartementet (Ju), Utbildningsdepartementet (U), Kulturdepartementet (Ku), Arbetsmarknadsdepartementet (A), Utrikesdepartementet (UD) och Försvarsdepartementet (Fö).

## Forskning, innovation och näringsutveckling (N)

- *Minerallagen (1991:45)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bedriva undersökningsarbete i strid med bestämmelserna om krav på tillstånd eller koncession (15 kap. 6 §).
- *Mineralförordningen (1992:285)* (B). I förordningen straffbeläggs att underlåta att göra viss anmälan (57 §).
- *Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd utforska kontinentalsockeln eller utvinna naturtillgångar ur denna (11 §).
- *Kontinentalsockelförordningen (1966:315)* (B). I förordningen straffbeläggs att underlåta att göra viss anmälan (8 §).

## Marknad och konkurrens (N)

- *Lagen (1992:260) om utländska filialer m.m.* I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot en bestämmelse om skyldighet att i vissa fall anmäla föreståndare för näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare (29 §).
- *Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor*. I lagen straffbeläggs bl.a. att driva sådan yrkesmässig handel som omfattas av lagen utan att vara registrerad hos polismyndigheten, att underlåta att fullgöra föreskriven skyldighet att föra anteckningar om mottagna varor och på begäran tillhandahålla polismyndigheten dessa anteckningar m.m. (14 §).

## Energi (N)

- *Ellagen (1997:857)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot kravet på koncession eller mot villkor som en koncession förenats med (13 kap. 1 §).
- *Naturgaslagen (2005:403)* (B). I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot kravet på koncession eller mot villkor som en koncession förenats med (11 kap. 1 §).
- *Lagen (2011:1200) om elcertifikat*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot skyldighet att anmäla sig som kvotpliktig (7 kap. 1 §).

- *Lagen (1978:160) om vissa rörledningar*. I lagen straffbeläggs bl.a. att dra fram eller begagna ledning utan att inneha koncession, när sådan krävs (22 §).
- *Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bearbeta en torvfyndighet utan att ha erhållit bearbetningskoncession, när sådan krävs (40 § 2).
- *Förordningen (1994:795) om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränslen* (B). I förordningen straffbeläggs att påbörja uppförande av viss typ av kraftverk som huvudsakligen ska drivas med oljebränslen eller ändra ett visst kraftverk till utförande av viss drift utan att ha tillstånd.
- *Elberedskapslagen (1997:288)* (B). I lagen straffbeläggs att underlåta att göra anmälan innan en anläggning som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige eller inom en ort eller område uppförs, byggs om eller på annat sätt ändras (18 §).

### Elektronisk kommunikation m.m. (N)

- *Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*. I lagen straffbeläggs bl.a. att använda radiosändare utan tillstånd, när sådant krävs, och att använda radiosändare i strid med ett tillståndsvillkor (7 kap. 14 §).
- *Lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning*. I lagen straffbeläggs bl.a. att släppa ut utrustning i strid med krav angivna i föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt meddelat (11 §).

### Transport, trafik och infrastruktur (N)

#### Sjöfart (N)

- *Sjölagen (1994:1009)* (Ju). I lagen stadgas straff bl.a. för befälhavare som försummar att medföra vissa skeppshandlingar eller ett exemplar av denna lag (20 kap. 10 § 2).
- *Sjömanslagen (1973:282)*. I lagen stadgas straff för arbetsgivare eller befattningshavare som bryter mot kravet på att när en sjö-

man tillträder en befattning på fartyg förse honom med ett tjänstgöringsbesked (15 och 62 §§).

- *Fartygs säkerhetslagen (2003:364)*. I lagen stadgas straff bl.a. för den som underlåter att iaktta vissa uppgifts- och anmälningsskyldigheter som föreskrivits med stöd av lagen i fråga om t.ex. fartygs ankomst till och avgång från hamn (8 kap. 2 § 10 och 8 kap. 3 § 13).
- *Lagen om sjöfartsskydd (2004:487)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att använda fartyg eller hamnanläggning utan erforderliga certifikat (23–24 §§).
- *Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot en föreskrift om skyldighet att rapportera utsläpp m.m. (10 kap. 4 § 3), att underlåta att lämna uppgifter om lösningsmedel i oljehaltigt vatten (10 kap. 5 § 2) eller att underlåta att föranmäla avlämning av avfall (10 kap. 5 § 5).
- *Fartygsregisterförordningen (1975:927) (Ju)*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att bryta mot viss anmälningsskyldighet, t.ex. avseende ändring av förhållanden som ska redovisas i fartygsregistret (7 kap. 7 §).
- *Förordningen (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering (Ju)*. I förordningen anges att märkning av registrerat fartyg inte får göras otydlig eller döljas (7 §). Vidare får inte på registrerat fartyg anbringas beteckning som kan förväxlas med föreskriven märkning (8 §). Dessa bestämmelser är straffsanktionerade i lagen (11 §).
- *Lagen (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m. (B)*. I lagen straffbeläggs bl.a. underlåtenhet att anmäla båt för avregistrering i vissa fall (8 §).
- *Sjötrafikförordningen (1986:300)*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon inrätta andra sjösäkerhetsanordningar för sjöfarten än de som nämns i 3 kap. 1 § (5 kap. 1 § b 4).
- *Lagen (1932:55) om viktmärkning i vissa fall av gods som skall inlastas å fartyg*. I lagen stadgas straff för den som är ansvarig för viktmärkningen om viktuppgift saknas, om bruttovikten är får lågt angiven m.m. (3 §).

