

# Sanktionsväxling

– effektivare sanktioner på exportkontrollområdet

*Delbetänkande av  
Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2014:83**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24203-2

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 1 juni 2012 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den (direktiv 2012:50). Enligt direktivet skulle uppdraget i sin helhet redovisas senast den 15 december 2014. Genom tilläggsdirektiv den 27 november 2014 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 15 april 2015 (direktiv 2014:148).

Utredningsuppdraget består av två huvudsakliga delar. En del avser den övergripande frågan om en skärpt exportkontroll avseende krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater och därtill hörande delfrågor. Den andra delen avser frågan om ett effektivare sanktionssystem i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. I det förevarande betänkandet – vilket utgör ett delbetänkande – redovisar kommittén sitt förslag till hur sanktionssystemet i nämnda lagar kan förbättras, bli mer effektivt och mer tillämbart jämfört med gällande sanktionssystem.

Den 12 oktober 2012 förordnades riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) att vara kommitténs ordförande. Som ledamöter i kommittén förordnades per samma dag riksdagsledamöterna Urban Ahlin (S), numera riksdagens talman, Bodil Ceballos (MP), numera EU parlamentariker, Mikael Jansson (SD), Lars Johansson (S), Kerstin Lundgren (C), Ulrik Nilsson (M), Lars Ohly (V), Désirée Pethrus (KD), Jessica Polfjärd (M), Anna-Lena Sörenson (S) och Allan Widman (FP).

Urban Ahlin valdes till talman den 29 september 2014. I samband med det upphörde Urban Ahlin att delta i kommitténs arbete. I beslut den 27 november 2014 entledigades Urban Ahlin

från uppdraget som ledamot. Entledigandet hade verkan från och med den 9 oktober 2014. Samtidigt förordnades tidigare utrikesministern Lena Hjelm-Wallén (S) att från och med den 15 december 2014 vara ledamot och vice ordförande i kommittén.

Som sekreterare anställdes avdelningschefen Richard Tornberg, från och med den 17 oktober 2012, och hovrättsassessorn Hannes Magnergård, från och med den 15 november 2012. Under perioden den 1 juli–30 november 2014 har också strategiske rådgivaren Marcus Nadelius varit sekreterare.

Kommittén sammanträdde första gången den 19 oktober 2012, och detta möte var startdatumet för det egentliga utredningsarbetet. Kommittén har antagit namnet Krigsmaterielexportöversynskommittén, förkortat KEX.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet*. (SOU 2014:83).

Stockholm i december 2014

Hans Wallmark

Bodil Ceballos	Mikael Jansson	Lars Johansson
Kerstin Lundgren	Ulrik Nilsson	Lars Ohly
Désirée Pethrus	Jessica Polfjärd	Anna-Lena Sörenson
Allan Widman		

/ Richard Tornberg

Hannes Magnergård

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>25</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>39</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lag (1992:1300) om krigsmateriel .....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.....	50
<b>2 Utredningsuppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>59</b>
2.1 Det övergripande utredningsuppdraget.....	59
2.2 Uppdraget i denna del.....	60
2.3 Utredningsarbetet .....	61
2.4 Betänkandets disposition.....	62
2.4.1 Tillvägagångssättet för prövningen av sanktionsväxlingsfrågan .....	63
2.5 Några centrala begrepp .....	64
<b>3 Gällande sanktioner</b> .....	<b>65</b>
3.1 Inledning.....	65
3.2 Krigsmateriellagen .....	65

3.3	Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....	68
<b>4</b>	<b>Hur fungerar det gällande sanktionssystemet? .....</b>	<b>75</b>
4.1	Inledning .....	75
4.2	Hur hanteras överträdelser? .....	76
4.2.1	Inspektionen för strategiska produkter .....	77
4.2.2	Strålsäkerhetsmyndigheten .....	77
4.2.3	Tullverket .....	78
4.2.4	Säkerhetspolisen .....	78
4.2.5	Den öppna polisen/Polismyndigheterna .....	79
4.2.6	Riksenheten för säkerhetsmål .....	79
4.2.7	De allmänna åklagarkamrarna .....	80
4.3	I vilken utsträckning beivras överträdelser straffrättsligt? .....	80
4.3.1	Inspektionen för strategiska produkter .....	81
4.3.2	Strålsäkerhetsmyndigheten .....	86
4.3.3	Tullverket .....	87
4.3.4	Riksenheten för säkerhetsmål .....	89
4.3.5	Övriga myndigheter .....	89
4.4	Beivras överträdelser på annat sätt än straffrättsligt? .....	90
4.4.1	Inspektionen för strategiska produkter .....	90
4.4.2	Strålsäkerhetsmyndigheten .....	91
4.5	Överväganden .....	91
<b>5</b>	<b>Utgångspunkter för sanktionsväxling .....</b>	<b>95</b>
5.1	En förbättrad regelefterlevnad .....	95
5.2	En återhållsam användning av straffrätt .....	97
5.2.1	Kriterier för kriminalisering .....	97
<b>6</b>	<b>Olika administrativa sanktioner .....</b>	<b>101</b>
6.1	Repressiva sanktioner .....	101
6.2	Sanktionsavgift .....	102
6.2.1	Allmänt om sanktionsavgift .....	102

6.2.2	Sanktionsavgift och normgivning.....	103
6.3	Hur fungerar sanktionsavgiftssystem inom andra tillsynsområden? .....	103
6.3.1	Sammanfattning av vad som framkommit vid undersökningen .....	104
6.3.2	För- respektive nackdelar med ett sanktionsavgiftssystem.....	106
<b>7</b>	<b>Riktlinjer att beakta vid utformningen av ett administrativt sanktionssystem .....</b>	<b>107</b>
7.1	Regeringens riktlinjer för användande av sanktionsavgift...	107
7.2	Andra riktlinjer att beakta .....	110
7.2.1	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	110
7.2.2	Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner .....	110
<b>8</b>	<b>Sanktionsväxlingens genomförande .....</b>	<b>113</b>
8.1	Inledning.....	113
8.2	En kombination av olika repressiva sanktioner .....	114
8.3	Nya administrativa sanktioner införs .....	116
8.3.1	En ökad användning av vite.....	117
8.3.2	Varning .....	119
8.3.3	Föreskrivningsrätt .....	120
8.3.4	Förbud mot dubbla sanktioner .....	121
8.3.5	Rangordning av de administrativa sanktionerna.....	123
8.3.6	Vem ska besluta om en sanktion?.....	123
8.3.7	Statistik och rapportering .....	124
8.4	Något om ringa brott och hur dessa ska stävjas .....	124
8.5	Förslag på andra åtgärder som bör vidtas för att motverka överträdelser .....	125
8.5.1	Inledning .....	125
8.5.2	Adekvat utbildningsnivå hos aktörerna .....	126

8.5.3	Att myndigheterna har kännedom om tillståndspliktiga aktörer .....	127
8.5.4	Sammanfattning.....	128
<b>9</b>	<b>Vilka straffsanktioner bör ersättas av sanktionsavgift? ...</b>	<b>129</b>
9.1	Inledning .....	130
9.2	Utgångspunkt för prövningen.....	130
9.3	Föreligger internationella förpliktelser avseende sanktionssystemet?.....	131
9.4	Överväganden .....	133
9.4.1	24 §, 25 § och 26 § krigsmateriellagen samt 18 §, 18 a §, 19 §, 20 § och 21 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....	133
9.4.2	27 § krigsmateriellagen.....	134
9.4.3	22 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.....	137
9.4.4	Slutsatser .....	137
9.5	Fastställandet av att en överträdelse skett.....	138
9.5.1	Grupp 1 (Information har inte lämnats inom viss tidpunkt).....	139
9.5.2	Grupp 2 (att ett visst förhållande föreligger eller inte).....	141
9.5.3	Grupp 3 (insikten hos den uppgiftsskyldige).....	141
<b>10</b>	<b>Närmare om utformningen av ett sanktionsavgiftssystem .....</b>	<b>147</b>
10.1	Inledning .....	147
10.2	Sanktionsavgiftens storlek .....	148
10.3	Strikt ansvar .....	150
10.4	Förbud mot dubbla sanktioner.....	151
10.5	Förfarandefrågor.....	152
10.5.1	Vem ska påföra avgiften.....	152



10.5.2 Hur ska avgiften påföras och betalning ske .....	153
10.5.3 Preskription .....	153
10.5.4 Rättssäkerhetsaspekter .....	154
<b>11 Blankettstraffbud .....</b>	<b>155</b>
11.1 Inledning.....	155
11.2 Problemställning .....	156
11.3 Förekommer straffbud som utformats på ett sätt som inte överensstämmer med regeringsformen? .....	157
11.3.1 Krigsmateriellagen .....	157
11.3.2 Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....	160
11.3.3 Konstateranden.....	162
11.4 Hur bör blankettstraffbuden åtgärdas? .....	163
<b>12 Utökat tillståndskrav .....</b>	<b>165</b>
12.1 Inledning.....	165
12.2 Gällande rätt .....	166
12.3 Problemställning och förslag.....	169
12.3.1 Statliga myndigheter (tillverkning och tillhandahållande) .....	169
12.3.2 Övriga aktörer (tillhandahållande) .....	170
<b>13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>173</b>
<b>14 Konsekvensbeskrivning .....</b>	<b>175</b>
14.1 Uppdraget.....	175
14.2 Kommitténs förslag .....	175
14.3 Vilka berörs av förslaget .....	176
14.4 Konsekvenser för staten .....	176
14.4.1 Kontrollmyndigheterna.....	176
14.4.2 Rättsväsendet .....	177

14.5	Konsekvenser för företag och enskilda .....	178
14.6	Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.....	179
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>181</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i lag (1992:1300) om krigsmateriel .....	181
15.2	Förslaget till lag ändring i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....	185
 <b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:50.....	191
Bilaga 2	Hur fungerar sanktionsavgiftssystem inom andra tillsynsområden? .....	203

# Förkortningar

ATT	Arms Trade Treaty (FN:s Vapenhandelsfördrag)
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FXM	Försvarexportmyndigheten
JuU	Riksdagens justitieutskott
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
KRUT	KRigsmaterielUTredningen (SOU 2005:9)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NJA	Nytt juridiskt arkiv (avd I)
NOU	Norges offentlige utredninger
PDA	Produkter med dubbla användningsområden (Dual-use)
PDA-lagen	Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd
Prop	Regeringens proposition
Rskr	Riksdagsskrivelse

SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SOU	Statens offentliga utredningar
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
UU	Riksdagens utrikesutskott

# Sammanfattning

## Kommitténs uppdrag

Kommittén har som övergripande uppdrag att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag till hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. Utredningsuppdraget består av två huvudsakliga delar: dels frågan om en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater, dels frågan om införandet av sanktionsavgift i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen). Kommittén har valt att redovisa den sistnämnda frågan i detta delbetänkande. Den första frågan – om en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater – kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande.

Kommittén har tagit ett bredare grepp om sanktionsfrågan än att enbart pröva lämpligheten av att i krigsmateriellagen och i PDA-lagen ersätta straffrättsliga sanktioner med sanktionsavgift. Prövningen har även inkluderat huruvida straffrättsliga sanktioner bör bibehållas, men att överträdelser mot de straffsanktionerade beteendena i ökad utsträckning beivras med administrativa sanktioner – andra än sanktionsavgift. Kommittén har använt begreppet sanktionsväxling för att beskriva den växling från straffsanktion till administrativ sanktion (sanktionsavgift eller andra repressiva sanktioner) som kommittén föreslår.

Vid bedömningen av om ett system med sanktionsavgift bör införas i krigsmateriellagen respektive i PDA-lagen har kommittén särskilt beaktat de riktlinjer och synpunkter för när sanktionsavgift kan användas och som redovisats i proposition 1981/82:142. Kommittén har vidare beaktat vad Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38) anför i frågan.

## Inledning

Exportkontroll av strategiska produkter, dvs. krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt tekniskt bistånd rörande sådana kontrollerade produkter, syftar ytterst till att dessa produkter inte hamnar hos fel slutanvändare. Ett viktigt instrument för att exportkontrollregelverket ska följas av berörda fysiska och juridiska personer är att det finns effektiva och avskräckande sanktioner. Fungerande sanktioner bidrar således till en ökad regelefterlevnaden. Fungerande sanktioner är även en förutsättning för att Sverige ska anses fullgöra sina internationella förpliktelser och åtaganden inom området. Ytterligare en aspekt på exportkontrollen är att en fungerande sådan kan vara en förutsättning för att svenska företag ska kunna importera kontrollerade produkter från andra stater.

## Gällande sanktionssystem

Sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen är i huvudsak straffrättsligt. Sanktionssystemet riktar sig således i första hand mot fysiska personer. Krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller därutöver vissa möjligheter att utfärda administrativa sanktioner, vilka även kan riktas mot juridiska personer. Bl.a. återkallelse av beviljat tillstånd eller utfärdandet av ett förbud att utnyttja ett beviljat generellt tillstånd. Det finns, med stöd av brottsbalken, även en möjlighet att "bestraffa" en näringsidkare med företagsbot för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamheten. En sådan fråga prövas av allmän domstol på talan av åklagare.

### *Föreligger brister?*

Kommittén kan konstatera att det föreligger begränsade möjligheter att beivra de överträdelser mot krigsmateriellagen eller PDA-lagen som upptäcks. Sanktionssystemet i sin nuvarande utformning är nämligen inte tillämpligt mot dessa överträdelser. En omständighet som i sig medför en uppenbar risk för att tilltron till och efterlevnaden av regelverket urholkas.

