

Lagrådsremiss

Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 oktober 2025

Gunnar Strömmer

Elin Bellander
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Den organiserade brottsligheten är systemhotande och måste förebyggas och bekämpas med hela samhällets förmåga. För att på ett tidigt stadium kunna ingripa och förhindra att allvarlig brottslighet fullbordas föreslår regeringen att straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott ska utvidgas.

Det utökade ansvaret för försök till brott föreslås träda i kraft den 1 april 2026. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Brott behöver förhindras på ett tidigt stadium	8
4.1	Brottsligheten har förändrats under de senaste åren	8
4.2	Regeringens arbete för att motverka utvecklingen av den allvarliga brottsligheten	9
4.3	Brottsbekämpande myndigheter behöver effektiva verktyg för att kunna ingripa tidigt.....	9
4.4	Sveriges skyldighet att leva upp till internationella åtaganden.....	11
5	Ett utvidgat straffansvar för otjänliga försök till brott	11
6	Ett utvidgat straffansvar för förberedelse och stämpling till brott.....	19
7	Förhållandet till brott enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	33
8	Ansvar vid frivilligt tillbakaträdande	35
9	Ansvar vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.....	39
10	Kapitlet moderniseras språkligt	43
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	45
12	Konsekvenser av förslagen	46
13	Författningskommentar.....	51
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	51
13.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	53
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55).....	58
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	69
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	73

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i brottsbalken.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §

Har någon påbörjat utförandet av visst brott utan att detta kommit till fullbordan, skall han i de fall särskilt stadgande givits därom dömas för försök till brottet, såframt fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten.

Den som har påbörjat utförandet av ett visst brott, utan att brottet fullbordats, döms för försök till brottet om sådant ansvar är särskilt föreskrivet och det har funnits fara för att handlingen skulle leda till att brottet fullbordas eller sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Det ska också dömas till ansvar för försök till brott om fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Detta gäller dock inte om gärningen med hänsyn till omständigheterna är uppenbart mindre allvarlig.

Straff för försök bestämmes högst till vad som gäller för fullbordat brott och må ej sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver.

Straffet för försök till brott bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte bestämmas till böter, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller mer.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 2–5 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

2 §¹

Den som, med uppsåt att utföra eller främja brott,

1. tar emot *eller* lämnar *pengar* eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. *skaffar*, tillverkar, *lämnar*, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att *användas* som hjälpmedel vid ett brott,

ska i de fall det särskilt anges dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök.

I de fall det särskilt anges döms för stämpling till brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den.

Den som *inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök till brott döms, om sådant ansvar är särskilt föreskrivet, för förberedelse till brottet om han eller hon, med uppsåt att utföra eller främja brott,*

1. tar emot, lämnar, *förmedlar eller utlovar betalningsmedel* eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. *förvärvar, anskaffar, tillverkar, överlämnar*, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer, *överlåter* eller tar annan liknande befattning med något som, *med beaktande av dess beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, är särskilt ägnat att komma till användning* som hjälpmedel vid ett brott eller att möjliggöra utförandet av ett brott.

För stämpling till brott döms, om sådant ansvar är särskilt föreskrivet, den som

1. *kommer överens med någon annan om att en gärning ska utföras,*

2. *försöker anstifta någon annan att utföra en gärning, eller*

3. *åtar eller erbjuder sig att utföra en gärning.*

Det ska inte dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott om faran för att brottet skulle

¹ Senaste lydelse 2016:508.

fullbordas var ringa, om inte faran var ringa eller utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Det ska inte heller dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

Straffet för förberedelse eller stämpling *till brott* ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

3 §

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott skall ej ådömas den som frivilligt, genom att avbryta gärningens utförande eller annorledes, föranlett att brottet ej fullbordats. Ändå att brottet fullbordats må den som tagit olovlig befattning med hjälpmedel ej på den grund dömas till ansvar, om han frivilligt förebyggt den brottsliga användningen av hjälpmedlet.

Den som frivilligt, genom att avbryta utförandet av en gärning eller på annat sätt, har föranlett att ett brott inte fullbordats, ska inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling till brottet. Även om brottet har fullbordats ska den som har tagit olovlig befattning med hjälpmedel inte dömas till ansvar för det, om han eller hon frivilligt har förebyggt den brottsliga användningen av hjälpmedlet.

4 §²

Ansvar som i denna balk är föreskrivet för viss gärning skall ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma skall gälla beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet.

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har

Om ansvar är föreskrivet för en viss gärning, ska inte bara den som har utfört gärningen utan även den som har främjat gärningen med råd eller dåd dömas till ansvar. Detsamma gäller för en gärning som är straffbelagd i annan lag eller författning, om fängelse är föreskrivet för gärningen.

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han eller

förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms *efter* det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. *Ansvar* som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning *skall ådömas* även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen.

Vad som sägs i denna paragraf skall inte gälla, om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet.

hon har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms *uti- från* det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom *eller henne* till last. *Det* som är föreskrivet om *ansvar* för *en* gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning *gäller* även för den som tillsammans med honom *eller henne* har medverkat till gärningen.

Denna paragraf gäller inte om något annat följer av vad som är föreskrivet för särskilda fall.

5 §

Har någon förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans ungdom, oförstånd eller beroende ställning eller ock medverkat allenast i mindre mån, må straffet för honom sättas under vad för brottet eljest är stadgat; i ringa fall skall ej dömas till ansvar. Detsamma skall gälla, då fråga är att ansvar som är stadgat för någon i särskild ställning skall ådömas annan medverkande.

Det får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för ett brott om

1. *någon har förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,*

2. *någon har medverkat endast i mindre mån, eller*

3. *en annan medverkande ska dömas till ansvar för ett brott för vilket ansvar är föreskrivet för någon i särskild ställning.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

7 §

Ansvar som i denna balk är stadgat för det fall att någon genom brott bereder sig vinning eller tillägnar sig något skall jämväl ådömas, då någon avsiktligen bereder annan vinning eller tillägnar annan något.

Om ansvar enligt denna balk förutsätter att någon genom brott bereder sig vinning eller tillägnar sig något, ska det också dömas till ansvar om någon avsiktligen bereder någon annan vinning eller tillägnar någon annan något.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken (dir. 2023:85). Den 4 april 2024 fick utredningen tilläggsdirektiv som bl.a. innebar att en parlamentariskt sammansatt referensgrupp inrättades (dir. 2024:37). Utredningen överlämnade i september 2024 betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/01907). I denna lagrådsremiss behandlas samtliga förslag i betänkandet utom förslagen om att ändra straffskalorna för förberedelse och stämpling till brott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Dessa förslag bereds vidare i Regeringskansliet (se vidare avsnitt 6 och 9).

4 Brottsbehöver förhindras på ett tidigt stadium

4.1 Brottsligheten har förändrats under de senaste åren

Brottsligheten är, precis som samhället i övrigt, i ständig förändring. Synen på hur allvarliga olika brott är har förändrats över tid och lagstiftaren har beträffande flera brott ansett att det finns ett behov av att kunna markera en strängare syn. Samhällsutvecklingen har bl.a. medfört att nya brott tillkommit, att straff skärpts och att straffskalor delats upp. Under de senaste åren har Sverige i ökande omfattning drabbats av allvarlig brottslighet med koppling till organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön utgör ett stort problem. Våldet som utövas av kriminella nätverk har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst, även i förhållande till utomstående personer. Den digitala utvecklingen har möjliggjort att brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivas digitalt och på distans. Digitala plattformar har blivit ett av de kriminella nätverkens främsta verktyg för att bl.a. rekrytera barn och unga i syfte att de ska utföra brott för de kriminella nätverkens räkning. På sociala medier läggs erbjudanden ut om uppdrag att utföra grova våldsbrott och annan kriminalitet. Brottsligheten är inte begränsad till skjutvapenvåld och sprängningar. Även andra allvarliga brott, såsom narkotikabrott och välfärdsbrott, utgör betydande inkomstkällor för de kriminella nätverken. Utöver att de digitala möjligheterna kommit att utnyttjas av nätverkskriminella finns det åtskilliga exempel på gärningspersoner som använder de digitala möjligheterna för att söka upp barn och utsätta dem för sexualbrott.

Den allvarliga kriminaliteten är systemhotande och kan i förlängningen skada grundläggande värden som demokratin, rättssäkerheten och tilliten mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet och kriminella nätverk har byggt upp i Sverige påverkar människors trygghet och säkerhet, liksom samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och mot Sveriges invånare. Det krävs därför både motståndskraft och handlingskraft – brottsligheten måste förebyggas och bekämpas med hela samhällets förmåga.

4.2 Regeringens arbete för att motverka utvecklingen av den allvarliga brottsligheten

Regeringen genomför nu en omläggning av kriminalpolitiken. Målet är att öka tryggheten, att förebygga att fler unga dras in i kriminalitet, att möjliggöra att fler brott utreds och leder till lagföring och att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Det handlar bl.a. om att ge de brottsbekämpande myndigheterna förutsättningar att kunna ingripa tidigt och förhindra allvarliga brott, inte minst för att skydda samhället och förhindra att fler brottsoffer drabbas.

Mot bakgrund av detta presenterade regeringen den 1 februari 2024 en nationell strategi mot organiserad brottslighet (Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet), som är den första i sitt slag. Strategin syftar till att förstärka arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Under det senaste året har en rad åtgärder vidtagits med utgångspunkt i strategin. Regeringen har exempelvis beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Uppdraget ska redovisas den 13 februari 2026. Regeringen har även låtit en särskild utredare göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Syftet är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa (dir. 2023:115 och 2023:181). Utredningen överlämnade sina förslag till regeringen den 5 juni 2025 (SOU 2025:66). Förslagen har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

4.3 Brottsbekämpande myndigheter behöver effektiva verktyg för att kunna ingripa tidigt

Utmärkande för den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk är att flera personer är delaktiga i den brottsliga verksamheten och att brottsligheten ofta föregås av planering. Om brottsbekämpande myndigheter kan ingripa i ett tidigt skede – redan på planeringsstadiet eller när utförandet har påbörjats – finns möjlighet att både förhindra brott och lagföra inte endast den som ska utföra brottet utan även personerna som planerat det. För att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha möjlighet

att förhindra brottsligheten på ett tidigt stadium krävs bl.a. att det finns möjligheter att använda effektiva arbetsmetoder. Ett exempel på sådana arbetsmetoder är s.k. interimistiska åtgärder, där polisen t.ex. kan byta ut narkotika eller vapen mot ofarliga substanser eller attrapper eller använda sig av s.k. kontrollerade leveranser där en leverans av en olaglig vara tillåts fortgå under övervakning för att kartlägga mottagaren. Att på detta sätt skjuta upp ett ingripande kan öka förutsättningarna för att samla in bevis och lagföra andra allvarliga brott eller fler personer som deltar i brottsligheten. En annan viktig faktor för de brottsbekämpande myndigheterna är att få tillgång till information i ett tidigt skede, vilket i bästa fall kan leda till att brott kan förhindras. I det avseendet kan möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel vara avgörande. Regeringen har därför vidtagit flera åtgärder för att bl.a. förbättra möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda sådana tvångsmedel i brottsbekämpningens olika faser. Exempelvis trädde lagändringar i kraft den 1 oktober 2025 som bl.a. innebär att preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år för att förebygga, förhindra och upptäcka viss allvarlig brottslighet (prop. 2024/25:175).

En annan viktig del av brottsbekämpningen är möjligheten att bedriva dold spanings- och utredningsverksamhet. Provokation är en värdefull arbetsmetod för att avslöja svårutredd och allvarlig brottslighet. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda provokativa åtgärder (dir. 2024:44). Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2025. I uppdraget anges bl.a. att en viktig fråga vid utformningen av regleringen är de straffrättsliga aspekterna kring att vidta eller bli utsatt för provokation.

För att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot och förhindra organiserad brottslighet och andra typer av allvarliga brott, så som hedersrelaterad brottslighet och sexualbrott mot barn, är de osjälvständiga brottsformerna – särskilt de olika förstadierna till brott – av stor betydelse. Bestämmelser om de osjälvständiga brottsformerna återfinns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott (1 §), förberedelse och stämpling till brott (2 §), medverkan till brott (4 §) och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott (6 §). I kapitlet regleras också frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott (3 §), ringa medverkan till brott (5 §) och vinning för annan (7 §). Reglerna gäller generellt och påverkar alla eller i vart fall de flesta övriga brottstyper, både i brottsbalken och i specialstraffrätten. Reglerna om de osjälvständiga brottsformerna utformades i en tid då samhället, brottsligheten och det straffrättsliga regelverket såg annorlunda ut än i dag. Det står nu klart att regelverket inte i alla delar är anpassat till den allvarliga brottslighet som Sverige drabbats av under de senaste åren. I denna lagrådsremiss lämnas därför förslag om att utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott i syfte att åstadkomma den anpassningen.

4.4 Sveriges skyldighet att leva upp till internationella åtaganden

Sverige har en skyldighet att fullgöra internationella åtaganden som innefattar krav på kriminalisering av förstadier till brott. Såväl EU-rättsakter som andra internationella rättsakter innehåller regelmässigt bestämmelser som rör de osjälvständiga brottsformerna. Dessutom finns föreskrifter om kontrollerade leveranser i 1988 års FN-konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (narkotikabrottskonventionen) som Sverige har tillträtt. Vidare finns regler om kontrollerade leveranser i Schengenkonventionen (artikel 73) och i 1997 års tullsamarbetskonvention (Neapel II-konventionen). Sverige har tillträtt båda dessa konventioner, som inte är begränsade till narkotika utan avser utredningar av utlämningsbara brott.

5 Ett utvidgat straffansvar för otjänliga försök till brott

Regeringens förslag

Straffansvaret för försök till brott ska utvidgas till att omfatta fall då fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Detta ska dock inte gälla om gärningen varit uppenbart mindre allvarlig.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningens förslag omfattar alla typer av myndighetsåtgärder. Utredningen föreslår vidare en bredare undantagsbestämmelse som kan tillämpas på alla otjänliga försök, dvs. inte endast fall då fara för brottets fullbordan är utesluten till följd av en myndighets åtgärd. Utredningen föreslår vidare att det i försöksbestämmelsen uttryckligen ska anges att det för ansvar för försök till brott krävs uppsåt att begå brott (s.k. överskjutande uppsåt). Utredningen föreslår även i övrigt en annorlunda formulering av bestämmelsen.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsofferjouren*, *Domstolsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Kriminalvården*, *Kustbevakningen*, *Laxå kommun*, *Malmö stad*, *Malmö universitet*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polisförbundet*, *Polismyndigheten*, *Solna tingsrätt*, *Statens institutionsstyrelse (SiS)*, *Svea hovrätt*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller invänder inte mot att det införs en särreglering för myndigheters undanröjande av fara för brottets fullbordan.

Flera av remissinstanserna, däribland Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, anser att förslaget är nödvändigt för att komma till rätta med de begränsningar som Högsta domstolens dom ”Vapenattrappen” (NJA 2023 s. 393) har medfört för de brottsbekämpande myndigheterna. Åklagarmyndigheten menar att avgörandet har fått långtgående konsekvenser för de brottsutredande myndigheternas arbete och medfört påtagliga svårigheter ur utredningssynpunkt som det är angeläget att komma till rätta med. Både Polisförbundet och Polismyndigheten framhåller att rättsfallet påverkat polisens val av arbetsmetoder avsevärt, exempelvis byts påträffade vapen inte ut i samma utsträckning som tidigare. Även Tullverket framhåller att möjligheten att använda kontrollerade leveranser försvårats efter Högsta domstolens dom. Såväl Polismyndigheten som Tullverket anser att det ur ett brottsbekämpningsperspektiv är mycket angeläget att den föreslagna lagändringen genomförs.

Malmö tingsrätt och *Uppsala universitet* ifrågasätter behovet av att införa en särreglering för myndigheters undanröjande av fara för brottets fullbordan. Universitetet framhåller bl.a. att försöksbestämmelsen redan i dag omfattar den som ursprungligen placerat ett föremål (exempelvis vapen och narkotika) på en plats, liksom den som senare t.ex. försöker transportera eller hämta upp föremålet. Enligt universitetet ligger problematiken snarare i bevissvårigheter, vilket som utgångspunkt inte utgör skäl för att ändra lagen. Universitetet är inte oförstående till att det i undantagsfall kan finnas behov av att genomföra lagändringar i syfte att åstadkomma ett mer effektivt polis- och åklagararbete men menar att det i sådana fall tydligt bör framgå att detta är ett undantag från etablerade regler och principer.

Svea hovrätt, som i och för sig tillstyrker förslaget, anser att det i kommande reformarbeten bör övervägas en mer heltäckande kriminalisering, eftersom den föreslagna lösningen framstår som påtagligt kasuistisk. Även *Göteborgs tingsrätt* och *Kalmar tingsrätt* framhåller att förslaget är kasuistiskt till sin utformning, men anser att det ändå kan godtas.

Solna tingsrätt bedömer att den föreslagna lagändringen kommer att träffa betydligt fler situationer än den som förelåg i ”Vapenattrappen” eller den övriga praxis som utredningen redogjort för. Enligt tingsrätten är det svårt att få en uppfattning om exakt vilka försök som kommer att utgöra straffbara gärningar. Tingsrätten konstaterar vidare att den föreslagna lagändringen endast kommer att träffa myndigheters åtgärder, och inte fall då en privatperson vidtar åtgärder för att förhindra brottets fullbordan, något som även *Göta hovrätt* lyfter. Enligt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* kan det övervägas om bestämmelsen bör placeras i en egen mening och om ordet endast ska uteslutas, så att regleringen blir tillämplig även i fall då en myndighets åtgärd utgör en av flera omständigheter som tillsammans inneburit att fara för brottets fullbordan varit utesluten. Eftersom förslaget inte är inskränkt till vissa typer av åtgärder eller till nationella myndigheter av visst slag anser *Göteborgs tingsrätt* att det kan uppstå tillämpningsfrågor i förhållande till vad som närmare krävs för att en myndighets åtgärd ska anses ha uteslutit faran. Enligt tingsrätten vore det önskvärt med en exemplifiering för att tydliggöra bedömningen av vilket orsakssamband mellan en myndighets åtgärd och farans undanröjande som krävs för straffansvar. Tingsrätten anser vidare att det inte kan uteslutas att gränsdragningsfrågor kan uppstå om huruvida en utländsk aktör är en myndighet i

den bemärkelse som avses eftersom bedömningen är avsedd att göras utifrån det enskilda landets rättsordning.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget. Samfundet framför att de föreslagna lagändringarna förefaller vara nödvändiga för att de brottsutredande myndigheternas arbete ska kunna bedrivas effektivt och för att förtroendet för den straffrättsliga regleringen ska kunna upprätthållas. Enligt samfundet saknas dock närmare reglering för hur de avsedda myndighetsåtgärderna kan och får bedrivas, vilket resulterar i att det är svårt att överblicka förslagets effekter. Vidare framhåller samfundet att uttrycket myndighets åtgärd är mycket vidsträckt och att det därför bör övervägas om begreppet ska preciseras.

Flera remissinstanser, såsom *Eskilstuna tingsrätt*, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kalmar tingsrätt, Solna tingsrätt, *Sundsvalls tingsrätt*, *Sveriges Domareförbund*, Uppsala universitet och Åklagarmyndigheten, lämnar synpunkter på den föreslagna undantagsbestämmelsen. Kalmar tingsrätt ifrågasätter behovet av ett sådant undantag. Flera av de nämnda remissinstanserna påpekar att det kan vara svårt att bedöma när undantagsbestämmelsen ska tillämpas och efterfrågar ytterligare klargöranden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande bestämmelsen om försök till brott

Regleringen av vad som utgör försök till brott finns i 23 kap. 1 § brottsbalken. Försöksbestämmelsen har i sak varit oförändrad sedan den ursprungligen tillkom 1942 och överfördes till den nuvarande bestämmelsen i brottsbalken i samband med brottsbalkens ikraftträdande (prop. 1942:4 och prop. 1962:10). För straffansvar krävs att försök till det aktuella brottet är kriminaliserat genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag.

Av 23 kap. 1 § första stycket framgår att den som påbörjat utförandet av ett visst brott utan att brottet fullbordats ska dömas för försök till brottet om vissa förutsättningar är uppfyllda. Att ansvar för försök förutsätter att gärningspersonen ska ha påbörjat utförandet av ett visst brott innebär att den s.k. försökspunkten ska ha nåtts. Var försökspunkten ligger vid ett visst brott beror bl.a. på straffbestämmelsens utformning, men också på omständigheterna i det enskilda fallet (jfr ”Bussen i Östberga” NJA 2017 s. 531 p. 19–26).

För att ett försök till brott ska föreligga krävs att gärningspersonen har haft uppsåt att begå ett fullbordat brott (s.k. överskjutande uppsåt). Det krävs vidare att det har förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordande eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Med fara avses konkret fara, vilket betyder att det i det enskilda fallet ska ha varit möjligt och någorlunda sannolikt att brottet skulle komma till fullbordande. Försök där det inte har funnits någon fara för brottets fullbordande brukar betecknas som otjänliga försök. Sådana försök är straffbara om fara för brottets fullbordande varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Avsikten är att försöksbestämmelsen ska träffa försök som är värda att tas på allvar, medan försök vars misslyckande inte beror på slumpen utan på en mer djupgående brist i brottsplanen inte ska bestraffas (prop. 1942:4 s. 60 f.). Ett typfall när fara

för brottets fullbordan är utesluten är då myndigheter har ingripit eller brottet förhindrats av någon annan liknande omständighet som gärningspersonen inte kontrollerar. Frågan om straffansvar i sådana situationer har prövats av Högsta domstolen i flera fall (se ”Vapenattrappen”, NJA 2023 s. 393 p. 20, med där angivna hänvisningar). Frågan om vad som utgör ett straffbart otjänligt försök har även varit föremål för diskussion i litteraturen (se Asp, De osjälvständiga brottsformerna, 2021, s. 107 f. med där angivna hänvisningar).

Vid ansvar för försök till brott tillämpas samma straffskala som för fullbordat brott (23 kap. 1 § andra stycket). Om det lägsta straff som kan följa på det fullbordade brottet är två års fängelse får straffet för försök inte sättas under fängelse.