- *Svävarfartsförordningen (1986:305)*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att använda en svävare utan föreskrivet tillstånd eller godkännande eller i strid med ett meddelat villkor (15 § 1).
- *Förordningen (1994:1162) om skeppsmätning (B)*. Enligt förordningen straffas bl.a. den som låter bli att göra en anmälan om mätning av fartyget (37 §).
- *Förordningen (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att underlåta att göra en anmälan om ett höghastighetsfartyg innan det sätts i trafik till eller från en svensk hamn (7 § 1).
- *Fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)*. I förordningen stadgas att ombordvarande personal ska antecknas i en besättningslista. Befälhavare eller redare ska se till att listan förvaras ombord på fartyget och i land och sparas ombord på fartyget eller i land i minst tre år. Befälhavare eller redare ska se till att listan är ordnas så att den aktuella besättningen för varje tidpunkt lätt kan utläsas och hålla den tillgänglig för tillsynsmyndigheten (36 §). Dessa bestämmelser är straffsanktionerade (37 §).
- *Mönstringslagen (1983:929)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att underlåta att till sjömansregistret rapportera när en sjöman tillträder eller frånträder en befattning ombord (29 §).
- *Lagen (1998:958) om vilotid för sjömän*. I lagen stadgas att befälhavare ska se till att det finns en arbetsordning. Denna ska innehålla uppgifter om sjömannens tjänsteschema till sjöss och i hamn samt om den minsta vilotid som föreskrivs enligt gällande bestämmelser eller kollektivavtal. Arbetsordningen ska anslås på en väl synlig och lättillgänglig plats ombord (9 §). Dessa bestämmelser är straffsanktionerade (14 §).
- *Lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg*. Enligt lagen straffas bl.a. den befälhavare som utan tillstånd företar en resa med ett fartyg trots att tillstånd krävs eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte iakttar villkoren för ett sådant tillstånd (4 §).
- *Lagen (2003:367) om lastning och lossning av bulkfartyg*. Enligt lagen straffas bl.a. den terminalrepresentant som inte fullgör sin skyldighet att anmäla sådana uppenbara brister ombord på ett bulkfartyg och andra sådana omständigheter som kan äventyra säkerheten vid lastning eller lossning av fasta bulklaster (19 § 3).

- *Lagen (2006:1209) om hamnskydd*. Enligt lagen straffas bl.a. den hamninnehavare eller hamnskyddsorgan som utövar verksamhet i en hamn utan att ha en godkänd hamnskyddsplan (7 kap. 1 §).

### Vägtrafik (N)

- *Trafikförordningen (1998:1276)*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd eller i strid med ett sådant tillstånd anordna tävling på väg (14 kap. 1 §).
- *Lagen (2001:558) om vägtrafikregister*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bruka ett fordon, som inte är uttryckligen undantaget, utan att fullgöra registerplikten (29 §).
- *Förordningen (2001:650) om vägtrafikregister*. I förordningen straffbeläggs bl.a. att bruka ett fordon, som inte är uttryckligen undantaget, i internationell vägtrafik i Sverige utan att detta är registrerat i en främmande stat (17 kap. 1 § 1).
- *Yrkestrafiklagen (2012:210)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bedriva yrkesmässig trafik utan tillstånd och att bryta mot villkor som har meddelats i ett tillstånd (5 kap. 1 §).
- *Yrkestrafikförordningen (2012:237)*. I förordningen straffsanktioneras bl.a. viss anmälningsskyldighet (6 kap. 1 §).
- *Taxitrafiklagen (2012:211)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bedriva taxitrafik utan tillstånd och att bryta mot villkor som har meddelats i ett tillstånd (5 kap. 1 §).
- *Taxitrafikförordningen (2012:238)*. I förordningen straffsanktioneras bl.a. viss anmälningsskyldighet (7 kap. 1 §).
- *Förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)*. I förordningen straffbeläggs bl.a. överträdelse av krav på tillstånd och certifikat (4 §).
- *Trafikskadelagen (1975:1410) (Ju)*. Enligt lagen straffas bl.a. den som saknar trafikförsäkring när motordrivet fordon som inte är registrerat i vägtrafikregistret eller som är avställt brukas i trafik här i landet (36 §).
- *Lagen (1998:492) om biluthyrning*. I lagen straffbeläggs bl.a. att driva uthyrningsverksamhet utan tillstånd (20 §).