I syfte att få kunskap om de eventuella brister som finns med gällande sanktionssystem har kommittén inhämtat information och statistikuppgifter från tillsynsmyndigheterna – Inspektionen för strategiska produkter (ISP) respektive från Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) – samt från övriga berörda myndigheter. Av myndigheternas redogörelser framgår att det sedan 1990-talet förekommit, i vart fall, ett par hundra misstänka överträdelser mot krigsmateriellagen respektive PDA-lagen. Endast ett fåtal av dessa har föranlett åtal och än färre har medfört lagföring. Ett skäl till detta är att flertalet av de misstänkta överträdelserna varit av mindre allvarig karaktär och att de har bedömts som ringa av de rättsvårdande myndigheterna. Ringa brott är enligt regelverket fria från ansvar. Ett annat skäl är att det varit svårt för polis och åklagare att påvisa att någon varit oaktsam eller uppsåtligen brutit mot regelverket i det enskilda fallet.

Av myndigheternas redogörelse framgår vidare bl.a. att det inte finns någon enhetlighet avseende hantering och utredning av överträdelser mot krigsmateriellagen och mot PDA-lagen. Vilket bl.a. beror på att flera rättsvårdande myndigheter är behöriga att genomföra polisiära utredningar samt att dessa ärenden kan hanteras av såväl allmänna åklagare som av specialiståklagare. Av tillsynsmyndigheternas redogörelse framgår vidare att dessa endast i undantagsfall sanktionerat en överträdelse med förfintliga administrativa sanktioner.

### *Kommitténs slutsats*

Kommittén har funnit att nuvarande sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen inte är ändamålsenligt för att beivra de överträdelser som förekommer. Sanktionssystemet behöver därför förändras så att detta blir mer tillämbart, särskilt mot mindre allvarliga överträdelser.

Kommittén föreslår att det i krigsmateriellagen och i PDA-lagen genomförs en sanktionsväxling. Sanktionsväxlingen består i att straffrättsliga sanktioner ersätts eller kompletteras med administrativa sanktioner. Enligt kommitténs bedömning kommer den föreslagna förändringen leda till att tilltron till och efterlevnaden av exportkontrollagstiftningen kommer att förbättras.

Vid en första anblick kan den föreslagna förändringen uppfattas medföra att exportkontrollregelverkets sanktionssystem blir mindre ingripande. I praktiken medför sanktionsväxlingen emellertid att överträdelser som är av mindre allvarlig karaktär, och vilka i dag inte kan beivras p.g.a. att de bedöms som ringa, kommer att kunna beivras i större utsträckning framgent. Sanktionsväxlingens faktiska utfall blir således att sanktionssystemet skärps. Detta beror bl.a. på att administrativa sanktioner kan utfärdas även för ringa överträdelser. Ytterligare en fördel med administrativa sanktionerna är att de kan riktas mot juridiska personer, vilka därmed får ett ökat incitament att förbättra och lägga tillräckliga resurser på sin exportkontroll. En åtgärd som i sig kommer att begränsa antalet överträdelser. Sanktionsväxlingen medför således en de facto skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

### **Utgångspunkter för sanktionsväxling**

En utgångspunkt för kommitténs överväganden är att de förändringar i sanktionssystemet som föreslås ska bidra till både en bättre efterlevnad hos berörda aktörer av exportkontrollagstiftningen och till att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser och åtaganden på området. För att uppnå detta är det nödvändigt att de föreslagna sanktionerna kan användas när överträdelser sker, även när det är fråga om mindre allvarliga förseelser. Det är eftersträvansvärt att sanktionssystemet utformas på ett sådant sätt att det är effektivt samt avskräcker från regelöverträdelser. Många av de överträdelser som är mindre allvarliga och som bedöms som ringa beror inte sällan på t.ex. slarv, förbiseende etc. hos aktörerna. Det kan antas att dessa överträdelser i inte obetydlig utsträckning är ett resultat av att aktörerna i fråga inte avsatt tillräckliga resurser för sin exportkontroll. En fungerande exportkontroll av kontrollerade produkter förutsätter att företag har god kunskap om exportkontrollregelverket. En risk i sammanhanget är att slarv etc. som bedöms vara ringa kan få allvarliga följder och att kontrollerade produkter hamnar fel. Även ringa förseelser kan därmed medföra att målet med exportkontrollen inte uppfylls.



En annan utgångspunkt för kommitténs förslag till sanktionsväxling är den av lagstiftaren uttalade målsättningen att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätt, bl.a. inom specialstraffrätten. Bedömningen av huruvida en sanktionsväxling bör ske eller inte innefattar därför även en prövning av om straffsanktionen för ett visst beteende bör utgå eller inte. Vid prövningen av om ett visst beteende ska vara kriminaliserat eller inte har kommittén beaktat de kriterier som Straffrättsanvändningsutredningen tagit fram. Kriterier utgör inte några absoluta regler, utan har utgjort ett stöd för den argumentation som kommittén fört vid prövningen av sanktionsväxlingsfrågan. Kriterierna är följande:

- Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
- Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
- Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
- Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
- Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
  - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
  - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
  - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

## Sanktionsväxlingens genomförande

Kommittén föreslår att sanktionsväxlingen genomförs på två sätt. Dels att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels att ytterligare administrativa sanktioner införs i krigsmateriellagen och i PDA-lagen – vite och varning – samt att dessa föreslagna ytterligare administrativa sanktioner jämte de förefintliga sådana – återkallande av tillstånd och förbud – används i större utsträckning än i dag.

### *Skäl för förslaget*

Flertalet av de överträdelser som förekommer bedöms som ringa och de är i den egenskapen fria från straffrättsligt ansvar. Genom att ersätta den straffrättsliga sanktionen med sanktionsavgift eller komplettera de straffrättsliga sanktionerna med annan administrativ sanktion finns det förbättrad möjlighet att beivra denna typ av överträdelser. En annan effekt av en ökad användning av administrativa sanktioner är att dessa kan åläggas juridiska personer. En utökad ”verktygslåda” av administrativa sanktioner för tillsynsmyndigheterna ökar möjligheten för dessa att beivra överträdelser begångna inom ramen för en juridisk persons verksamhet samt göra det i direkt anslutning till att överträdelserna upptäcks. Enligt kommitténs bedömning kan detta bidra till att de juridiska personerna i större utsträckning, jämfört med i dag, avsätter tillräckliga resurser för sin exportkontrollverksamhet.

### *Vilka straffrättsliga sanktioner bör ersättas av sanktionsavgift?*

Den straffrättsliga sanktionen har ett högt signalvärde och sanktionen som sådan signalerar att samhället ser allvarligt på det sanktionerade beteendet. Enligt kommittén medför detta att det inte är aktuellt att utmönstra straffrättsliga sanktioner för de beteenden som medför eller kan medföra skada på något som bedöms ha ett högt skyddsintresse. Detta innebär att beteenden som leder till att kontrollerade produkter och tekniskt bistånd avseende sådana produkter hamnar hos för Sverige oacceptabla slutanvändare även fortsättningsvis bör sanktioneras straffrättsligt.

De beteenden som medför eller kan medföra skada på ett skyddsintresse som värnas relativt sätt lägre kan däremot vara föremål för en sanktionsväxling, innebärande att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift. Bl.a. beteenden bestående i att underlåta att inom föreskriven tid lämna efterfrågad information till ISP respektive till SSM. Underlåtenheten i detta avseende har i huvudsak ingen direkt inverkan på tillståndsprövningen som sådan.

Kommittén föreslår att den straffrättsliga sanktionen utgår från 27 § första stycket 1, 4 och 6 i krigsmateriellagen och från 22 § första stycket 2–7 i PDA-lagen.

#### *Ytterligare administrativa sanktioner införs*

Parallelet med den ovan föreslagna förändring föreslår kommittén att det även sker en ökad användning av andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift. Dessa administrativa sanktioner kan användas såväl mot beteenden som sanktioneras straffrättsligt som mot beteenden som sanktioneras genom sanktionsavgift.

I syfte att skapa ytterligare förutsättningar för ISP och SSM att beivra överträdelser genom administrativa sanktioner bör två nya sådana införas i krigsmateriellagen och i PDA-lagen, nämligen generell möjlighet att använda vitesföreläggande samt varning. Tillsynsmyndigheterna bör även, inom ramen för sin tillsyn enligt PDA-lagen, ges föreskrivningsrätt på samma sätt som i dag följer av krigsmateriellagen. De nu angivna administrativa sanktioner ska, jämte förefintliga sådana – återkallelse och förbud – vara tillämpliga vid sidan av straffsanktionen respektive vid sidan av sanktionsavgift. ISP respektive SSM kommer således att kunna välja mellan att t.ex. genomdriva en åtgärd med vite eller att i efterhand påföra sanktionsavgift (då det rör sig om ett beteende som föreskriver en sådan sanktion) eller att göra en åtalsanmälan som kan resultera i straff (då det rör sig om ett beteende som föreskriver en sådan sanktion).

För samma gärning är det inte möjligt att utfärda flera olika sanktioner (förbud mot dubbelbestraffning).

*Närmare om sanktionsavgift*

Kommittén föreslår att sanktionsavgift ska uppgå till minst 10 000 kr och högst 200 000 kr. Avgiftsspannet har valts med beaktande av dels de sanktionsavgifter som förekommer inom andra tillsynsområden där tillsynsmyndigheten beslutar om att utta avgiften, dels med beaktande av vad det är för typ av beteenden som föreslås sanktioneras på detta sätt samt hur dessa beteenden bör värderas jämfört med övriga straffrättsligt sanktionerade beteenden i aktuella lagar. För att skapa tydlighet och förutsägbarhet bör avgiften utgå med ett på förhand fastställt belopp. Det exakta beloppet för respektive beteende som sanktioneras genom avgiften ska fastställas av regeringen.

Beslutet att utta en sanktionsavgift ska fattas av respektive tillsynsmyndighet. Avgiftsskyldigheten bygger på principen om strikt ansvar. P.g.a. detta samt för att även kunna beakta särskilda omständigheter bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att jämka avgiften eller i vissa fall helt sätta ned denna. Före det att beslut om sanktionsavgift meddelas ska den som riskerar sanktionsavgift ges tillfälle att yttra sig. Ett beslut om sanktionsavgift kan överklagas till domstol.

**Blankettstraffbud**

Vid den genomgång av bestämmelserna i krigsmateriellagen och i PDA-lagen som kommittén gjort har uppmärksammats att det föreligger oklarheter rörande vissa blankettstraffbud, med fängelse i straffskalan, som fylls ut av föreskrifter meddelade av Tullverket, ISP respektive av SSM. Oklarheten består i att det inte kunnat fastställas i vad mån myndighetsföreskrifterna i fråga utgör en väsentlig del av straffbestämmelserna eller inte. Det kan därför inte uteslutas att aktuella blankettstraffbud är oförenliga med regeringsformens regler om normgivning. Med beaktande av detta föreslår kommittén att aktuella blankettstraffbud åtgärdas. Åtgärdandet föreslås ske dels genom att vissa straffbestämmelser ersatts av sanktionsavgift, dels genom att regeringen, i stället för förvaltningsmyndighet under regeringen, utfärdar föreskrifter i det fall någon sanktionsväxling inte sker.

## Utökat tillståndskrav

Kommittén föreslår att det undantag från kravet på tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel som gäller för svenska statliga myndigheter avskaffas. Kommittén föreslår vidare att det undantag från tillståndskravet för tillhandahållande av krigsmateriel som gäller för andra än statliga myndigheter också avskaffas.

### *Statliga myndigheter*

Enligt gällande ordning omfattas inte vissa svenska myndigheter av ISP:s löpande tillsyn. Avsaknaden av den löpande tillsynen från ISP:s sida medför att det inte finns någon komplett bild av de objekt som hanterar krigsmateriel i Sverige och vad det är för materiel som hanteras. Undantaget från tillståndskravet för att tillverka krigsmateriel (3 § tredje stycket krigsmateriellagen) respektive tillhandahålla krigsmateriel (4 § tredje stycket krigsmateriellagen) medför också att myndigheterna i fråga, utan insyn från annan, kan tillverka krigsmateriel men också fritt sälja, låna ut, förmedla etc. krigsmateriel som befinner sig i Sverige till någon här i landet. Kommittén kan inte se något vägande skäl till att dessa undantag ska bestå. Enligt kommittén föreligger en risk för att det uppstår en diskrepans mellan den bedömning som ISP skulle ha gjort – om ISP prövat frågan om tillverkning/tillhandahållande – och den bedömning som den aktuella myndigheten gör. Därutöver kan konstateras att de krav på egenfinansiering av verksamheten som över tiden i allt större utsträckning lagts på vissa försvarsmyndigheter medfört att dessa kommit att bedriva verksamhet som är att betrakta som kommersiell. En omständighet som i sig talar för att verksamheten bör vara tillståndspliktig. Vidare anser kommittén att de massmediala affärer som berört vissa försvarsmyndigheter under de senaste åren tydliggjort behovet av en kontinuerlig uppföljning av myndigheternas verksamhet inom berört område. Kommitténs sammantagna bedömning är att det saknas bärande skäl för att undanta statliga myndigheter från kravet på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel.