Högsta domstolens avgörande ”Vapenattrappen” visar att försöksbestämmelsen behöver ändras

Som utredningen konstaterar är försöksbestämmelsen i de flesta avseenden ändamålsenligt utformad. Det behov av ändring som har identifierats tar sikte på situationer då Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter intervenerar genom s.k. kontrollerade leveranser och andra liknande åtgärder, t.ex. genom att byta ut narkotika eller vapen mot ofarliga substanser eller attrapper, och är kopplat till de konsekvenser som uppstått för detta arbete till följd av avgörandet ”Vapenattrappen” (NJA 2023 s. 393). Avgörandet gällde ett fall då polisen hade bytt ut vapen som gömts i ett källarförråd mot en vapenattrapp fyra månader innan en person (A) kom till förrådet och tog befattning med attrappen. Personen A åtalades för försök till synnerligen grovt vapenbrott. En annan person (B) åtalades för medhjälp till försök till synnerligen grovt vapenbrott genom att ha främjat gärningen. Högsta domstolen konstaterade att fara för att synnerligen grovt vapenbrott skulle fullbordas hade varit utesluten på grund av att polisen hade ersatt vapnen med en vapenattrapp. Högsta domstolen bedömde vidare att en språklig tolkning talar mot att faran ska anses vara utesluten på grund av tillfälliga omständigheter, om otjänligheten funnits redan vid den tidpunkt då uppsåtet formades och gärningsmannen då inte kunde ändra de faktiska förutsättningarna så att det planerade brottet skulle kunna fullbordas. Om gärningsmannens brottsplan aldrig skulle kunna leda till fara för brottets fullbordan, kan det enligt Högsta domstolen inte sägas vara en slump att faran var utesluten. Mot denna bakgrund blev Högsta domstolens slutsats att straffansvar – i det typfallet att myndigheter har ingripit eller brottet hindrats av någon annan liknande omständighet som gärningsmannen inte kontrollerar – som utgångspunkt inte ska inträda om fara för brottets fullbordan var utesluten redan när gärningsmannens uppsåt formades. I det aktuella fallet ledde denna slutsats till att åtalerna mot A och B ogillades eftersom A:s uppsåt att ta befattning med föremålen och B:s uppsåt att främja gärningen tagit form först efter det att polisen hade tagit föremålen i beslag och placerat en vapenattrapp på den plats där vapnen påträffats.

Enligt utredningen bör det förhållandet att en myndighet har bytt ut brottsobjektet som huvudregel inte ha någon betydelse för försöksgärningens straffbarhet i en situation som den i ”Vapenattrappen”. Regeringen instämmer i detta. Ur gärningspersonens perspektiv måste

polisens ingripande framstå som slumpartat och det är svårt att förklara varför ingripandet gör gärningen mindre straffvärt endast på grund av att det skett vid en viss tidpunkt. Detta gäller särskilt när brottsplanen annars varit värd att ta på allvar.

Flera domar från underrätterna tyder på att det straffbara området för försöksbrott har inskränkts till följd av rättsfallet (se exempelvis Svea hovrätts dom den 22 juni 2023 i mål B 6457-23 och Hovrätten för Övre Norrlands dom den 14 juli 2023 i mål B 634-23). Avgörandet har även lett till att de brottsutredande myndigheterna ändrat sina arbetssätt. *Polisförbundet*, *Polismyndigheten*, *Tullverket* och *Åklagarmyndigheten* påpekar att rättsfallet har lett till påtagliga svårigheter ur utredningssynpunkt och att valet av arbetsmetoder förändrats avsevärt efter domen. Ett exempel är att s.k. kontrollerade leveranser – där narkotika som påträffas byts ut – inte används i samma utsträckning som tidigare. Enligt Tullverket utgör kontrollerade leveranser ett av myndighetens viktigaste verktyg mot den organiserade brottsligheten, och har bidragit till att fler personer kunnat åtalas för narkotikabrott och att fler kriminella nätverk har kunnat slås ut. Flera remissinstanser framhåller att det är angeläget att försöksbestämmelsen ändras så att myndigheterna kan bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade brottsligheten.

Att de brottsutredande myndigheterna avstår från att använda effektiva arbetsmetoder är enligt regeringen mycket olyckligt. Det är dessutom, mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden, av stor vikt att interimistiska åtgärder som t.ex. kontrollerade leveranser kan användas på det sätt som är avsett. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Malmö tingsrätt*, att det finns ett behov av att justera försöksregleringen. Regeringen övergår nu till att överväga hur detta bör ske.

Det bör införas en särskild reglering om myndighets åtgärd

Utredningen föreslår inte att försöksbestämmelsen ändras i grunden. För att komma till rätta med de begränsningar som ”Vapenattrappen” innebär för de brottsbekämpande myndigheterna föreslår utredningen i stället en särreglering för de fall då fara för brottets fullbordan varit utesluten endast till följd av en myndighets åtgärd. Några remissinstanser, däribland *Kalmar tingsrätt* och *Svea hovrätt*, påpekar att förslaget är kasuistiskt till sin utformning. *Solna tingsrätt* ifrågasätter varför den föreslagna lagändringen ska träffa endast myndigheters åtgärder, och inte även situationer då exempelvis en privatperson vidtar åtgärder för att förhindra brottets fullbordan. *Göta hovrätt* lämnar liknande synpunkter.

Det är i och för sig eftersträvänsvärt att straffrättsliga regler av generell karaktär är allmänt utformade så att de kan tillämpas på varierande situationer. En viktig utgångspunkt är vidare att fall som framstår som lika straffvärda ska behandlas lika. Det är därför lämpligt att i första hand överväga en justering av försöksbestämmelsen som inte enbart tar sikte på just den situation då en myndighet har påverkat händelseförloppet. Fördelen med en bredare lösning kan bl.a. vara att risken minskar för att fall som framstår som lika straffvärda behandlas olika. Samtidigt innebär just det faktum att försöksbestämmelsen är generellt tillämplig att effekterna av en ändring kan vara svåra att överblicka. Försiktighet bör därför iakttas så att ändringar inte får oavsiktliga följder.

Utredningen konstaterar att flera länder i vår närhet har försöksregleringar som i större utsträckning än den svenska vilar på en subjektiv försöksteori. Det innebär att större avseende fästs vid gärningspersonens brottsliga vilja, i stället för på gärningen och dess farlighet, vilket leder till att otjänliga försök straffas i större utsträckning än i Sverige. Ett sätt att uppnå en sådan reglering är att ta bort farerekvisiten. Det väsentliga blir då vad gärningspersonens avsikt varit. Utredningen menar emellertid att detta vore en stor förändring som skulle behöva analyseras noggrant. Utredningen menar vidare att det inte har identifierats något behov av att utsträcka förslaget så att det träffar andra situationer än sådana då en myndighet har intervenerat. Med dessa utgångspunkter landar utredningen i att det inte framstår som ändamålsenligt att göra en sådan förändring av försöksregleringen. Enligt regeringen utgör utredningens överväganden inte tillräckligt underlag för att överväga en mer generell justering av försöksbestämmelsen. I stället bör ändringen utgå från utredningens förslag och behovet av att utöka straffansvaret i situationer då en myndighet har ingripit.

Avsikten med att justera försöksbestämmelsen är i första hand att förhindra att försöksansvar är uteslutet när brottsbekämpande myndigheter har vidtagit åtgärder för att förhindra att brott fullbordas. Detta gäller särskilt det arbete som bedrivs genom s.k. kontrollerade leveranser och andra interimistiska åtgärder, men även t.ex. åtgärder som leder till att hotade personer förs i säkerhet. Det finns därför anledning att – som *Göteborgs tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* är inne på – överväga om förslaget bör tydliggöras på något sätt. Enligt regeringen är det dock inte lämpligt att, som samfundet föreslår, begränsa försöksbestämmelsen till särskilt beslutade myndighetsåtgärder i anledning av en misstänkt gärning. Det finns risk för att bestämmelsen då skulle få ett alltför snävt tillämpningsområde och att viktiga åtgärder som kan förhindra den organiserade brottsligheten faller utanför.

Utredningen överväger om tillägget i försöksbestämmelsen bör inskränkas till endast sådana åtgärder som vidtas inom ramen för brottsbekämpande verksamhet eller av brottsbekämpande myndigheter. Eftersom det inom ramen för t.ex. Polismyndighetens verksamhet inte går att dra en skarp linje mellan ordningshållande uppgifter och brottsbekämpande verksamhet och då brottsbekämpande åtgärder kan vidtas även av andra än de brottsbekämpande myndigheterna, bedömer utredningen dock att de alternativen riskerar att leda till gränsdragningsproblem. Regeringen delar denna bedömning. Sådana problem gör sig inte i lika stor utsträckning gällande om begränsningen görs till åtgärder som vidtas för att bekämpa brott. Åtgärder för att bekämpa brott vidtas framför allt av de brottsbekämpande myndigheterna. Även andra myndigheter kan dock utföra den typen av åtgärder och formuleringen skulle alltså omfatta samtliga myndigheter, såväl kommunala som statliga, om de vidtar åtgärder för att bekämpa brott. I likhet med utredningens förslag kan även utländska myndigheters agerande omfattas. Detta är en fördel med tanke på att s.k. kontrollerade leveranser inte sällan sker genom samarbete med utländska myndigheter. Som *Göteborgs tingsrätt* påpekar behöver bedömningen av om det rör sig om en utländsk myndighet göras med utgångspunkt i utländsk rätt. Det förekommer i många författningar att den typen av bedömningar behöver göras och regeringen anser inte att svårigheterna

med detta bör överdrivas (se exempelvis 4 § andra stycket lagen [2025:520] om internationell verkställighet i brottmål och 3 § säkerhets-skyddslagen [2018:585]).

Med åtgärder för att bekämpa brott omfattas samtliga åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott (jfr prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brotts-bekämpningen, s. 68 ff.). Det bör krävas att det är fråga om ett aktivt handlande från en myndighet. Åtgärden kan vidtas i form av ett ingripande, ett beslut eller annan myndighetsutövning, men även andra former av aktivt handlande bör omfattas.

Det bör krävas att det finns ett rimligt samband mellan myndighetens åtgärd för att bekämpa brott och det faktum att det inte förelegat fara för fullbordat brott. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inne på är det dock lämpligt att i förhållande till utredningens förslag utesluta ordet endast, så att regleringen blir tillämplig även i situationer då en myndighets åtgärd utgör en av flera omständigheter som tillsammans inneburit att fara för brottets fullbordan varit utesluten. Det krävs därmed inte att åtgärden har varit den enda eller ens viktigaste orsaken till att fara för brottets fullbordan varit utesluten. Ett tillräckligt orsakssamband bör i regel föreligga när en myndighet har bytt ett illegalt brottsobjekt, som exempelvis narkotika mot en legal substans, i syfte att under övervakning avslöja och kartlägga vem eller vilka som ligger bakom brottsligheten, vilket har resulterat i att brottet inte fullbordas. Ett annat exempel kan vara att polisen, mot bakgrund av en hotbild, har vidtagit åtgärder för att en person som utgör en potentiell måltavla för brott ska flyttas till en annan plats, vilket omöjliggjort brottets fullbordan. Ytterst bör det överlämnas till rätts-tillämpningen att avgöra om det i ett enskilt fall har förelegat ett tillräckligt samband för att den uteblivna faran för fullbordat brott ska tillskrivas myndighetens åtgärd för att bekämpa brott. I tillämpningen kan frågor om brottsprovokation och vilken betydelse användningen av provokation har för det straffrättsliga ansvaret komma att aktualiseras, vilket utreds i ett annat sammanhang (se avsnitt 4).

Slutligen bör det påpekas att avsikten med förslaget inte är att begränsa tillämpningsområdet för den nuvarande försöksregleringen. Samtliga fall då fara för brottets fullbordan har varit utesluten endast på grund av till-fälliga omständigheter ska fortsatt omfattas av straffansvar enligt den gällande försöksbestämmelsen. Regleringarna kommer delvis överlappa varandra, men det bedöms kunna hanteras i rättstillämpningen. Med beaktande av att den nya bestämmelsen tar sikte på en specifik situation och för att tydliggöra att den inte ska påverka försöksregleringen i övrigt bör den nya bestämmelsen placeras i ett nytt stycke i försöksparagrafen.

Ett undantag för vissa uppenbart mindre allvarliga försöksgärningar

Utredningen föreslår att det införs en undantagsbestämmelse som innebär att straffbara otjänliga försök undantas från det straffbara området om gärningen är uppenbart mindre allvarlig. Avsikten med förslaget är att undvika att situationer som inte är straffvärda omfattas av det straffbara området. Även om det föreslagna undantaget föranleds av den nya bestämmelsen om myndighetsåtgärder menar utredningen att det framstår som märkligt att behandla de otjänliga försöken olika och föreslår därför att

undantagsbestämmelsen ska tillämpas även på de otjänliga försök som i dag är straffbara på grund av att fara för brottets fullbordan varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Något sådant undantag finns inte i den befintliga försöksbestämmelsen. Däremot finns ett undantag för gärningar som är mindre allvarliga i 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken om förberedelse och stämpling till brott.

Flera remissinstanser, däribland *Sundsvalls tingsrätt*, *Sveriges Domareförbund* och *Uppsala universitet*, önskar klargöranden om när undantaget är avsett att tillämpas. *Åklagarmyndigheten* framhåller bl.a. att det är önskvärt att det klargörs vad som avses med uppenbart mindre allvarliga gärningar. *Kalmar tingsrätt* ifrågasätter behovet av den föreslagna undantagsbestämmelsen.

Försök till brott är straffbelagt endast för vissa brott. Att lagstiftaren har valt att straffbelägga ett visst brott på försöksstadiet får som utgångspunkt anses innebära att lagstiftaren vid föregående överväganden har bedömt att gärningen är så klandervärd att en sådan kriminalisering är motiverad (prop. 2000/01:85 s. 17). Redan av det skälet bör utrymmet för att bedöma ett försöksbrott som uppenbart mindre allvarligt vara begränsat. Detta talar emot att införa en sådan generell undantagsbestämmelse för otjänliga försök som utredningen föreslår. Som flera remissinstanser är inne på saknas det närmare vägledning för hur undantagsbestämmelsen ska tillämpas, inte minst när det gäller straffbara otjänliga försök där den nya bestämmelsen om myndighets åtgärd inte är tillämplig. Den föreslagna undantagsbestämmelsen riskerar alltså att förändra det nuvarande försöksansvaret på ett sätt som är svårt att överblicka. Detta är olyckligt eftersom den befintliga försöksbestämmelsen i de flesta avseenden bedöms fungera väl. Mot denna bakgrund anser regeringen att ett generellt undantag för otjänliga försök som är uppenbart mindre allvarliga inte bör införas.

Regeringen instämmer dock i att det utökade straffansvaret för otjänliga försök som nu föreslås i vissa fall kan leda till orimliga och oönskade resultat om det inte begränsas på något sätt. Ett exempel på en sådan situation är den som förelåg i avgörandet RH 2007:61. I rättsfallet hade en person tagit med sig en ryggsäck som han hade hittat i ett förrådsutrymme. I ryggsäcken fanns påsar som innehöll mjöl och socker. Påsarna hade placerats i ryggsäcken av polisen i stället för den narkotika som tidigare funnits där. Hovrätten uttalade att det skulle vara att utsträcka det straffbara området alltför långt att döma någon för försök till brott i en situation där en i förväg uppgjord brottsplan inte funnits utan tidigast kan ha gjorts upp när den handlande av en slump påträffade de aktuella påsarna. Personen frikändes därför från försök till grovt narkotikabrott. Med den nya bestämmelsen som nu föreslås skulle agerandet kunna bedömas som ett straffbart otjänligt försök, trots att gärningen framstår som påtagligt ofarlig.

Som framgår ovan är avsikten med det utvidgade försöksansvar som nu föreslås i första hand att träffa fall då en i och för sig realistisk brottsplan som är värd att ta på allvar fallerar till följd av en myndighets åtgärd. Den situationen skiljer sig väsentligt från situationen i 2007 års hovrättsavgörande där gärningspersonen misstagit sig om den faktiska karaktären hos ett objekt som han eller hon befattar sig med till följd av stundens ingivelse. Även om personens agerande i viss mån kan anses vara klandervärt är det tveksamt om sådana påtagligt ofarliga situationer – som inte

kan uppfattas som realistiska försök – bör omfattas av det straffbara området. Inte bara utgör det ett agerande relativt långt från den skada som kriminaliseringen syftar till att förebygga, det framstår dessutom som omotiverat att göra skillnad mellan denna situation och en situation då någon med samma uppsåt påträffar ofarliga substanser som inte placerats ut av en myndighet. Även om situationen sällan skulle uppkomma – och ännu mer sällan leda till åtal – framstår en kriminalisering som omfattar situationen i 2007 års avgörande som för långtgående. I allmänhet bör det också vara så att ju längre tid som passerat sedan myndighetens åtgärd desto mindre allvarlig är gärningen. Om mycket lång tid har passerat kan situationen vara sådan att det inte är rimligt att gärningen är straffbar.

Mot denna bakgrund finns det skäl att införa en undantagsbestämmelse, som dock är smalare än den som utredningen föreslår. En sådan begränsad undantagsbestämmelse bör ta sikte på uppenbart mindre allvarliga försöksbrott där fara för fullbordat brott varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd. Undantaget bör typiskt sett ta sikte på påtagligt ofarliga situationer, som när brottsplanen formas i samband med att en person mer eller mindre slumpmässigt påträffar något som den felaktigt tror är ett vapen eller narkotika. Det kan också handla om situationer där det gått väldigt lång tid sedan fara för brottets fullbordande uteslöts. Avsikten med undantaget är att den nu utvidgade försöksbestämmelsen inte ska träffa försök som inte alls är värda att ta på allvar och där försöket inte framstår som realistiskt. Undantagsregeln ska tillämpas restriktivt.

Det finns inte skäl att uttryckligen reglera kravet på överskjutande uppsåt

Utredningen föreslår att det i försöksbestämmelsen uttryckligen ska anges att det för ansvar för försök till brott krävs uppsåt att utföra brott (s.k. överskjutande uppsåt). Förslaget lämnas enligt utredningen av pedagogiska skäl och legalitetsskäl och avsikten är inte att ändra bestämmelsen i sak. Som regeringen konstaterar ovan framstår försöksbestämmelsen, utöver det behov av ändring som följer av ”Vapenattrappen”, som ändamålsenligt utformad och regleringen tycks fungera väl i praktiken. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att uttryckligen reglera kravet på överskjutande uppsåt i lagtexten.

6 Ett utvidgat straffansvar för förberedelse och stämpling till brott

Regeringens förslag

Straffansvaret för förberedelse till brott ska omfatta fler former av befattning med hjälpmedel. Utöver de tidigare formerna ska även förvärv och överlåtelse av hjälpmedel vara straffbara. Straffansvaret ska omfatta den som tar befattning med något som, utifrån dess beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, är särskilt ägnat att komma

till användning som hjälpmedel vid brott eller möjliggöra utförandet av ett brott.

Även ansvaret för förberedelse till brott vid befattning med betalningsmedel ska utvidgas. Det ska vara straffbart att förmedla eller utlova betalningsmedel eller annat som betalning för ett brott, eller för att täcka kostnader för ett brott.

Straffansvaret för stämpling till brott ska utvidgas till att omfatta den som kommer överens med någon annan om att en gärning ska utföras.

Straffansvaret för förberedelse och stämpling till brott ska utvidgas till att omfatta fall då fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott eller sådan åtgärd inneburit att faran endast var ringa.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningens förslag när det gäller förberedelse till brott innebär bl.a. att fler objekt än i dag ska kunna utgöra hjälpmedel vid brott, att innehav av sådant hjälpmedel ska vara straffbart och att ytterligare former av informationsinsamling och andra planeringsåtgärder ska omfattas av bestämmelsen. Utredningen föreslår dessutom att det ska vara straffbart att disponera betalningsmedel eller annat som betalning för ett brott, eller för att täcka kostnader för ett brott. Vidare föreslår utredningen att kravet på fara för brottets fullbordan ska motsvara vad som föreslås gälla vid försök till brott och att undantaget i bestämmelsen ska utvidgas. Utredningen föreslår också en delvis annorlunda formulering av bestämmelsen.

Remissinstanserna

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Brottsoffermyndigheten*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Kammarrätten i Stockholm*, yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag att utvidga straffansvaret för förberedelse och stämpling till brott. Flera av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Göta hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Polismyndigheten*, *Sundsvalls tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i och för sig i bedömningen att det finns ett behov av att modernisera och förändra bestämmelsen om förberedelse och stämpling så att den täcker in fler straffvärda situationer. När det gäller omfattningen och utformningen av straffbestämmelsen är remissutfallet blandat.

Kalmar tingsrätt, *Polisförbundet* och *Tullverket* är positiva till den föreslagna utformningen. Tingsrätten framhåller att nuvarande lagstiftning ofta leder till otillfredsställande resultat där klart straffvärda fall inte går att lagföra. Andra remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, ifrågasätter om det är motiverat med en så omfattande förberedelsekriminalisering som föreslås. *Uppsala universitet* anser att det av rättssäkerhetsskäl bör krävas att en förberedelse är farlig i sig för att den ska vara kriminaliserad. Flera remissinstanser, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Norrköpings tingsrätt* och *Södertörns tingsrätt*, framhåller att förslaget kommer att träffa även andra fall än de brott som begås med koppling till kriminella nätverk och som utredningen syftar till att stävja.

Flera remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt, *Göteborgs tingsrätt* och *Södertörns tingsrätt*, invänder mot den föreslagna utformningen med hänvisning till legalitetsprincipen och dess krav på förutsebarhet och förbud mot obestämthet. Även *Göta hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Norrköpings tingsrätt* och *Örebro universitet* är tveksamma till om förslaget är tillräckligt precist och analyserat. *Eskilstuna tingsrätt* och *Sveriges Domareförbund* framhåller att den föreslagna bestämmelsen kan medföra tillämpningsproblem med hänsyn till att den är lång och svåröverskådlig.

När det gäller förslaget att utvidga ansvaret för förberedelse genom befattning med föremål tillstyrker *Ekobrottsmyndigheten* att det inte längre ska krävas att ett föremål är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott, men efterfrågar vissa klargöranden. *Polismyndigheten*, som välkomnar utredningens förslag, framhåller att det i större utsträckning är vardagliga och legala föremål som används som hjälpmedel vid brott. Enligt *Polismyndigheten* skulle ett ändrat ansvar för förberedelse till brott innebära ökade möjligheter att ingripa mot allvarlig brottslighet på ett tidigt stadium. Hovrätten över Skåne och Blekinge, *Justitiekanslern*, *Malmö tingsrätt* och *Uppsala universitet* ifrågasätter emellertid detta förslag. Hovrätten menar att förslaget innebär att det straffbara området utvidgas på ett svåröverskådligt sätt och innebär att det blir straffbart att befatta sig med alla typer av vardagliga föremål som kan användas som hjälpmedel vid brott. *Uppsala universitet* anser att det som behövs i stället är hållpunkter kring vad bedömningen ska gå ut på och att stöd för hur sådana bedömningar kan utformas hade kunnat sökas i den nya förverkandelagstiftningen och lokutionen om att föremålet har "påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning", vilket visar att en bedömning ska göras utifrån helheten och omständigheterna som omger själva befattningen. *Göta hovrätt* påpekar att den föreslagna tillagda befattningsformen "inneha" inte ges någon innebörd av utredningen. Svea hovrätt invänder mot att innehav inkluderas och framför att dagens reglering ger uttryck för att det krävs någon form av aktiv handling hos gärningspersonen för att straffansvar för förberedelse till brott ska kunna aktualiseras.