- *Förordningen (1998:780) om biluthyrning* (B). I förordningen straffbeläggs bl.a. att bryta mot skyldigheten att anmäla fordon med en totalvikt på över 3,5 ton som avses att användas i rörelsen (14 §).
- *Lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utföra gods- eller persontransporter utan att vara berättigad till det enligt lagen (11 kap. 1 §).
- *Väglagen (1971:948)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot ett förbud om att en enskild körväg inte får anslutas till allmän körväg utan väghållningsmyndighetens tillstånd (71 §).
- *Lagen (1998:493) om trafikskolor* (B). I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd driva trafikskola (9 §).
- *Lagen (2009:121) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terrängbjulingar* (B). Enligt lagen straffas den som utan tillstånd driver utbildning som avses i lagen (8 §).
- *Militärtrafikförordningen (2009:212)*. I förordningen straffsanktioneras att inte inom föreskriven tid göra en anmälan rörande vissa förhållanden (8 kap. 6 §).

### Järnvägstrafik (N)

- *Järnvägslagen (2004:519)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd driva verksamhet som är tillståndspliktig enligt lagen (10 kap. 1 § 1).
- *Lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg*. I lagen straffbeläggs bl.a. att driva spåranslagningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet utan tillstånd (29 §).

### Luftfart (N)

- *Luftfartslagen (2010:500)*. I lagen föreskrivs att det krävs tillstånd för bl.a. att inrätta eller bygga om en flygplats (6 kap. 5 §) och att en flygplats inte får tas i bruk innan den har godkänts och meddelats drifttillstånd (6 kap. 8 §). Det stadgas straff för den som bryter mot dessa bestämmelser (13 kap. 4 § 12).

- *Luftfartsförordningen (2010:770)*. Enligt förordningen ska luftfartyg märkas genom målning eller på annat likvärdigt sätt. Transportstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om märkning (2 kap. 7 §). I lagen straffbeläggs att bryta mot denna bestämmelse om märkning eller mot föreskrifter om märkning meddelade av Transportstyrelsen (13 kap 1 § 3).
- *Förordningen (1986:172) om luftfartsregistret m.m.* I förordningen straffsanktioneras bl.a. underlåtenhet att fullgöra anmälningskyldighet enligt förordningen (39 § 2).

## Hälsa och sjukvård (S)

### Hälsofarliga ämnen

- *Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd bedriva viss verksamhet (13 § 1).
- *Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor*. Enligt lagen straffas bl.a. den som utan tillstånd överlåter, framställer, förvärvar i överlåtelssyfte, bjuder ut till försäljning eller innehar varor som avses i lagen (4 §).
- *Alkohollagen (2010:1622)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att, utan att ha rätt till det enligt lagen, tillverka sprit eller alkoholdrycker och att utan tillstånd sälja sprit eller alkoholdrycker (11 kap. 1 § 1 och 3 § 1).
- *Tobakslagen (1993:581)*. Enligt lagen måste näringsidkare som vill tillhandahålla tobaksvaror för försäljning först anmäla försäljningen till kommunen (12 c §). Kommunen har möjlighet att vid allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelserna i lagen förbjuda en näringsidkare att fortsätta försäljningen av tobaksvaror (20 a §). Överträdelse av kravet på anmälan är straffsanktionerad, liksom överträdelse av meddelat försäljningsförbud (27 §).
- *Förordningen (1933:78) angående beteckning för vissa slag av vin (B)*. I förordningen föreskrivs att drycker inte får benämnas vin eller motsvarande ord på främmande språk om de är framställda av annat än saft av färska druvor (1 §). Bestämmelsen är straffsanktionerad (2 §).

## Läkemedel och medicintekniska produkter (S)

- *Läkemedelslagen (1992:859)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot de krav på godkännande för försäljning, registrering m.m. som uppställs i lagen och i en EU-förordning för att ett läkemedel ska få säljas (26 §). Vidare straffbeläggs bl.a. att bryta mot lagens föreskrifter om att det krävs tillstånd för att ha rätt att bedriva yrkesmässig tillverkning av läkemedel samt importera läkemedel (26 §).
- *Lagen (2009:366) om handel med läkemedel*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd bedriva detaljhandel med vissa läkemedel (9 kap. 1 § 1).
- *Lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel*. Enligt lagen får inte näringsidkare bedriva detaljhandel som avses i lagen utan att först ha anmält handeln till Läkemedelsverket (9 §). I 24 § straffbeläggs att bryta mot denna anmälningsskyldighet (24 §).
- *Lagen (2006:496) om blodsäkerhet (B)*. I lagen stadgas straff för den som bedriver blodverksamhet utan tillstånd (29 §).
- *Lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler (B)*. I lagen straffbeläggs att utan tillstånd bedriva vävnadsinrättning (34 §).
- *Lagen (2012:595) om införsel av och handel med sprutor och kanyler*. I lagen föreskrivs att handel i Sverige med sprutor och kanyler bl.a. får bedrivas av den som har anmält handeln till den myndighet som regeringen bestämmer (3 §). Anmälningsskyldigheten är straffsanktionerad (9 §).

## Sjukvård (S)

- *Lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.* I lagen straffsanktioneras bl.a. viss anmälningsskyldighet i samband med inrättande av en biobank (6 kap. 1 §).
- *Patientsäkerhetslagen (2010:659)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att påbörja viss verksamhet utan att först ha gjort föreskriven anmälan (10 kap. 1 §).