*Andra aktörer*

Undantagen från tillståndskravet att tillhandahålla krigsmateriel (4 § fjärde stycket krigsmateriellagen) för vissa andra aktörer än statliga myndigheter är relativt omfattande. Bestämmelsen är dock delvis otydlig, inte minst beträffande dess faktiska omfattning, vilket kan skapa osäkerhet hos berörda. Av bestämmelsen framgår t.ex. att ett företag som tillhandahåller krigsmateriel till en statlig myndighet eller till en aktör som har tillstånd att tillverka den materiel som tillhandahållandet avser är undantaget från tillståndskravet. Om företaget i fråga även tillhandahåller materielen till någon annan än nu angivna mottagare inom landet måste företaget dock ha tillstånd. Huruvida företaget behöver tillstånd eller inte blir således avhängigt av olika yttre faktorer, som inte direkt är kopplade till företaget i fråga. Den osäkerhet som detta skapar rimmor illa med Sveriges ambition att framstå som ett ledande land i arbetet med att kontrollera krigsmaterielområdet.

Kommitténs uppfattning är att ISP i egenskap av kontrollmyndighet på området bör ha god kännedom om de företag som bedriver verksamhet med krigsmateriel för att myndigheten ska kunna upprätthålla en god exportkontroll. Enligt kommitténs förmenande är det önskvärt att regelverket är enkelt och tydligt samt att kontrollen inom krigsmaterielområdet är så omfattande som möjligt. Med hänsyn härtill finner kommittén att även detta undantag bör avskaffas. En konsekvens av detta blir att det införs ett generellt krav på tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel inom riket.

Den föreslagna förändringen kommer att medföra en viss ökad administrativ börda för såväl ISP som berörda företag. Inte minst kommer arbetsbördan öka initialt p.g.a. att fler tillstånd behöver sökas och att ISP behöver bereda och pröva dessa. Kommitténs bedömning är dock att tillkommande administrativa bördan p.g.a. detta i flertalet fall bör vara begränsad. Exempelvis torde det vara möjligt att låta prövningen av tillverknings- och tillhandahållandestillstånden ske inom ramen för ett och samma ärende.

## **Ikraftträdande och konsekvenser**

Kommittén föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015. Förändringarna medför inget behov av övergångsbestämmelser. Kommittén föreslår att regeringen utfärdar vissa föreskrifter, vilka bör träda i kraft per samma dag som lagändringarna.

Kommittén bedömer att förslaget kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för såväl ISP som SSM – dels i form av mer administration, dels i form av utökad tillsynsverksamhet – och att båda dessa myndigheter med anledning av detta behöver ökade resurser. I årsarbetskrafter mätt är kommitténs bedömning att ISP behöver två årsarbetskrafter och att SSM behöver en halv årsarbetskraft. Den föreslagna sanktionsväxlingen kommer inledningsvis också att innebära ett visst administrativt merarbete för myndigheterna. Detta merarbete bör över tiden minska i takt med att myndigheterna utvecklar sina rutiner. Myndigheternas kostnadsökning bör delas mellan de privata aktörerna och staten. Där staten har att bära den merkostnad som uppstår på grund av att statliga myndigheter föreslås omfattas av ISP:s tillstånds- och tillsynsverksamhet enligt krigsmateriellagen.

För rättsväsendets aktörer i stort torde förslaget om sanktionsväxling medföra ett merarbete. Kommittén bedömer att antalet överklagade sanktionsbeslut till förvaltningsdomstolarna kommer att vara fler än antalet anmälningar rörande dessa beteenden som i dag hanteras av polis/åklagare och de allmänna domstolarna. Hur pass omfattande tillskottet av ärenden blir för förvaltningsdomstolarna är avhängigt av flera faktorer. Bl.a. inverkar omfattningen av ISP:s och SSM:s tillsynsverksamhet. Ju mer omfattande tillsynsverksamheten är desto fler överträdelser kan nämligen förväntas bli upptäckta och administrativt sanktionerade, vilket i sin tur kan förväntas medföra ett ökat antal ärenden hos förvaltningsdomstolarna. Hur pass betungande den extra arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna är också svår att förutse eftersom detta är beroende av flera olika parametrar. En sådan är huruvida klagande påkallar muntlig förhandling inför domstolen eller inte. Oaktat hur betungande den tillkommande arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna torde den merkostnad denna medför vara större än den besparing som staten gör på att de aktuella överträdelserna inte längre hanteras av polis, åklagare och allmänna

domstolar. En samlad bedömning är därför att förslaget, i vart fall på kort sikt, medför extra kostnader för rättsväsendet som sådant. Om utvecklingen inom detta tillsynsområde blir likvärdig med den utveckling som skett inom andra tillsynsområden där lagstiftaren infört sanktionsavgift, kan dock med tiden förväntas en förbättrad regelefterlevnad hos aktörerna. En sådan utveckling skulle på sikt minska den tillkommande arbetsbördan som nu beskrivits.

För företagen och andra aktörer på krigsmaterielområdet innebär förslaget med ett utökat tillståndskrav en viss ökad administrativ börda. Genom att utarbeta rutiner torde den tillkommande administrativa bördan dock kunna begränsas. För de aktörer som efterlever exportkontrollagstiftningen kommer förslaget om sanktionsväxling i övrigt inte att medföra några extra kostnader eller förändringar. Endast för de aktörer som begår överträdelse kommer förslaget att medföra ökade kostnader, vilket är ett av syftena med kommitténs förslag. För att förebygga dessa kostnader kan förväntas att aktörerna kommer att behöva förbättra sin exportkontroll, vilket över tiden kommer att bidra till en bättre regelefterlevnad. Sanktionsväxlingen blir på så sätt brottsförebyggande.



# Summary

## **The Committee's remit**

The overall task for the Committee is to review the export controls on military equipment and propose how the control system should be designed in the future. The remit has two main parts: the question of stronger export controls with respect to non-democratic states, and the question of introducing financial penalties in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance. The Committee has chosen to address the latter part in this interim report. The first question – that of stronger export controls with respect to non-democratic states – will be addressed in the Committee's final report.

The Committee has taken a broader approach to the question of penalties than simply examining the appropriateness of replacing criminal penalties with financial penalties in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance. The Committee also examined whether criminal penalties should be retained but a greater number of punishable infringements should be pursued with administrative penalties other than financial penalties. The Committee has used the term 'penalty-shift' to describe its proposed shift from criminal penalties to administrative penalties (financial or other repressive penalties).

In assessing whether a system of financial penalties should be introduced in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance, the Committee paid particular attention to the guidelines and viewpoints on when financial penalties can be used, outlined in Government Bill 1981/82:142. Moreover, the Committee took account of the views on this issue of the Inquiry on the use of criminal law (SOU 2013:38).

## Introduction

Export controls of strategic products, i.e. military equipment and dual-use products, as well as technical assistance with respect to such controlled products, ultimately aim to prevent these products ending up in the hands of the wrong end-users. One important instrument in ensuring that the export control regulations are followed by the relevant natural persons and legal entities is the existence of effective, dissuasive penalties. Effective penalties therefore contribute to greater compliance with the regulations. Effective penalties are also a prerequisite if Sweden is to be considered to have fulfilled its international obligations and commitments in this area. A further aspect is that effective export controls can be a prerequisite to allow Swedish companies to get access to controlled products from other states.

## The current penalty system

The penalty system laid down in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance is mainly criminal in nature. It therefore primarily targets natural persons. In addition, the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance also include certain possibilities to issue administrative penalties, which can also target legal entities. These include the withdrawal of licences or prohibitions on using general licences already granted. Pursuant to the Swedish Penal Code, it is also possible to punish a business operator via corporate fines for offences committed in the exercise of business activities. Such matters are examined by a general court on the application of a prosecutor.

### *Are there flaws?*

The Committee observes that the possibilities to pursue detected infringements of the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance are limited. The system of penalties in its current form is not applicable to such infringements. This circumstance in itself carries an obvious

risk of undermining confidence in and compliance with the regulatory framework.

With the aim of learning about any flaws in the current system of penalties, the Committee gathered information and statistics from the supervisory authorities – the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority – and from other relevant agencies. These accounts indicate that since 1993 there have been at least a few hundred suspected infringements of the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance. Only a few of these have led to a prosecution, and fewer still have resulted in legal proceedings. This is partly due to the fact that the majority of the suspected infringements were insignificant in nature and were deemed minor offences by the law enforcement authorities. Minor offences are exempt from criminal liability under the regulations. Another reason is that it has been difficult for police and prosecutors to demonstrate that offenders in specific cases have acted negligently or intentionally contravened the regulations.

The authorities' accounts also indicate a lack of uniformity in the processing and investigation of infringements of the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance. One reason for this is that several law enforcement authorities are authorised to conduct police investigations, and such matters can be handled by both general and specialist prosecutors. The accounts from the supervisory authorities also indicate that existing administrative penalties have only been imposed for infringements in exceptional cases.

### *The Committee's conclusions*

The Committee has found that the current penalty system under the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance are not fit for the purpose of pursuing the infringements that occur. The penalty system therefore needs to be overhauled to make it more applicable, particularly with respect to less serious infringements.

The Committee proposes that a penalty-shift be implemented in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance. This shift consists in criminal penalties being replaced or supplemented with administrative penalties. In the assessment of the Committee, the proposed change will lead to improved confidence in and compliance with export control legislation.

At first glance, the proposed change might be thought to make the penalty system in the export control regulatory framework less incisive. However, in practice the penalty-shift means that infringements of a less serious nature, which today cannot be pursued because they are deemed minor offences, will be pursued to a greater extent in the future. The actual result of the penalty-shift will therefore be a tightening of the penalty system, because it will be possible to issue administrative penalties even for minor infringements. A further advantage of administrative penalties is that they can target legal entities, which will in turn have a greater incentive to improve export controls and devote adequate resources to them. This will, in itself, limit the number of infringements. The penalty-shift will therefore bring about a *de facto* tightening of the export controls on military equipment and dual-use products.

### **Basis for the penalty-shift**

One starting point for the Committee's deliberations is that the changes proposed to the penalty system should contribute both to improved stakeholder compliance with export control legislation and to Sweden fulfilling its international obligations and commitments in this area. To achieve this, it must be possible to use the proposed penalties when infringements occur, even if they are less serious offences. It is desirable that the penalty system be designed to be effective and to dissuade infringements of the regulations. Less serious infringements that are deemed minor offences are often due to carelessness, oversights, etc. on the part of the actors. It can be assumed that these infringements are, to a significant extent, the result of the actors in question not devoting sufficient resources to export controls. Effective export controls of controlled

products require companies to have good knowledge of the export control regulations. One risk in this context is that carelessness etc. that is deemed a minor offence can have serious consequences and that controlled products end up in the wrong hands. Even minor offences can, therefore, lead to the aim of export controls not being fulfilled.

Another starting point for the Committee's proposal of a penalty-shift is the legislator's explicit aim of seeking more moderate use of criminal law, including in special criminal law branches. The assessment of whether a penalty-shift should take place therefore includes an examination of whether the criminal penalty for a certain type of conduct should be abolished or not. In examining whether conduct should be criminalised or not, the Committee considered the criteria outlined by the Inquiry on the use of criminal law. These criteria do not constitute absolute rules, but rather were the basis for the reasoning employed by the Committee when examining the question of a penalty-shift. The criteria are as follows:

- The intended criminal penalty must concern an identified and concrete interest that is worthy of protection (acceptable protection interest).
- The action that is to be criminalised must be capable of causing damage or a risk of damage to the protection interest.
- Only those who have proved to be at fault – acted in a blame-worthy fashion – should be criminally liable, which means that criminalisation is not permitted to jeopardise the application of the fault principle.
- There must not be any sufficiently valuable opposing interest.
- There must not be any sufficiently effective alternative method for addressing the undesirable conduct. The following should be considered with respect to this criterion:
  - a) Are there already any binding rules of conduct that are sufficiently effective to combat the undesirable conduct?
  - b) If it is necessary to introduce a binding rule of conduct – can the conduct be combated sufficiently effectively with a rule that is not repressive (e.g. a civil law rule on damages)?

- c) If it is necessary to introduce a repressive binding rule of conduct to combat the undesirable conduct, fines, financial penalties or the withdrawal of licences should be considered first. Criminal penalties should be the last resort.

## **The implementation of the penalty-shift**

The Committee proposes that the penalty-shift be implemented in two ways. Firstly, certain criminal penalties should be abolished and replaced with financial penalties. Secondly, additional administrative penalties should be introduced in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance (fines and warnings) and these proposed additional administrative penalties, along with the existing ones, should be used more than is currently the case.

### *Reasons for the proposal*

The majority of the infringements that occur are deemed to be minor offences and are, therefore, exempt from criminal liability. Replacing the criminal penalties with financial penalties or supplementing the criminal penalties with other administrative penalties offers better opportunities to pursue this type of infringement. Another effect of an increased use of administrative penalties is that they can be imposed on legal entities. An expanded “toolbox” of administrative penalties for the supervisory authorities increases the possibilities for them to pursue infringements committed within the framework of a legal entity’s activities, and to do so as soon as the infringement is detected. In the Committee’s assessment, this can help ensure that legal entities devote adequate resources to export control activities to a greater extent than at present.

### *Which criminal penalties should be replaced with financial penalties?*

Criminal penalties send a strong signal, and the penalties themselves signal that society takes a serious view of the conduct being punished. In the view of the Committee, this means there can be

no question of scrapping criminal penalties for those actions that cause or may cause damage to something that is deemed to have an interest that is particularly worthy of protection. This means that actions that lead to controlled products and technical assistance relating to such products ending up in the hands of end-users deemed unacceptable by Sweden should continue to be subject to criminal penalties. However, actions that cause or may cause damage to an interest worthy of protection with lower relative safeguards could be the subject of a penalty-shift, meaning that criminal penalties are replaced with financial penalties. This includes actions such as failing to submit requested information to the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls or the Swedish Radiation Safety Authority within the prescribed time. This kind of failure has for the most part no direct effect on the licence-issuing process itself.

