

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

och
mattias.larsson@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38)

Sammanfattning

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Jag ställer mig positiv till den modell med kriterier som utredningen tagit fram för bedömning av hur motiverad en kriminalisering är.

Utredningen har även haft i uppdrag att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås samt peka ut sådana områden och metoder. Jag delar i stort utredningens bedömning av hur och inom vilka områden avkriminalisering eller sanktionsväxling kan ske.

Vad avser sanktionsväxling önskar jag i detta sammanhang även framföra att jag generellt sett är positiv till sanktionsväxling som ett sätt att minska användningen av straffrätten. Jag har redan tidigare, i yttrande över betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), ställt mig positiv till det där föreslagna systemet med administrativa avgifter vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612). I yttrandet (sid 2) har jag även framfört följande:

Resurserna för brottsbekämpning är begränsade. Den straffrättsliga processen är förhållandevis dyr och tidkrävande och därför inte särskilt väl lämpad för masshantering. Ur mitt perspektiv är en utgångspunkt att rättsväsendets resurser ska användas för mera straffvärda överträdelser och fall där alternativa sanktionsmöjligheter saknas. I den utsträckning sådana alternativ står till buds är det också naturligt att de utnyttjas så långt som det kan anses rimligt. Om det är möjligt att med acceptabla rättsäkerhetsgarantier få till stånd ett fungerande sanktionssystem utanför straffrättens ram innebär detta många gånger ett bättre resursutnyttjande. Det får då samtidigt förutsättas att det är fråga om mindre allvarliga lagöverträdelser.

I betänkandet, s 628, påpekas att utredningens överväganden till stor del mynnar ut i utpekandet, på ett mer generellt plan, av ett antal områden och beteendetyper som den anser lämpliga för fortsatta överväganden om sanktionsväxling från straff till andra sanktioner. Även om min grundsyn till sanktionsväxling är positiv menar jag, att vid en djupare analys av aktuell lagstiftning, sådan erfarenhetsmässigt kan visa sig vara principiellt betänkelig och praktiskt svårt att genomföra.

Vidare är det min uppfattning att behovet av straffprocessuella tvångsmedel, i större utsträckning än enligt utredningens bedömning, kan lägga hinder i vägen för sanktionsväxling. Även vid brott av enkel beskaffenhet kan det krävas åtgärder enligt polislagen och rättegångsbalken som förutsätter att ett brott begåtts.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning. Jag delar utredningens synpunkter när det gäller problematiken kring otillåtna blankettstraffbud. För en effektiv och rättssäker straffprocess är det angeläget att de författningar som innehåller sådana blankettstraffbud, och där det inte redan finns förslag till åtgärd, blir föremål för utredning.

Nedan lämnar jag min inställning till de förslag och överväganden som redovisas i utredningen. I flera fall i betänkandet väcker utredningen frågan, att det bör ske en fortsatt bedömning av om det finns möjlighet till sanktionsväxling avseenden viss lagstiftning, och jag utgår från att aktuell lagstiftning i så fall blir föremål för ytterligare utredning och remissförfarande.

Kap 7 Överväganden om kriterier för kriminalisering

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för kriminalisering. Med hänsyn till att det är över två decennier sedan Åklagarutredningen (SOU 1992:61) presenterade sina kriterier för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad, anser jag det finns ett behov av att nu se över frågan. Jag ställer mig positiv till utredningens förslag till vilka kriterier som bör gälla. Det är min uppfattning att utredningens kriterier för kriminalisering blir viktiga att tillämpa i kommande lagstiftningsärenden och att de ökar kravet på motivering i lagförslag.

Kap 8.3 godtagbart skyddsintresse saknas

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

Jag delar utredningens bedömning att lagstiftningen bör över att upphäva straffbuden om tvegifte och se över straffbudet om frivillig incest mellan vuxna.