När det gäller ändringen av ansvaret för förberedelse genom finansiering av brott tillstyrks förslaget av bl.a. *Justitiekanslern* och *Södertörns tingsrätt*.

Justitiekanslern anser att förslaget avseende informationsinsamling och andra planeringsåtgärder inte tillräckligt tydligt avgränsar det straffbara området. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter särskilt om den aktuella formuleringen "andra planeringsåtgärder" är tillräckligt konkretiserad, medan *Sundsvalls tingsrätt* menar att åtgärderna kartläggning, rekognosering och annan informationsinsamling är sådana som vem som helst kan utföra och påpekar att de i sig inte är samhällsfarliga. *Uppsala universitet* framför liknande synpunkter. Enligt *Göteborgs tingsrätt* är det inte klart om förslaget såvitt gäller informationsinsamling är begränsat till sådant som manifesterats i handling. Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker förslaget om att införa två nya former av förberedelsehandlingar bestående i informationsinsamling som är ägnad att användas vid ett brott respektive att vidta andra planeringsåtgärder som är särskilt ägnade att möjliggöra utförandet av ett brott. Enligt *Svenska Journalistförbundet* kan det inte uteslutas att bestämmelsen om informationsinhämtning kan om-

fatta helt normala journalistiska aktiviteter. *Tidningsutgivarna* är inne på samma spår och efterfrågar ett uttryckligt undantag för inhämtning i journalistiskt syfte.

Ett antal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget om ändring av straffansvar för stämpling till brott. Hovrätten över Skåne och Blekinge och Polismyndigheten ser positivt på att det klargörs att det inte behövs ett formenligt beslut för att ansvar för stämpling till brott ska komma i fråga.

Polismyndigheten ser positivt på förslaget om att straffansvar ska följa även för gärningar där det inte förelegat någon konkret fara för brottets fullbordan, särskilt förslaget att en myndighets åtgärd inte ska utesluta straffansvar. Myndigheten anser att förslaget kan öka möjligheterna att vidta åtgärder mot personer som planerar allvarliga brott. Flera remissinstanser är emellertid negativa till förslaget om ändrad farebedömning. Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker förslaget och anför att det vid förberedelse i allmänhet finns en väg för gärningspersonen att nå fram till fullbordat brott, med hänsyn till att farebedömningen görs på ett tidigt stadium. Södertörns tingsrätt anser att det finns behov av ytterligare överväganden när det gäller ändring av farerekvisitet. Tingsrätten har emellertid inte några synpunkter på att även sådan förberedelse och stämpling där det förelegat abstrakt fara för brottets fullbordan kriminaliseras på det sätt som föreslås. Uppsala universitet framhåller att utredningens motivering till ändringen brister, att skillnaden mellan försöksbrott och förberedelse inte uppmärksammas och att det framstår som verklighetsfrämmande att undersöka om det är en tillfällig omständighet som utesluter faran vid förberedelse till brott. Svea hovrätt framhåller att förslaget i denna del tangerar de frågor om brottsprovokation som utreds i ett annat sammanhang och att beredningen av dessa frågor bör samordnas.

Vad gäller den föreslagna ändringen att undanta gärningar som med hänsyn till det fullbordade brottets straffvärde eller omständigheterna i övrigt är mindre allvarliga anser Uppsala universitet att det är svårt att förstå skälen till förslaget eftersom inga egentliga argument framförts. Åklagarmyndigheten anser att den föreslagna undantagsbestämmelsen är vag och riskerar att skapa otydlighet och svårigheter i tillämpningen.

Åklagarmyndigheten saknar en analys av behovet av ändringar avseende jurisdiktion för bl.a. förberedelser av allvarliga våldsbrott som styrs från utlandet.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande bestämmelsen om förberedelse och stämpling till brott

En brottslig gärning kan vara noggrant planerad eller förberedd utan att det har gått så långt att försökspunkten är nådd. Det rör sig om situationer där gärningspersonen utfört en eller flera handlingar utan att dessa innebär att brottsplanen börjat verkställas. Gärningen kan dessutom vara påbörjad utan att försökspunkten anses vara nådd. Vissa handlingar som en person utför på planeringsstadiet är kriminaliserade som förberedelse eller stämpling till brott, som regleras i 23 kap. 2 § brottsbalken. I likhet med vad som gäller för försök till brott, krävs för straffansvar för förberedelse eller stämpling att sådant ansvar är särskilt föreskrivet, antingen i brottsbalken eller i en specialstraffrättslig lag. Antalet brottstyper som bestraffas på för-

beredelse- och stämplingsstadiet har successivt ökat genom åren (se bl.a. prop. 2010/11:76 och 2015/16:113).

Förberedelse till brott behandlas i paragrafens första stycke. Kriminaliseringen har begränsats till vissa typer av handlingar som delas in i två olika grupper (första och andra punkten). Den ena gruppen utgörs av gärningar genom vilka någon tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott (de s.k. finansieringsfallen). Den andra gruppen utgörs av gärningar där någon skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott (de s.k. hjälpmedelsfallen). Bestämmelsen träffar endast hantering av hjälpmedel som ska användas vid brottet. För att någon ska dömas för förberedelse till brott krävs att gärningspersonen har uppsåt att utföra eller främja brott och att han eller hon inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Ansvar för förberedelse till brott förutsätter inte att ett visst bestämt brott ska begås utan endast att ett brott av ett visst slag kan komma till stånd förr eller senare och att detta omfattas av uppsåtet hos den som vidtar den förberedande gärningen (SOU 1944:69 s. 82, prop. 2000/01:85 s. 32 och NJA 2020 s. 703 p. 15).

I paragrafens andra stycke behandlas stämpling till brott. För stämpling döms den som i samråd med någon annan beslutar en gärning eller som söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra en gärning.

Enligt tredje stycket ska straffet för förberedelse och stämpling till brott bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

Av fjärde stycket framgår att det inte ska dömas till ansvar om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig.

Straffansvaret för förberedelse till brott behöver utvidgas

Som redogjorts för i avsnitt 4 är det utmärkande för den organiserade brottsligheten att den ofta är välplanerad och involverar flera personer. Att kunna ingripa straffrättsligt mot denna typ av brottslighet på ett tidigt stadium, innan planerna satts i verket, är en stor fördel utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. Ett sådant ingripande kan förhindra att brottsligheten fullbordas och därigenom skydda samhället och förhindra att brottsoffer drabbas.

Som utredningen konstaterar finns det gärningar på förberedelsestadiet som är straffvärda eftersom de främjar allvarliga brott, men som beroende på omständigheterna ändå inte omfattas av något straffansvar i dag. Det handlar framför allt om gärningar som inte är farliga i sig men som är farliga när de ingår som ett led i en brottsplan. Det kan röra sig om att någon tar befattning med något som inte räknas som ett hjälpmedel på grund av sin beskaffenhet eller eftersom det inte ska användas vid brottets genomförande. Det kan även röra sig om kartläggning och rekognosering och andra typer av planeringsåtgärder som möjliggör utförandet av brottet. Enligt regeringen är det inte rimligt att personer straffritt ska kunna vidta

denna typ av åtgärder som ett led i att planera och förbereda brott som är straffbelagda på förberedelsestadiet.

En utvidgning av straffansvaret för förberedelse till brott framstår mot denna bakgrund som motiverad, inte minst för att kunna ingripa mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Som bl.a. *Norrköpings tingsrätt* framhåller träffar bestämmelsen även fall där det saknas koppling till kriminella nätverk. Med hänsyn till den skärpta syn på brott som lagstiftaren har gett uttryck för under senare år är det dock motiverat med ett utvidgat straffansvar även för sådan förberedelse till brott som sker utan anknytning till organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens, och flera remissinstansers, uppfattning att det finns behov av att utvidga förberedelsebrottets tillämpningsområde.

Utgångspunkter för ett utvidgat straffansvar för förberedelse till brott

Ett utvidgat straffansvar för förberedelse till brott kan åstadkommas på olika sätt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ändringen bör utgå från att förberedelsehandlingen även i fortsättningen ska vidtas med uppsåt att utföra eller främja brott. Med denna utgångspunkt föreslår utredningen att straffansvaret för förberedelse till brott ska utvidgas genom att bestämmelsen justeras på flera olika sätt. När det gäller de s.k. hjälpmedelsfallen föreslås bl.a. att hjälpmedelsbegreppet utvidgas så att kravet på att något ska vara ”särskilt” ägnat att användas som hjälpmedel vid brott utgår och att befattningsformerna förvärv, innehav och överlåtelse av hjälpmedel läggs till. Vidare föreslås att ytterligare typer av handlingar kriminaliseras, såsom informationsinsamling och andra planeringsåtgärder. Dessutom föreslås ändringar av de s.k. finansieringsfallen och farerekvisitet.

Flera remissinstanser invänder mot förslagets omfattning, utformning och förhållande till legalitetsprincipen och framhåller att förslaget kan leda till tillämpningsproblem. Synpunkterna riktas framför allt mot förslagen kopplade till de s.k. hjälpmedelsfallen och utvidgningen som avser informationsinsamling och andra planeringsåtgärder. Exempelvis påpekar *Åklagarmyndigheten* att det är viktigt att utformningen av regleringen är genomtänkt så att kriminaliseringen inte blir för vid och omfattar fall som inte är tillräckligt straffvärda. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter. En utvidgning måste beakta legalitetsprincipen och intresset av att bestämmelsen tydligt avgränsar det straffbara området. En given utgångspunkt är att straffansvaret inte bör utsträckas så långt att planering som endast består i tankeverksamhet hos gärningspersonen blir straffbar. För att bestämmelsen ska bli effektiv behöver den dessutom vara enkel att tillämpa.

När det gäller utredningens förslag om kriminalisering av informationsinsamling och andra planeringsåtgärder är det, som flera remissinstanser framhåller, svårt att fastställa gränsen till sådan planering som endast sker i någons tankevärld liksom ren inhämtning av information, exempelvis bestående i iakttagelser. En tydligare avgränsning är därför nödvändig. För att uppnå en tillräckligt tydlig avgränsning anser regeringen, liksom *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, att dessa nya typer av handlingar inte bör införas. I stället ligger det enligt regeringen närmast till hands att vid

utvidgningen av straffansvaret behålla de grundrekvisit för avgränsningen av straffansvaret som den nuvarande ordningen är uppbyggd kring, nämligen befattningsmed pengar eller hjälpmedel. Även med en sådan ändring kan ytterligare straffvärda fall av t.ex. informationsinsamling och planeringsåtgärder omfattas av bestämmelsen, samtidigt som nödvändiga krav på förutsebarhet och tydlighet upprätthålls. En sådan avgränsning innebär också att straffansvar inträder först när en persons tankar har manifesterats i en handling, vilket i praktiken också är något som lär behövas för att det ska bli aktuellt att döma någon för brott.

Avsikten med en utvidgad kriminalisering av förberedelse till brott är att – med beaktande av vad som redogjorts för ovan – fånga in de straffvärda agerandena som i dag faller utanför det straffbara området. Straffansvaret bör därför konstrueras på ett sätt som tar sikte på åtgärder som utgör ett led i en brottsplan och som möjliggör utförandet av ett brott. Utgångspunkten är att kriminaliseringen ska avse handlingar som är farliga med hänsyn till risken för att brott fullbordas. Regeringen övergår nu till att överväga hur detta bör ske.

Straffansvaret för befattningsmed hjälpmedel utvidgas

Bestämmelsen om befattningsmed hjälpmedel fick sin nuvarande lydelse 2001. Syftet med ändringarna var att modernisera och i viss mån utvidga straffansvaret (prop. 2000/01:85). Innan dess avgränsades straffansvaret för befattningsmed hjälpmedel genom en normerande uppräkningslista som omfattade gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfälskningsverktyg och annat sådant hjälpmedel. I den nuvarande bestämmelsen om befattningsmed hjälpmedel har uppräkningslistan utgått. Hjälpmedelsbegreppet har därför inte några formella begränsningar. I teorin kan alltså vad som helst utgöra ett hjälpmedel vid utförandet av ett brott. Begreppet ger inte någon klar avgränsning av den straffbara förberedelsen annat än att det klagor att brottsplaner som inte har manifesterats utåt i form av hantering av något materiellt eller immateriellt faller utanför. Vad som utgör hjälpmedel i bestämmelsens mening avgränsas i stället genom kravet på att hjälpmedlet ska vara ”särskilt ägnat” att användas vid ett brott, vilket betyder att det typiskt sett är lämpat för det aktuella brottet. Allmänt sett krävs att hjälpmedlet med hänsyn till sin beskaffenhet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande. Bedömningen ska ske utifrån objektiva utgångspunkter (prop. 2000/01:85 s. 41). De tydligaste exemplen är objekt som inte har något annat användningsområde än att begå brott med, såsom avsågade hagelgevär eller vissa typer av förfälskningsverktyg, samt föremål som är framställda särskilt för ett specifikt brott, som en karta över brottsplatsen. Även sådana objekt som i viss mån har ett legalt användningsområde men som kan sägas vara särskilt farliga med hänsyn till risken för uppkomst av brott – såsom skjutvapen, sprängämnen och dyrkar – omfattas. Detsamma gäller föremål som typiskt sett är särskilt lämpade för brottets genomförande. Även mer vardagliga föremål kan omfattas av straffansvaret om de ingår i en samling av två eller flera objekt (materiella eller immateriella). Detta förutsätter dock att samlingen av föremål får karaktären av hjälpmedel på det sätt som avses i stadgandet (prop. 2000/01:85 s. 40 f.).

I rättspraxis anges att förarbetsuttalandena indikerar att man vid bedömningen i viss utsträckning ska abstrahera från den konkreta situationen och den konkreta brottsplanen ("Uppgårelsen i Kassmyra", NJA 2018 s. 512 I p. 22). Det innebär att det i någon mån ska bortses från de omständigheter som föreligger i den konkreta situationen. Bedömningen av vad som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid en viss typ av brott blir därmed någorlunda konstant för en viss typ av föremål, eftersom bedömningen görs utifrån en egenskap hos föremålet snarare än utifrån föremålets roll och betydelse i den konkreta brottsplanen. Eftersom många vardagliga och legala objekt kan vara hjälpmedel för den som avser att begå brott samtidigt som många typiska brottsverktyg har ett inte obetydligt legalt användningsområde kan detta leda till svåra och otillfredsställande avgränsningar.

För att befattning med legala föremål i större utsträckning ska omfattas av straffansvar för förberedelse till brott föreslår utredningen att det inte längre ska krävas att hjälpmedlet är "särskilt ägnat" att användas som hjälpmedel vid brott. Det ska i stället vara tillräckligt att befattningen avser något som är "ägnat" att användas som hjälpmedel vid ett brott, vilket enligt utredningen innebär att det är tillräckligt att det typiskt sett är lämpat eller duger som hjälpmedel för den specifika typen av brott. Som skäl framhåller utredningen bl.a. att det för straffansvar bör vara tillräckligt att hjälpmedlet är farligt som ett led i en konkret brottsplan och att det är hjälpmedlets möjliggörande som är avgörande och straffvärt, inte om det varit fråga om ett brottsverktyg eller annat motsvarande hjälpmedel.

Regeringen håller med utredningen om att det är angeläget att kunna ingripa mot sådan befattning med hjälpmedel som är farlig med hänsyn till risken för att brott fullbordas. Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Justitiekanslern*, är dock negativa till förslaget om att kvalificeringen "särskilt" ska tas bort. Det framhålls att förslaget skulle få stora konsekvenser för ansvarets omfattning och dessutom innebära svårigheter att förutse vad som är kriminaliserat eller inte. Regeringen instämmer i att den föreslagna utvidgningen av hjälpmedelsbegreppet framstår som mindre lämplig. Beroende på vilket brott det är fråga om bör nästan vad som helst typiskt sett kunna duga som hjälpmedel vid brott.

Som utredningen är inne på är det emellertid inte endast hjälpmedlets beskaffenhet som är avgörande för vilka handlingar som är straffvärda. Risken för att befattningen med något ska leda till att ett brott fullbordas är ofta beroende av omständigheterna som omger befattningen. Det är därför rimligt att låta sådana omständigheter få betydelse vid bedömningen av vad som ska utgöra straffbar befattning med hjälpmedel vid ett brott. För att åstadkomma detta bör det – i linje med vad *Uppsala universitet* är inne på – framgå av bestämmelsen att hänsyn inte bara ska tas till hjälpmedlets beskaffenhet utan även till om omständigheterna kring befattningen med hjälpmedlet gör det särskilt ägnat att komma till användning vid brott. Det innebär att bedömningen i större utsträckning kommer ta sikte på föremålets roll och betydelse i en brottsplan. Med denna lösning avser regeringen inte att minska utrymmet för att något som redan i sig är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott ska omfattas av straffansvar. Däremot innebär förslaget att omständigheterna i övrigt kan medföra att även befattning med andra hjälpmedel kan omfattas av

bestämmelsen. En sammanvägd bedömning måste göras i varje enskilt fall. Exempelvis skulle verktyg som påträffas i samband med en rekognosering inför ett inbrott med hänsyn till hjälpmedlets beskaflenhet och omständigheterna i övrigt kunna anses som särskilt ägnat att komma till användning som hjälpmedel vid ett brott. Ju större legalt användningsområde något har, desto mer måste omständigheterna i övrigt tala för att något kan komma att användas som hjälpmedel vid brott. Den allmänna utgångspunkten bör vara att enstaka helt vardagliga föremål oavsett omständigheterna i övrigt inte utgör hjälpmedel enligt bestämmelsen.

I dag krävs att hjälpmedlet är avsett att användas vid brottet för att ansvar för förberedelse ska inträda. I det ligger ett krav på ett tydligt samband mellan hjälpmedlet och utförandet av det planerade brottet. Det är alltså inte tillräckligt att hjälpmedlet används endast på ett förberedande stadium av brottet (NJA 2018 s. 512 I p. 28 och 29). Regeringen anser att detta är en brist. Det finns flera hjälpmedel som används endast under planeringen av ett brott och inte kommer till användning vid brottets genomförande (jfr t.ex. Svea hovrätts dom den 10 oktober 2022 i mål B 9454-22 och Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 22 december 2022 i mål B 1182-22). Att en person som tar befattning med något som har en tydlig koppling till brottet i syfte att utföra eller främja brott under dessa omständigheter går fri från ansvar framstår inte som rimligt. För att straffansvaret också ska träffa befattning med sådant som möjliggör utförandet av ett brott, men inte används vid utförandet av själva brottet, bör bestämmelsen utvidgas så att den även omfattar befattning med något som, utifrån dess beskaflenhet och omständigheterna i övrigt, är särskilt ägnat att möjliggöra utförandet av ett brott. Med detta förslag kan även något som används endast på ett förberedande stadium omfattas. Det kan t.ex. röra sig om befattning med en krypterad telefon för att förmedla information om planering eller finansiering av ett brott eller nedtecknade instruktioner om ett händelseförlopp som lämnats som underlag för inläring inför ett planerat menedsbrott. Utredningen är inne på detta spår och föreslår att det ska vara straffbart som förberedelse till brott att vidta ”andra planeringsåtgärder” som är särskilt ägnade att möjliggöra utförandet av ett brott. Regeringens förslag är i förhållande till detta mer avgränsat eftersom det förutsätter att det sker en befattning med hjälpmedel och därmed inte omfattar sådant som inte kommit till uttryck i en handling.

Många hjälpmedel kan användas både för att möjliggöra utförandet av ett brott och vid brottet och det kan med visst fog påstås att de flesta hjälpmedel som är särskilt ägnade att komma till användning vid ett brott också är särskilt ägnade att möjliggöra utförandet av ett brott. Även om överlappningar i straffbestämmelser som utgångspunkt bör undvikas framstår det inte som lämpligt att ta bort regleringen av hjälpmedel som är särskilt ägnade att användas vid utförandet av brottet och låta samtliga hjälpmedelsfall omfattas av kravet på att hjälpmedlet ska vara särskilt ägnat att möjliggöra utförandet. En vidare analys av följderna av en sådan ändring saknas. De båda varianterna bör därför behållas. Med hänsyn till att båda agerandena föreslås utgöra förberedelse till brott bör överlappningen inte vålla några större bekymmer i praktiken.

Som utredningen redogör för, och i enlighet med vad som gäller i dag, måste förberedelseåtgärderna fortsatt vidtas med brottslig avsikt, dvs.

gärningspersonen måste ha uppsåt att utföra eller främja brott. Det innebär att åtgärder som genomförs av journalister i journalistiskt syfte precis som i dag inte kommer att omfattas av bestämmelsen. Det finns därför inte skäl att, som *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* är inne på, införa ett uttryckligt undantag för åtgärder som vidtas i journalistiskt syfte.

Fler former av befattning med hjälpmedel ska omfattas

När det gäller de olika formerna av befattning med hjälpmedel omfattas i dag att skaffa, tillverka, lämna, ta emot, förvara, transportera, sammanställa eller ta annan liknande befattning med hjälpmedlet. I förarbetena anges att "annan liknande befattning" ska uppfattas i inskränkt bemärkelse. Beträffande fysiska föremål innebär det ofta ett krav på att gärningspersonen har föremålet i sin besittning. Att köpa eller sälja ett hjälpmedel utan att inneha det har inte ansetts utgöra sådan befattning som avses i bestämmelsen (prop. 2000/01:85 s. 50 f.). Regeringen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att utvidga befattningsformerna så att även "förvärv" och "överlåtelse" av ett hjälpmedel omfattas. En sådan befattning bör vara straffbar även om gärningspersonen inte har innehaft hjälpmedlet. Dagens uppräkningslista bör alltså kompletteras med dessa former av befattning på sätt som föreslås av utredningen. Paragrafen bör beträffande befattningsformerna också moderniseras språkligt på det sätt som föreslås av utredningen.