The Committee proposes that the criminal penalties be dropped from Section 27, first paragraph, points 1, 4 and 6 of the Military Equipment Act and from Section 22, first paragraph, points 2–7 of the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance.

### *Introduction of additional administrative penalties*

In parallel with the change proposed above, the Committee also proposes that increased use be made of administrative penalties other than financial penalties. These administrative penalties can be used for both actions that are subject to criminal penalties and those subject to financial penalties.

With the aim of creating greater prospects for the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority to pursue infringements via administrative penalties, two new penalties should be introduced in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance, in the form of a general possibility to issue fines and warnings. The supervisory authorities should also, within the framework of their supervision under the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance, be given the right to issue regulations in the same way as already

follows from the Military Equipment Act. These new administrative penalties should, like the existing ones (licence withdrawal and prohibition), be applicable alongside a criminal penalty or financial penalty. The Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority will therefore be able to choose between enforcing a measure via a fine or levying a financial penalty afterwards (in the case of an action subject to that kind of penalty) or initiating a notification of prosecution which might result in a criminal penalty (in the case of an action subject to that kind of penalty).

It is not possible to issue several different penalties for the same action (prohibition of double jeopardy).

#### *Financial penalties in detail*

The Committee proposes that financial penalties should amount to a minimum of SEK 10 000 and a maximum of SEK 200 000. This range was chosen in light of the financial penalties that exist in other supervisory areas in which supervisory authorities impose penalties, and also in light of the type of conduct for which this kind of penalty is proposed and how such conduct should be assessed compared with other conduct that is subject to criminal penalties under the relevant legislation. To create clarity and predictability, financial penalties of set amounts should be imposed. The precise amount for each type of conduct punishable by financial penalty should be set by the Government.

The decision to impose a financial penalty should be taken by the relevant supervisory authority. Liability to pay a financial penalty is based on the principle of liability without fault. In light of this, and also to allow consideration for special circumstances, there should be an option for the supervisory authorities to adjust the penalty or, in certain cases, set it aside entirely. Before a financial penalty order is issued, the subject of the financial penalty should be given an opportunity to comment. A financial penalty order can be appealed to a court of law.



## Liability via reference to other regulations

When the Committee reviewed the provisions in the Military Equipment Act and the Act on Controls of Dual-Use Products and Technical Assistance, the Committee observed that there are a number of uncertainties regarding some penalty provisions involving liability via reference to other regulations, where these include imprisonment in the scale of penalties and are supplemented by regulations issued by Swedish Customs, the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority. The uncertainty consisted in the fact that was not possible to establish the extent to which the authorities' regulations on these issues constituted an essential part of the penalty provisions. It was therefore impossible to rule out the fact that the current provisions, with their liability via reference to other regulations, may be incompatible with the regulations in the Instrument of Government concerning standard-setting. In light of this, the Committee proposes that the current provisions encompassing liability via reference to other regulations be addressed. The Committee propose that this be done by replacing some of the penalty provisions with financial penalties, and by the Government, rather than the administrative authorities under it, issuing regulations in cases where no penalty-shift is implemented.

## Expanded licence requirements

The Committee proposes that the exemption from the licence requirement for the manufacture and supply of military equipment that applies to Swedish government agencies be abolished. Moreover, the Committee proposes that the exemption from the licence requirement for the supply of military equipment that applies to actors other than government agencies also be abolished.

### *Government agencies*

Under the current regulations, certain Swedish government agencies are not subject to ongoing supervision by the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls. The lack of ongoing

supervision by the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls means that it is not possible for the Agency to obtain a complete picture of who handles military equipment in Sweden and what equipment is handled. The exemption from the licences required to manufacture military equipment (Section 3, third paragraph of the Military Equipment Act) and supply military equipment (Section 4, third paragraph of the Military Equipment Act) also means that the agencies in question can, without outside knowledge, manufacture military equipment, but also freely sell, lend or mediate in the supply of military equipment in Sweden to another party in Sweden. The Committee sees no compelling reason why these exemptions should continue. In the Committee's view, there is a risk that a discrepancy may arise between the assessment the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls would have made (if it had examined the issue of manufacture/supply) and the assessments made by the agencies in question. It should also be noted that the self-financing requirement gradually and increasingly imposed on certain defence agencies has meant that they have started to conduct operations that may be considered commercial in nature. This circumstance in itself suggests that their activities should require a licence. Furthermore, the Committee considers that mass media coverage of certain defence agencies in recent years has clearly demonstrated the need for continuous monitoring of these agencies' activities in this area. The Committee's overall assessment is that there are no compelling reasons to exempt government agencies from the licence requirement to manufacture or supply military equipment.

#### *Other actors*

The exemptions to the licence requirement for the supply of military equipment (Section 4, fourth paragraph of the Military Equipment Act) for certain actors other than government agencies is relatively comprehensive. However, the provision is partially unclear, not least with regard to its real scope, which can create uncertainty among the actors concerned. The provision states, for example, that a company that supplies military equipment to a government agency or to an actor that holds a licence to manufacture

the equipment concerned is exempt from the licence requirement. However, if the company in question also supplies equipment to a party other than those mentioned above within Sweden, it must have a licence. Whether the company requires a licence is therefore dependent on various external factors that are not directly linked to the company in question. The uncertainty this creates does not tally with Sweden's ambition of being considered a leader in efforts to exercise controls in the area of military equipment.

In the Committee's view, in order to be in a position to maintain good export controls, the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls – in its capacity as control authority in this area – should have good knowledge of the companies conducting operations involving military equipment. In the Committee's opinion it is desirable that the regulatory framework is simple and clear, and that controls in the area of military equipment are as extensive as possible. In light of this, the Committee finds that this exemption too should be abolished. Once consequence of this will be the introduction of a general licence requirement for the supply of military equipment within Sweden.

The proposed change will involve some increase in the administrative workload of both the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the companies concerned. Not least, the workload will increase initially, as more licence applications will have to be submitted, and the Agency will have to process and examine them. Nonetheless, the Committee believes that the additional administrative workload should be limited in the majority of cases. It should, for example, be possible to allow licences for manufacture and supply to be examined under a single application.

## **Entry into force and consequences**

The Committee proposes that the legislative amendments enter into force on 1 July 2015. The changes do not entail any need for transitional provisions. The Committee proposes that the Government issue certain regulations, which should enter into force on the same date as the legislative amendments.

The Committee estimates that the proposal will involve an increase in work for both the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority – in the form of more administration and expanded supervisory activities – and that both agencies will require increased resources as a result. Measured in terms of full-year equivalent positions, the Committee estimates that the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls needs two full-year equivalent positions, while the Swedish Radiation Safety Authority needs half a full-year equivalent position. The proposed penalty-shift will, in the initial stages, also cause a certain amount of extra administration for the agencies. This extra work should diminish over time as the agencies develop their routines. The increase in costs for the agencies should be split between the private actors and central government, with central government bearing the additional cost engendered by the proposal that government agencies be included in the licence and supervision activities of the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls under the Military Equipment Act.

For the judicial system as a whole, the proposed penalty-shift is likely to cause extra work. The Committee estimates that the number of penalty orders appealed to the administrative courts will be greater than the number of reports concerning such conduct currently handled by police/prosecutors and the general courts. The number of additional cases for the administrative courts will depend on several factors. The scale of supervisory activities on the part of the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls and the Swedish Radiation Safety Authority will have an influence, for example. The more comprehensive the supervisory activities, the greater the number of infringements that can be expected to be detected and punished with administrative penalties, which in turn can be expected to bring an increased number of cases before the administrative courts. It is also difficult to predict how burdensome the extra work will be for the administrative courts, as this depends on several different parameters. One such parameter is whether the appellant demands an oral hearing before the court. But regardless of how burdensome the additional work is for the administrative courts, the additional costs it causes are likely to be greater than the central government savings from the

infringements in question no longer being handled by police, prosecutors and general courts. The overall assessment is therefore that, at least in the short term, the proposal will engender additional costs for the judicial system as a whole. If developments in this supervisory area are equivalent to those in other supervisory areas in which the legislator has introduced financial penalties, however, improved regulatory compliance among the relevant actors can be expected over time. In the longer term, such developments would reduce the additional workload described above.

For companies and other actors in the military equipment area, the proposed expansion of the licence requirement will entail some increase in the administrative workload. By developing routines, however, it should be possible to limit the additional administrative workload. For those actors that comply with the export control legislation, the proposed penalty-shift will not entail any other extra costs or changes. The proposal will only entail increased costs for actors that commit infringements, which is one of the aims of the Committee's proposal. To avoid such costs, it can be expected that actors will need to improve their export controls, which will, in time, contribute to improved regulatory compliance. In this sense, the penalty-shift will serve as a crime prevention measure.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lag (1992:1300) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel

*dels* att 3 §, 4§, 11 §, 12 §, 15 a §, 16 §, 17 §, 20 b §, 20 c §, 23 a §, 27 § och 28 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas elva nya paragrafer, 28 a §–28 k § samt närmast före 28 a § respektive 28 k § införs nya rubriker av följande lydelse,

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),

2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,

3. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel.

*Bestämmelsen i första stycket gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk*

## 4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

*Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.*

*Tillstånd enligt första eller andra stycket behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behövs innehavare av tillverkningsstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet, eller tillhandahållande av uppfinning, metod för framställning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet eller det tekniska biståndet gäller.*

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan



handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

## 11 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § *liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet* ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldighet och om undantag från denna. Inspektionen för strategiska produkter får i det enskilda fallet medge undantag från sådan redovisningsskyldighet.

## 12 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § *liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet* ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbuds-förfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbuds-förfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

1. tillhandahållande av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet,

2. upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt som avses i 7 §, eller

3. tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 8 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspektionen för strategiska produkter får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Inspektionen får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket.

#### 15 a §

Den som har tillstånd enligt 6 § första stycket till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES, ska lämna uppgift till den mottagaren om de villkor om slutanvändning, utförelse och lämnande utanför EES av krigsmaterielen eller det tekniska biståndet som gäller för tillståndet.

*Sådan uppgift ska lämnas skriftligen till mottagaren före det att utförelsen sker eller det tekniska biståndet lämnas.*

Regeringen får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

#### 16 §

Tillstånd enligt någon av bestämmelserna i 3–6 och 7–10 §§ eller certifiering enligt 10 a § får återkallas slutligt eller för viss tid, om tillståndshavaren eller den certifierade har åsidosatt en föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Under samma förutsättningar får Inspektionen för strategiska produkter eller regeringen besluta att den som för ut krigsmateriel ur landet eller lämnar tekniskt bistånd utanför landet slutligt eller för viss tid inte får utnyttja ett generellt tillstånd.

En återkallelse får inte avse tillstånd till avtal enligt någon av 7–9 §§ som redan ingåtts.

En återkallelse eller ett beslut att inte få utnyttja ett generellt tillstånd gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

*Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, istället för att tillståndet eller certifieringen återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd utfärdas, en varning meddelas. Innan sådant beslut meddelas ska den som beslutet riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet eller certifieringen omedelbart återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd omedelbart utfärdas.*

## 17 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § *liksom svensk statlig myndighet som bedriver motsvarande verksamhet utan att behöva tillstånd* ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

## 20 b §

Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter om det.

Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska, *vid den tidpunkt som regeringen föreskriver*, underrätta Inspektionen för strategiska produkter om det.

## 20 c §

Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 6 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 6 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, *i samband med ansökan* lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

## 23 a §

Beslut av Inspektionen för strategiska produkter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,

Beslut av Inspektionen för strategiska produkter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,

3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,

4. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,

5. bestämma en avgift enligt 22 §.

3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,

4. *meddela varning enligt 16 §,*

5. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,

6. bestämma en avgift enligt 22 §,

7. *meddela sanktionsavgift enligt 28 a §,*

8. *meddela vitesföreläggande enligt 28 k §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

## 27 §

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

1. *underlåter att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,*

2. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 21 §,

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

1. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 21 §,

2. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

3. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

*4. åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag,*

5. bryter mot 20 a §,

*6. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.*

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

3. bryter mot 20 a §,  
I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

## 28 §

Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller föranleder att administrativ sanktion enligt denna lag riktas mot samma person.*

## Sanktionsavgift

### 28 a §

*Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i föreskrift. Avgiften ska*

vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid underlåtenhet att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

2. vid åsidosättande av villkor eller vid brott mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag,

3. vid brott mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

28 b §

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om överträdelsen samtidigt föranleder att annan administrativ sanktion enligt denna lag riktas mot samma person.