Vad gäller straffbudet om förolämpning har jag i remissvar avseende Yttrandefrihetskommitténs betänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) avstyrkt det i betänkandet angivna förslaget om ändring i den särskilda åtalsprövningsregeln i 5 kap. 5 § BrB. Jag har därvid framfört att enligt Åklagarmyndigheten bör ärekränkingsbrotten även framledes vara s.k. målsägandebrott samt bör allmänt åtal endast förekomma i undantagsfall. Även om de ärekränkningar som når ut till en större krets är att bedöma som förtal är jag med beaktande den utveckling som förevarit av det s.k. näthatet tveksam till om straffbudet om förolämpning bör upphävas.

I kap 8.3 för även utredningen en diskussion kring lagstiftning vars syfte är att värna om brottsutredning/lagföring och som exempel anförs bl.a. det pågående lagstiftningsarbetet kring eftersupning. Utredningen ställer sig tveksam till lagstiftning avseende eftersupning. Jag delar utredningens ståndpunkt och har tidigare, i yttrande över promemorian Straffansvar för eftersupning – om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd (Ds 2013:28), angivit att min ståndpunkt är att något straffansvar för efterförtäring inte ska införas.

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

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

När det gäller uppvigling menar jag att brottet är så allvarligt att det bör bibehållas och jag ser inget behov av att i det här sammanhanget se över bestämmelserna.

Kap 8.5 Handlingsdirigerande regel finns redan

Bedömning: Det finns vidare anledning att överväga att upphäva vissa av de dubbla kriminaliseringar som finns i dag. Straffbudet om arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § BrB) är en av

dessa. Specialstraffrättsliga bestämmelser om oriktigt uppgiftslämnande hör också till de straffbud som det kan vara aktuellt att upphäva.

Jag anser inte att det finns anledning att se över lagstiftningen kring arbetsmiljöbrottet. Arbetsmiljöbrottet ska inte anses som en *dubbel kriminalisering* i förhållande till vållandebrotten i 3 kap. 7-9 §§ BrB. Arbetsmiljöbrottet ska istället ses som en specialreglering. Lagstiftaren har i arbetsmiljöbrottet lagt till ett rekvisit, nämligen att den som har skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen (AML) ska ha åsidosatt densamma. Rekviritet anger vad som krävs för att straffa någon som orsakat ett olycksfall eller ohälsa på arbetet. En förutsättning för att dömas för arbetsmiljöbrott är att gärningsmannen har skyldighet att följa AML. Vilka aktörer det rör sig om framgår av 3 kap. AML. I kommentaren till BrB anges att rekvisitet att åsidosätta AML även avser dess förordning och tillsynsmyndighetens föreskrifter. Eftersom arbetsmiljöbrottet inte utgör en dubbel kriminalisering så saknar angivna skäl om konkurrensproblem och behovet av subsidiaritetsklausuler betydelse (utredningen, s 493). Den aktuella lagstiftningen är inte svåröverblickbar i och med att 3 kap. 10 § BrB hänvisar till de direkt föregående paragraferna. På grund av ordalydelsen i arbetsmiljöbrottet, finns det heller ingen oklarhet vilket lagrum som ska användas.

Vidare är det ett pedagogiskt inslag i arbetsmiljöbrottet är att det anges att åsidosättandet av AML kan ske uppsåtligt eller av oaktsamhet. Detta kan få betydelse för hur man bedömer brottets straffvärde. Genom att i arbetsmiljöbrottet klargöra att gärningsmannen ska ha åsidosatt AML, synliggör man ett samhällsproblem bestående i risken att drabbas av olycka eller ohälsa i arbetet. I prop. 1990/91: 140 framhölls, som skäl för en särreglering, bland annat att ett system med effektiva straffrättsliga sanktioner krävs för att säkerhetsställa att den förebyggande verksamheten mot risker och skador i arbetsmiljön upprätthålls. Det konstaterades att sanktionssystemet bör ha en sådan skärpa att vikten av gällande bestämmelser iakttas framstår som klart. Ansvarsförhållandena vid överträdelser av lagstiftningen bör framgå så tydligt som möjligt, inte minst för att förhindra att en bristande efterlevnad ger konkurrerande fördelar gentemot företag som bedriver ett ambitiöst skyddsarbete. En placering av arbetsmiljöbrottet i brottsbalken sågs som en särskild markering av straffvärdet vid denna typ av brottslighet och att ta bort arbetsmiljöbrottet leder inte till ökad effektivitet. Att utreda arbetsolyckor och ohälsa i arbetet är många gånger ett omfattande och komplicerat arbete, där den skyddsansvariges garantställning leder till att även underlåtenhet kan bli straffbar. Arbetsmiljöbrottet underlättar för polis- och åklagarmyndigheten att avgränsa arbetsolyckor i förhållande till de övriga vållandebrotten i 3 kap 7-9 §§ BrB. Att avgränsa arbetsmiljöbrottet i förhållande till 3 kap 7-9 §§ BrB. har också fått stor betydelse för hur åklagarmyndigheten organiserat sin verksamhet genom införandet av *Rixsenheten för miljö- och arbetsmiljömål*. Tas brottet bort ökar otydligheten var brott bäst ska handläggas.