Utredningen har även föreslagit att "inneha" ska ersätta den något smalare befattningsformen "förvara". *Göta hovrätt* ifrågasätter vad som avses med begreppet inneha, eftersom den exakta innebörden inte förklaras av utredningen. *Svea hovrätt* invänder mot förslaget och framför att det i dag krävs någon form av aktiv handling hos gärningspersonen för att straffansvar för förberedelse till brott ska kunna aktualiseras. Regeringen anser liksom *Svea hovrätt* att en sådan ordning har goda skäl för sig. Den som manifesterar sitt uppsåt att begå brott genom en aktiv handling är i allmänhet mer klandervärd än den som är passiv. Dessutom kan det ifrågasättas om det är motiverat med straffansvar för den som redan innehar ett hjälpmedel och kommer på tanken att begå ett brott. En sådan ordning skulle innebära att uppkomsten av ett uppsåt konstituerar ett förberedelseansvar (jfr SOU 1996:185 s. 300). En sådan avgränsning av straffansvaret är inte lämplig. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns tillräckliga skäl för att uttrycket "förvara" ska ersättas med "inneha" i uppräkningslistan av befattningsformer. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Fler fall av befattning med betalningsmedel bör utgöra förberedelse till brott

Den andra formen av förberedelseansvar, de s.k. finansieringsfallen, avser befattning med pengar eller annat som ersättning för brottet. Det omfattar fall där pengar lämnas eller tas emot för att täcka kostnader för utförande av ett brott och fall där pengar lämnas eller tas emot såsom lön för att någon utför ett brott.

Den minskade kontanthantering har medfört att bl.a. elektroniska valutor, kryptovalutor och olika typer av värdeföremål har fått ökad betydelse som ersättnings- eller betalningsmedel. Den gällande regleringen

omfattar ”pengar eller annat av värde” (prop. 2000/01:85 s. 40 och 49). Formuleringen är alltså redan i dag tämligen vid. För att säkerställa att alla former av betalning som numera kan förekomma faktiskt omfattas av bestämmelsen finns det dock anledning att, som utredningen föreslår, i stället för pengar använda ordet ”betalningsmedel” i bestämmelsen. Betalningen ska även fortsatt avse ett brott, eller vara avsedd att täcka kostnader för ett brott.

I kriminella sammanhang förekommer det i dag att alternativa betalningssystem, som exempelvis hawala, används för penningöverföringar. Det förekommer att olika mellanhänder förmedlar betalning för ett brott utan att befinna sig på den betalande eller mottagande sidan. Regeringen delar, i likhet med de remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna del, utredningens bedömning att det för de s.k. finansieringsfallen även bör vara kriminaliserat att ”förmedla” något som betalning.

Som nämnts i avsnitt 4 har den digitala utvecklingen möjliggjort att brottslighet kan ledas, organiseras och bedrivas digitalt. Ett exempel på detta är att kriminella nätverk via olika digitala plattformar allt oftare rekryterar barn och unga för att utföra brott. På sociala medier läggs öppna erbjudanden ut om att utföra grova våldsbrott för pengar och efter ett sådant erbjudande kan rekryteringen gå snabbt. Denna samhällsutveckling är mycket allvarlig. För att öka möjligheten att förhindra allvarliga brott är det angeläget att kunna ingripa straffrättsligt mot denna typ av erbjudanden. En utfästelse att överlämna pengar som betalning för brott eller för att täcka kostnader för utförandet av ett brott faller inte under den nuvarande bestämmelsen om förberedelse till brott (prop. 2000/01:85 s. 33). I vissa fall skulle agerandet kunna utgöra stämpling till brott. Förberedelse till brott är emellertid kriminaliserat i större utsträckning än stämpling till brott, vilket innebär att det inte alltid är möjligt att i stället pröva gärningen mot stämplingsbestämmelsen. För att säkerställa att samtliga klandervärda handlingar av detta slag omfattas av straffansvar finns det anledning att utvidga bestämmelsen om förberedelse till brott så att den även omfattar personer som utlovar ersättning för ett brott. Enligt utredningen omfattas en utfästelse om belöning för ett brott av straffansvaret i utredningens förslag om förberedelse till brott. Regeringen anser dock att det finns anledning att klargöra detta genom att lägga till rekvisitet ”utlovar” i uppräknningen av olika befattningsformer i bestämmelsen. Detta innebär viss överlappning mellan bestämmelserna om förberedelse och stämpling till brott. Det förhållandet att ersättning utlovats kan, liksom när fråga är om att någon tar emot eller lämnar pengar, öka risken för att ett fullbordat brott kommer till stånd. En sådan förberedelsegärning kan därigenom sägas vara något mer straffvärd (jfr. prop. 2015/16:113 s. 40 och 41). När det kommer till frågor om konkurrens mellan stämpling och förberedelse kan förberedelse därför i regel komma att ges företräde framför stämpling till brott. Ytterst får dock lösningen av konkurrensfrågor bli en uppgift för rättstillämpningen.

Utredningen föreslår även att befattningsformen ”disponera” ska omfattas av straffansvar. Som skäl för detta anför utredningen att det inte är möjligt att ha besittning över alla typer av betalningsmedel och att ett sådant tillägg möjliggör att bestämmelsen även kan omfatta bl.a. kontomedel och digitala valutor. Regeringen är inte övertygad om att det föreslagna tillägget är motiverat. Dagens kriminalisering kräver inte att någon

fysiskt överlämnar eller tar emot något som betalning, vilket t.ex. innebär att även den som fått en ekonomisk transaktion elektroniskt kan anses ha mottagit denna (se Asp, De osjälvständiga brottsformerna, 2021, s. 214). Dessutom förutsätter dagens bestämmelse, till skillnad från när det gäller att disponera något, att åtminstone två personer samverkar med varandra. Detta är också en förutsättning för att ett förmedlande av något som betalning ska komma till stånd. Enligt regeringen har detta goda skäl för sig. Mot denna bakgrund finns det inte tillräckliga skäl för att införa ”disponera” i uppräknningen av befattningsformer. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Straffansvaret för stämpling till brott ska utvidgas

Stämpling består enligt 23 kap. 2 § brottsbalken av tre olika handlings typer, nämligen a) att i samråd med någon annan besluta gärningen, b) att söka anstifta annan att begå gärningen eller c) att åta eller erbjuda sig att utföra gärningen. Utredningen föreslår att handlingstypen ”att i samråd med annan besluta gärningen” ska utvidgas till att omfatta den som ”tillsammans med annan kommer överens om att en gärning ska utföras”.

Bestämmelsen om stämpling till brott utformades under andra samhällsförhållanden än de som gäller i dag. Under senare år har bestämmelsen fått förnyad aktualitet, bl.a. genom vad som framkommit om att brott planeras via olika digitala plattformar. Av diskussionerna framgår ofta att man är överens om att ett visst brott ska utföras. Det förhåller sig emellertid sällan så att personer – vare sig inom kriminella nätverk eller i andra kollektivistiska sammanhang – fattar ett uttryckligt beslut på sätt som den nuvarande bestämmelsen om stämpling ger uttryck för. Mer underförstådda beslut har i rättstillämpningen fallit utanför det straffbara området, trots att agerandet – oavsett om det sker digitalt eller i annan form – får anses vara såväl farligt som straffvärt. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att stämplingsbestämmelsen bör utvidgas till att omfatta den som med annan kommer överens om att en gärning ska utföras. Genom ändringen tydliggörs att det inte är nödvändigt att gärningen föregås av ett uttryckligt beslut som har fattats vid en viss bestämd tidpunkt utan att det är tillräckligt att personerna kommit överens om att en gärning ska utföras.

Ett utvidgat straffansvar i situationer då myndigheter har agerat för att bekämpa brott

Enligt 23 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken ska ansvar för förberedelse och stämpling till brott inte dömas ut om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig. Utredningen föreslår att farebedömningen i stället ska korrespondera med den farebedömning som föreslås gälla vid försök till brott. Enligt förslaget ska det alltså krävas att gärningen inneburit fara för att brottet skulle ha fullbordats eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter eller till följd av en myndighets åtgärd. Ett skäl för en sådan förändring är enligt utredningen att det är mer tydligt, logiskt och pedagogiskt att bedömningen görs på ett likartat sätt.

Polismyndigheten ser positivt på förslaget. I övrigt är ett flertal remissinstanser negativa. Bland dessa finns *Hovrätten över Skåne och Blekinge*

och *Uppsala universitet* som avstyrker förslaget. Kritiken handlar bl.a. om att det inte föreligger något behov av att ändra bestämmelsen. Vidare anförs att skillnaderna mellan försöksbrott och förberedelsebrott inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning av utredningen. Exempelvis påpekas att farebedömningen för förberedelse och stämpling till brott görs på ett så tidigt stadium att det i allmänhet finns flera vägar för gärningspersonen att nå fram till fullbordat brott, vilket innebär att förslaget inte kan anses motiverat.

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter att det inte nödvändigtvis framstår som logiskt att hantera förberedelse och stämpling till brott på samma sätt som försöksbrott när det gäller kravet på fara för brottets fullbordan. Det faktum att farebedömningen – på ett generellt plan – ligger tidsmässigt tidigare vid förberedelse och stämpling än vid försök innebär att otjänlighet typiskt sett föreligger i betydligt färre fall än vid försök. Ofta är det nämligen den relativa närheten till fullbordan – det faktum att det inte längre finns så många alternativ för gärningspersonen – som gör att ett försök varit otjänligt. Vid förberedelse och stämpling är vägarna fram till fullbordat brott ofta så många att det kan vara svårt att säga att fara för fullbordat brott är utesluten. Det kan därför ifrågasättas vilken effekt utredningens förslag skulle få i praktiken. Att konstruera exempel på fall då fara för brottets fullbordan redan på förberedelsestadiet varit utesluten på grund av tillfälliga omständigheter låter sig inte enkelt göras. Mot denna bakgrund bör utredningens förslag att ändra farerekvisitet för förberedelse och stämpling till brott så att det överensstämmer med vad som föreslås gälla för försök till brott inte genomföras.

Det finns dock skäl att genomföra en del av utredningens förslag. För att effektivt kunna förhindra brott och komma åt allvarlig brottslighet behöver de brottsbekämpande myndigheterna ha förutsättningar att ingripa mot brottsligheten på ett tidigt stadium, utan att det leder till ansvarsfrihet. Som utredningen redogör för använder de brottsbekämpande myndigheterna i dag ofta åtgärder som är inriktade på sammanhang där brott planeras och som syftar till att kunna ingripa mot och förhindra allvarliga brott. Exempelvis har Polismyndigheten ett starkt intresse av att kunna identifiera och avbryta förberedelse och stämpling till allvarliga brott som sker digitalt, dels för att identifiera uppdragsgivarna och rekryterarna, dels för att förhindra att någon åtar sig att utföra uppdrag. Att en myndighets åtgärd i en sådan situation leder till att uppdragsgivarna och rekryterarna går fria från ansvar med hänvisning till att fara för brottets fullbordan var utesluten eller ringa kan framstå som otillfredsställande. Det finns ett starkt samhällsintresse att förhindra denna typ av brottslighet och som anförs i avsnitt 5 är det viktigt att effektiva metoder för att utreda och förhindra brott inte undviks på grund av hur den straffrättsliga regleringen är utformad. Eftersom det t.ex. vid planering av allvarlig brottslighet är av betydelse att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa så tidigt som möjligt, dvs. innan något lämnar förberedelse- eller stämplingsstadiet, är det otillräckligt att ansvaret för försök till brott utvidgas. Mot denna bakgrund finns det anledning att ändra farerekvisitet för förberedelse och stämpling till brott. Straffansvaret bör omfatta även situationer då fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd eller då en sådan åtgärd föranlett att faran endast var ringa. Av de skäl som anförs när det gäller försök till brott (se avsnitt 5) bör bestämmelsen inskränkas till

sådana åtgärder som vidtas för att bekämpa brott. Det bör också, i enlighet med vad som föreslås gälla vid försök till brott, krävas att det finns ett rimligt orsakssamband mellan myndighetens åtgärd för att bekämpa brott och det faktum att det inte förelegat fara för fullbordat brott eller att sådan fara endast var ringa. Som *Svea hovrätt* framhåller kan ändringen komma att aktualisera frågor om brottsprovokation och de straffrättsliga aspekterna kring att bli utsatt för provokation, vilket utreds i ett annat sammanhang (se avsnitt 4).

Andra ändringar i bestämmelsen om förberedelse och stämpling till brott

Utredningen föreslår att undantagsbestämmelsen ska utvidgas så att straff för förberedelse eller stämpling inte ska dömas ut för en gärning som med hänsyn till det fullbordade brottets straffvärde eller omständigheterna i övrigt är mindre allvarligt. Förslaget syftar enligt utredningen bl.a. till att möjliggöra en bredare kriminalisering av förberedelse och stämpling till brott genom att sådana gärningar som inte är klart straffvärda undantas. Av utredningens överväganden framgår inte att det i övrigt finns behov av att bredda undantaget. *Åklagarmyndigheten* framhåller att den föreslagna bestämmelsen riskerar att skapa otydlighet och svårigheter i tillämpningen. De förslag om utökat ansvar för förberedelse till brott som regeringen nu lämnar innebär att ansvaret för förberedelse är tydligare avgränsat än vad som skulle vara fallet om utredningens förslag genomfördes. Mot denna bakgrund och eftersom det inte har framkommit att det i övrigt finns behov av att undanta fler förberedelse- eller stämplingsgärningar från det straffbara området anser regeringen att förslaget inte bör genomföras.

Utredningen föreslår även att straffskalan för förberedelse och stämpling till brott ska ändras som ett uttryck för en skärpt syn på förberedelse och stämpling till brott. Regeringen har dock gett en annan utredare i uppgift att bl.a. göra en bred översyn av straffskalorna i brottsbalken. Denna utredning, *Straffreformutredningen*, har lämnat sina förslag i betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66). Enligt regeringen bör förslaget om att ändra straffskalan för förberedelse och stämpling till brott lämpligen behandlas tillsammans med de förslag till straffskaleändringar som *Straffreformutredningen* lämnat. Förslaget behandlas därför inte i denna lagrådsremiss utan bereds vidare i Regeringskansliet.

Åklagarmyndigheten efterfrågar en analys av behov av ändringar avseende jurisdiktion för bl.a. förberedelser av allvarliga våldsbrott som styrs från utlandet. Frågorna om jurisdiktion vid förberedelse och stämpling till brott bedöms enligt de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken. Dessa frågor har inte övervägts av utredningen och det finns därför inte underlag för att överväga dem inom ramen för detta lagstiftningsärende.

7 Förhållandet till brott enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Regeringens bedömning

Förslagen om ändringar i bestämmelserna om försök, förberedelse och stämpling till brott är proportionerliga i förhållande till de brottstyper i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som är kriminaliserade på dessa stadier.

Utredningens bedömning

Den bedömning som utredningen gör stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot bedömningen. *Justitiekanslern* framhåller att förslagen kan leda till inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrande- och informationsfriheten och att det därför finns skäl att noga överväga behovet och konsekvenserna av en så omfattande reform. Enligt *Justitiekanslern* saknas en närmare analys av vilka konsekvenser förslagen kan få för tryck- och yttrandefrihetsbrotten och det särskilda regelverk som gäller för sådana brott. *Justitiekanslern* saknar även en djupare analys av förslagets påverkan på tryck- och yttrandefriheten i allmänhet och den journalistiska verksamheten i synnerhet. Även *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* framför liknande synpunkter. Enligt de remissinstanserna saknas behov av att genomföra ändringarna av förberedelsebrottet på det grundlagsskyddade området. Om regeringen ändå går vidare med förslaget anser *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* att bestämmelsen måste kompletteras med ett explicit undantag för insamling i journalistiskt syfte.

Skälen för regeringens bedömning

Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) bygger på ett antal grundläggande principer, bl.a. censurförbudet och principen om ensamansvar. Censurförbudet i tryckfrihetsförordningen innebär att en skrift före tryckningen inte får granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Det får inte heller förekomma förbud mot tryckning (1 kap. 8 § första stycket TF). Det är inte tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att, på grund av skriftens innehåll, hindra tryckning eller utgivning av en skrift, om åtgärden inte har stöd i tryckfrihetsförordningen. Detsamma gäller i fråga om hinder mot spridning av en skrift bland allmänheten (1 kap. 8 § andra stycket TF). Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller motsvarande reglering för det som är avsett att framföras i program eller genom tekniska upptagningar (1 kap. 11 § YGL).

Principen om ensamansvar innebär att endast en av de oftast många personer som deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning

bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i framställningen och att andra medverkande alltså är fria från ansvar. När det t.ex. gäller tryckta skrifter som är periodiska är det i första hand den ansvariga utgivaren som ska hållas ansvarig. Detsamma gäller i fråga om publiceringar som sker i program i radio och tv. Några andra särdrag i regleringen är att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och att målen som huvudregel prövas genom en juryrättegång där ett friande utslag från juryn, till skillnad från ett fällande, inte kan ändras av rättens juristdomare eller i högre rätt.

En viktig del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att ingripanden avseende innehållet i yttranden i de medier som omfattas av dessa grundlagar endast får ske om tryck- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger. I 7 kap. 2–20 §§ TF finns en fullständig uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § YGL utgör dessa gärningar också yttrandefrihetsbrott. För ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott krävs att gärningen även är straffbar enligt vanlig lag. Det brukar uttryckas så att ”dubbel täckning” krävs för att ett brott ska vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Tryckfrihetsförordningen gäller i första hand tryckta skrifter, t.ex. dagstidningar och böcker. Yttrandefrihetsgrundlagen gäller vissa andra medier, t.ex. radio- och tv-program. Publiceringar på internet faller som utgångspunkt utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Ett undantag från denna huvudregel finns i den s.k. databasregeln (1 kap. 4 § YGL). Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom att information ur en databas tillhandahålls allmänheten. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt. Så är fallet för redaktioner för periodiska skrifter eller program. Även massmedieföretag som t.ex. ett företag som ger ut en tryckt tidning eller en nyhetsbyrå har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Andra aktörer har möjlighet att ansöka om ett utgivningsbevis för databasverksamhet och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd.

Flera av brotten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är kriminaliserade även på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Exempel på sådana brott i tryckfrihetsförordningen är uppror (7 kap. 10 §), högförräderi (7 kap. 12 §), spioneri (7 kap. 14 §), utlandsspioneri (7 kap. 14 a §) och landsförräderi eller landssvek (7 kap. 17 §). Vissa brott är straffbelagda endast på försöks- och förberedelsestadiet, såsom hot mot tjänsteman (7 kap. 8 §) och obehörig befattning med hemlig uppgift (7 kap. 15 §). Det finns inte någon egen definition av försök, förberedelse och stämpling till brott i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, utan brottsbalkens generella bestämmelser i 23 kap. gäller även på detta område. Det innebär att de utvidgningar som föreslås i ovanstående avsnitt även kommer att få genomslag för brotten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ska också påpekas att det, på grund av förbudet mot censur, endast är i fall då en utgiven skrift (eller annat medium) innefattar försök, förberedelse eller stämpling som ansvar för sådant brott kan komma i fråga (prop. 1948:230 s. 175 och SOU 2004:114 s. 187).

Vid bedömningen av om nya brott ska införas som tryck- och yttrandefrihetsbrott gör sig särskilda överväganden gällande (jfr. SOU 2001:28

s. 416 f. och SOU 2004:114 s. 181). Kriminaliseringar av yttranden på områden som skyddas av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefrihet har alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Det krävs starka skäl för att göra ändringar, särskilt om det kan leda till en utvidgning av det straffbara området (se bl.a. prop. 2017/18:59 s. 17, prop. 2021/22:55 s. 60 och 61 och prop. 2023/24/93 s. 31).

Till skillnad från *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser regeringen att det finns ett behov av en utvidgad kriminalisering även på det grundlagsskyddade området. Flera av tryck- och yttrandefrihetsbrotten utgör mycket allvarlig brottslighet som lagstiftaren har valt att kriminalisera redan på försök-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Vissa av de aktuella brotten utgör även ett slags beredskapslagstiftning avsedd att få effekt i orostider (SOU 2004:114 s. 200). De nu föreslagna utvidgningarna ger brottsbekämpande myndigheter utökade möjligheter att ingripa mot sådan allvarlig brottslighet redan på planeringsstadiet, dvs. innan brotten når sin fullbordan. Att utvidgningarna får genomslag även för tryck- och yttrandefrihetsbrotten förhindrar att lagstiftningen kringgås genom att grundlagsskyddade medier missbrukas för att begå allvarliga brott. Även med hänsyn till den återhållsamhet som bör tillämpas i fråga om begränsningar på det grundlagsskyddade området framstår det som motiverat och proportionerligt att genomföra ändringarna. Det kan påpekas att de ändringar som nu föreslås inte förändrar regleringen om ensamansvar. Av samma skäl som anges i avsnitt 6 finns det inte heller anledning att införa ett sådant undantag för journalistiska ändamål som Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna har föreslagit.

8 Ansvar vid frivilligt tillbakaträdande

Regeringens bedömning

Reglerna om frivilligt tillbakaträdande från brott bör inte ändras i sak. Vidare bör det inte införas nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet i samband med frivilligt tillbakaträdande.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer inte överens med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande från brott ska ändras så att ansvarsfriheten även omfattar den som frivilligt avslöjar det planerade brottet för en myndighet, för lärare eller övrig personal inom skolväsendet, elevhälsan, personal på ett hem för vård eller boende, eller för någon annan som innehar en särskild förtroendeställning, i sådan tid att brottets fullbordan till följd av avslöjandet kan förhindras. Utredningen föreslår vidare att det genom en ny lag införs en skyldighet för vissa myndigheter och enskilda att anmäla ett sådant avslöjande till Polismyndigheten.

Remissinstanserna

Remissutfallet avseende frivilligt tillbakaträdande är blandat. Några remissinstanser, exempelvis *Barnombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kalmar kommun*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polisförbundet*, *Statens institutionsstyrelse (SiS)* och *Sundsvalls tingsrätt*, är positiva till förslaget. Flera av dessa framför att det finns ett behov av den förlagna bestämmelsen för att öka incitamenten för personer att samverka med brottsbekämpande myndigheter.

Flera remissinstanser avstyrker dock förslaget eller ifrågasätter behovet och lämpligheten av en ny ansvarsfrihetsgrund. Bland dessa finns *Kalmar tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Södertörns tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*. Södertörns tingsrätt och Svea hovrätt framför att förslaget i stort omfattas av de befintliga bestämmelserna i 23 kap. 3 § brottsbalken. Svea hovrätt ifrågasätter även lämpligheten av att en person som tillbakaträtt ska kunna gå fri från ansvar även om brottet inte har förhindrats, särskilt vid en jämförelse med de åtgärderna som endast kan medföra viss strafflindring enligt 29 kap. 5 § första stycket 4 och 5 a §. Hovrätten anför vidare att det finns risk för att bestämmelsen skulle föranleda obefogade invändningar om strafffrihet och att det är svårt att överblicka vad en grund för strafffrihet som baserar sig på ett hypotetiskt händelseförlopp kan få för betydelse vid prövningen av straffansvar för försök, förberedelse och stämpling. Åklagarmyndigheten pekar på att den föreslagna regleringen kan medföra praktiska tillämpningssvårigheter och leda till otillfredsställande resultat eftersom den kan leda till strafffrihet för gärningar som ter sig mycket straffvärda. Flera remissinstanser efterfrågar även ytterligare analys och tydliggöranden av innebörden av förslaget. Exempelvis framhåller *Göta hovrätt* att förslaget inte kan tillstyrkas eftersom det inte är tillräckligt analyserat.