28 c §

Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

*Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.*

28 d §

*Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift.*

*Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.*

28 e §

*Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.*

28 f §

*En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.*

*Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.*

28 g §

*En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsättningarna enligt 28 a § att besluta om avgift har inträffat.*

28 h §

*En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.*



*28 i §*

*En sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.*

*Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgifter återbetalas.*

*28 j §*

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgift ska betalas.*

*Vitesföreläggande**28 k §*

*Inspektionen för strategiska produkter får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen ska följas.*

*Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Föreläggandet ska delges adressaten.*

*Ett sådant föreläggande ska även riktas mot staten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

*dels att 8 §, 11 §, 13 §, 22 § och 25 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas elva nya paragrafer, 22 a §–22 k § samt närmast före 22 b § en ny rubrik av följande lydelse,*

*dels att 24 § ska ha följande lydelse, att 24 a § ska utgå samt att det närmast före 24 § införs en ny rubrik av följande lydelse.*

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *8 §*

*Tillstånd får förenas med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.*

#### *11 §*

Tillstånd till export, förmedlingstjänster eller överföring enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i förordningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av förordningen eller denna lag eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

Tillstånd till export, förmedlingstjänster eller överföring enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i förordningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av förordningen eller denna lag eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

*Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, istället för att tillståndet återkallas, en varning meddelas. Innan sådant beslut meddelas ska den som beslutet riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet omedelbart återkallas.*

## 13 §

Enligt de närmare föreskrifter som regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar* skall en deklaration varje år lämnas av den som

Enligt de närmare föreskrifter som regeringen *bestämmer ska* en deklaration varje år lämnas av den som

1. producerar, bereder, förbrukar, för in eller för ut kemiska prekursorer (utgångsämnen) som kan användas för tillverkning av kemiska stridsmedel,

2. under något av de tre senaste åren har producerat, berett, förbrukat, fört in eller fört ut sådana produkter, eller

3. producerar diskreta organiska kemikalier.

Deklarationen skall innehålla uppgifter om

1. verksamheten under det gångna kalenderåret,

2. den verksamhet som planeras för det kommande kalenderåret,

3. ändringar i verksamheten som planeras för det pågående kalenderåret.

Deklarationen skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer.

## 22 §

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

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

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklARATION som avses i 12 eller 13 §,

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i samma förordning eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,

3. åsidosätter sin undermåttsskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

4. åsidosätter sin undermåttsskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

5. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

6. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 c § andra stycket,

7. åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning, eller

8. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §.

Om gärningen är ringa, skall den inte medföra ansvar.

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklARATION som avses i 12 eller 13 §, eller

2. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §.

Om gärningen är ringa, skall den inte medföra ansvar.

*22 a §*

*Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas om gärningen föranleder att administrativ sanktion enligt denna lag riktas mot samma person.*

*Sanktionsavgift**22 b §*

*Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i föreskrift. Avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.*

*Sanktionsavgift ska tas ut:*

- 1. vid åsidosättande av krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,*
- 2. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,*
- 3. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,*
- 4. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,*

5. vid åsidosättande av under-  
rättelseskyldighet som har före-  
skrivits med stöd av 4 c § andra  
stycket denna lag, eller

6. vid åsidosättande av upp-  
giftsskyldighet enligt artikel 22.10  
i samma förordning,

#### 22 c §

Sanktionsavgift ska inte tas ut  
för en överträdelse, om över-  
trädelsen samtidigt föranleder att  
annan administrativ sanktion  
enligt denna lag riktas mot  
samma person.

#### 22 d §

Sanktionsavgiften får sättas  
ned helt eller delvis om över-  
trädelsen är ursäktlig eller om det  
annars med hänsyn till om-  
ständigheterna skulle vara oskä-  
ligt att ta ut sanktionsavgiften.

Sanktionsavgiften ska tillfalla  
staten.

#### 22 e §

Inspektionen för strategiska  
produkter beslutar om sanktions-  
avgift utom i sådana fall som  
avses i andra stycket.

Den myndighet som rege-  
ringen bestämmer är tillstånds-  
och tillsynsmyndighet avseende  
kärnämnen, material m.m. enligt  
kategori 0 i rådets förordning  
(EG) nr 428/2009 beslutar om  
sanktionsavgift inom detta om-  
råde.

*Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.*

#### 22 f §

*Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.*

#### 22 g §

*En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.*

*Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.*

#### 22 h §

*En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutläggningarna enligt 22 b § att besluta om avgift har inträffat.*

#### 22 i §

*En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.*

#### 22 j §

*En sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.*

*Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgifter återbetalas.*

22 k §

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgift ska betalas.*

### *Vitesföreläggande*

24 §

*Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid ge in en sådan deklaration som avses i 12 eller 13 §, får den myndighet som skall ta emot deklarationen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.*

*Inspektionen för strategiska produkter får, förutom i sådana fall som avses i andra stycket, utfärda de förelägganden som behövs för att föreskrift i rådets förordning (EG) 428/2009 eller föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av dessa författningar ska följas.*

*Den myndighet som regeringen bestämmer är tillstånds- och tillsynsmyndighet avseende kärnämnen, material m.m. enligt kategori 0 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 utfärdar inom detta område förelägganden enligt första stycket.*

*Ett föreläggande enligt första och andra stycket ska förenas med vite. Föreläggandet ska delges adressaten.*



*Ett sådant föreläggande ska även riktas mot staten.*

#### 24 a §

*Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse som avses i del 3.1 i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 428/2009 får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.*

#### 25 §

Beslut av en annan myndighet än regeringen att återkalla ett tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det samma gäller en myndighets beslut enligt 12 § första stycket, 14, 16, 24 och 24 a §§.

Beslut av en annan myndighet än regeringen att återkalla ett tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det samma gäller en myndighets beslut enligt 11 § tredje stycket, 12 § första stycket, 14 §, 16 §, 22 b § och 24 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra förvaltningsbeslut enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.



## 2 Utredningsuppdraget och dess genomförande

### 2.1 Det övergripande utredningsuppdraget

Riksdagen hemställde den 19 maj 2011 att regeringen skulle återkomma med förslag till ny krigsmateriellagstiftning, i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.<sup>1</sup> Regeringen beslutade den 1 juni 2012 om utredningsdirektiv (direktiv 2012:50, se bilaga 1). Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag på hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Kommittén har i sin läsning av direktivet kunnat identifiera två huvudsakliga delar. Dels ett uppdrag att lämna förslag till en skärpt exportkontroll mot icke-demokratiska stater – med därtill hörande delfrågor –, dels ett uppdrag att utreda om möjligheten att införa effektivare och mer tillgängliga sanktioner i krigsmateriellagen och i lagen om produkter av dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, med därtill hörande delfrågor.

Kommittén har valt att redovisa de två delarna var för sig. I detta delbetänkande redovisar kommittén sitt förslag avseende sanktionsfrågan. Kommitténs förslag avseende den andra frågan redovisas i kommitténs slutbetänkande.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Betänkande 2010/11:UU3 och rskr. 2010/11:261.

<sup>2</sup> Enligt kommitténs ursprungliga direktiv skulle uppdraget slutredovisas senast den 15 december 2014. Genom tilläggsdirektiv (direktiv 2014:148) den 27 november 2014 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 15 april 2015.

## 2.2 Uppdraget i denna del

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har i en skrivelse till regeringen den 13 mars 2009 hemställt att sanktionsavgifter införs som en administrativ sanktion i krigsmateriellagen och i lagen om produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen). ISP har som skäl för sin begäran anfört att förundersökningar rörande brott mot lagstiftningarna oftast – även i klara fall – läggs ned med hänvisning till att brott inte kan styrkas.<sup>3</sup> Detta har enligt ISP medfört att gällande straffsanktionsmöjligheter i lagstiftningen inte upplevs som vare sig effektiva eller avskräckande.<sup>4</sup> Enligt ISP skulle ett komplement till straffsanktionen vara att införa ett system med sanktionsavgift.

Kommittén har i uppdrag att överväga om ett system med sanktionsavgift bör införas i krigsmateriellagen respektive i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen). Vid bedömningen av om så bör ske ska kommittén särskilt beakta de riktlinjer och synpunkter för när sanktionsavgifter bör användas som redovisats i proposition 1981/82:142. Kommittén ska även beakta vad Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38) anfört i frågan, samt beakta hur systemet med sanktionsavgifter fungerar inom andra relevanta tillsynsområden. Kommittén ska rådgöra med berörda myndigheter och andra aktörer. I förekommande fall ska kommittén utarbeta och lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Kommittén har under arbetet uppmärksammat två ytterligare frågor, vilka i viss utsträckning hänger samman med huvudfrågan. Nämligen frågan om blankettstraffbud samt frågan om utökad tillståndskrav för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel. Att en aktör behöver tillstånd för att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel medför att aktören står under ISP:s löpande tillsyn.

<sup>3</sup> Vid kommitténs granskning har framkommit att ett frekvent återkommande skäl till att en förundersökning läggs ned är att brottet i fråga bedöms som ringa. Flertalet av ansvarsbestämmelserna i KML och PDA-lagen föreskriver ansvarsfrihet för ringa brott.

<sup>4</sup> ISP påtalade detta förhållande även i sitt remissvar över den senaste lagändringen av krigsmateriellagen. ISP ifrågasatte därvid om det nuvarande sanktionssystemet kunde anses uppfylla de krav som Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/43/EG fastställde. Regeringen konstaterade att frågan om administrativa sanktionsavgifter inte utretts inom ramen för det aktuella lagstiftningsarbetet, varför det saknades ett tillräckligt underlag för att lämna förslag därom, prop. 2010/11:112, s. 82.

Kommittén har valt att behandla och lämna förslag rörande dessa frågor i betänkandet, eftersom även dessa syftar till att förbättra sanktionssystemet inom exportkontrollområdet.

## 2.3 Utredningsarbetet

Kommittén har fortlöpande arbetat med båda delarna av utredningsuppdraget. I genomsnitt har kommittén träffats en gång per månad. Kommittén har inte haft några egna experter eller sakkunniga och har därför behövt inhämta kunskap om de verkliga förhållandena från bl.a. myndigheter och organisationer m.fl. Informationen har lämnats på olika sätt: vid sammanträden inför kommittén, vid möten med sekretariatet eller i form av rapporter. Sekretariatet har även deltagit vid seminarier som berört utredningsuppdraget. Kommittén har inom ramen för sitt arbete med en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater besökt ett antal europeiska stater samt Amerikas förenta stater för att ta del av dessa staters exportkontrollsystem. Därvid har även frågan om dessa staters sanktionssystem inom exportkontrollområdet berörts. Kommittén har även tagit del av SIPRI:s komparativa rapport avseende sanktioner inom exportkontrollområdet i några andra stater.<sup>5</sup>

Kommittén har inhämtat löpande information från ISP och Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) avseende myndigheternas uppfattning om gällande sanktionssystem. Sekretariatet har också träffat myndigheterna. Kommittén har vidare inhämtat information från Tullverket, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för säkerhetsmål,<sup>6</sup> Brottsförebyggande rådet och tingsrätterna avseende i vilken omfattning och på vilket sätt dessa myndigheter kommit i kontakt med överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen. Kommittén har därutöver inhämtat information från rikets Länsstyrelser samt från ett 15-tal andra svenska myndigheter – vilka i dag hanterar sanktionsavgifter, bl.a. inom miljörettens område – om respektive myndighets erfarenhet av ett sanktionsavgiftssystem.

---

<sup>5</sup> Penalties for export control offences for dual-use and export control law: a comparative overview of six countries, SIPRI 2014.

<sup>6</sup> Tidigare Åklagarkammaren för säkerhetsmål.

Kommittén har med hänsyn till direktivets skrivningar beaktat Straffanvändningsutredningens betänkande (SOU 2013:38) och tagit del av de remissyttranden som lämnats avseende detta. Kommittén har vidare beaktat andra relevanta utredningar, lagstiftningsärenden och doktrin.

## 2.4 Betänkandets disposition

Utredningsuppdraget i denna del består av en huvudsaklig fråga, huruvida en sanktionsväxling bör ske eller inte samt i förekommande fall på vilket sätt. Under utredningsarbetet har därutöver framkommit två delfrågor, vilka kommittén ansett bör behandlas samtidigt som huvudfrågan. Nämligen frågan om det förekommer otillåtna blankettstraffbud i krigsmateriellagen och i PDA-lagen samt frågan om de undantag från kravet på tillstånd för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel bör avskaffas.

Frågan om sanktionsväxling upptar större delen av betänkandet medan de två övriga frågorna behandlas i var sitt kapitel.

Efter ett inledande kapitel redogörs för gällande sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen samt i vad mån förefintliga sanktionerna är tillämpbara för att beivra de överträdelser som förekommer (kapitel 3 och 4). Därefter redogörs för de effekter som önskas uppnås genom en sanktionsväxling (kapitel 5). Vidare redogörs för olika administrativa sanktioner som kan komma ifråga samt för riktlinjer att beakta vid utformningen av ett sanktionssystem (kapitel 6 och 7).

Kommitténs överväganden beträffande sanktionsväxlingen redovisas i kapitel 8-10. Inledningsvis behandlas frågan om hur sanktionsväxlingen i sin helhet – inkluderar även andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift – bör genomföras (kapitel 8). Därefter prövar kommittén vilka straffrättsliga sanktioner som kan ersättas av sanktionsavgift (kapitel 9). Avslutningsvis redogörs för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas (kapitel 10).

Betänkandet övergår därefter till att behandla de två delfrågeställningarna och kommitténs förslag i dessa delar. Dels frågan om blankettstraffbud (kapitel 11), dels frågan om ett utökat tillståndskrav enligt krigsmateriellagen (kapitel 12).

Betänkandets motivdel avslutas med överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 13) samt en konsekvensanalys (kapitel 14).

Betänkandets sista kapitel utgörs av författningskommentaren (kapitel 15).

Till betänkandet har fogats bilagor.