### Socialtjänst och socialförsäkring (S)

- *Socialtjänstlagen (2001:453)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd driva verksamhet i form av hem för vård eller boende (16 kap. 6 §).
- *Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (B)*. I lagen föreskrivs att det krävs tillstånd för att bedriva bl.a. viss verksamhet med personlig assistans och annan verksamhet såsom boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför hemmet (23 §). Tillståndskravet är straffsanktionerat (28 §).
- *Socialförsäkringsbalken (2010:110)*. I lagen föreskrivs bl.a. att arbetsgivare eller arbetsföreståndare som har fått kännedom om en inträffad arbetsskada är skyldig att omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan (42 kap. 10 §). I lagen stadgas straff för den arbetsgivare eller arbetsföreståndare som underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten i fråga om arbetsskada (115 kap. 3 §).

### Miljö (M)

#### Miljöbalken (M)

- *Miljöbalken (1998:808)*. I miljöbalken stadgas straff bl.a. för den som transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall (29 kap. 4 a §).

#### Avgaser, buller, gatuhållning m.m. (M)

- *Lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner*. I lagen straffbeläggs bl.a. att förse en motor till en mobil maskin med märke om att den överensstämmer med ett EU-typgodkännande trots att så inte är fallet (14 §).
- *Avgasreningslagen (2011:318)*. I lagen stadgas straff bl.a. för den som inte tillhandahåller sådan information om reparation och underhåll av fordon som har betydelse för fordonets avgas-

rening och därigenom bryter mot artikel 6 i förordningen (EG) nr 715/2007 eller artikel 6 i förordning (EG) nr 595/2009 (38 § 2).

- *Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatubehållning och skyltning.* Enligt lagen får tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål inte finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer (6 §). Tillståndskravet är straffsanktionerat (14 § 2).
- *Lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja (B).* I lagen straffbeläggs bl.a. att underlåta att fullgöra uppgiftsskyldighet (5 §).
- *Lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.* I lagen straffbeläggs bl.a. att driva en verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser utan att verksamheten omfattas av ett tillstånd eller en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan enligt det som krävs i lagen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen (8 kap. 1 § 1).

#### Kärnteknisk verksamhet (M)

- *Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.* I lagen straffsanktioneras bl.a. bedrivande av kärnverksamhet utan tillstånd och åsidosättande av viss anmälningskyldighet (25 §).
- *Strålskyddslagen (1988:220).* I lagen föreskrivs att tillstånd krävs för att tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, deponera, återvinna eller återanvända ett radioaktivt ämne eller ett material som innehåller radioaktiva ämnen (20 § 1). Tillståndskravet är straffsanktionerat (36 § 1).

#### Särskilda geografiska områden (M)

- *Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.* I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot kravet på tillstånd i vissa fall för att i den ekonomiska zonen få utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar (16 § 2).

- *Lagen (2006:924) om Antarktis*. Enligt lagen är det, med undantag från överflygning eller utövande av sådan rätt till fri sjöfart som följer av folkrätten om det fria havet, förbjudet att utan tillstånd enligt lagen vistas eller bedriva verksamhet i Antarktis (3 §). I lagen stadgas straff för den som bryter mot förbudet att inte inneha tillstånd vid vistelse eller bedrivande verksamhet i Antarktis (34 § 1).

#### **Producentansvar m.m. (M)**

- *Förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer*. I förordningen straffbeläggs upplysningsskyldighet (16 § 2).
- *Förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter*. I förordningen straffas den som inte fullgör sin skyldighet att se till att elektriska och elektroniska produkter är märkta med viss symbol och med vissa uppgifter (31 § 1).
- *Förordningen (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor*. I förordningen finns bestämmelser om att producenter som säljer radioaktiva produkter i Sverige måste se till att produkterna är märkta med vissa uppgifter och viss information (7 §). Det är straffbelagt att inte fullgöra dessa skyldigheter om märkning (18 § 1).
- *Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier*. I förordningen föreskrivs att producenten ska se till att batterierna som denne släpper ut på marknaden är märkta med vissa uppgifter och viss information (13 §). Det är straffbelagt att inte fullgöra dessa skyldigheter om märkning (32 § 1).

#### **Jordbruk (L)**

- *Växtskyddslagen (1972:318)*. Enligt lagen straffas bl.a. den som inte gör en anmälan om att vissa växtskadegörare angripit växt eller växtodling på mark som han eller hon äger eller brukar eller växter eller växtprodukter i lager som han eller hon innehar till försäljning till andra konsumenter (10 § 1).

- *Lagen (1992:1684) om EG-gödselmedel (B)*. I lagen straffbeläggs att marknadsföra produkter under beteckningen EG-gödselmedel utan att de villkor för detta som föreskrivs i EG:s förordning om gödselmedel eller med stöd av 2 § är uppfyllda (9 §).
- *Utsädeslagen (1976:298)*. I utsädeslagen straffbeläggs att överträda föreskrifter som med stöd av bemyndiganden i lagen har meddelats angående bl.a. krav på certifiering för att utsäde av visst slag ska få säljas och krav på anmälningsskyldighet för den som yrkesmässigt förpackar eller saluför utsäde (8 §).
- *Förordningen (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet*. I förordningen finns bestämmelser om att trädgårdsväxter inte får saluföras yrkesmässigt eller säljas om inte växterna uppfyller de fordringar om sundhet, sortäkthet och kvalitet som Statens jordbruksverk föreskriver (1 §). Vid yrkesmässig handel med dessa växter ska dessa i alla handelsled vara försedda med vissa uppgifter (2 §). Dessa bestämmelser är straffsanktionerade (9 §).