Några remissinstanser, såsom *Barnombudsmannen*, *Laxå kommun* och *Skolinspektionen* är i och för sig positiva till att det införs en ny lagstadgad uppgiftsskyldighet. Flera remissinstanser, bl.a. *Kustbevakningen*, *Socialstyrelsen* och *Svea hovrätt*, efterfrågar dock ytterligare analys av innebörden och konsekvenserna av förslaget. Exempelvis framhåller *Almega Utbildning* att det saknas djupare konsekvensanalyser, dels vad avser risker för hot och våld mot skolans personal när det kan handla om att vidarebefordra farlig och känslig information, dels om konsekvenserna för den enskilde för det fall en ålagd uppgiftsskyldighet inte följs. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att det på befintligt underlag inte går att bedöma om förslaget om uppgiftsskyldighet uppfyller de rättsliga krav som ställs vid behandling av personuppgifter. *Kammarrätten i Stockholm* ställer sig tveksam till utformningen eftersom den innebär att även regeringen och domstolarna skulle omfattas av uppgiftsskyldigheten och att det saknas en analys av konsekvenserna av en sådan ordning. Ett flertal remissinstanser påpekar också att regelverket om uppgiftsskyldighet riskerar att bli ännu svårare att överblicka om förslaget genomförs. Ett stort antal remissinstanser avstyrker eller ifrågasätter behovet av den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår. Bland dessa finns *Almega Utbildning*, *Borås kommun*, *Katrineholms kommun*, *SiS*, *Socialstyrelsen*, *Sveriges Lärare* och *Söderhamns kommun*. *Almega Utbildning* och *Borås kommun* anser att syftet med bestämmelsen bör kunna tillgodoses genom nuvarande

regelverk. Exempelvis påpekar Borås kommun att syftet med förslaget kan inrymmas i serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

Skälen för regeringens bedömning

Utredningens förslag om frivilligt tillbakaträdande bör inte genomföras

I såväl brottsbalken som inom specialstraffrätten finns regler som innebär att ansvarsfrihet ska gälla eller att lägre straff ska dömas ut om gärningspersonen frivilligt avbrutit den brottsliga gärningen. En viktig sådan bestämmelse är den om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott i 23 kap. 3 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott inte ska dömas ut för den som frivilligt, genom att avbryta gärningens utförande eller på annat sätt, föranleder att brottet inte fullbordas. Enligt lagtexten spelar det inte någon roll hur detta sker, så länge tillbakaträdandet är frivilligt och brottet inte når sin fullbordan.

Utredningen föreslår att den befintliga regleringen om frivilligt tillbakaträdande ska kompletteras så att ansvarsfrihet även ska följa för den som deltar i försök, förberedelse eller stämpling till ett brott och sedan frivilligt avslöjar det planerade brottet för en myndighet, för lärare eller övrig personal inom skolväsendet, för elevhälsan, för personal på ett hem för vård eller boende, eller för någon annan som innehar en särskild förtroendeställning, i sådan tid att brottets fullbordan till följd av avslöjandet kan förhindras. Bakgrunden till förslaget är enligt utredningen att det finns behov av att öka incitamenten för personer i kriminella miljöer att samverka med de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt utredningen tar förslaget sikte på situationer då personer längre ner i hierarkin inte längre vill vara med och begå ett brott som planeras.

Regeringen instämmer i och för sig i utredningens bedömning att det är betydelsefullt att personer i kriminella miljöer ges möjlighet att avslöja brottsplaner för de brottsbekämpande myndigheterna som inte annars hade kunnat förhindras. Som framgår av det redovisade remissutfallet väcker förslaget dock en rad frågor.

Redan av dagens reglering följer att den som föranleder att ett brott inte fullbordas ska undgå ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott. På vilket sätt brottet ska ha förhindrats är inte reglerat. Som *Svea hovrätt* och *Södertörns tingsrätt* framför omfattar gällande regler om ansvarsfrihet alltså redan den som gör en anmälan till en myndighet, om det leder till att brottet inte fullbordas. Ur det perspektivet kan det ifrågasättas om den av utredningen föreslagna ändringen behövs och överlappningen mellan den redan gällande bestämmelsen och det föreslagna tillägget kan, som *Södertörns tingsrätt* är inne på, leda till otydlighet och tillämpningssvårigheter.

I ett viktigt avseende skiljer sig utredningens förslag från dagens reglering. Enligt utredningens förslag är det tillräckligt att agerandet leder till att brottet kan förhindras för att ansvarsfrihet ska inträda. Av betänkan- det framgår att detta innebär att det inte finns något krav på att brottet faktiskt förhindras. Som *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten* påpekar kan det starkt ifrågasättas om det är motiverat att ansvarsfrihet inträder trots att brottet har fullbordats. En sådan reglering innebär t.ex. att den som deltagit i omfattande förberedelser till allvarlig brottslighet kan undgå

ansvar genom att vidta åtgärder som i realiteten inte har någon betydelse för att förhindra att brottsligheten fullbordas. Det framstår också som tveksamt att denna typ av agerande ska leda till strafffrihet medan den som lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen eller efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa och begränsa skadliga verkningar av brottet enligt 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken endast kan få straff lindring.

Sammanfattningsvis anser regeringen att reglerna om frivilligt tillbakaträdande från brott inte bör ändras i sak.

Förslaget om en ny lag om uppgiftsskyldighet bör inte genomföras

Förslaget om en ny lag om uppgiftsskyldighet för vissa enskilda och myndigheter är nära knutet till förslaget om utvidgad ansvarsfrihet vid frivilligt tillbakaträdande. Syftet med förslaget är att den som tar emot information om det planerade brottet ska föra informationen vidare till Polismyndigheten. Om bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande inte ändras fyller förslaget inte samma funktion. Remisskritiken visar vidare att förslaget har flera brister. Mot denna bakgrund bör förslaget inte genomföras. Detta påverkar inte regeringens bedömning att det är viktigt att information som lämnas till exempelvis en myndighet eller lärare ska kunna lämnas vidare till brottsbekämpande myndigheter så att brott kan förhindras. Som ett antal remissinstanser framhåller bör detta kunna ske med stöd av dagens regelverk och genom de initiativ som regeringen tagit för att förbättra förutsättningarna för informationsdelning. Den 1 april 2025 trädde lagändringar om ökat informationsflöde till brottsbekämpningen i kraft (prop. 2024/25:65). Den nya lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Den 1 juli 2025 trädde lagändringar om åtgärder som ska säkra miljön i skolan i kraft (prop. 2024/25:160). Lagändringarna innebär bl.a. att en rektor ska vara skyldig att anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten under vissa förutsättningar. Den 28 maj 2025 överlämnade regeringen propositionen Ökat informationsutbyte mellan myndigheter — en ny sekretessbrytande bestämmelse till riksdagen (prop. 2024/25:180). I propositionen lämnar regeringen förslag på en ny sekretessbrytande bestämmelse. Innebörden av förslaget är att sekretess till skydd för enskilda som utgångspunkt inte ska hindra att uppgifter lämnas mellan myndigheter om det behövs för vissa angivna syften, bl.a. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda brott. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

9 Ansvar vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Regeringens bedömning

Utredningens förslag om att ändra bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör inte genomföras.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer inte överens med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att bestämmelsen om ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska ändras. Förslaget innebär att möjligheten att undgå ansvar begränsas till fall då avslöjandet riskerar medföra att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet eller medföra allvarlig fara för den handlandes liv eller hälsa.

Remissinstanserna

Ett fåtal remissinstanser ställer sig i väsentliga delar positiva till utredningens förslag att ändra bestämmelserna om ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Bland dessa finns *Ekobrottsmyndigheten* och *Göta hovrätt*. Göta hovrätt framhåller bl.a. att de föreslagna begränsningarna förefaller vara rimliga.

Flertalet remissinstanser är dock kritiska till förslaget. Bland dessa finns *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kalmar tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Polisförbundet*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Svenska Journalistförbundet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Tidningsutgivarna*, *Uppsala universitet* och *Åklagarmyndigheten*. Flera av dessa avstyrker förslaget eftersom det inte framstår som rimligt eller tillräckligt analyserat. Enligt Kalmar tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna innebär förslaget att straffansvaret blir alltför vidsträckt, vilket kan leda till oönskade resultat. Kalmar tingsrätt framhåller att detta särskilt gäller i förhållande till den organiserade brottsligheten eftersom förslaget innebär att endast allvarlig fara för egen del får beaktas, vilket medför att personer åläggs en omfattande skyldighet att avslöja eller förhindra brott. *Norrköpings tingsrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Sundsvalls tingsrätt* anser att förslaget kan leda till att enskilda personer försätts i en situation där de tvingas välja mellan att antingen utsätta sig själva eller närstående för fara eller riskera ett fängelsestraff. Enligt dessa remissinstanser är det inte rimligt att lägga ett så pass stort ansvar på enskilda personer. Även Polisförbundet är av uppfattningen att förslaget behöver analyseras ytterligare, inte minst mot bakgrund av de nyligen uppmärksammade fallen av hämndaktioner som riktats mot gängkriminellas anhöriga.

Flera remissinstanser, exempelvis *Eskilstuna tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Sveriges Domareförbund* och Uppsala universitet ifrågasätter om förslaget är förenligt med artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Enligt universitetet går det inte att avgöra detta utifrån vad

som redovisas i betänkandet. Eskilstuna tingsrätt anser att det inte kan uteslutas att förslaget i vissa situationer kan inkräkta på rättigheterna i Europakonventionen, bl.a. när det gäller att den enskilde inte har någon skyldighet att belasta sig själv.

Några remissinstanser, däribland Norrköpings tingsrätt, Solna tingsrätt och Uppsala universitet, ifrågasätter hur den förslagna regleringen ska tillämpas i förhållande till nödbestämmelsen i 24 kap. brottsbalken. Enligt universitetet är det oklart vad förslaget i denna del fyller för funktion eftersom nödbestämmelsen torde täcka situationer där fara hotar både den egna och annans liv och hälsa.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande reglering om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Regleringen om ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott finns i 23 kap. 6 § brottsbalken. Av första stycket framgår att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott, i de fall det är särskilt föreskrivet, ska dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska enligt andra stycket, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet. För underlåtenhet att förhindra brott döms också enligt tredje stycket en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott. Straffet ska bestämmas efter de grunder som anges i 23 kap. 5 § brottsbalken, dvs. enligt vad som är föreskrivet för ringa medverkan till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får inte dömas ut.

I fjärde stycket finns en ansvarsfrihetsregel som innebär att det för straffansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott krävs att huvudbrottet fortskridit så långt att det är straffbart och att det kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Vad gäller det sista har det inte bedömts rimligt att kräva att någon ska avslöja eller förhindra ett brott om personen därigenom riskerar att själv bli misstänkt som medgärningsman och inte heller om personen riskerar represalier av den skyldiga eller andra (prop. 2015/16:113 s. 57). Ansvarsfrihetsregeln är allmänt utformad och ansvarsfrihet föreligger även när avslöjandet skulle medföra en risk för misstanke om eller ansvar för något annat brott som har begåtts i anslutning till eller i samband med det brott som avslöjandet skulle avse. Någon nedre gräns för hur allvarligt brottet ska avse uppställs inte. Ansvar för underlåtenhet att avslöja ett allvarligt brott som t.ex. våldtäkt har därför ansetts uteslutet för den som underlåter att avslöja brottet om avslöjandet skulle medföra risk för ansvar för något annat betydligt lindrigare brott som har begåtts i anslutning till eller i samband med det brott som det funnits en skyldighet att avslöja. Ett exempel är rättsfallet ”Underlåtenhet och smygfilmning” (NJA 2022 s. 294). I det fallet hade en person åtalats för underlåtenhet att avslöja våldtäkt mot barn, då han inte i tid anmält eller avslöjat den pågående våldtäkten. Dessutom åtalades han för kränkande fotografering för att han olovligen och i hemlighet hade filmat målsäganden under våldtäkten. Högsta domstolen

konstaterade att eftersom den tilltalade, när våldtäkten pågick, samtidigt gjorde sig skyldig till kränkande fotografering kunde han inte avslöja våldtäkten utan fara för sig själv i den mening som avses i 23 kap. 6 § brottsbalken. Någon skyldighet att anmäla eller annars avslöja brottet hade därför inte förelegat och åtalet ogillades.

Utredningens förslag bör inte genomföras

Mot bakgrund av att ansvar för underlåtenhet att avslöja våldtäkt mot barn ansågs uteslutet i Högsta domstolens avgörande ”Underlåtenhet och smygfilmning” anser utredningen att det finns skäl att överväga en annan utformning av ansvarsfrihetsregeln. Dessutom konstaterar utredningen att underlåtenhetsbrottet tillämpas i mycket liten utsträckning. Utredningen föreslår att det för straffansvar endast ska krävas att avslöjandet eller förhindrandet kan ske utan fara för att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet och utan att det medför allvarlig fara för den handlandes liv eller hälsa. Avsikten med förslaget är enligt utredningen dels att en risk för att personen hålls ansvarig för relativt sett lindriga brott inte ska hindra ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra allvarligare brott, dels att straffbestämmelsen ska tillämpas i fler fall. Som redogjorts för ovan är ett stort antal remissinstanser kritiska till utredningens förslag.

Som utredningen framhåller är frågan om ändring av ansvarsfrihetsregeln inte helt enkel. När det gäller risken för repressalier kan inledningsvis konstateras att den som avslöjar ett brott med kopplingar till organiserad brottslighet ofta riskerar att utsätta sig själv och sina närstående för allvarliga repressalier. Förslaget innebär att personer försätts i en situation där de tvingas välja mellan att antingen utsätta sig själv eller andra för fara eller att dömas för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. I likhet med vad bl.a. *Brå*, *Kalmar tingsrätt* och *Sundsvalls tingsrätt* anför framstår det som tveksamt att lägga ett så pass stort ansvar på enskilda personer. Enligt *Brå* finns en risk för att det kan leda till att tryggheten bland allmänheten och tilltron till rättssystemet minskar. Med hänsyn till den senaste tidens utveckling, där våldet som utövas av kriminella nätverk alltmer riktas mot utomstående personer, måste dessutom intresset av att skydda andra mot fara anses väga minst lika tungt som att skydda den handlande. Det framstår också som mycket tveksamt att förslaget faktiskt skulle leda till att fler personer väljer att avslöja eller förhindra pågående brott, särskilt sådana som sker med koppling till organiserad brottslighet.

Frågan är inte heller helt okomplicerad när det gäller den del av utredningens förslag som handlar om risken för att avslöja egen brottslighet. Förslaget innebär – till skillnad från dagens reglering – att det vid prövningen inte längre kommer vara möjligt att beakta att den tilltalade genom att avslöja eller förhindra brottet skulle avslöja att han eller hon själv har gjort sig skyldig till brott, förutom i det fall det handlar om det brott som skulle avslöjas eller förhindras. Regeringen anser att det i många fall är rimligt att utvidga straffansvaret på detta sätt. Inte minst kan den bedömning som gjordes av Högsta domstolen i avgörandet ”Underlåtenhet och smygfilmning” framstå som otillfredsställande. Som framgår av remissutfallet inger förslaget dock betänkligheter, inte minst i förhållande till rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen, särskilt

rätten att inte belasta sig själv. Principen har utvecklats av Europadomstolen i ett antal rättsfall (se t.ex. *Weh mot Österrike* och *O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket*) och innebär bl.a. att den som är misstänkt för brott inte behöver bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Även Högsta domstolen har i flera avgöranden bedömt frågan om rätten att inte belasta sig själv (se bl.a. NJA 2018 s. 394). Enligt regeringen är det inte uteslutet att den föreslagna ansvarsfrihetsregeln i vissa situationer kan vara förenlig med artikel 6 i Europakonventionen. Det förslag som utredningen lämnat träffar emellertid brett och ansvarsfriheten begränsas till situationer där ett avslöjande kan ske utan fara för att den handlande själv döms för inblandning i det brott som ska avslöjas eller förhindras. Regeringen delar därför farhågorna som uttrycks av flera remissinstanser, däribland *Eskilstuna tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Sveriges Domareförbund* och *Uppsala universitet*, om att förslaget riskerar att stå i strid med artikel 6 i Europakonventionen. Som universitetet framhåller går det inte att avgöra förslagets förenlighet med Europakonventionen utifrån analysen som redovisas i betänkandet. Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningens förslag inte bör genomföras. Det finns inte heller tillräckligt underlag för att justera utredningens förslag på ett sätt som skulle säkerställa att regleringen är förenlig med Europakonventionen. Åklagarmyndigheten påpekar att utredningen inte har prövat en lösning där ansvar undantas endast för det lindrigare brott som utförts i anslutning till det brott som det funnits en skyldighet att avslöja och förhindra. Regeringen konstaterar att det inte finns underlag för att överväga en sådan reglering inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Sammanfattningsvis bör utredningens förslag om att ändra bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott inte genomföras.

Utredningen föreslår även att den begränsning av hur högt straff som kan dömas ut för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska tas bort. Regeringen anser att förslaget om ändrad straffskala för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott lämpligen bör behandlas tillsammans med förslagen om ändrade straffskalor i Straffreformutredningens betänkande (se avsnitt 6). Förslaget behandlas därför inte i denna lagrådsremiss utan bereds vidare i Regeringskansliet.

10 Kapitlet moderniseras språkligt

Regeringens förslag

Språkliga och redaktionella moderniseringar ska göras även i bestämmelser som inte ändras i sak i kapitlet om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott.

Regeringens bedömning

Det finns inte tillräckliga skäl att göra så genomgripande redaktionella och språkliga förändringar i medverkansbestämmelsen som föreslås av utredningen. Vidare bör det inte införas ett nytt kapitel med rubriken Om ansvarsformer och osjälvständiga brottsformer.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas förtydligande bestämmelser om olika medverkansformer och gärningsmannaslag. Utredningen föreslår även att 23 kap. brottsbalken ersätts med ett nytt kapitel. Utredningen föreslår också en delvis annan språklig utformning av bestämmelserna.

Remissinstanserna

Ett antal remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten* och *Polisförbundet*, ser positivt på att regelverket tydliggörs.

Flera remissinstanser, exempelvis *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten*, ifrågasätter dock att det finns ett behov av att förtydliga regelverket. Hovrätten avstyrker förslaget och anför att den tydliga och omfattande praxis som finns gör att det saknas behov av ändring. Även *Svea hovrätt* delar denna bedömning och framhåller att det saknas framträdande legalitetsproblem med den ordning som i dag är gällande rätt.

Flera remissinstanser ifrågasätter om förslaget verkligen kommer att leda till att rättsläget förtydligas. Enligt *Justitiekanslern* riskerar förslaget tvärtom att göra regleringen otydlig och svårtillgänglig. Enligt Justitiekanslern är förslaget alltför bristfälligt för att läggas till grund för lagstiftning. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att utredningens förslag sammantagna avsevärt kommer att försvåra möjligheten att överblicka och förutse vilka gärningar som är kriminaliserade. *Brottsförebyggande rådet*, Hovrätten över Skåne och Blekinge och *Södertörns tingsrätt* ifrågasätter dessutom utredningens bedömning att de föreslagna ändringarna inte skulle påverka gällande rätt. *Svea hovrätt* är inne på samma spår och menar att det ofrånkomligt är svårt att överblicka konsekvenserna av ändrad lagstiftning på ett så centralt och väl inarbetat område. Hovrätten har dock ingen erinran mot att förslaget om att förtydliga straffansvaret för företrädare för juridisk person, om det är möjligt, bryts ut och genomförs.

Flera remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Solna tingsrätt* och *Sundsvalls tingsrätt*, efterfrågar ytterligare analys av konsekvenserna av förslaget.

När det gäller förslaget om att införa ett nytt 23 kap. i brottsbalken är flera av de remissinstanser som yttrar sig kritiska, däribland Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Svea hovrätt och *Sveriges advokatsamfund*. Svea hovrätt anser att det inte är nödvändigt att ändra strukturen i 23 kap. eller att ersätta det nuvarande kapitlet med ett nytt. Enligt hovrätten kan nödvändiga ändringar i stället arbetas in i det befintliga 23 kap. brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Dagens reglering av medverkan till brott

Svensk rätt saknar en uttrycklig lagreglering av gärningsmannaskap. Detta framgår i stället av de individuella straffbestämmelserna i brottsbalken och andra lagar och vad som motsatsvis kan utläsas av bestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken. Av 23 kap. 4 § framgår att straffansvar enligt brottsbalken inte bara omfattar den som utfört gärningen utan även någon annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma gäller straffbelagda gärningar inom specialstraffrätten, för vilka fängelse är föreskrivet i straffskalan. Till skillnad från ansvar för försök, förberedelse och stämpling gäller detta ansvar generellt i den meningen att det inte förutsätter att medverkansansvar är särskilt angivet för det enskilda brottet i brottsbalken eller specialstraffrätten. Enligt tredje stycket bedöms varje medverkande enligt det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Med medverkande åsyftas i detta sammanhang både gärningspersonen och anstiftaren respektive medhjälparen. Regeln innebär att straff för gärningspersonen och andra medverkande ska fastställs individuellt. Huvudregeln är att straffet för alla medverkande döms ut inom straffskalan för huvudgärningen, men tillämpningen av bestämmelsens tredje stycke kan leda till att gärningspersonens och de medverkandes brott rubriceras olika (Zila, Brottbalken, Lexino 2023-06-01, JUNO, kommentaren till 23 kap. 4 §).

Av 23 kap. 5 § framgår bl.a. att den som förmått att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av ungdom, oförstånd eller beroendeställning eller endast medverkat i mindre mån kan få straffnedsättning under straffskalans straffminimum eller i ringa fall gå fri från ansvar. Bedömningen av om någon medverkat endast i mindre mån är relativ, dvs. bedömningen görs i jämförelse med övriga medverkandes insatser (Bäcklund m.fl. Brottbalken, 2025, version 26, JUNO, kommentaren till 23 kap. 5 §). Bestämmelsen är tillämplig i relation till såväl gärningsmän som övriga medverkande.

I 23 kap. 7 § regleras ansvar för beredande av vinning för annan eller för att tillägna någon annan något. Bestämmelsen innebär att den som avsiktligt bereder någon annan vinning eller tillägnar någon annan något ska dömas till ansvar som om han eller hon själv fått vinning eller tillägnat sig något.