### **2.4.1 Tillvägagångssättet för prövningen av sanktionsväxlingsfrågan**

Kommittén inleder prövningen med att klarlägga hur det gällande sanktionssystemet fungerar och vilka brister som föreligger. I förekommande fall prövar kommittén därefter vilka förändringar av sanktionssystemet som bör genomföras.

Det har i olika sammanhang betonats vikten av att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av normer används med försiktighet.<sup>7</sup> Som skäl för detta har bl.a. framhållits att en alltför omfattande kriminalisering kan medföra att rättsväsendet inte har resurser till att beivra alla överträdelser, vilket i sin tur riskerar att undergräva straffrättssystemets brottsavhållande verkan. Straffhotet anses vidare riskera att förlorar sin tyngd om straffansvar föreskrivs för obetydliga förseelser. Den genomgång av ansvarsbestämmelserna i krigsmateriellagen och PDA-lagen som nu genomförs bör därför även innefatta en prövning av om kriminaliseringen för ett visst beteende bör bestå eller inte. Om kriminaliseringen inte bör bestå för ett beteende tas straffsanktionen avseende det beteendet bort utan att ersättas av någon annan sanktion (ren avkriminalisering). Först om kommittén finner att kriminaliseringen för ett visst beteende bör bestå aktualiseras frågan om sanktionsväxling. Dvs. om straffsanktionen ska kvarstå eller om den bör ersättas av en annan repressiv metod – t.ex. sanktionsavgift. Vid prövningen av om ett visst beteende bör vara fortsatt kriminaliserat eller inte beaktar kommittén de kriterier för kriminalisering som Straffrättsanvändningsutredningen utarbetat.<sup>8</sup>

Av direktivet framgår att kommittén ska fokusera på sanktionsavgift som alternativ till gällande straffsanktioner. Det kan

---

<sup>7</sup> Se t.ex. prop. 1994/95:23, kapitel 6, betänkande 1994/95:JuU2 och SOU 2013:38, s. 477.

<sup>8</sup> SOU 2013:38, s. 498.

dock noteras att sanktionsavgift bör ses som ett komplement till övriga repressiva metoder vid tillsynsverksamhet.<sup>9</sup> En prövning av alternativa sanktionsformer till straffsanktionen bör därför innefatta även andra repressiva metoder än enbart sanktionsavgift. Att kommittén på detta sätt tar ett bredare grepp om frågeställningen återspeglas i betänkandets titel, som givits namnet sanktionsväxling istället för att enbart referera till sanktionsavgift.

## 2.5 Några centrala begrepp

I förtydligande syfte definieras några begrepp som återkommande används i kapitlet.

*Sanktion* avser (straff)åtgärd som drabbar den som bryter mot en rättsregel. Sanktionen kan vara av repressiv eller icke repressiv karaktär.

*Repressiv* avser att initiativet till tvångsåtgärden ankommer på staten.<sup>10</sup> En *icke repressiv* sanktion, t.ex. skadestånd i en civilrättslig process, initieras av en enskild part.

*Straffsanktion* utgörs av böter eller fängelse och är den mest ingripande repressiva sanktionen. Vid valet av repressiv sanktion ska straffsanktion väljas i sista hand.

*Sanktionsavgift* är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Det förekommer att alternativa begrepp används – däribland administrativ sanktionsavgift. Kommittén har valt att använda begreppet sanktionsavgift, bl.a. därför att det begreppet är det mest frekvent använda.<sup>11</sup> Därtill kan begreppet administrativ sanktionsavgift lätt förväxlas med begreppet administrativ sanktion. Sanktionsavgift är en form av administrativ sanktion, men det finns därutöver flera andra.

*Sanktionsväxling* innebär att en befintlig straffsanktion ersätts av eller kompletteras med en administrativ sanktion.

---

<sup>9</sup> Se regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 45.

<sup>10</sup> Jmf. SOU 2013:38, s. 494 f.

<sup>11</sup> Jmf. Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, kapitel 1.1.



## 3 Gällande sanktioner

### 3.1 Inledning

Det gällande sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen är i huvudsak straffrättsligt. Överträdelser beivras således genom böter eller fängelse. Sådana påföljder kan endast ådömas fysiska personer. Krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller emellertid även ett par bestämmelser som lämnar utrymme för att besluta om administrativa sanktioner, vilka även kan riktas mot juridiska personer. Enligt krigsmateriellagen kan under vissa förutsättningar ett meddelat tillstånd återkallas eller ett förbud utfärdas för att utnyttja ett erhållet generellt tillstånd. Enligt PDA-lagen kan under vissa förutsättningar ett meddelat tillstånd återkallas eller ett vitesföreläggande meddelas. Därutöver kan en juridisk person enligt 36 kap. brottsbalken åläggas företagsbot<sup>1</sup> för brott som begåtts i näringsverksamheten.

### 3.2 Krigsmateriellagen

Bestämmelser om ansvar m.m. för den som bryter mot krigsmateriellagen finns i 24–30 §§. Paragrafnumren inom parantes anger den paragraf i krigsmateriellagen som fyller ut den aktuella brottsbeskrivningen.

---

<sup>1</sup> En företagsbot ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

## 24 §

Föreskriver att lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska tillämpas vid olovlig utförelse och försök därtill av krigsmateriel.

Enligt smugglingslagen föreligger straffrättsligt ansvar vid uppsåtlig utförelse av krigsmateriel, trots avsaknad av tillstånd därtill (smuggling). Vidare föreligger straffrättsligt ansvar om utförelsen, trots avsaknad av tillstånd, sker av grov oaktsamhet (olovlig utförelse). Om gärningen vid oaktsamhetsbrottet är ringa föreskrivs ansvarsfrihet.

## 25 §

Reglerar överträdelser mot meddelat förbud att lämna anbud eller ingå avtal (12 §). Vidare regleras överträdelser mot krigsmateriellagens tillståndskrav avseende:

- tillverkning (3 §),
- tillhandahållande (4 och 5 §§),
- lämnande av tekniskt bistånd (6 §),
- tillverkningsrätt (7 och 8 §§)
- ändrande av avtal om tillverkningsrätt (9 §),
- militärt inriktad utbildning (10 §),

Paragrafen innehåller också en bestämmelse om ansvar för den som vilseleder ISP eller regeringen att lämna sådant tillstånd som föreskrivs i 3–10 §§, om det inneburit att ett avtal fullföljts eller ett tillhandahållande kommit till stånd.

Paragrafen föreskriver skilda straffskalor för uppsåtliga respektive oaktsamma brott. Vid uppsåtliga brott döms till böter eller fängelse i högst två år. Vid oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall föreskrivs ansvarsfrihet.

## 26 §

Anger att för brott enligt 25 §, som är att bedöma som grova, ska dömas enligt en strängare straffskala; fängelse mellan sex månader och fyra år. Enligt bestämmelse ska vid bedömning av om brottet är grovt särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

## 27 §

Föreskriver ansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet:

- underlåter att till ISP lämna underrättelse om anbudsgivning (12 §),
- underlåter att till ISP lämna underrättelse om användande av generellt tillstånd för första gången (20b §),
- underlåter att till mottagaren av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd lämna uppgifter om villkor för slutanvändning, utförelse m.m. (15a §),
- underlåter att till ISP lämna uppgift om ägande i utländska rättssubjekt (17 §),
- underlåter att till ISP lämna uppgift om att man iakttagit villkor i överföringstillståndet (20c §),
- underlåter att till ISP anmäla ändring i förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan (21 §),
- i annat fall än som avses i 25 och 26 § lämnar oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling av betydelse för prövning eller ur kontrollsynpunkt,
- åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som meddelats med stöd av krigsmateriellagen,
- bryter mot föreskriften att föra detaljerade och fullständiga register över överföringar inom EES (20a §),

- bryter mot ett skriftligt åtagande som getts in till ISP enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 10b § andra stycket.

Samma straffskala föreskrivs för uppsåtliga respektive oaktsamma brott; böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall föreskrivs ansvarsfrihet.

### 28 §

Föreskriver att ansvarsbestämmelserna i krigsmateriellagen är subsidiära till bestämmelserna i brottsbalken.

### 29 §

Reglerar möjligheten att förverka krigsmateriel eller tekniskt bistånd som varit föremål för brott enligt 25 eller 26 § eller dess värde samt utbyte av sådant brott.

### 30 §

Föreskriver att allmänt åtal för brott mot tillståndskravet avseende tillverkning eller tillhandahållande (3 och 4 §§) får väckas endast efter medgivande av ISP.

## 3.3 Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Bestämmelser om ansvar m.m. för den som bryter mot PDA-lagen finns i 18–24 a § i lagen. Artikelnummer inom parantes anger den artikel i rådets förordning (EG) nr. 428/2009 som fyller ut den aktuella brottsbeskrivningen. Paragrafnummer inom parantes avser hänvisning till PDA-lagen. I den löpande texten kommer produkter med dubbla användningsområden att förkortas PDA.

## 18 § första stycket

Föreskriver ansvar för den som utan tillstånd uppsåtligen:

- exporterar PDA som upptas i bilaga 1 till rådets förordning 428/2009 (artikel 3.1),
- exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om exportören blivit informerad av behöriga myndigheter om att produkten i fråga kan vara avsedd för massförstörelsevapen (artikel 4.1),
- exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om exportören blivit informerad av behöriga myndigheter om att produkten i fråga kan vara avsedd för militär slutanvändning i länder som är föremål för internationella sanktioner (artikel 4.2),
- exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om exportören blivit informerad av behöriga myndigheter om att produkten i fråga kan vara avsedd att användas som del av/komponent till krigsmateriel, vilken exporterats från medlemsstaten utan tillstånd eller i strid med nationell lagstiftning (artikel 4.3),
- utan att informera behöriga myndigheter, exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om exportören känner till att produkten som ska exporteras helt eller delvis ska användas på sätt som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 (artikel 4.4),
- exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om regeringen föreskrivit att export av produkten i fråga kräver tillstånd enligt artikel 4.5 på grund av att exportören har anledning att misstänka att produkterna är eller kan tänkas vara avsedda för massförstörelsevapen (4-a §),
- exporterar PDA, som inte upptas i bilaga 1 till förordningen, om regeringen – på grund av hänsyn till den allmänna säkerheten eller till de mänskliga rättigheterna – föreskrivit att export av produkten i fråga kräver tillstånd enligt artikel 8.1 (5 §),
- överför PDA som upptas i bilaga 4 till rådets förordning 428/2009 (artikel 22.1),

- överför andra PDA än de som upptas i bilaga 4, till annan medlemsstat om regeringen enligt artikel 22.2 föreskrivit att det krävs tillstånd för överföringen på grund av 1) att operatören vet att produkternas slutdestination är belägen utanför EU, 2) att det normalt krävs tillstånd för export av produkterna till slutdestinationen och sådant saknas samt 3) att produkterna inte ska genomgå tullbehandling i den medlemsstat till vilken den ska överföras (7§),
- tillhandahåller förmedlingstjänster för PDA som upptas i bilaga 1 till rådets förordning 428/2009, om förmedlaren har informerats av behöriga myndigheter att produkterna är eller kan vara avsedd för massförstörelsevapen (artikel 5.1),
- tillhandhåller förmedlingstjänster för PDA, om regeringen enligt artikel 5.3 – på grund av att förmedlaren har anledning att misstänka att produkterna avses användas till massförstörelsevapen – föreskrivit att tillstånd för förmedling krävs (4c §).

### 18 § andra stycket

Föreskriver ansvar enligt första stycket (samma artiklar och paragrafer) för den som enligt artikel 2.2 iii i rådets förordning 428/2009, med hjälp av elektroniska medier till en destination utanför EU, utan tillstånd uppsåtligen:

- exporterar programvara eller teknik (artikel 3.1, 4.1–4.4, 4a § och 5 §),
- överför programvara eller teknik (artikel 22.1 och 7 §),
- tillhandahåller förmedlingstjänster för programvara eller teknik (artikel 5.1 och 4c §).

Straffskalan för brott mot första respektive andra styckena i 18 § är den samma och omfattar böter eller fängelse i högst två år.

## 18 § tredje stycket

Föreskriver att om brottet enligt första och andra styckena är grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

## 18 a §

Föreskriver ansvar för den som uppsåtligen bryter mot ett förbud mot transitering av icke-gemenskaps PDA, som förtecknats i bilaga 1 till rådets förordning 428/2009, om produkterna helt eller delvis kan vara avsedda för massförstörelsevapen (artikel 6.1).

## 19 §

Föreskriver att den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 18 § första eller andra styckena eller i 18 a § döms till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall föreskrivs ansvarsfrihet.

## 20 §

Föreskriver ansvar för den som uppsåtligen lämnar tekniskt bistånd utanför EU om det tekniska biståndet är avsett att användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av massförstörelsevapen eller i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen. För överträdelse döms till böter eller fängelse i högst två år. Vid grovt brott döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (9 §).

## 21 §

Föreskriver att till ansvar enligt 23 kapitlet brottsbalken döms för försök till brott av normalgraden enligt 18 §, 18 a § och 20 §. Om brottet är att bedöma som grovt döms för försök, förberedelse och stämpling i enlighet med 23 kapitlet brottsbalken.