I och med att arbetsmiljöbrottet infördes år 1991 betonade man vikten av utbildning och samverkan mellan polis, åklagare och Arbetsmiljöverket. Försvinner arbetsmiljöbrottet kan de få negativa konsekvenser för de utbildningsinsatser som genomförts bl.a. vid Polishögskolan. Vidare kan det avsevärt försvåra möjligheterna dels att få en statistisk överblick avseende brott mot arbetsmiljön, dels att följa utvecklingen för de straffrättsliga reaktionerna på området.

Kravet på effektiva straffrättsliga sanktioner, som framfördes som ett argument för införandet av arbetsmiljöbrottet, kvarstår med än mer styrka idag då synpunkter i media framförs om brister som finns i utredningar av allvarliga olyckor. Efter lagändringen har i många år ett utvecklingsarbete beträffande utredningar av olyckor skett både regionalt, men också genom den centrala samverkansgrupp som finns mellan Rikspolisstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Riksåklagaren. Utbildningskonferenser och riktlinjer för samverkan är exempel på företeelser som har åstadkommit en ökad effektivitet i arbetet och även de senaste åren en ökad lagföring av brott mot arbetsmiljön. Det finns fortfarande mycket att göra för att förbättra utredningsmöjligheterna av olycksfall och ohälsa i arbetet. Men skulle arbetsmiljöbrottet tas bort är det risk för att den positiva trend som otvetydigt finns vad gäller utredningarna kommer att vända.

När det gäller utredningens bedömning av de specialstraffrättsliga bestämmelserna om oriktigt uppgiftslämnande återkommer jag under kommentaren till kap. 10.

Kap 8.6 Styrning med repressiv tvångsmakt är inte nödvändig

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

Förslag: Straffbestämmelserna i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv, lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam ska upphävas. I stället ska det i dessa lagar införas bestämmelser om vitesförbud eller rätt till ersättning. Straffbestämmelserna om rättegångsförseelser i 9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken ska upphävas.

Jag delar utredningens bedömning att lagstiftningen inom det immaterialrättsliga området, i vissa fall, lämpar sig väl för användande av andra sanktioner än straff. Vidare delar jag utredningens uppfattning att utgången av de planer om harmonisering som finns inom EU bör avvaktas innan lagstiftningen eventuellt förändras.

Jag tillstyrker utredningens förslag om att upphäva angiven lagstiftning.

Kap 8.7 Obsoleta straffbud

Förslag: Lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark, lagen (1922:133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark, kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken och lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen är obsoleta och ska upphävas.

Straffbestämmelserna i lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled är obsoleta och ska upphävas.

Bedömning: Straffbudena i byggningsbalken framstår som obsoleta, men bör av historiska skäl behållas.

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

Jag delar utredningens förslag och bedömningar.

Kap 9 Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – sanktionsväxling

I utredningen presenteras de grundläggande bedömningar som bör ligga till grund för sanktionsväxling. Jag delar utredningens bedömning att sanktionsväxling leder till ett trovärdigare och effektivare straffsystem.

Kap 9.3 Förvaltningsrättslig stödkriminalisering

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

Jag delar utredningens uppfattning att det, för att minska kriminaliserade beteenden, finns skäl se över den lagstiftning som innehåller förvaltningsrättslig stödkriminalisering. Såsom anförs i utredningen torde andra repressiva metoder än straff ha bättre handlingsdirigerande förmåga än straff i dessa fall.