Bestämmelserna om medverkansformer bör ändras endast språkligt

Utredningen gör bedömningen att dagens reglering av medverkansformerna i 23 kap. 4, 5 och 7 §§ brottsbalken i huvudsak är ändamålsenlig och rimlig. Samtidigt anser utredningen att det finns ett behov av att förtydliga medverkansformerna och att förenkla terminologin för att undvika

missförstånd och göra regleringen mer lättillgänglig. Utredningen hänvisar särskilt till de krav på klarhet och tydlighet som legalitetsprincipen uppställer på straffrättsliga bestämmelser. Utredningen bedömer att det av såväl legalitetsskäl som pedagogiska skäl, och för att åstadkomma en modern, lättillgänglig och ändamålsenlig reglering, finns anledning att tydliggöra gärningsmannaskapet och dess olika former. Utredningens avsikt är inte att ändringarna ska medföra någon förändring av gällande rätt.

Mot bakgrund av att regleringen av medverkansformerna inte har genomgått några större förändringar sedan de infördes i svensk rätt under 1940- och 1960-talen är de språkligt omoderna och som några remissinstanser anför kan det vara till nytta att göra regelverket tydligare och mer lättillgängligt. Det finns dock flera skäl till att avstå från att genomföra utredningens förslag. Förändringar i regler av detta slag – med ett vidsträckt tillämpningsområde – bör göras med stor försiktighet och endast om det finns ett klart kriminalpolitiskt behov. Ett sådant behov kan finnas om regleringen är ofullständig och innebär att klart straffvärda beteenden inte är kriminaliserade på ett sätt som inte är sakligt motiverat. Utredningens analys och remissinstansernas yttranden ger enligt regeringen stöd för att regleringen fungerar väl i praktiken. Mot den bakgrunden och då de föreslagna ändringarna inte är avsedda att innebära några sakliga förändringar är det svårt att se några framträdande legalitetsproblem eller andra skäl till att ändra regleringen. Konsekvenserna av ändringarna kan inte heller anses genomlysta på ett tillfredsställande sätt. Som framhålls av bl.a. *Svea hovrätt* är konsekvenserna av förslaget svåra att överblicka och som påpekas av bl.a. *Brottsförebyggande rådet* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finns det en risk för att förslagen oavsiktligt påverkar gällande rätt. Regeringen anser därför att förslagen i denna del inte bör genomföras.

Mot denna bakgrund bör inte heller utredningens förslag om ett nytt och omstrukturerat 23 kap. brottsbalken genomföras. I likhet med vad *Svea hovrätt* anför bör de ändringarna som föreslås i stället arbetas in i det befintliga 23 kap. brottsbalken. Mot bakgrund av att språket i lagtexten är ålderdomligt finns det anledning att göra språkliga moderniseringar i 3, 4, 5 och 7 §§ trots att dessa paragrafer inte ändras i sak.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna om försök till brott ska träda i kraft den 1 april 2026.
Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Regeringens bedömning:

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2025.

Remissinstanserna

Kalmar tingsrätt anser, i förhållande till utredningens förslag, att det är mindre lämpligt att låta lagstiftning av denna dignitet och komplexitet träda i kraft vid annan tidpunkt än den 1 januari 2026. *Åklagarmyndigheten* anser att lagändringarna i försöksbestämmelsen bör träda i kraft så snart som möjligt för att komma till rätta med svårigheterna i de brottskampande myndigheternas arbete. Även *Tullverket* framför detta.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det är lämpligt att lagändringarna träder i kraft samtidigt som andra större straffrättsliga reformer. Regeringen har aviserat att flera reformer – exempelvis förslagen med anledning av betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) – ska träda i kraft den 1 juli 2026. Samtidigt är det av mycket stor vikt att komma till rätta med de begränsningar som Högsta domstolens avgörande ”Vapenattrappen” har medfört för de brottsbekämpande myndigheterna. Mot den bakgrunden är det högst angeläget att lagändringarna som avser försök till brott träder i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att dessa lagändringar ska träda i kraft den 1 april 2026, medan övriga lagändringar bör träda i kraft den 1 juli 2026.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte. Inte heller i övrigt finns det behov av några övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning

Förslagen medför ökade kostnader för Kriminalvården och på anslaget Rättsliga biträden m.m. I budgetpropositionen för 2026 har regeringen föreslagit att medel tillförs för att finansiera dessa kostnader. I övrigt bedöms de kostnadsökningar som förslagen medför inte vara större än att de kan hanteras inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen förväntas leda till positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. Vidare förväntas förslagen bidra till att stärka det straffrättsliga skyddet för barn. Förslagen är även positiva ur ett

brotsförebyggande perspektiv, då de kan förebygga att allvarliga brott fullbordas. Detta kan i sin tur gynna såväl samhället i stort, som kvinnor, män, barn och unga.

Utredningens bedömning

Den bedömning som utredningen gör stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen beräknar kostnadsökningarna för Kriminalvården till ca 110 miljoner kronor per år. Vidare bedömer utredningen att kostnadsökningarna för rättsliga biträden ryms inom befintliga ekonomiska ramar och att kostnadsökningarna för Statens institutionsstyrelse uppgår till ca 88 miljoner kronor per år.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte över bedömningen.

Kriminalvården påpekar att utredningens bedömning av tillkommande anstaltskostnader för försök, förberedelse och stämpling till brott endast avser kostnaderna för det första året. Vidare bygger utredningens beräknade kostnadsökning enligt *Kriminalvården* på en genomsnittlig vård dygnskostnad om cirka 3 773 kronor. Med hänsyn till att myndighetens framtida platsbehov i stor utsträckning kommer att behöva lösas med nybyggnation förväntas dock den genomsnittliga vård dygnskostnaden enligt *Kriminalvården* bli högre än så, cirka 5 200 kr. Utifrån denna vård dygnschablon och med utredningens uppskattade strafflängd på fem respektive fyra år skulle kostnaden för lagändringarna enligt *Kriminalvården* succesivt öka upp till cirka 493 miljoner kronor per år, inklusive villkorlig frigivning. Utöver detta tillkommer enligt *Kriminalvården* kostnaden för frivård. Därutöver kan kostnaderna enligt *Kriminalvården* komma att öka ytterligare eftersom syftet med förslagen är att lagföra personer som är involverade i grov organiserad brottslighet. Enligt *Kriminalvården* bedöms denna grupp generellt i betydligt högre utsträckning än andra klienter behöva placeras i högre säkerhetsklass, vilket innebär en högre vård dygnskostnad än den genomsnittliga, vilket kan komma att öka kostnaderna ytterligare.

Statens institutionsstyrelse (SiS) framhåller att de föreslagna ändringarna inte kan genomföras utan att ekonomiska tillskott tillförs myndigheten och menar att det underlag som utredningen har baserat sin bedömning på inte längre är aktuella. De ekonomiska konsekvenserna för myndigheten måste därför tas till förnyad bedömning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kustbevakningen anför att förslagen kan förväntas leda till ökade kostnader för myndigheten, men att dessa ökningar inte kommer att påverka Kustbevakningen i högre utsträckning än andra brottsbekämpande myndigheter.

Hovrätten över Skåne och Blekinge menar att de förslag som lämnas av utredningen sammantaget innebär en tämligen omfattande utvidgning av det straffbara området som bör medföra en måltillströmning till domstolarna som kräver utökade anslag. *Domstolsverket* bedömer att förslagen inte kommer att påverka Sveriges domstolar i någon större mån men att myndigheten – mot bakgrund av att det föreligger en viss osäkerhet i

kostnadsuppskattningarna – kommer att följa utvecklingen och vid behov yrka anslagstillskott.

Barnombudsmannen och *Söderhamns kommun* saknar en närmare analys av vilka konsekvenser utredningens förslag kan förväntas få för barn och barns rättigheter enligt barnkonventionen. Även *Jämställdhetsmyndigheten* anser att utredningen saknar en barnrättsanalys, vilket bör belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)* framhåller bl.a. att utredningen saknar ett genomgående genusperspektiv.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

I denna lagrådsremiss föreslås att straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott ska utvidgas. Förslagen bedöms leda till att fler personer kan dömas till ansvar för denna typ av brott. Detta innebär ökade kostnader för staten, och då framför allt Kriminalvården.

Utredningen uppskattar att förslagen kommer att resultera i ca 110 ytterligare fällande domar per år. Av dessa bedöms ca 30 utgöra försök till allvarlig brottslighet där straffet förväntas bli i genomsnitt 5 års fängelse. Vidare bedöms ca 60 fall utgöra förberedelse eller stämpling till brott där straffet förväntas bli i genomsnitt 4 års fängelse. Regeringen delar utredningens bedömning i denna del.

Utredningen bedömer vidare att ca 20 barn och ungdomar per år kommer att dömas till i genomsnitt två års sluten ungdomsvård med anledning av förslagen. Regeringen instämmer i denna bedömning. I augusti 2023 överlämnades dock betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga med förslag om att påföljden sluten ungdomsvård ska utmönstras och att barn och unga i stället ska dömas till fängelse (SOU 2023:44). Kriminalvården har med anledning av förslagen fått i uppdrag att genomföra förberedelser för att inrätta särskilda enheter för barn och unga som ska vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026 (Ju2023/02157). Avsikten är alltså att barn och unga ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Eftersom någon villkorlig frigivning inte sker vid sluten ungdomsvård, kommer den tid som döms ut i form av fängelse att bli längre än vad det hade varit fallet om påföljden hade bestämts till sluten ungdomsvård. I genomsnitt bedöms det utdömda fängelsestraffet för barn och unga uppgå till ca tre års fängelse.

När det gäller frågan om vilka kostnader förslagen kommer att innebära för Kriminalvården gör regeringen en annan bedömning än utredningen. Utredningen har i sin beräkning utgått ifrån att varje person som döms kommer att avtjäna endast ett år i anstalt, och har därmed inte beaktat följden av att personerna kommer att dömas till fleråriga fängelsestraff (straff om ca 4 eller 5 års fängelse), vilket påverkar beräkningen väsentligt. Utredningens förslag beaktar inte heller att sluten ungdomsvård föreslås utmönstras ur påföljdssystemet den 1 juli 2026. Som nämnts ovan är avsikten att dessa barn och unga i stället kommer att avtjäna sina straff på Kriminalvårdens anstalter, vilket kommer att öka kostnaderna för Kriminalvården ytterligare. När det slutligen gäller kostnaden för frivården bedömer regeringen att denna kostnad blir något högre än vad utredningen har kommit fram till. Det beror på att frivårdsinsatser bedöms

ske under hela den återstående delen som avtjänas under villkorlig frigivning, och inte endast under ett år som utredningen har räknat på.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.9.6) föreslagit att Kriminalvårdens anslag ökas med 35 miljoner kronor 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget öka med 215 miljoner kronor respektive 397 miljoner kronor. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för Kriminalvården med ca 524 miljoner kronor per år när reformen har fått fullt genomslag. Dessa kostnader bedöms dock uppstå först 2030.

Förslagen bedöms också medföra ökade kostnader på anslaget Rättsliga biträden m.m. om 9,1 miljoner kronor per år. Dessa kostnader bedöms dock uppstå först 2027. Under 2026 beräknas kostnaderna uppgå till 4,5 miljoner kronor. Till skillnad från utredningen anser regeringen att kostnaden inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.9.11) att anslaget Rättsliga biträden m.m. ökas med 4,5 miljoner kronor 2026. Anslaget beräknas öka med 9,1 miljoner kronor fr.o.m. 2027.

Eftersom sluten ungdomsvård föreslås utmönstras ur påföljdssystemet den 1 juli 2026 bedöms kostnaderna för SiS vara begränsade. Enligt regeringen ryms dessa kostnader inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

I likhet med *Domstolsverket*, men till skillnad från *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, bedömer regeringen att förslagen inte medför större kostnadsökningar för Sveriges domstolar än vad som ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Inte heller för övriga myndigheter bedöms förslagen medföra några ökade kostnader som inte ryms inom deras befintliga ekonomiska ramar.

Övriga konsekvenser

Förslagen om att utvidga det straffrättsliga ansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott ger brottsbekämpande myndigheter bättre möjligheter att utreda och lagföra allvarliga brott. Det kan inte uteslutas att förslagen därigenom kan ha viss avskräckande effekt på de gärningspersoner som begår denna typ av brottslighet. Det ger också myndigheterna bättre möjligheter att förhindra att brott fullbordas. Förslagen kan även påverka de prioriteringar som exempelvis Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gör inom sina respektive verksamheter, vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt. Förslagen i dessa delar bedöms därför ha positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet.

Institutet för mänskliga rättigheter efterlyser en konsekvensanalys vad gäller Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, *Barnombudsmannen* och *Söderhamns kommun* efterfrågar närmare analyser av på vilka sätt barnets rättigheter enligt barnkonventionen kommer att påverkas av utredningens förslag och bedömningar. Även *Jämställdhetsmyndigheten* lämnar liknande synpunkter.

Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som svensk lag. Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna i konventionen ska tolkas i relation till varandra (jfr prop. 2017/18:186 s. 77). Enligt barn-

konventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). De nu aktuella förslagen kan komma att påverka barn som begår och misstänks för brott samt barn som utsätts för brott. Även barn vars föräldrar begår brott kan komma att påverkas av förslagen. Därmed aktualiseras flera artiklar i barnkonventionen, bl.a. artiklarna 9, 19, 37 och 40.

Av artikel 19 framgår bl.a. att barn ska skyddas mot alla former av våld. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) innebär rättigheten bl.a. att barn som är brottsoffer och vittnen till brott får skydd samt tillgång till upprättelse och gottgörelse (se barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13, 2011, Barnets rätt till frihet från alla former av våld). Enligt regeringen kan förslagen förväntas leda till att brott där barn är målsägande kan utredas och lagföras i större utsträckning, vilket i sin tur stärker barnets möjligheter till upprättelse. Detta gäller särskilt i förhållande till de allvarliga våldsbrott och hedersrelaterade brott som begås mot barn. Därtill kan förslagen förväntas leda till att brott mot barn kan förhindras i större utsträckning redan på stämplings-, förberedelse- och försöksstadiet. Regeringens bedömning är alltså att förslagen kan bidra till att stärka det straffrättsliga skyddet för barn och bidra till att barnets rätt till skydd mot alla former av våld enligt artikel 19 i barnkonventionen tillgodoses. Förslagen kan vidare förväntas leda till att brott som utförs av barn upptäcks och lagförs på ett tidigare stadium. Inom ramen för verkställighet av en straffrättslig påföljd kan barnet erbjudas behandling och stöd som kan motverka att barnet återfaller i brott och hjälpa barnet att bryta med en kriminell livsstil. Genom att möjliggöra tidigare ingripanden ökar också möjligheten att lagföra de personer som organiserar och styr brottsligheten, de s.k. ”topparna”, snarare än de barn som agerar utförare. Förslagen bedöms också var förenliga med Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) framhåller bl.a. att utredningen saknar ett genusperspektiv. Regeringen konstaterar att de förslag som lämnas är könsneutrala. De kan förväntas förebygga att vissa allvarliga brott, som omfattas av det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, fullbordas. Detta kan i sin tur väntas gynna kvinnor, flickor, män och pojkar. Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar oftast flickor och kvinnor, men även pojkar och män. Personer med funktionsnedsättning kan vara särskilt utsatta eftersom de kan stå i en särskilt stark beroendeställning till dem som utövar det hedersrelaterade våldet. Även hbtqi-personer kan vara särskilt utsatta eftersom hedersnormer inte lämnar utrymme för att bryta mot hetero- eller könsnormer. Mot denna bakgrund bedöms förslagen även bidra till att nå regeringens nationella mål för funktionshinderpolitiken, som har tydlig koppling till de jämställdhetspolitiska målen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

23 kap.

1 § *Den som har påbörjat utförandet av ett visst brott, utan att brottet fullbordats, döms för försök till brottet om sådant ansvar är särskilt föreskrivet och det har funnits fara för att handlingen skulle leda till att brottet fullbordas eller sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.*

Det ska också dömas till ansvar för försök till brott om fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Detta gäller dock inte om gärningen med hänsyn till omständigheterna är uppenbart mindre allvarlig.

Straffet för försök till brott bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte bestämmas till böter, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller mer.

I paragrafen regleras straffansvar för försök till brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

Innehållet i *andra stycket* är nytt och innebär att det straffbara området för vissa otjänliga försök utvidgas genom ett särskilt farerekvisit. Vid tillämpningen av *andra stycket* gäller i övrigt förutsättningarna i första stycket, vilket innebär att gärningspersonen ska ha påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det har fullbordats och att han eller hon ska ha haft uppsåt att begå ett fullbordat brott (s.k. överskjutande uppsåt). Vidare krävs att det aktuella brottet är straffbelagt på försöksstadiet.

I *andra stycket första meningen* finns en ny bestämmelse som tar sikte på situationen då en myndighets agerande har påverkat händelseförloppet, vilket lett till att det inte har förelegat risk för fullbordat brott när försöksgärningen vidtogs.

Med myndighet avses samtliga myndigheter, såväl kommunala som statliga. Även utländsk myndighet omfattas av bestämmelsen. Frågan om en utländsk aktör utgör en myndighet får bedömas i varje enskilt fall utifrån det aktuella landets rättsordning. Myndighetens åtgärd ska ha vidtagits för att bekämpa brott, vilket innebär att samtliga åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott omfattas. Det är framför allt de brottsbekämpande myndigheterna som träffas men sådana åtgärder kan även utföras av andra myndigheter. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att agerandet har påverkat händelseförloppet. Det betyder att det krävs att det har varit fråga om ett aktivt handlande från myndighetens sida. Exempelvis kan det handla om fall där polisen tar över en chattkonversation mellan ett barn och en gärningsperson i syfte att utreda brott och gärningspersonen, i tron om att den fortfarande konverserar med barnet, uppmanar och instruerar barnet att utföra sexuella handlingar på sig själv. Till skillnad från vad som ansetts gälla i vissa fall vid bedömningen av om fara för brottets fullbordan varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter saknas det i detta fall betydelse om gärningspersonens uppsåt har formats före eller efter det aktuella myndighetsagerandet (jfr ”Vapenattrappen” NJA 2023 s. 393).

För straffansvar krävs att det finns ett samband mellan åtgärden och den uteslutna faran. Ett sådant samband föreligger även om åtgärden utgör en av flera omständigheter som tillsammans inneburit att fara för brottets fullbordan varit utesluten. Det krävs alltså inte att myndighetens åtgärd varit den enda eller viktigaste orsaken till att fara för brottets fullbordan varit utesluten. Ett orsakssamband föreligger t.ex. i regel när en myndighet har bytt ut ett illegalt brottsobjekt, som exempelvis narkotika, mot en legal substans, i syfte att under övervakning avslöja och kartlägga vem eller vilka som ligger bakom brottsligheten, vilket har resulterat i att brottet inte kunnat fullbordas. Ett annat exempel kan vara att polisen, mot bakgrund av en hotbild, har vidtagit åtgärder för att en person som utgör en potentiell måltavla för brott ska flyttas till en annan plats, vilket omöjliggjort brottets fullbordan. Frågan om ett tillräckligt orsakssamband har förelegat får avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Den nya bestämmelsen begränsar inte möjligheten att döma någon till ansvar för försök enligt första stycket. Att det har förekommit myndighetsåtgärder som inte bedöms vara tillräckligt kopplade till den uteblivna faran för att bestämmelsen i andra stycket ska vara tillämplig hindrar inte att det kan föreligga ansvar för ett straffbart försök, om fara för brottets fullbordan bedöms ha varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

I *andra stycket andra meningen* finns ett undantag för uppenbart mindre allvarliga försöksgärningar där fara varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. I sådana fall ska det inte dömas till ansvar. Avsikten är att undantaget ska träffa sådana otjänliga försök som helt klart inte är straffvärda. Kravet på att gärningen ska vara uppenbart mindre allvarlig är högt ställt och undantaget ska tillämpas restriktivt. Undantaget tar framför allt sikte på situationer då gärningspersonens brottsplan formas i samband med att han eller hon upptäcker att det verkar föreligga tillfälle att begå ett visst brott, dvs. fall då försöket framstår som mer eller mindre slumpartat. Om gärningspersonen däremot redan innan försöksgärningen företogs var införstådd med att han eller hon skulle begå ett brott, t.ex. på så sätt att personen åtagit sig att hjälpa till och därigenom kan anses ha varit en del av en större brottsplan, bör utrymmet för att se gärningen som uppenbart mindre allvarlig vara begränsat. Ett exempel på en sådan situation som kan omfattas av undantaget är den som prövades i RH 2007:61, där brottsplanen formades efter att ett utbytt brottsobjekt påträffades. En annan situation som skulle kunna träffas av undantaget är när mycket lång tid passerat mellan myndighetens åtgärd och försöksgärningen. Det kan exempelvis inträffa att en person flera år efter att en myndighet ersatt ett vapen med en attrapp tar befattning med attrappen i tron om att det är ett riktigt vapen. Undantaget ska träffa påtagligt ofarliga situationer som inte alls är värda att ta på allvar och då försöket inte framstår som realistiskt.

Bestämmelsen i det nya *tredje stycket* förs över från det tidigare andra stycket. Bestämmelsen ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

13.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

23 kap.

2 § Den som *inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök till brott döms, om sådant ansvar är särskilt föreskrivet, för förberedelse till brottet om han eller hon*, med uppsåt att utföra eller främja brott,

1. tar emot, lämnar, *förmedlar eller utlovar betalningsmedel* eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. *förvärvar, anskaffar, tillverkar, överlämnar*, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer, *överlåter* eller tar annan liknande befattning med något som, *med beaktande av dess beskaffenhet och omständigheterna i övrigt*, är särskilt ägnat att komma till användning som hjälpmedel vid ett brott eller att möjliggöra utförandet av ett brott.

För stämpling till brott döms, om sådant ansvar är särskilt föreskrivet, den som

1. *kommer överens med någon annan om att en gärning ska utföras,*

2. *försöker anstifta någon annan att utföra en gärning, eller*

3. *åtar eller erbjuder sig att utföra en gärning.*

Det ska inte dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa, om inte faran var ringa eller utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Det ska inte heller dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

Straffet för förberedelse eller stämpling till brott ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

I paragrafen regleras straffansvar för förberedelse och stämpling till brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Första stycket första punkten, som reglerar de s.k. finansieringsfallen, ändras på flera sätt.