## 22 §

Föreskriver ansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet:

- lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning 428/2009 eller PDA-lagen,
- lämnar oriktiga uppgifter i en deklaration till ISP avseende de uppgifter som behövs för att bestämma avgiften (12 §),
- lämnar oriktiga uppgifter i en deklaration omfattande, verksamheten under det gångna året, den planerade verksamheten för det kommande året samt ändringar i verksamheten som planeras för det pågående året (13 §),
- åsidosätter skyldigheten att förse de behöriga myndigheterna med all relevant information, särskilt om slutanvändning, som krävs för att myndigheterna ska kunna pröva om tillstånd ska medges eller inte (artikel 9.2),
- bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av PDA-lagen,
- åsidosätter sin skyldighet att underrätta de behöriga myndigheterna om att de PDA som avses exporteras helt eller delvis är avsedda för de användningar som avses i artikel 4.1–4.3 (artikel 4.4),
- åsidosätter sin skyldighet att underrätta de behöriga myndigheterna om att de PDA för vilka planeras förmedlingstjänster, helt eller delvis är avsedda för massförstörelsevapen (artikel 5.1),
- åsidosätter sin skyldighet att enligt regeringens föreskrift lämna underrättelse enligt artikel 4.5 om misstanke om att produkter som ska exporteras är eller kan tänkas vara avsedd för massförstörelsevapen (4 a §) – bestämmelsen riktar sig till exportören,
- åsidosätter sin skyldighet att enligt regeringens föreskrift lämna underrättelse enligt artikel 5.3 om misstanke om att produkter som ska exporteras är eller kan tänkas vara avsedd för massförstörelsevapen (4 c §) – bestämmelsen riktar sig till förmedlaren,



- åsidosätter sin skyldighet att i relevanta kommersiella dokument som avser överföring inom EU ange att produkterna omfattas av kontroll vid export från EU (artikel 22.10),
- bryter mot bestämmelsen att register, förteckningar och dokument över export och förmedling ska bevaras i minst tre år (artikel 20.3),
- bryter mot bestämmelsen att dokument och underlag rörande överföring av PDA från en medlemsstat till en annan ska arkiveras i minst tre år (artikel 22.8),
- bryter mot skyldighet att bevara handling som avses i artikel 20.3 eller 22.8 i fem år eller den längre tid som följer av annan lag eller författning (17 §).

Straffet för brott mot bestämmelserna i 22 § är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall föreskrivs ansvarsfrihet

### 23 §

Reglerar möjligheten att förverka, bl.a. produkt som varit föremål för brott enligt PDA-lagen eller dess värde samt utbyte av brott enligt lagen.

### 24 §

Reglerar tillsynsmyndighetens möjlighet att vid äventyr av vite förelägga den som är uppgiftsskyldig att lämna in en sådan deklaration som avses i 12 § eller 13 §.

### 24 a §

Reglerar tillsynsmyndighetens möjlighet att vid äventyr av vite förelägga en exportör att lämna underrättelse om att denne använt sig av ett generellt exporttillstånd enligt bilaga 2 till rådets förordning  
428/2009.



## 4 Hur fungerar det gällande sanktionssystemet?

En stor andel av misstänkta överträdelser mot krigsmaterielagen och mot PDA-lagen som tillståndsmyndigheterna upptäcker blir i dag inte straffrättsligt eller administrativt beivrade. Att överträdelser inte blir beivrade beror dels på att många överträdelser är mindre allvarliga och bedöms som ringa av de rättsvårdande myndigheterna och som sådana inte föranleder straffrättsligt ansvar, dels på svårigheten att styrka brott (påvisa uppsåt/oaktsamhet hos den misstänkte). Att administrativa sanktioner inte beslutas för överträdelser beror bl.a. på att förefintliga sådana är relativt ingripande och att de därför blir oanvändbara för överträdelser av mindre allvarlig art. De förefintliga administrativa sanktionerna har även begränsat tillämpningsområde och är därför inte heller i övrigt praktiskt användbara i någon större utsträckning. Kommitténs sammantagna bedömning är att de gällande sanktionssystemet i krigsmaterielagen och i PDA-lagen inte fungerar tillfredsställande och att den rådande ordningen bl.a. riskerar att urholka tilltron till och efterlevnaden av lagstiftningen.

### 4.1 Inledning

För att kunna bedöma hur det nuvarande sanktionssystemet i krigsmaterielagen och PDA-lagen fungerar har kommittén inhämtat information och statistikuppgifter från de myndigheter som i sitt löpande arbete kommer eller kan komma i kontakt med brott

mot nämnda lagar nämligen; ISP, SSM, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för säkerhetsmål<sup>1</sup>, Säkerhetspolisen samt Polismyndigheterna<sup>2</sup>. Kommitténs frågor har bl.a. inkluderat omfattningen av brott mot krigsmateriellagen och PDA-lagstiftningen, hur stor andel av dessa överträdelser som lett till polisanmälningar, åtal respektive lagföring, samt – i förekommande fall – orsaken till att brott inte lett till polisanmälan och/eller åtal. Kommittén har vidare bett samtliga tingsrätter att redogöra för i vilken omfattning man prövat brott mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. Kommittén har även inhämtat statistik från Brottsförebyggande rådet beträffande personer som lagförts för brott mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. Kommittén har bett myndigheterna lämna uppgifter för tidsperioden från det att respektive lag trädde i kraft och framåt; 1993–2012 för krigsmateriellagen och 2001–2012 för PDA-lagen. Kommittén har vidare inhämtat information från ISP och SSM rörande deras användning av förefintliga administrativa sanktioner.

En till krigsmateriellagen och PDA-lagstiftningen närliggande författning är lagen om brott mot vissa internationella sanktioner. Kommittén har med hänsyn till utredningsuppdraget begränsat sig till att endast undersöka hur krigsmateriellagen och PDA-lagen tillämpats.

Redogörelsen i avsnittet bygger på de svar som myndigheterna lämnat till kommittén.

## 4.2 Hur hanteras överträdelser?

Av myndigheternas redogörelser framgår bl.a. att det inte föreligger någon enhetlighet avseende hantering och utredning av överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. En bidragande orsak därtill torde vara att flera av myndigheterna är behöriga att ansvara för den polisiära utredningen, vilket dels påverkar arbetssättet, dels påverkar vilken åklagare (allmän eller specialist) som leder förundersökningen. Vilken myndighet som bär ansvaret för en utredning är delvis avhängigt av hur en över-

---

<sup>1</sup> Tidigare Åklagarkammaren för säkerhetsmål.

<sup>2</sup> Kommittén har vänt sig till Rikspolisstyrelsen såsom central myndighet för polisen.

trädelse upptäcks, vem som upptäcker överträdelsen samt till vem anmälan om överträdelsen görs. Det framgår också av redogörelserna att flera myndigheter, parallellt med varandra, kan få initial kännedom om en och samma överträdelse. Vilket kan medföra att dessa myndigheter parallellt med varandra inledningsvis handlägger överträdelsen.

#### 4.2.1 Inspektionen för strategiska produkter

ISP är den huvudsakliga tillstånds- och kontrollmyndigheten på området. Inom ramen för sin verksamhet upptäcker ISP – på egen hand eller i samråd med bl.a. Tullverket och Säkerhetspolisen – misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen. Det förekommer även att aktörer på egen hand anmäler till ISP att de överträtt regelverket. I de fall ISP går vidare med en misstänkt överträdelse görs en polisanmälan till den öppna polisen. I vissa fall – avser i första hand smugglingsbrott – vänder sig ISP till Tullverket, som i sin tur avgör om en polisanmälan ska göras. Om så sker hanläggs en sådan anmälan av Riksenheten för Säkerhetsmål.

Såvitt framkommit avstår ISP från att anmäla en misstänkt överträdelse om överträdelsen – sett utifrån åklagarnas tidigare ställningstaganden – bedöms som ringa. ISP avstår även från att anmäla en överträdelse om förmildrande omständigheter föreligger i ett fall där det rör sig om en mindre allvarlig förseelse. En förmildrande omständighet kan vara att aktören i fråga själv anmält till ISP att man överträtt regelverket. ISP har i sådana fall, i stället för att göra en anmälan, kontaktat vederbörande och påtalat de felaktigheter som förekommit. Avsikten från ISP:s sida har därvid varit att ”utbilda” i syfte att förhindra dylika överträdelser framgent.

#### 4.2.2 Strålsäkerhetsmyndigheten

Vid sidan om ISP är SSM tillstånds och kontrollmyndighet på området. ISP prövar alla ärenden enligt krigsmateriellagen och lejonparten av alla ärenden enligt PDA-lagen. SSM å sin sida ansvarar för ett av PDA-lagens områden, nämligen det som rör

kärnmateriel etc.<sup>3</sup> I den delen utövar SSM tillsyn över export, förmedling, överföring och transitering av produkter och teknik.

Under aktuell tidsperiod har SSM aldrig gjort någon åtalsanmälan – trots att överträdelser förekommit. Om en åtalsanmälan skulle ha gjorts skulle åtalsanmälan sannolikt ha gjorts till allmän åklagare efter beslut från myndighetens generaldirektör.

### 4.2.3 Tullverket

Tullverket kommer främst i kontakt med krigsmateriel och PDA-produkter i samband med hanteringen av exportdeklarationer samt vid kontroll av transitering. Därutöver har myndigheten kommit i kontakt med kontrollerade produkter i samband med att man tidigare biträtt ISP vid deras tillsynsbesök. De brott mot aktuell lagstiftning som Tullverket upptäcker – genom brottsanmälan från ISP, efter genomförda revisioner eller genom egna kontroller – är smuggling (24 § KML) och motsvarande brott enligt PDA-lagen. Efter att en anmälan om brott upprättats överlämnas ärendet till Tullkriminalen för utredning. Efter att ställning tagits i förundersökningsfrågan överlämnas ärendet, i förekommande fall, till åklagare.

### 4.2.4 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen arbetar i huvudsak förebyggande. Arbetet sker därvid till stor del i form av underrättelsearbete; inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information. Säkerhetspolisen har en löpande kontakt med ISP, varvid man delger ISP eventuell underrättelseinformation om t.ex. slutanvändare, särskilt avseende PDA. Informationen använder ISP som underlag för sina beslut.

De brott mot aktuell lagstiftning som Säkerhetspolisen kommer i kontakt med gäller skyldighet att begära tillstånd för export av PDA-produkter och förbud mot att lämna tekniskt bistånd. När det gäller PDA-produkter får Säkerhetspolisen med viss regelbundenhet underrättelser om misstänkta anskaffningsförsök. När det gäller tekniskt bistånd får Säkerhetspolisen, om än sällan,

---

<sup>3</sup> Kategori 0 i bilaga 1 till rådets förordning (EG) nr 428/2009.

underrättelser om misstänkt pågående eller förestående sådan anskaffning av kunskap. Säkerhetspolisen har inte haft något större inflöde av underrättelser beträffande brott mot krigsmateriellagen.

I förekommande fall försöker Säkerhetspolisen inhämta bevisning för att brott har begåtts. Samverkan sker med såväl internationella samarbetspartners som med svenska myndigheter som arbetar med icke-spridning och exportkontroll; ISP, Tullverket, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

#### **4.2.5 Den öppna polisen/Polismyndigheterna**

Polisen kommer då och då i kontakt med militära vapen som anträffas hos kriminella. Dessa vapen är emellertid inte avsedda för export och det rör sig därför inte om brott mot krigsmateriellagen, utan i stället rör det sig om brott mot vapenlagen. Det förekommer även att fråga om brott mot krigsmateriellagen uppstår när polisen kommer i kontakt med tillverkning av framförallt handelsvapen där tillstånd saknas. Förundersökningen genomförs i dylika fall av lokal polismyndighet under ledning av allmän åklagare. Det har förekommit att polisen, ibland i samarbete med militärpolisen, utrett påstådda brott mot krigsmateriellagen – bl.a. då militär ammunition bjudits ut till försäljning.

Enligt Rikspolisstyrelsen är det ytterst ovanligt att den öppna polisen kommer i kontakt med brott mot krigsmateriellagen eller PDA-lagen.

#### **4.2.6 Riksenheten för säkerhetsmål**

Riksenheten för säkerhetsmål är sedan den 17 februari 2009 ensamt ansvarig för samtliga mål och ärenden som handläggs av Tullverket och som rör brott mot aktuell lagstiftning. Inriktningen är att de mål och ärenden rörande brott mot aktuell lagstiftning som anmäls av Säkerhetspolisen och ISP också ska handläggas av Riksenheten för Säkerhetsmål. Eftersom de flesta anmälningar rör utförelse är det oftast Tullverket som utreder om en förundersökning ska inledas eller inte.

Före 2009 lottades dessa mål och ärenden in på allmän åklagare, vilket bl.a. ISP och Tullverket hade synpunkter på. Målen och ärendena hamnade då hos vilken åklagare som helst – oftast en åklagare som inte hade särskild kännedom om brottstypen. Syftet med förändringen var att säkerställa kompetensen inom detta specifika område och om möjligt åstadkomma att fler anmälningar skulle leda till förundersökning och åtal.

#### **4.2.7 De allmänna åklagarkamrarna**

De allmänna åklagarkamrarna kommer endast sporadiskt i kontakt med brott mot aktuell lagstiftning. Detta sker i de fall brottsutredningen sköts av den öppna polisen.

### **4.3 I vilken utsträckning beivras överträdelser straffrättsligt?**

Det kan inledningsvis konstateras att det inte föreligger någon skyldighet för ISP och SSM att anmäla överträdelser av lagstiftningen. ISP har uppgett att myndigheten i huvudsak utgår från de principer som kommer till uttryck i Företagsbotsutredningens betänkande<sup>4</sup> då man avgör vilka överträdelser som ska anmälas till åtal eller inte. SSM har uppgett att myndigheten har ett likartat synsätt som ISP i dessa fall.