### Skog (L)

- *Skogsvårdslagen (1979:429)*. I lagen stadgas att om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) krävs vid förvärv av fastighet, får förvärvaren inte påbörja avverkning förrän sådant tillstånd meddelats (10 a §). Det är straffbelagt att bryta mot denna bestämmelse (38 § 1).

### Fiske (L)

- *Fiskelagen (1993:787)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan någon myndighets tillstånd enligt lagen fiska där sådant tillstånd behövs (37 § 2).

### Jakt (L)

- *Jaktlagen (1987:259)*. Enligt lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet i fråga om vilt som har fällt under jakt, vilt som ska tillfalla staten och vilt som varit inblandat i samman-

stötning med ett motorfordon (26 § 1–3). I lagen straffbeläggs bl.a. underlåtenhet att fullgöra anmälningskyldighet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av ovan nämnda bestämmelser, om gärningen inte är belagd med straff i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (45 § 2).

### Livsmedel och djur (L)

- *Livsmedelslagen (2006:804)*. Enligt lagen är det förbjudet att på marknaden släppa ut livsmedel som inte uppfyller vissa krav och villkor (10 §). I lagen straffbeläggs att bryta mot detta förbud (29 § 2).
- *Lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter*. Enligt lagen är det förbjudet att använda eller på marknaden släppa ut foder i vissa fall (8 §). I lagen straffbeläggs att bryta mot detta förbud (29 § 2).
- *Djurskyddslagen (1988:534)*. I lagen föreskrivs att tillstånd krävs för en mängd olika verksamheter som bedrivs yrkesmässigt eller i större omfattning (16 §). Det är straffbelagt att bryta mot tillståndskravet (36 §).
- *Lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter*. I lagen stadgas att en anträffad lös hund under vissa omständigheter får dödas av den som äger eller vårdar landsbruksdjur för att förhindra skada på dessa. Om en hund dödas måste detta anmälas till polismyndighet (14 §). Enligt lagen straffas den som inte gör denna anmälan (23 § 2).
- *Epizootilagen (1999:657)*. Enligt lagen ska den som har anledning att misstänka att en epizootisk sjukdom har drabbat djur i hans vård omedelbart anmäla detta till distriktsveterinären eller annan veterinär (2 § första stycket). Det är straffbelagt att underlåta att göra en sådan anmälan (20 § 1).
- *Zoonoslagen (1999:658)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot föreskrifter om skyldighet att föra vissa anteckningar (2 och 12 §§).
- *Lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.* I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot föreskrifter om skyldighet att anmäla viss verksamhet (6 § första stycket).



- *Bisjukdomslagen (1974:211)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att underlåta att göra anmälan om vissa bisjukdomar (8 § 1).
- *Förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.* I förordningen anges att Jordbruksverket bl.a. får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om andra villkor för införsel av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som används vid hantering av djur (3 §). Det är straffbelagt att bryta mot sådana föreskrifter (20 § andra stycket).
- *Förordningen (1956:413) om klassificering av kött*. Enligt förordningen får bl.a. visst kött inte ha särskilda benämningar (6 §). Det är straffbelagt att bryta mot förbudet (12 §).

### Tullagstiftning (Fi)

- *Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen*. I lagen straffbeläggs bl.a. att inte göra en viss anmälan av en i lagen angiven vara (19 § 1).

### Finansmarknaden (Fi)

- *Prisregleringslagen (1989:978)*. I lagen föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som säljer en viss vara eller utför en viss tjänst inte utan tillstånd får överskrida det pris (stoppris) som han tillämpade för leverans av varan eller utförande av tjänsten den dag som anges i föreskriften (prisstoppsdagen) (14 §). Enligt lagen straffas den som tar ut ett högre pris än det som medgetts i en föreskrift, ett tillstånd eller ett beslut (39 § 1).
- *Lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering (B)*. I lagen straffbeläggs att låta bli att lämna uppgift eller lämna oriktig uppgift i samband med fullgörande av viss uppgiftsskyldighet (15 §).

## Spel (Fi)

- *Lotterilagen (1994:1000)* (B). I lagen straffbeläggs att olovligen anordna lotteri eller olovligen inneha penningautomat, värdeautomat eller varuspelsautomat (54 §).
- *Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel* (B). Enligt lagen krävs tillstånd för att få anordna visst automatspel eller ställa upp en spelautomat i lokal eller på vissa platser (3 §). Tillståndskravet är straffsanktionerat (9 §).

## Folkbokföring (Fi)

- *Folkbokföringslagen (1991:481)* (B). Enligt 25 och 26 §§ i lagen föreligger en viss anmälningsskyldighet vid exempelvis flyttning. I lagen straffbeläggs att inte fullgöra denna anmälningsskyldighet (43 §).