Formuleringen ”pengar eller annat” ersätts med ”betalningsmedel eller annat”. Syftet med ändringen är att tydliggöra att bestämmelsen omfattar olika typer av betalningsmedel. Det som krävs är att befattningen avser något som har ett värde för mottagaren. Bestämmelsen omfattar bl.a. pengar i form av kontanter i olika valutor, kryptovalutor och elektroniska valutor, men även värdeföremål som smycken och klockor. Dessutom omfattas kläder, skor och andra liknande föremål – även om det ekonomiska värdet är lågt – liksom betalning med narkotika. Även tjänster – t.ex. sexuella tjänster – kan utgöra betalningsmedel. Vad som utgör ”betalningsmedel eller annat” får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

De ageranden – kallat befattningsformerna – som träffas av bestämmelsen utvidgas till att omfatta även ”förmedla” och ”utlova”. Att förmedla avser situationer då gärningspersonen som mellanhand hanterar betalningen för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott utan att befinna sig på vare sig den betalande eller den mottagande sidan, t.ex. den som utför en betalning utan att vara den som finansierar ett brott. I likhet med vad som gäller för den som tar emot eller lämnar betalningsmedel krävs inte att förmedlingen sker fysiskt. Med ”utlova” avses att ge ett löfte om något som betalning för ett brott eller för att täcka kostnaderna för ett brott. Betalningen behöver alltså inte ha genomförts. Konkurrensfrågor kan uppstå i förhållande till stämpling. Förberedelse kan i den situationen

som utgångspunkt anses ha företräde framför stämpling till brott. Ytterst får dessa frågor dock lösas i rättstillämpningen enligt gällande konkurrensprinciper.

Även *första stycket andra punkten*, som reglerar de s.k. hjälpmedelsfallen, ändras på flera sätt.

Till att börja med utvidgas vad som kan utgöra hjälpmedel – hjälpmedelsbegreppet – vid förberedelse till brott.

Bedömningen av om det som gärningspersonen tagit befattning med uppfyller kraven för att vara ett hjälpmedel i förberedelsebestämmelsens mening ska inte längre utgå endast från hjälpmedlets beskaffenhet. Bedömningen ska även ta hänsyn till ”omständigheterna i övrigt”, dvs. omständigheterna som omger befattningen. En sammanvägd bedömning av hjälpmedlets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt måste göras i varje enskilt fall för att avgöra om det är särskilt ägnat att komma till användning vid ett brott. Det innebär att bedömningen i större utsträckning kommer ta sikte på föremålets roll och betydelse i en brottsplan. Avsikten är inte att begränsa ansvaret. Något som redan i sig är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott ska även fortsättningsvis omfattas av straffansvar och tidigare förarbetsuttalanden och praxis kan därför fortsatt ge vägledning för tillämpningen (prop. 2000/01:85). Ändringen innebär dock att även annat kan omfattas om omständigheterna i övrigt medför att det typiskt sett är lämpligt att komma till användning som hjälpmedel vid brott. Exempelvis kan verktyg som påträffas i samband med en rekognosering inför ett inbrott med hänsyn till föremålens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt anses som särskilt ägnat att komma till användning som hjälpmedel vid ett brott. Ju större legalt användningsområde något har, desto mer måste omständigheterna i övrigt tala för att något typiskt sett är lämpat för att komma till användning som hjälpmedel vid det aktuella brottet för att straffbar förberedelse ska föreligga. Den allmänna utgångspunkten bör vara att enstaka helt vardagliga föremål oavsett omständigheterna i övrigt inte utgör hjälpmedel enligt bestämmelsen.

Hjälpmedelsbegreppet utvidgas även på så sätt att det inte bara omfattar hjälpmedel som är avsett att användas vid ett brott utan även sådant hjälpmedel som, utifrån dess beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, är särskilt ägnat att ”möjliggöra utförandet av ett brott”. Det innebär att även hanteringen av något som används endast på ett förberedande stadium och som skulle ha förlorat sin betydelse vid brottets genomförande omfattas av straffansvar. Det kan t.ex. handla om krypterade telefoner som används för att utbyta information om finansiering och planering av ett brott, men inte vid brottets genomförande. Det kan också vara hjälpmedel i form av nedtecknade instruktioner om ett händelseförlopp som lämnats som underlag för inläring inför ett planerat menedsbrott eller att någon tar emot manualer som syftar till att vägleda eller ge instruktioner om våldsutövning eller om tillvägagångssätt för att begå sexuella övergrepp mot barn. Beroende på omständigheterna i övrigt kan ett annat exempel vara om en vuxen gärningsperson anskaffar ett konto på ett socialt nätverksforum för unga. Om gärningspersonen uppträder under falsk identitet och med felaktig ålder och söker kontakt med barn för att begå sexuella övergrepp mot barnet kan det utgöra förberedelse till sexuellt övergrepp eller våldtäkt mot barn i bestämmelsens mening.

Vidare utvidgas vilken befattning – befattningsformerna – som kan utgöra förberedelse till brott i hjälpmedelsfallen. Befattningsformerna utökas till att omfatta även att ”förvärva” eller ”överlåta”. Tilläggen innebär att även den som köper eller säljer ett hjälpmedel utan att ha haft det i sin besittning kan träffas av förberedelseansvar. Dessutom ersätts ordet ”skaffa” med ”anskaffa” och ordet ”lämna” med ”överlämna” utan att någon ändring i sak är avsedd.

Första stycket ändras även språkligt och redaktionellt.

I *andra stycket* utvidgas tillämpningsområdet för stämpling till brott genom att beskrivningen av vad som utgör stämpling formuleras om till att omfatta den som ”kommer överens med någon annan” om att en gärning ska utföras. Ändringen syftar till att klargöra att det inte krävs ett uttryckligt beslut vid en viss tidpunkt för att stämpling till brott ska föreligga. Det är tillräckligt att en person någon gång under en viss tidsperiod har nått ett samförstånd med någon annan om att en gärning ska utföras. Ett sådant samförstånd kan exempelvis uppstå vid samtal eller i diskussioner på digitala plattformar. Samförståndet behöver inte vara uttryckligt utan det kan vara tillräckligt att det framgår genom personernas aktiviteter. Liksom enligt hittillsvarande ordning förutsätts att minst två personer är inblandade. Om fler än två personer har deltagit – exempelvis i en chattkonversation eller vid ett fysiskt möte – får det avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet vilka som har gjort sig skyldiga till stämpling. För ansvar krävs inte att någon av de personer som kommer överens om en gärning också ska delta i utförandet av densamma. Vidare är det, i likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning, tillräckligt att stämplingen avser att brott av visst slag förr eller senare ska komma till utförande. Detaljer om tid, plats, brottsoffer och vem som ska utföra brottet behöver inte vara bestämda. Det tilltänkta brottet behöver inte heller vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell. Stycket ändras även redaktionellt genom att en punktlista införs. Övriga ändringar är endast språkliga.

Bestämmelsen i *tredje stycket* förs delvis över från nuvarande fjärde stycket. I enlighet med tidigare ordning är utgångspunkten att det för förberedelse- och stämplingsansvar krävs att det har funnits en konkret fara för att brottet skulle fullbordas och att denna fara inte var ringa. Ett undantag från detta införs dock. Undantaget gäller situationer då faran för brottets fullbordan var ringa eller utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. I dessa fall ska det ändå dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott. Ett exempel på en situation när faran för brottets fullbordan kan bedömas som ringa är när polisen har vidtagit åtgärder för att en person som utgör en potentiell måltavla för brott flyttats till en annan plats. I ett sådant fall kan polisens agerande innebära att faran för fullbordat brott anses ringa eftersom brottets fullbordan blir tidsmässigt avlägsen eller kräver ytterligare åtgärder. Vad gäller fall där fara för fullbordat brott kan bedömas ha varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd kan nämnas situationer när polisen ingriper vid förberedelse eller stämpling till brott på digitala plattformar för att förhindra att någon åtar sig att utföra ett allvarligt våldsbrott. Beträffande vad som krävs i fråga om myndighetens åtgärd och orsakssamband hänvisas till kommentaren till 1 §. Liksom tidigare ska det inte dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott om gärningen med hänsyn till omständigheterna är

mindre allvarlig. Detta gäller även i fall som omfattas av den nya bestämmelsen om myndighets åtgärd. När det gäller vilka gärningar som är att bedöma som mindre allvarliga hänvisas till tidigare förarbetsuttalanden (prop. 2015/16:113 s. 96).

Bestämmelsen i det nya *fjärde stycket* förs över från det tidigare tredje stycket. Bestämmelsen ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

3 § *Den som frivilligt, genom att avbryta utförandet av en gärning eller på annat sätt, har föranlett att ett brott inte fullbordats, ska inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling till brottet. Även om brottet har fullbordats ska den som har tagit olovlig befattning med hjälpmedel inte dömas till ansvar för det, om han eller hon frivilligt har förebyggt den brottsliga användningen av hjälpmedlet.*

I paragrafen finns regler om strafffrihet vid frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling till brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

4 § *Om ansvar är föreskrivet för en viss gärning, ska inte bara den som har utfört gärningen utan även den som har främjat gärningen med råd eller dåd dömas till ansvar. Detsamma gäller för en gärning som är straffbelagd i annan lag eller författning, om fängelse är föreskrivet för gärningen.*

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han eller hon har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms *utifrån* det uppsåt eller den oaksamhet som ligger honom eller henne till last. Det som är föreskrivet om ansvar för en gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning gäller även för den som tillsammans med honom eller henne har medverkat till gärningen.

Denna paragraf gäller inte om något annat följer av vad som är föreskrivet för särskilda fall.

I paragrafen finns regler om medverkan till brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

5 § *Det får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för ett brott om*
1. någon har förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
2. någon har medverkat endast i mindre mån, eller
3. en annan medverkande ska dömas till ansvar för ett brott för vilket ansvar är föreskrivet för någon i särskild ställning.
I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I paragrafen finns regler om nedsättning av straffet eller befrielse från straffansvar i vissa fall av medverkan. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt och redaktionellt genom att en punktlista införs. Ingen ändring i sak är avsedd.

7 § *Om ansvar enligt denna balk förutsätter att någon genom brott bereder sig vinning eller tillägnar sig något, ska det också dömas till ansvar om någon avsiktligen bereder någon annan vinning eller tillägnar någon annan något.*

I paragrafen finns regler om beredande av vinning och tillägnelse av något vid brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

Sammanfattning av betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55)

Förslagen i korthet

Våra förslag i detta betänkande innebär i korthet följande.

- Försöksbestämmelsen kompletteras i fråga om vissa s.k. otjänliga försök. Tillägget innebär att den som har påbörjat utförandet av ett brott ska dömas för försök till brottet också om faran för att brottet ska fullbordas är utesluten endast till följd av en myndighets åtgärd. Det införs även ett undantag från det straffbara området avseende uppenbart mindre allvarliga fall av otjänliga försök.
- Förberedelsebestämmelsen utökas med fler former av straffbar befattning med hjälpmedel och ytterligare straffbara åtgärder när det gäller betalning och täckande av kostnader för ett brott. Bestämmelsen kompletteras även med straffbeläggande av ytterligare planeringsåtgärder. Utformningen av farerekvisitet ändras, straffskalan skärps och det görs en ändring av undantaget från det straffbara området avseende mindre allvarliga fall.
- Även stämplingsbestämmelsen utvidgas genom att rekviritet ”den som tillsammans med annan kommer överens om att en gärning ska utföras” ersätter det tidigare ”att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen” och genom att utformningen av farerekvisitet ändras. Vidare skärps straffskalan.
- Det införs en ny möjlighet till frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till ett brott. Bestämmelsen är avsedd att möjliggöra också för de personer som inte har ett bestämmande inflytande över händelseförloppet att kunna tillbakaträda frivilligt, något de ofta inte kunnat göra i enlighet med den sedan tidigare gällande bestämmelsen. Den som deltar i försök, förberedelse och stämpling till ett brott och sedan frivilligt avslöjar det planerade brottet för en i bestämmelsen utpekad krets i sådan tid att brottets fullbordan till följd av avslöjandet kan förhindras, ska anses ha tillbakaträtt frivilligt och inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling.
- Den nya bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande kompletteras med en lag om uppgiftsskyldighet för viss personal inom skolväsendet, på hem för vård eller boende, vissa myndigheter och personer i särskild förtroendeställning.
- Det införs en uttrycklig reglering av gärningsmannaskap och en särskild bestämmelse om anstiftan och främjande. Vidare införs en särskild bestämmelse om vad som gäller när det finns ett krav i en straffbestämmelse på att gärningsmannen ska inneha en särskild ställning. Det föreskrivs också att en föreskrift om straffansvar när den särskilda ställningen innehas av en juridisk person, ska gälla företrädare för den juridiska personen. Utöver den uttryckliga regleringen av gärningsmannaskap och regleringen avseende juridisk person är regleringen inte ny utan finns också i gällande rätt. Avsikten är att begreppen i de nya bestämmelserna inte ska ha någon annan betydelse än de har i gällande rätt.

- Det införs även en bestämmelse om att ansvar ska bedömas utifrån vars och ens uppsåt eller oaksamhet.
- Förutsättningarna för att döma någon för underlåtenhet att avslöja eller förhindra vissa allvarliga brott ändras genom att ansvar för underlåtenhet ska förutsätta att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet och att det kan avslöjas eller förhindras utan att ett handlande medför fara för den handlandes liv eller hälsa, och inte som nu att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Vidare tas dagens straffmaximum om fängelse två år bort.
- Mot bakgrund av de omfattande ändringar vi föreslår ska det nuvarande 23 kap. upphävas och ett nytt 23 kap. införas i brottsbalken.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Syftet med översynen är att skapa ett modernt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk som ger uttryck för en skärpt syn samt tillgodoser intresset av effektiv lagföring av brott och ger utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag.

Enligt direktiven ska utredaren

- analysera och ta ställning till hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas och förändras för att på ett mer effektivt sätt motverka brott, särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet, och
- lämna författningsförslag som ger uttryck för en skärpt syn på sådan brottslighet.

Problembild

Den problembild vi har målat upp kan delas in i flera delar. Det största problemet är att brottslighetens utveckling sedan den senaste översynen gjordes runt millennieskiftet har gjort att regelverket i delar framstår som mindre ändamålsenligt och dessutom lämnar många olika typer av straffvärda beteenden straffria. Detta gäller inte minst i fråga om förberedelse eller stämpling till brott eftersom det i de fallen blir särskilt tydligt att den snabba utvecklingen i samhället har gjort att brottslighetens karaktär har ändrats och nya straffvärda beteenden utvecklats.

Den organiserade brottsligheten utgör en stor del av problemet. Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. De internationella kopplingarna är tydliga och har blivit allt starkare med åren. Den snabba digitala utvecklingen har möjliggjort att den grova brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivs utomlands ifrån, vilket ytterligare försvårar myndigheters tillsyn och kontroll. Möjligheten att kommunicera i det fördolda, t.ex. via krypterade applikationer, är i dag ofta en förutsättning för brottsuppläggen. De osjälvständiga brotts-

formerna kan vara av betydelse för förutsättningarna att motverka organiserad brottslighet.

Även hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem. Den brottsligheten har liksom brott i kriminella nätverk ofta en kollektiv prägel på så sätt att det är flera personer som är involverade i brottsligheten. De osjälvständiga brottsformerna kan därför vara av betydelse för förutsättningarna att motverka även sådan brottslighet.

En annan del av problembilden är att straffbestämmelser ska vara klart och tydligt formulerade. Bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken formulerades i många fall redan på 1940-talet, flera av bestämmelserna kan mot den bakgrunden framstå som svårtillgängliga och språkligt omoderna.

Vidare har Högsta domstolen (HD) under senare år kommit med ett antal avgöranden som gör att det kan finnas anledning att överväga om den straffrättsliga lagstiftningen är ändamålsenligt utformad i aktuella delar. Ett exempel är rättsfallet ”Vapenattrappen” (NJA 2023 s. 393). I det fallet hade polisen bytt ut vapen mot en attrapp fyra månader innan en person försökte hämta vapnen. Eftersom fara för vapenbrottets fullbordan därmed var utesluten redan när den tilltalades uppsåt formades ansåg HD att det var fråga om ett otjänligt försök som inte är straffbart. Rättsfallet väcker frågan om den aktuella bestämmelsen i 23 kap. 1 § brottsbalken är ändamålsenligt utformad och svarar mot dagens samhällsutmaningar. Rättsfallet har även kommit att påverka brottsbekämpande myndigheters användning av kontrollerade leveranser och andra interimistiska åtgärder på så sätt att det har uppstått oklarheter i fråga om vad som gäller för att dessa metoder ska vara verkningsfulla och meningsfulla att använda.

Ett annat exempel är rättsfallet ”Underlåtenhet och smygfilmning” (NJA 2022 s. 294) där HD konstaterade att ansvar för underlåtenhet att avslöja ett mycket allvarligt brott som t.ex. våldtäkt är uteslutet för den som underlåter att avslöja brottet om det samtidigt skulle medföra risk för ansvar för något annat betydligt lindrigare brott som har begåtts i anslutning till eller i samband med det brott som det funnits en skyldighet att avslöja. Rättsfallet sätter fingret på svårigheterna med avgränsningen av ansvarsfrihetsregleringen och frågan om denna i dag är rimlig.

Våra förslag

En särreglering avseende myndighets undanröjande av faran vid försök till brott

Rättsfallet ”Vapenattrappen” har kommit att förändra rättsläget och därmed de brottsbekämpande myndigheternas arbete på ett sådant sätt att det inte går att nå någon annan slutsats än att regelverket när det gäller försök till brott inte är ändamålsenligt utformat. Däremot har vi inte fått några indikationer på att det finns ett behov av att ändra försöksbestämmelsen på något annat sätt.

För att regelverket ska vara ändamålsenligt utformat föreslår vi att det ska anges uttryckligt i lag att den som har påbörjat utförandet av ett brott ska dömas för försök till brottet också om faran för att brottet ska fullbordas är utesluten endast till följd en myndighets åtgärd. Förslaget är i linje med vår uppfattning att det saknar betydelse om uppsåtet har formats före eller efter

det att en myndighet har vidtagit en åtgärd som undanröjt faran. En sådan åtgärd skulle t.ex. kunna vara att byta ut ett illegalt brottsobjekt men även andra åtgärder av en myndighet omfattas av förslaget. Det ska sakna betydelse om åtgärden utgör myndighetsutövning eller inte. De klart straffvärda handlingar som inte kunnat lagföras till följd av det ändrade rättsläget kommer nu åter att kunna lagföras.

En nackdel med förslaget är att det blir fråga om en närmast kasuistisk lösning som träffar den nu aktuella situationen och inte tar höjd för andra problem som skulle kunna uppstå i framtiden. En annan nackdel är att alternativet medför en asymmetri i rättssystemet eftersom den inte omfattar situationen där annan än en myndighet undanröjer faran. Samtidigt är det alltså möjligt att i de fallen göra farebedömningen utifrån konkret fara eller att faran för brottets fullbordan varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Vid en samlad bedömning anser vi dock att fördelarna med att fokusera på det som i dag är ett problem överväger såväl nackdelarna utformningen som fördelarna med att välja en mer generell lösning. Detta inte minst med hänsyn till förutsebarheten av det straffbara området.

För att inte situationer som inte är straffvärda ska omfattas av det straffbara området ska även en undantagsbestämmelse införas för de otjänliga försöken. De otjänliga försök som uppenbart framstår som mindre allvarliga ska inte föranleda ansvar.

En ny utformning av bestämmelsen om förberedelse och stämpling till brott

Befattning med hjälpmedel

Befattningsbegreppet innefattar i dag att skaffa, tillverka, lämna, ta emot, förvara, transportera, sammanställa eller tar annan liknande befattning. I motiven anges att "annan liknande befattning" ska uppfattas i inskränkt bemärkelse (se prop. 2000/01:85 s. 50). Beträffande fysiska föremål innebär det ofta ett krav på att gärningsmannen har föremålet i sin besittning, t.ex. bär det med sig. Att köpa eller sälja ett hjälpmedel utan att ha innehaft det har ansetts inte utgöra sådan befattning som avses med bestämmelsen.

Vi anser mot bakgrund av den utveckling i samhället, och av brottsligheten, som vi redogjort för ovan att det finns ett behov av att utvidga befattningsbegreppet så att det även innefattar förvärva, inneha eller överlåta ett hjälpmedel. Dagens uppräkningslista ska alltså kompletteras med dessa former av befattning. Det innebär att det framöver ska vara straffbart att förvärva, anskaffa, ta emot, tillverka, sammanställa, inneha, transportera, överlåta, överlämna eller på annat liknande sätt ta befattning med ett hjälpmedel.

Vi föreslår vidare att det inte längre ska krävas att hjälpmedlet är "särskilt ägnat" att användas som hjälpmedel. Det ska i stället vara tillräckligt att det är fråga om "något som är ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott". Bakgrunden till detta är att det i förberedelsen av brott i dag är långt vanligare än tidigare att vanliga, legala vardagsföremål kommer till brottslig användning.

Det ska även fortsatt finnas ett samband mellan hjälpmedlet och genomförandet av det planerade brottet.

Även de s.k. finansieringsfallen bör självklart fortsatt utgöra straffbar förberedelse till brott. Förutom att som i dag ta emot eller lämna pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott behöver bestämmelsen kompletteras. Bestämmelsen behöver bl.a. träffa ytterligare former av hantering av betalningsmedel och användning av alternativa betalningssystem. Inte minst det sista är en företeelse som blivit mer vanligt förekommande i kriminella sammanhang. Det finns också ett behov av att straffbelägga andra åtgärder för att utge ersättning för ett brott eller för att täcka kostnaderna för ett brott.

Den minskade kontanthantering i vårt snart kontantlösa samhälle har också medfört att bl.a. elektroniska valutor och olika typer av värdeföremål har fått ökad betydelse som ersättnings- eller betalningsmedel. Vidare förekommer det i dag att olika mellanhänder förmedlar betalningen för ett brott utan att befinna sig på vare sig den betalande eller mottagande sidan.

För att de straffvärda beteenden som förekommer ska träffas av förberedelseregleringen bör bestämmelsen träffa inte bara den som tar emot eller lämnar betalning utan också den som förmedlar eller disponerar denna. I stället för pengar eller annat bör man tala om betalningsmedel eller annat som avser betalning. Betalningen ska även fortsatt avse ett brott, eller vara avsedd att täcka kostnader för ett brott. I detta inryms den som finansierar ett brott, men också den som de facto betalar eftersom det inte behöver vara samma person. Den som disponerar betalningsmedel kan göra det, fysiskt eller digitalt på ett konto eller motsvarande.

Informationsinsamling

Att planera och förbereda ett brott innefattar dock långt fler straffvärda beteenden än att skaffa fram hjälpmedel eller att på olika sätt finansiera brottet. Mot bakgrund av hur samhället och brottsligheten ser ut i dag kan det t.ex. handla om kartläggning av personer och rekognosering av en tilltänkt brottsplats. Kartläggningen kan bestå i allt från informationsinhämtning genom sökningar på internet till inhämtning genom övervakning och spaning. Vi anser därför att olika former av informationsinsamling behöver omfattas av förberedelsebestämmelsen. Informationsinsamlingen kan t.ex. ske genom olika typer av kartläggning. En annan typisk förberedelseåtgärd som regelmässigt också är straffvärd är när någon rekognoscerar inför ett brott. Även annan insamling av information som behövs för att utföra eller främja ett brott kan vara av så central betydelse i förberedelsen till brott att agerandet bör vara straffbart.