Kap 9.3.2.1 Yrkestrafik

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

Redan i direktiven pekas bestämmelser på transport- och trafikområdet ut som särskilt intressanta för den analys av lagstiftning som ingår i utredningens uppdrag. Utredningen för fram flera skäl som visar att det är välmotiverat att minska straffrätten inom området och jag delar utredningens analys av vilka delar av lagstiftningen på yrkestrafikområdet som kan bli aktuella för övervägande om ändring till sanktionsavgift.

Kap 9.3.2.2 Övriga författningar inom trafikområdet

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

Jag delar utredningens analys av vilka delar av lagstiftningen inom trafikområdet som kan bli aktuell för övervägande om ändring till sanktionsavgift. Det är viktigt att framhålla, såsom även sker i utredningen, att det inte finns skäl att överväga sanktionsväxling avseende bestämmelserna i trafikbrottslagen.

Kap 9.3.3 Sjötrafikområdet

Bedömning: Sanktionsväxling från straff till avgift bör övervägas i fråga om överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna svavelinnehåll i fartygsbränsle. På sjötrafikområdet finns det en betydande mängd förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. För dessa finns det generellt anledning att överväga sanktionsväxling.

Jag delar utredningens bedömning.

Kap 9.3.4.1 Livsmedel och foder

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

Jag delar utredningens bedömning.

Kap 9.3.4.2 Djurskydd

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

Jag delar utredningens bedömning.

Kap 9.3.4.3 Djursmitta

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

Jag delar utredningens bedömning.

Kap 9.3.5 Socialförsäkringsområdet

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

Jag har tidigare, såsom redovisats ovan i yttrande över betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), ställt mig positiv till i det betänkandet föreslagna systemet med administrativa avgifter vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612). I yttrandet har jag även angett följande:

Samtidigt anser jag att man bör gå längre än vad utredningen föreslår och införa sanktionsavgifter även för åtminstone vissa bidragsbrott av normalgraden.

Vad jag anfört i nämnda yttrande gör sig fortfarande gällande och jag delar sålunda den nu aktuella utredningens bedömning att Socialförsäkringsområdet bör bli föremål för fortsatta överväganden om sanktionsväxling från straff till avgift.

Kap 10 Oriktiga uppgifter

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

Jag delar utredningens bedömning att kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter bör ske genom brottsbalkens bestämmelser och att frågan för varje enskild författning där den är aktuell bör bli föremål för ytterligare utredning. Det ska dock konstateras att en lagföring genom bestämmelserna i 15 kap BrB inte löser frågan om straffansvar för underlåtenhet att alls inkomma med föreskrivna uppgifter eller att anmäla ändrade förhållanden. Vidare delar jag, m h t de bevisvärigheter som föreligger när det gäller muntliga uppgifter, utredningens uppfattning att straffansvaret bör förbehållas uppgifter som lämnas skriftligen.

Kap 10.4.6 Några förslag rörande straffsanktionering av oriktigt uppgiftslämnande

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

Jag tillstyrker utredningens förslag.

Kap 11 Blankettstraffbud

I kap 11.1-11.6 redogör utredningen för problematiken kring blankettstraffbud. Jag delar utredningens synpunkter när det gäller problematiken kring otillåtna blankettstraffbud. För en effektiv, tydlig och rättssäker straffprocess är det angeläget att de författningar som innehåller blankettstraffbud som kan antas vara otillåtna, och där det inte redan finns förslag till åtgärd, blir föremål för bedömning av vilken lösning som är den mest lämpliga.

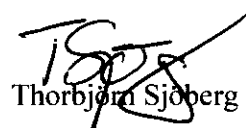
Kap 11.7 Författningsförslag rörande blankettstraffbud

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

Jag tillstyrker utredningens förslag.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Anders Perklev. I beredningen har deltagit överåklagaren Göran Hellstrand och kammaråklagaren Thorbjörn Sjöberg, föredragande. Under beredningen har synpunkter inhämtats från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål.


Anders Perklev


Thorbjörn Sjöberg