## Inkasso och kreditupplysning (Ju)

- *Inkassolagen (1974:182)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan föreskrivet tillstånd vidta en åtgärd som innebär inkassoverksamhet enligt lagen (17 § 1).
- *Kreditupplysningslagen (1973:1173)*. I lagen föreskrivs att kreditupplysningsverksamhet endast får bedrivas efter tillstånd av Datainspektionen (3 § första stycket). Straffansvar inträder för den som utan ett sådant tillstånd bedriver kreditupplysningsverksamhet (19 § 1).

## Fastighetsmäklare (Ju)

- *Fastighetsmäklarlagen (2011:666)* (B). Enligt lagen ska varje fastighetsmäklare, med undantag för de i lagen undantagna, vara registrerad hos Fastighetsmäklarinspektionen (5 §). I lagen stadgas straffansvar för den som yrkesmässigt förmedlar fastigheter i strid mot vad som föreskrivs om registrering i den nämnda bestämmelsen (31 §).

### Hotell- och pensionatrörelse (Ju)

- *Lagen (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse.* Det krävs tillstånd för att driva hotell- och pensionatrörelse enligt lagen (2 §). Tillståndskravet är straffsanktionerat (16 § a).

### Avveckling av fideikommiss (Ju)

- *Lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss (B).* I lagen föreskrivs straffansvar för den som försummar att till fideikommissnämnden inom en månad efter fideikommissinnehavaren avlidit anmäla dödsfallet (39 §).

### Sjöfynd och fornfynd (Ju)

- *Lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd.* I lagen straffbeläggs underlåtenhet att göra anmälan av visst fynd (8 §).
- *Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (Ku).* Enligt lagen ska den som påträffar fornfynd snarast anmäla fornfyndet hos Riksantikvarieämbetet, länsstyrelse, länsmuseum eller polismyndighet (2 kap. 5 §). Anmälningsskyldigheten är straffsanktionerad (2 kap. 21 a § 1).

### Rymdverksamhet (Ju)

- *Lagen (1982:963) om rymdverksamhet (B).* I lagen straffbeläggs att utan erforderligt tillstånd bedriva rymdverksamhet eller att åsidosätta villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd (5 §).

### Allmän ordning och säkerhet (Ju)

- *Lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg.* I lagen straffbeläggs bl.a. att bedriva yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg utan tillstånd eller utan att godkänd föreståndare finns (7 § 1).

- *Ordningsslagen (1993:1617)*. Enligt lagen är det bl.a. förbjudet att utan tillstånd av trafikföretag inom dess område eller på dess färdmedel medföra egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka väsentlig olägenhet (4 kap. 6 § 1). Förbudet är straffsanktionerat (4 kap. 10 §).
- *Lagen (1974:191) om bevakningsföretag*. I lagen straffbeläggs att utan auktorisation bedriva sådan verksamhet som föreskrivs i lagen eller att lämna osann uppgift vid uppfyllande av uppgiftsskyldigheten till länsstyrelsen (14 §).
- *Lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. (B)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot kravet på tillstånd för att få bedriva larminstallationsverksamhet (11 §).

### Utlänningslagstiftning (Ju)

- *Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll*. I lagen straffbeläggs viss anmälningsplikt som beslutats med stöd av lagen (23 § 3).

### Tryckfrihet och yttrandefrihet (Ju)

- *Lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot vad som föreskrivs i kapitel 3 om skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare (3 kap. 30 §).

### Skydd mot integritetskränkningar (Ju)

- *Personuppgiftslagen (1998:204)*. I lagen straffbeläggs viss anmälningskyldighet (49 § d).

### Utbildning, forskning m.m. (U)

- *Lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (B)*. I lagen föreskrivs att viss forskning endast får utföras av den som har godkänts vid en etikprövning. Ett sådant god-

kännande får förenas med villkor (6 § första stycket). Straffansvar inträder för den som bryter mot ovannämnda bestämmelse eller mot ett villkor som godkännandet förenats med (38 §).

### Radio, tv och film (Ku)

- *Radio- och tv-lagen (2010:696)*. I lagen straffbeläggs bl.a. att sända program utan tillstånd där sådant krävs enligt lagen (17 kap. 1 §).
- *Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*. Enligt lagen ska den som blir innehavare av en TV-mottagare och som är avgiftsskyldig för innehavet senast 15 dagar därefter anmäla innehavet till RIKAB (8 § första stycket). I lagen straffbeläggs bl.a. underlåtenhet att fullgöra denna anmälningskyldighet (22 § 1).

### Kampsport (Ku)

- *Lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher*. I lagen föreskrivs att tillstånd krävs för att anordna tävlings-, tränings- eller uppvisningsmatch i kampsport som tillåter deltagarna att med slag, sparkar eller annat våld avsiktligt träffa motståndarens huvud (kampsportsmatch) (1 § första stycket). Tillståndet får förenas med villkor (3 §). I lagen straffbeläggs bl.a. att anordna kampsportsmatch utan tillstånd eller i strid med villkor som tillståndet förenats med (13 § 1).