Den insamlade informationen ska vara ägnad att användas vid ett brott. I det ligger ett objektivi krav som medför att det måste finnas en koppling mellan den åtgärd som vidtas och det avsedda brottet. Åtgärderna måste även vidtas med brottslig avsikt.

Andra former av planering av brott

Utöver olika former av informationsinsamling finns det också andra typer av planeringsåtgärder som också är så pass straffvärda att de bör träffas av straffansvar. För att det straffbara området inte ska bli för stort bör det dock handla om planeringsåtgärder som är särskilt ägnade att möjliggöra utförandet av ett brott. Det ska vara fråga om åtgärder som med hänsyn till

sin beskaffenhet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande och det ska vara fråga om något som otvetydigt kan karaktäriseras som brottsfrämjande. Det kan konstateras att ett antal av de åtgärder vi anser ska omfattas av det straffbara området med dagens reglering är att anse som förberedelse till förberedelse. Tillägget av planeringsåtgärder syftar även till att göra förberedelseregleringen mer hållbar över tid, och göra det möjligt att lagföra också olika typer av straffvärda förberedelseåtgärder som vidtas med olika typer av tekniska och digitala hjälpmedel.

Stämpling till brott

Ett av stämplingsfallen i den befintliga stämplingsbestämmelsen är att ”någon i samråd med någon annan beslutar gärningen”. Det förhåller sig dock sällan så att personer, vare sig inom kriminella nätverk eller i andra kollektivistiska sammanhang, fattar beslut som dokumenteras på något sätt, vare sig i meddelanden via telefon eller olika digitala plattformar eller på annat sätt. I stället är det vanligt att dessa personer har ett gemensamt mål och att deras avsikter i stället tydliggörs av deras handlingar. Med förslaget ”tillsammans med annan kommer överens om att en gärning ska utföras” avser vi att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde och täcka in stämplingsfallet att i samråd med en annan person besluta gärningen. Uttrycket ”att komma överens med någon” syftar till att tydliggöra att det inte är nödvändigt att gärningen föregås av ett faktiskt och formenligt beslut som har fattats vid en viss bestämd tidpunkt. Det är tillräckligt att personerna har ett samförstånd om att begå brott.

Farebedömningen

Vi föreslår att farebedömningen vid förberedelse och stämpling till brott ska korrespondera mot den farebedömning som görs vid försök till brott. Det förhållandet att det vid försök är fråga om ett konkret brott, medan det vid förberedelse och stämpling i stället är fråga brott av visst slag medför ingen annan bedömning. Därtill ger dagens krav på mer än ringa fara utrymme för bedömningar som kan få märkliga konsekvenser. Ett exempel på det är när förberedelse till brott ansågs utesluten på grund av ringa fara för fullbordan med hänsyn till en på platsen pågående polisinsats. Från brottsbekämpande synvinkel är det otillfredsställande att en myndighetsinsats ska leda till att en gärningsman på grund av insatsen ska gå fri från ansvar. Utmönstringen syftar alltså inte till att höja kravet på fara. Den utökning som föreslås framstår också som rimlig och nödvändig för att inte klart straffvärda beteenden ska falla utanför det straffvärda området.

Straffet för förberedelse och stämpling till brott

Innskränkningsen av tillämpningen av straffskalan för fullbordat brott, som innebär att högre straff än fängelse i två år endast får bestämmas om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet, ändras. Framöver ska det endast krävas att fängelse i fyra år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Det ger uttryck för en skärpt syn på förberedelse och stämpling till brott och det ger rättstillämparna anledning att överväga om riktlinjen att straffet för dessa brott inte bör sättas högre än en tredjedel av straffmaximum för det fullbordade brottet äger fortsatt giltighet.

Mindre allvarliga fall

En förberedelse- eller stämplingsgärning ska enligt vår uppfattning inte vara straffbar om den med hänsyn till det fullbordade brottets straffvärde eller omständigheterna i övrigt är mindre allvarlig. Vid den bedömningen bör hänsyn alltså inte som i dag bara tas till det planerade brottets straffvärde utan också till förberedelse- eller stämplingsgärningens karaktär och omständigheterna kring gärningen. Det är de klart straffvärda gärningarna som ska bestraffas. Gärningar som inte framstår som klart straffvärda, utan i stället som mindre allvarliga ska inte bestraffas. Detsamma bör gälla även mer bagatellartade förberedelser till allvarligare brott, om dessa i sig framstår som mindre allvarliga.

Ett proportionerligt förslag

Vårt förslag till ny bestämmelse om förberedelse och stämpling till brott är, med sina avgränsningar, proportionerlig med hänsyn till de krav som finns för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter och de samhällsutmaningar som nu finns avseende Sveriges säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott.

Frivilligt tillbakaträdande genom anmälan till myndighet

Vi föreslår en ny ansvarsfrihetsgrund för de fall där brottsplanerna avslöjas under förberedelsestadiet eller där de leder till att ett försök aldrig fullbordas. Avslöjandet har i det här fallet närmast formen av ett frivilligt tillbakaträdande och bör därmed också betraktas som ett sådant. Utsikten om ansvarsfrihet bör enligt vår uppfattning leda till att enskilda avslöjar brottsplaner som annars inte hade kunnat stoppas. De situationer där detta framför allt kan bli aktuellt är när personer som befinner sig längre ner i hierarkin i ett kriminellt nätverk, inte sällan ungdomar, inte vill vara med och begå det brott som planeras och behöver bli motiverade att avslöja brottsplanen för myndigheter och samtidigt slippa straff. Det här är personer som inte har ett sådant inflytande att de själva kan påverka händelseförloppet. De saknar därmed i princip möjlighet att frivilligt tillbakaträda från brott i enlighet med grundbestämmelsen.

Den bestämmelse vi föreslår innebär att den som deltar i försök, förberedelse eller stämpling till brott, och sedan vänder sig till en myndighet, t.ex. Polismyndigheten, en annan brottsbekämpande myndighet eller sociala myndigheter, till lärare eller övrig personal inom skolväsendet eller till elevhälsan, till personal på ett hem för vård eller boende eller till någon annan som innehar en särskild förtroendeställning, och berättar om brottsplanerna kan få ansvarsfrihet och ska inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling till brott. Grundförutsättningen för detta är att informationen lämnas i sådan tid att brottets fullbordan till följd av avslöjandet kan förhindras.

Kretsen mottagare av information har sin grund i att bestämmelsen kan antas ha särskilt stor betydelse när det gäller barn och unga. För dessa kan t.ex. skolan, hemmet eller boendet och de sociala myndigheterna vara en enklare väg att använda sig av än att gå direkt till Polismyndigheten eller någon annan brottsbekämpande myndighet. Med en person i särskild förtroendeställning avses t.ex. annan hälsovårdspersonal än den som ingår

i elevhälsan. Det är inte tillräckligt att det är en person någon har ett särskilt förtroende för utan personen i fråga ska ha en formell roll som typiskt sett verkar förtroendeskapande. Avsikten är att den som den unge vänder sig till sedan omedelbart ska informera Polismyndigheten och förmedla en kontakt.

Den nya bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande kompletteras med en ny lag om uppgiftsskyldighet för viss personal inom skolväsendet, på hem för vård eller boende, vissa myndigheter och personer i särskild förtroendeställning.

En lagreglering av gärningsmannaskap m.m.

Gärningsmannaskap

I en särskild bestämmelse ska anges att som gärningsman döms den som ensam eller genom någon annan utför en gärning som är straffbelagd. Om flera begår gärningen i samverkan med varandra ska var och en av dem dömas som gärningsman. Som gärningsman döms även den som i väsentlig mån främjar en straffbelagd gärning. Lagregleringen återspeglar vad som avses med gärningsman i gällande rätt.

Anstiftan av och medhjälp till brott

Följden av att de olika formerna av gärningsmannaskap regleras i en särskild bestämmelse blir att regleringen av anstiftan och medhjälp får flyttas till en särskild bestämmelse. Samtidigt görs en språklig översyn av regleringen. Inte heller i den här delen är vår avsikt att ändra gällande rätt.

I bestämmelsen ska, på samma sätt som i dag i 23 kap. 4 § brottsbalken, anges att vad som sägs om gärning som är straffbelagd i brottsbalken ska gälla även beträffande gärning som är straffbelagd i annan lag eller författning, under förutsättning att fängelse är föreskrivet för gärningen. Även undantagsbestämmelsen att vad som sägs inte ska gälla, om något annat är särskilt föreskrivet, ska föras in i den här bestämmelsen.

Andra förslag knutna till den tidigare 23 kap. 4 § brottsbalken

Det ska anges i en särskild bestämmelse att i de fall en straffbelagd gärning för ansvar förutsätter att gärningen har utförts av någon som innehar en särskild ställning ska även den som tillsammans med honom eller henne har utfört eller främjat gärningen dömas som gärningsman eller för anstiftan av eller medhjälp till brottet. Detsamma ska gälla i fråga om den som har ett visst uppsåt. Förutom att regleringen flyttas till en särskild bestämmelse moderniseras den språkligt. I ett andra stycke införs en ny reglering som innebär att när straffansvar är föreskrivet för någon i särskild ställning, och denna ställning innehas av en juridisk person, ska föreskriften gälla företrädare för den juridiska personen.

I ytterligare en särskild bestämmelse ska det anges att ansvar bedöms utifrån vars och ens uppsåt eller oaksamhet. Förutom att regleringen flyttas till en särskild bestämmelse moderniseras den språkligt. Vår avsikt är inte att de språkliga förändringar som gjorts ska medföra att bestämmelsen får någon annan betydelse än den har i gällande rätt.

Medverkan i mindre utsträckning

Det har under utredningens arbete inte framkommit något behov av att ändra bestämmelsen. Den bör dock moderniseras språkligt och begreppet medverkan ska ersättas med att utföra eller främja.

Vinning för annan

Det har under utredningens arbete inte framkommit något behov av att ändra bestämmelsen. Den bör dock moderniseras språkligt.

En ändrad ansvarsfrihetsregel och straffskärpning vid underlåtenhet att avslöja brott

Förutsättningarna för att döma någon för underlåtenhet att avslöja eller förhindra vissa allvarliga brott ändras genom att ansvar för underlåtenhet ska förutsätta att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet och att det kan avslöjas eller förhindras utan att ett handlande medför fara för den handlandes liv eller hälsa, och inte som nu att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan.

Avsikten med vårt förslag är dels att det inte ska uppstå situationer som den i rättsfallet ”Underlåtenhet och smygfilmning” när risk för ansvar för ett relativt sett lindrigt brott hindrar ansvar för ett allvarligare brott, dels att det i ökad utsträckning blir möjligt att tillämpa bestämmelsen. Det finns flera alternativ som kan övervägas för att uppnå det första syftet. Det andra syftet däremot förutsätter enligt vår bedömning att faran för att den handlande eller någon annan utsätts för repressalier inte längre ska medföra ansvarsfrihet.

Ansvarsfrihetsregeln omgärdas i dag av problem när det kommer till risken för repressalier. Den tillämpning vi sett av bestämmelsen innebär att om ett kriminellt nätverk förmår att skapa en hotbild, lyckas det samtidigt undergräva möjligheten att tillämpa svensk lag i form av bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Det är en principiell utveckling som inte är godtagbar i ett demokratiskt samhälle.

Frågan är emellertid vad som principiellt kan krävas av den enskilde och vilka personliga risker han eller hon kan förväntas vara skyldig att vidta för att avslöja, eller hindra, ett allvarligt brott. Samhället måste naturligtvis kunna skydda de personer som behöver anmäla brott och lämna uppgifter i brottsutredningar och i domstol.

Från principiell utgångspunkt framstår det enligt vår mening som tveksamt att hantera detta med en ansvarsfrihetsregel. I sammanhanget måste beaktas att även de allmänna ansvarsfrihetsreglerna är tillgängliga också i det här sammanhanget, t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. Den huvudsakliga uppgiften att skydda personer som kan utsättas för repressalier ligger, och ska ligga, på de brottsbekämpande myndigheterna, men även sociala myndigheter och skola spelar en viktig roll.

I sammanhanget finns det också anledning att lyfta fram brottsofferperspektivet. Vid många av de brott som omfattas av underlåtenhets-kriminaliseringen finns det ett eller flera brottsoffer. Utifrån såväl det perspektivet, som ett principiellt perspektiv framstår kriminaliseringen

som nödvändig. Det framstår inte minst som stötande att någon straffritt skulle kunna underlåta att i tid anmäla eller annars avslöja ett förstående mord eller en pågående våldtäkt eller våldtäkt mot barn.

Med detta sagt anser vi dock att det måste finnas ett undantag som innebär att det inte är straffbart att underlåta att avslöja eller förhindra brott om själva det agerande som krävs för att avslöja eller förhindra brottet skulle medföra fara för den handlandes liv eller hälsa.

Frågan om faran för repressalier ska ingå i ansvarsfrihetsregeln eller inte är däremot ytterst en politisk fråga. Vår uppfattning är dock, mot bakgrund av det anförda, att det för att det ska vara möjligt att tillämpa underlåtenhetsbestämmelsen är nödvändigt att ta bort fara för att den handlande eller någon annan utsätts för repressalier eller annan fara än att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet och att det kan avslöjas eller förhindras utan att ett handlande medför fara för den handlandes liv eller hälsa, som en förutsättning för straffansvar. Om man väljer att behålla den nu gällande förutsättningen får man också acceptera att ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott inte kommer att kunna dömas ut annat än i undantagsfall och aldrig i anslutning till organiserad brottslighet.

Ett nytt 23 kap. brottsbalken

Våra förslag innebär att systematiken i 23 kap. brottsbalken ändras och att kapitlet får en helt annan struktur än tidigare. Vi föreslår mot därför att det nuvarande 23 kap. brottsbalken upphävs och att ett nytt 23 kap. införs.

Konsekvenser av förslagen

Våra förslag syftar till fler lagföringar och i viss mån längre straff än i dag. Det kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården med cirka 120 miljoner kronor per år och för Statens institutionsstyrelse med cirka 88 miljoner kronor per år. Vidare kan vårt förslag om en ny möjlighet till frivilligt tillbakaträdande förväntas leda till ökade kostnader för Polismyndigheten med cirka 20 miljoner kronor per år.

Förslagen förväntas inte medföra några kostnadsökningar för Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, domstolarna, anslaget Rättsliga biträden m.m. eller andra myndigheter som kan komma att beröras av förslagen, som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen förväntas inte medföra några ökade kostnader för skolor och hem för vård eller boende. De förväntas inte heller medföra några ökade kostnader för kommunerna som medför behov av kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen.

De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att ytterligare ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Polismyndigheten. Dessa tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheterna som en följd av andra reformer med anledning av regeringens samlade arbete mot den organiserade brottsligheten. I anslutning till det bör även anslaget Rättsliga biträden m.m. övervägas.

Vi föreslår även att regeringen bör lämna ett uppdrag t.ex. till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Statens skolverk och Socialstyrelsen, att sprida information och kunskap om den nya möjligheten till frivilligt tillbakaträdande.

Ikraftträdande

Vi bedömer att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 november 2025. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

dels att 23 kap.² ska upphöra att gälla,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 23 kap., av följande lydelse.

23 kap. Om ansvarsformer och osjälvständiga brottsformer

Gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp

1 § Som gärningsman döms den som ensam eller genom någon annan utför en gärning som är straffbelagd. Om flera utför gärningen i samverkan med varandra ska var och en av dem dömas som gärningsman.

Som gärningsman döms även den som i väsentlig mån främjar en straffbelagd gärning.

2 § Den som, utan att vara gärningsman enligt 1 §, har förmått annan att utföra en gärning som är straffbelagd i denna balk döms för anstiftan av brott. Den som annars har främjat en sådan gärning döms för medhjälp till brott.

Vad som sägs i första stycket ska gälla även beträffande en gärning som är straffbelagd i annan lag eller författning, under förutsättning att fängelse är föreskrivet för gärningen.

Vad som sägs i denna paragraf ska inte gälla, om något annat är särskilt föreskrivet.

3 § I de fall en straffbelagd gärning för ansvar förutsätter att gärningen har utförts av någon som innehar en särskild ställning eller har uppsåt att utföra viss gärning, ska även den som har utfört gärningen tillsammans med honom eller henne, eller främjat gärningen, dömas som gärningsman eller för anstiftan av eller medhjälp till brottet.

När straffansvar är föreskrivet för någon i särskild ställning, och denna ställning innehas av en juridisk person, ska föreskriften gälla företrädare för den juridiska personen.

4 § Ansvar enligt 1–3 §§ bedöms utifrån vars och ens uppsåt eller oaktsamhet.

5 § Om någon har förmåtts att utföra eller främja brott genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning får straffet bestämmas lägre än det lägsta straff som är föreskrivet för brottet. Detsamma gäller för den som endast i mindre utsträckning har främjat ett brott och för den gärningsman som är att anse som främjare. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

¹ Senaste lydelse av

23 kap. 2 § 2016:508

23 kap. 4 § 1994:458

23 kap. 6 § 2016:508.

² För nuvarande lydelse se bilaga 3.

Även i de fall där ansvar stadgas för någon i särskild ställning får straffet för annan än gärningsman bestämmas lägre än det lägsta straff som är föreskrivet för brottet.

Försök, förberedelse och stämpling till brott

6 § Den som med uppsåt att begå brott har påbörjat utförandet av ett brott utan att det har fullbordats döms, i de fall det är särskilt föreskrivet, för försök till brottet, om gärningen inneburit fara för att brottet skulle ha fullbordats eller om sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter eller till följd av en myndighets åtgärd.

Straff för försök får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott men får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller mer.

Om en gärning där faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter eller till följd av en myndighets åtgärd uppenbart är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

7 § Den som med uppsåt att utföra eller främja brott,

1. förvärvar, anskaffar, tar emot, tillverkar, sammanställer, innehar, transporterar, överlåter, överlämnar eller på annat liknande sätt tar befattning med något som är ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott,

2. lämnar, tar emot, förmedlar eller disponerar betalningsmedel eller annat som avser betalning för ett brott, eller som är avsedda att täcka kostnader för ett brott,

3. kartlägger, rekognoscerar eller på annat liknande sätt samlar in information som är ägnad att användas vid ett brott, eller

4. vidtar andra planeringsåtgärder som är särskilt ägnade att möjliggöra utförandet av ett brott,

döms, i de fall det är särskilt föreskrivet, för förberedelse till brottet, om han eller hon inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök.

Den som tillsammans med annan kommer överens om att en gärning ska utföras eller som försöker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra en gärning döms, i de fall det är särskilt föreskrivet, för stämpling till brott.

För ansvar enligt första och andra stycket krävs att gärningen inneburit fara för att brottet skulle ha fullbordats eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter eller till följd av en myndighets åtgärd.

Straffet för förberedelse eller stämpling får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i fyra år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

Om gärningen med hänsyn till det fullbordade brottets straffvärde eller omständigheterna i övrigt är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

8 § Den som frivilligt har avstått från att fullborda ett brott eller annars har förhindrat att brottet fullbordas, ska inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling till brott. Även om brottet har fullbordats ska den som har

tagit olovlig befattning med hjälpmedel inte dömas till ansvar för detta, om han eller hon frivilligt har förhindrat den brottsliga användningen av hjälpmedlet. Bilaga 2

Även den som annars deltar i försök, förberedelse eller stämpling till ett brott och sedan frivilligt avslöjar det planerade brottet för en myndighet, för lärare eller övrig personal inom skolväsendet eller för elevhälsan, personal på ett hem för vård eller boende, eller för någon annan som innehar en särskild förtroendeställning, i sådan tid att brottets fullbordan till följd av avslöjandet kan förhindras, ska anses ha tillbakaträtt frivilligt och inte dömas för försök, förberedelse eller stämpling till brott.

Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

9 § Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet i 5 §. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt första stycket.

För underlåtenhet att förhindra brott döms också en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att

1. gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar,
2. brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för att den handlande själv döms för att ha utfört eller främjat brottet,
3. brottet kan avslöjas eller förhindras utan att det medför allvarlig fara för den handlandes liv eller hälsa, och
4. brottet, i fall som avses i tredje stycket, kan förhindras utan anmälan till myndighet.

Vinning för annan

10 § Ansvar som enligt denna balk ska dömas ut när någon har berett sig själv vinning eller tillägnat sig själv något, ska också dömas ut i de fall som någon genom brott berett vinning åt någon annan eller tillägnat någon annan något.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2025.

Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för viss personal inom skolväsendet, på hem för vård eller boende, vissa myndigheter och personer i särskild förtroendeställning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Följande myndigheter och enskilda har en skyldighet att omedelbart anmäla ett avslöjande av brott enligt 23 kap. 8 § andra stycket brottsbalken, till Polismyndigheten

1. andra myndigheter än Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket,

2. huvudmän, rektorer, lärare och övrig personal inom skolväsendet, och elevhälsan,

3. huvudmän och personal på ett hem för vård eller boende, och

4. den som innehar en särskild förtroendeställning, men inte omfattas av reglerna i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2025.

Yttrande över betänkandet har lämnats av Almega Utbildning, Arbetsgivarverket, Barnombudsmannen, Borås kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Finansinspektionen, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Idéburna skolors riksförbund, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar kommun, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Katrineholms kommun, Kriminalvården, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, Laxå kommun, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Malmö universitet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, Norrköpings tingsrätt, Polisförbundet, Polismyndigheten, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen GAPF, Rädda Barnen, Skatteverket, Skellefteå kommun, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse (SiS), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Sundsvalls tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Bankföreningen, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Lärare, Sveriges skolledare, Säkerhetspolisen, Söderhamns kommun, Södertörns tingsrätt, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Tullverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Nationellt centrum för kvinnofrid), Åklagarmyndigheten, Örebro kommun och Örebro universitet (Juridicum).

Därutöver har yttrande inkommit från en privatperson.

Arbetsmiljöverket, Eksjö kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Linnéuniversitetet (Institutionen för kriminologi och polisiärt arbete), Region Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Södertälje kommun, Unizon, Uppsala kommun och Växjö kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Borlänge kommun, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, ECPAT, Eskilstuna kommun, Filipstads kommun, Föreningen Sveriges socialchefer, Gotlands kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Human Rights Watch Sverige, Härnösands kommun, Malå kommun, Nationellt forensiskt centrum, Norrköpings kommun, Publicistklubben, Region Gävleborg, Region Göteborg, Region Skåne, Region Västerbotten, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Rädda Barnens Ungdomsförbund, Service- och kommunikationsfacket (Seko), SmåKom, Stiftelsen Fryshuset, Strängnäs kommun, Sundsvalls kommun, Svenskt näringsliv, Sveriges läkarförbund, Sveriges Psykologförbund, Unga Kris Sverige, Utgivarna, Vingåkers kommun, Vårdförbundet, Vårdföretagarna, Åsele kommun och Örnsköldsviks kommun.