### Arbete och anställning (A)

- *Lagen (1991:1047) om sjuklön (B)(S)*. Enligt lagen ska arbetsgivare till Försäkringskassan anmäla sjukdomsfall som ger honom eller henne rätt till sjuklön, om sjukperioden och anställningen fortsätter efter sjuklöneperiodens utgång (12 § första stycket första meningen). Anmälningskyldigheten är straffsanktionerad (19 §).

- *Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (B)*. I lagen stadgas att om en förening eller organisation utan att vara registrerade 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 straff (116 §).

### **Ackreditering och teknisk kontroll (UD)**

- *Lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll*. I lagen straffbeläggs överträdelser av vissa bestämmelser om när CE-märkning av en produkt får göras (17 §).

### **Krigsmateriel m.m. (UD)**

- *Lagen (1992:1300) om krigsmateriel*. I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot bestämmelser om krav på tillstånd och anmälningskyldighet (25 § 1 och 27 § 2).
- *Lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd*. I lagen straffbeläggs bl.a. att utan tillstånd exportera eller överföra vissa produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahålla förmedlingstjänster för sådana varor (18–19 §§).
- *Lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.* I lagen straffbeläggs bl.a. att utan nödvändigt tillstånd tillhandahålla eller ta emot tekniskt bistånd i vissa fall. (3 §).

### **Försvar (Fö)**

- *Lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation*. I lagen straffbeläggs bl.a. att överträda kravet på tillstånd i vissa fall för att utföra sjömätning inom Sveriges sjöterritorium (9 §).
- *Ransoneringslagen (1978:268)*. I lagen stadgas att regeringen får, om det är nödvändigt för viss hushållning eller för viss kontroll av reglering, föreskriva att viss förnödenhet inte får frambringas, tillverkas, beredas, användas eller yrkesmässigt köpas eller säljas

av annan än den som fått tillstånd (7 §). I lagen straffbeläggs bl.a. att bryta mot föreskrift, åläggande, förbud eller villkor som gäller enligt eller som har meddelats med stöd av nämnda bestämmelse (44 § 1).

- *Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.* Enligt lagens bestämmelser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förelägga den som äger eller innehar egendom att föra undan eller förstöra den. Om det är lämpligt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i stället besluta att egendomen ska föras undan eller förstöras av en statlig myndighet. Vidare stadgas att om den som fått ett sådant föreläggande inte kan följa detta ska han genast anmäla detta till den som meddelat föreläggandet (8 §). Straffansvar föreskrivs i lagen för den som inte fullgör dessa skyldigheter (17 §).

# Förteckning över specialstraffrättsliga författningar som innehåller straffbestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande

I förteckningen anges samtliga författningar utanför brottsbalken som den 1 januari 2013 innehöll straffbestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande.

Författningarna har delats in i ett antal områden, ofta sammanfallande med departementens indelningar. För varje område, och i vissa fall för enstaka författningar inom ett område, anges vilket departement som ansvarar för författningen eller författningarna. De förkortningar som används för att beteckna departementen är följande: Näringsdepartementet (N), Socialdepartementet (S), Miljödepartementet (M), Landsbygdsdepartementet (L), Justitiedepartementet (Ju), Utbildningsdepartementet (U), Kulturdepartementet (Ku), Arbetsmarknadsdepartementet (A), Utrikesdepartementet (UD) och Försvarsdepartementet (Fö).

Områdena och författningarna är förtecknade i den ordning som de har redovisats i kartläggningen i kapitel 4.

## **Forskning, innovation och näringsutveckling (N)**

Minerallag (1991:45) (15 kap. 6 §)

Lag (1966:314) om kontinentalsockeln (11 §)

Lag (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktundersökning och brunnsborrning (6 §)



## Marknad och konkurrens (N)

Lag (1992:160) om utländska filialer (29 a §)

Lag (1999:271) om handel med begagnade varor (14 §)

## Energi (N)

Lag (2011:1200) om elcertifikat (7 kap. 2 §)

Lag (1978:160) om vissa rörledningar (22 §)

Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter (40 §)

Oljekrislag (1975:197) (19 §)

## Regional tillväxt (N)

Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag (14 §)

## Transport, trafik och infrastruktur (N)

### Sjöfart (N)

Fartygssäkerhetslag (2003:364) (8 kap. 2 §)

Lag (2004:487) om sjöfartsskydd (23 §)

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (5 §)

Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled (78 §) (Ju)

Lag (1932:55) om viktmärkning i visst fall av gods som skall inlastas å fartyg (3 §)

Förordning (1997:1121) om farledsavgift (11 §)

Lag (1998:958) om vilotid för sjömän (14 §)

Barlastvattenlag (2009:1165) (ännu ej i kraft) (8 kap. 5 §)

**Vägtrafik (N)**

Fordonsförordning (2009:211) (5 §)

Förordning (2001:650) om vägtrafikregister (17 kap. 4 §)

Körkortsförordning (1998:980) (9 kap. 2 §)

Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. (9 kap. 2 §)

Förordning (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter (19 b §)

Lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (26 §)

Militärtrafikförordning (2009:212) (8 kap. 6 §)

**Järnvägstrafik (N)**

Lag (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik (27 §)

**Luftfart (N)**

Luftfartslag (2010:500) (13 kap. 4 §)

Förordning (1986:172) om luftfartregister m.m. (39 §)

**Hälsa och sjukvård (S)****Hälsofarliga ämnen m.m. (S)**

Lag (1992:860) om kontroll av narkotika (13 §)

**Sjukvård (S)**

Lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa (31 §)

**Socialtjänst och socialförsäkring (S)**

Socialförsäkringsbalk (2010:110) (25 kap. 12 §)

Bidragsbrottslag (2007:612) (2 §) (Fi)

**Miljö (M)****Miljöbalken (M)**

Miljöbalk (1998:808) (29 kap. 5 §)

**Avgaser, buller, gaturenhållning m.m. (M)**

Avgasreningslag (2011:318) (38 §)

Lag (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja (5 §) (Ju)

Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (8 kap. 1 §)

**Kärnteknisk verksamhet m.m. (M)**

Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (27 §)

Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (19 §)

Lag (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (7 §)

Strålskyddslag (1988:220) (37 §)

**Särskilda geografiska områden (M)**

Lag (2006:924) om Antarktis (34 §)

**Jordbruk (L)**

Lag (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter (13 §)

Utsädeslag (1976:298) (7 §)

**Rennäring (L)**

Rennäringslag (1971:437) (95 §)

**Livsmedel och djur (L)**

Zoonoslag (1999:658) (12 §)

Kungörelse (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken (4 §)

**Tullagstiftning (Fi)**

Lag (2000:1225) om straff för smuggling (3 §)

**Skatt (Fi)**

Skattebrottslag (1971:69) (2 §)

Lag (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror (9 §)

**Finansmarknad (Fi)**

Lag (1992:1602) om valuta- och kreditgivning (2 kap. 8 §)

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank (11 kap. 3 §)

Lag (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige (10 kap. 6 §)

Sparbankslag (1987:619) (12 kap 1 §)

Lag (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag (8 kap. 5 b §)

Lag (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (8 kap. 5 b §)

Lag (1995:1570) om medlemsbanker (14 kap. 1 §)

**Officiell statistik (Fi)**

Lag (2001:99) om den officiella statistiken (25 §)

**Aktiebolag och andra associationsformer (Ju)**

Aktiebolagslag (2005:551) (30 kap. 2 §)

Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar (16 kap. 1 a §)

Bostadsrättslag (1991:614) (10 kap. 3 §)

Stiftelselag (1994:1220) (9 kap. 12 §)

Handelsregisterlag (1974:157) (23 §)

**Redovisning och revision (Ju)**

Årsredovisningslag (1995:1554) (8 kap. 3 b §)

Revisionslag (1999:1079) (40 a §)

**Inkasso och kreditupplysning (Ju)**

Inkassolag (1974:182) (17 §)

Kreditupplysningslag (1973:1173) (19 §)

**Konsumentskydd (Ju)**

Resegarantilag (1972:204) (14 §)

**Sjöfynd och fornfynd (Ju)**

Lag (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd (8 §)

## Allmän ordning och säkerhet (Ju)

Lag (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg (7 §)

Ordningslag (1993:1617) (2 kap. 29 §)

Lag (1974:191) om bevakningsföretag (14 §)

Förordning (1958:272) om tjänstekort (12 §)

## Utlänningslagstiftning (Ju)

Utlänningslag (2005:716) (20 kap. 6 §)

## Tryckfrihets och yttrandefrihet (Ju)

Tryckfrihetsförordning (1949:105) (5 kap. 13 §)

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) (3 kap. 13 §)

Lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (3 kap. 25 §)

## Skydd mot integritetskränkningar (Ju)

Personuppgiftslag (1998:204) (49 §)

Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (6 kap. 2 §) (Fö)

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (6 kap. 2 §) (Fö)

## Processlagstiftning (Ju)

Lag (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (10 §)

**Radio, tv och film (Ku)**

Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (22 §)

**Kampsport (Ku)**

Lag (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher (13 §)

**Arbete och anställning (A)**

Arbetsmiljölagen (1977:1160) (8 kap. 2 §)

Arbetstidslagen (1982:673) (24 §)

Lag (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete (19 §)

Lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (19 §)

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (6 §)

**Oriktigt ursprungsintyg i vissa fall (UD)**

Lag (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m. (1 §)

**Skydd mot extraterritoriell lagstiftning (UD)**

Lag (1997:825) om EG:s förordning om skydd mot extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredje land (2 §)

**Krigsmateriel m.m. (UD)**

Lag (1992:1300) om krigsmateriel (27 §)

Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (22 §)

**Försvar (Fö)**

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt (10 kap. 5 §)

Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (5 kap. 1 §)

Skyddslag (2010:305) (31 §)

Förfogandelag (1978:262) (52 §)

Ransoneringslag (1978:268) (44 §)

**Skydd mot olyckor m.m. (Fö)**

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (10 kap. 3 §)

Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (28 §)



# 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]