Det kan vidare konstateras att det inte föreligger en fullständig bild av omfattningen av överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. Ett skäl till detta är, som konstaterats ovan, att varken ISP eller SSM har någon skyldighet att anmäla alla misstänkta överträdelser. Ett annat skäl är att det inte hos någon myndighet förts löpande statistik över misstänkta överträdelser. Någon skyldighet därtill föreligger inte heller. Hos flera myndigheter som fört statistik – Tullverket, Åklagarmyndigheten, Polisen och tings-

---

<sup>4</sup> SOU 1997:127, avsnitt 14.5. Dessa principer kan sammanfattas enligt följande: Om misstanke om brott uppkommer inom tillsynsmyndighetens ansvarområde ska myndigheten göra den utredning som behövs för att ta ställning till frågan om åtalsanmälan. Vid skälig misstanke om brott ska myndigheten normalt anmäla detta, men kan under vissa omständigheter underlåta åtalsanmälan. En sådan omständighet är att det rör sig om en mindre allvarlig art.



rätterna – har överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen aldrig särredovisats. I stället har sådana överträdelser, hos dessa myndigheter, fått ”samma kod” som överträdelser mot annan lagstiftning. T.ex. ger Tullverket brottet smuggling av krigsmateriel samma kod som myndigheten ger övriga smugglingsbrott – vilket medför att alla smugglingsbrott redovisas tillsammans. Överträdelser mot PDA-lagen registreras hos Tullverket med samma kod som olovlig införsel alternativt olovlig utförsel av varor i allmänhet. På motsvarande sätt förhåller det sig hos den öppna polisen, hos Åklagarmyndigheten och inom domstolsväsendet. Dvs. det går inte att i dessa myndigheters datasystem söka efter uppgifter om överträdelser mot krigsmateriellagen respektive om överträdelser mot PDA-lagen. För att få fram ett korrekt statistikunderlag i nu aktuellt avseende krävs således manuell genomgång av alla pågående och avslutade ärenden hos berörda myndigheter, vilket naturligtvis är ogörligt.

De uppgifter om förekomsten av överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen som myndigheterna lämnat till kommittén bygger med andra ord helt eller delvis på information som myndigheterna fått fram genom manuella genomgångar av sina arkivhandlingar. Även om dessa uppgifter inte kan anses ge en fullständig och heltäckande bild av det verkliga förhållandet kan det antas att uppgifterna i vart fall ger en övergripande sådan bild.

De uppgifter om överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen som lämnats redovisas, fördelat på respektive myndighet, i det följande.

#### **4.3.1 Inspektionen för strategiska produkter**

ISP har sammanfattningsvis anfört att myndigheten sedan inrättandet 1996 anmält minst 55 misstänkta överträdelser av lagstiftningen, varav 39 rört krigsmateriellagen, 12 rört PDA-lagen och fyra rört annan lagstiftning. Därutöver har myndigheten ställt sig bakom minst tre anmälningar som Tullverket gjort. Av de sammanlagt 58 anmälningarna har minst 20 lett till att förundersökning inletts. ISP har dock inte kunnat finna att något åtal väckts med anledning av dessa anmälningar.

Vid minst 85 tillfällen har ISP, i stället för att göra en åtalsanmälan, valt att kontakta företaget i fråga och informera om överträdelsen. I 25 av dessa fall har ISP skickat en skarpt formulerad skrivelse till företaget. I övriga fall har kontakten med företaget skett på annat sätt, t.ex. genom telefonkontakt eller genom besök hos företaget. Vid samtliga fall där anmälan inte gjorts har förmildrande omständigheter förelegat, såsom att företaget själv anmält överträdelsen till ISP eller att överträdelsen varit av ringa karaktär.

Det kan noteras att antalet anmälningar har ökat under de senaste åren, vilket beror på att ISP över tiden lagt ökade resurser på sin tillsynsverksamhet. Numera har ISP en årsarbetskraft som uteslutande arbetar med tillsynsverksamhet avseende krigsmateriel och PDA.

De misstänkta överträdelser som ISP anmält fördelar sig mellan de olika ansvarsbestämmelserna i krigsmateriellagen och PDA-lagen enligt följande:

## Krigsmateriellagen

### 24 §

ISP har inte funnit någon brottmålsdom som rör smugglingsbrott avseende krigsmateriel, där gärningen begåtts efter det att krigsmateriellagen trädde i kraft.<sup>5</sup>

Mellan 1996–2012 har ISP stått bakom sammanlagt 29 anmälningar om misstänkta smugglingsbrott av krigsmateriel. Förundersökning har inletts vid minst 10 av dessa anmälningar. Ingen anmälan har lett fram till lagföring.

Tabell 20.1 visar hur anmälningar om brott enligt 24 § krigsmateriellagen fördelar sig över tidsperioden.

---

<sup>5</sup> Däremot har ISP funnit sex brottmålsdomar som rört gärningar begångna före den 1 januari 1993.

**Tabell 4.1** Antalet anmälningar per år rörande misstänkt överträdelse av 24 § krigsmateriellagen

År	Antal anmälningar p.g.a. misstänkt överträdelse
1996	0
1997	0
1998	3
1999	0
2000	0
2001	1
2002	3
2003	0
2004	1
2005	2
2006	1
2007	3
2008	4
2009	5
2010	3
2011	2
2012	1

### 25 § och 26 § (grovt brott)

ISP har återfunnit fyra brottmålsdomar som rör överträdelse av 3, 4 eller 5 § krigsmateriellagen och där brott begåtts efter lagens ikraftträdande. I två av dessa domar ogillades åtalet. Ett åtal som prövats i en av domarna (och ogillats) har rört grovt brott.

Mellan 1996–2012 har ISP vid åtta tillfällen, antingen till Tullverket eller till Åklagarkammaren för säkerhetsmål anmält misstänkta överträdelser av 25 § krigsmateriellagen. Ingen av anmälningarna har lett till att åtal väckts. Av anmälningarna har ett, möjligen två fall, rört grovt brott enligt ISPs bedömning.

Tabell 20.2 visar hur anmälningar om brott enligt 25 § och 26 § krigsmateriellagen fördelar sig över tidsperioden.

**Tabell 4.2** Antalet anmälningar per år rörande misstänkt överträdelse av 25 § och 26 § krigsmateriellagen

År	Antal anmälningar p.g.a. misstänkt överträdelse
1996	0
1997	0
1998	0
1999	0
2000	0
2001	0
2002	0
2003	0
2004	0
2005	0
2006	0
2007	0
2008	0
2009	4
2010	3
2011	0
2012	1

**27 §**

ISP har inte funnit någon uppgift om brottmålsdomar som rör överträdelse av de bestämmelser som framgår av 27 § krigsmateriellagen.

Mellan 1996–2012 har ISP till åklagarkammaren för säkerhetsmål anmält fyra misstänkta överträdelser av 27 §. Ingen av anmälningarna har lett till att åtal väckts.

Tabell 20.3 visar hur anmälningar om brott enligt 27 § krigsmateriellagen fördelar sig över tidsperioden.

**Tabell 4.3** Antalet anmälningar per år rörande misstänkt överträdelse av 27 § krigsmateriellagen

År	Antal anmälningar p.g.a. misstänkt överträdelse
1996	0
1997	0
1998	0
1999	0
2000	0
2001	0
2002	0
2003	0
2004	0
2005	0
2006	0
2007	0
2008	0
2009	2
2010	2
2011	0
2012	0

### Lagen om produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

#### 18 §

ISP har inte funnit någon uppgift om brottmålsdomar som rör brott mot 18 § PDA-lagen där gärningar begåtts efter det att den nuvarande PDA-lagen trädde i kraft.

Mellan 2001–2012 har ISP gjort sammanlagt 12 anmälningar om misstänkta överträdelser av 18 §. Anmälningarna har gjorts till antingen Tullverket eller till Åklagarkammaren för säkerhetsmål. I minst fyra av fallen har förundersökning inletts. Ingen anmälan har lett fram till lagföring.

Tabell 20.4 visar hur anmälningar om brott enligt 18 § PDA-lagen fördelar sig över tidsperioden.

**Tabell 4.4** Antalet anmälningar per år rörande misstänkt överträdelse av 18 § PDA-lagen

År	Antal anmälningar p.g.a. misstänkt överträdelse
2001	1
2002	1
2003	1
2004	0
2005	0
2006	1
2007	2
2008	1
2009	4
2010	0
2011	1
2012	0

### 18 a §-22 §

ISP har inte funnit någon uppgift om brottmålsdomar som rör brott mot 18 a §-22 § PDA-lagen där gärningar begåtts efter att den nuvarande PDA-lagen trädde i kraft. ISP har heller inte funnit någon uppgift om att någon anmälan gjorts i anledning av dessa ansvarsbestämmelser.

### 4.3.2 Strålsäkerhetsmyndigheten

SSM saknar tillgång till statistik över antalet överträdelser som begåtts under aktuell tidsperiod. De överträdelser som förekommit har varit följande:

- Export och överföringar inom EU utan tillstånd på grund av slarv eller misstag. Tillstånd skulle ha givits vid ansökan.
- Export och överföringar inom EU utan tillstånd. Det har i dessa fall varit oklart om tillståndsplikt förelegat på grund av otydlighet i regelverket.
- Export och överföringar inom EU där tillstånd funnits, men där den exporterade mängden överskridit gränserna i tillståndet.

- Överföring av teknisk dokumentation utan tillstånd på grund av okunskap.
- Överföring av teknisk dokumentation utan tillstånd. Det har i dessa fall varit oklart om tillståndsplikt förelegat på grund av otydlighet i regelverkets text.
- Anmälan om utförd export sker för sent eller inte alls.

Ingen överträdelse har lett till åtalsanmälan eller lagföring. Skälet därtill är att överträdelserna har bedömts vara ringa. Dels på grund av att överträdelserna berott på okunnighet och/eller slarv, dels på grund av att tillstånd hade givits om ansökan om tillstånd hade gjorts. I vissa fall har orsaken till en överträdelse varit att regelverket varit otydligt.

### 4.3.3 Tullverket

Tullverket har anfört att myndigheten kommit i kontakt med misstänkta fall av överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. Statistik har lämnats för åren 2008–2012. Statistikuppgifterna är manuellt framtagna av Tullkriminalen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Tullkriminalen i Umeå har inte haft något ärende att redovisa under tidsperioden.

Sammantaget har Tullkriminalenheterna under den aktuella tidsperioden handlagt minst 32 ärenden. Av dessa har minst 19 ärenden avsett krigsmateriellagen och minst 12 avsett PDA-lagen. Av de angivna fallen är det ett som lett till lagföring, vilket avsåg överträdelse av PDA-lagen.

Tabellerna nedan visar hur de misstänkta överträdelserna fördelar sig mellan olika Tullkriminalenheter och år. Tabell 20.5 avser Tullkriminalen i Stockholm, Tabell 20.6 avser Tullkriminalen i Göteborg och Tabell 20.7 avser Tullkriminalen i Malmö.

**Tabell 4.5** Antalet misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen per år som handlagts av Tullkriminalen i Stockholm. Inom parentes anges brott mot annan lagstiftning

År	Antalet misstänkta överträdelser	Anmärkning
2008	13	Sex rör krigsmateriellagen och sex rör PDA-lagen. En överträdelse anges avse både lagarna.
2009	6	Fyra rör krigsmateriellagen och två rör PDA-lagen
2010	3	Samtliga rör krigsmateriellagen
2011	2	En rör krigsmateriellagen och en rör PDA-lagen
2012	0 (2)	Två överträdelser av sanktionslagen

**Tabell 4.6** Antalet misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen per år som handlagts av Tullkriminalen i Göteborg.

År	Antalet misstänkta överträdelser	Anmärkning
2008	2	Båda rör krigsmateriellagen
2009	1	Rör PDA-lagen
2010	1	Rör krigsmateriellagen
2011	3	Två rör krigsmateriellagen och en rör PDA-lagen. PDA-brottet leder till åtal.
2012	1	Rör PDA-lagen

**Tabell 4.7** Antalet misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen per år som handlagts av Tullkriminalen i Malmö. Inom parentes anges brott mot annan lagstiftning.

År	Antalet misstänkta överträdelser	Anmärkning
2008	0	
2009	0	
2010	0	
2011	0	
2012	0 (1)	En överträdelse av sanktionslagen



#### 4.3.4 Riksenheten för säkerhetsmål

Riksenheten för säkerhetsmål har under tidsperioden 2009–2012 mottagit tre anmälningar om misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och tre anmälningar om misstänkta överträdelser av PDA-lagen. Därutöver har åklagarkammaren mottagit 13 anmälningar rörande smuggling och brott mot sanktionslagen. Åtal har väckts i något enstaka fall.

Tabell 20.8 visar antalet anmälningar om misstänkta överträdelser mot aktuella lagar som Riksenheten för säkerhetsmål mottagit sedan 2009.

**Tabell 4.8** Antalet anmälningar per år rörande misstänkt överträdelse av krigsmateriellagen och PDA-lagen. Inom parentes anges anmälningar om brott mot annan lagstiftning.

År	Antal anmälningar	Från ISP	Från Tullverket	Anmärkning
2009	3 (5)	2 krigsmateriel 1 PDA-lag	0	Därutöver har ISP anmält två fall av smuggling. Tullverket har anmält tre fall av smuggling
2010	1 (2)	0	1 krigsmateriel	Tullverket har även anmält två fall av smuggling
2011	1 (2)	0	1 PDA-lag	ISP har även anmält två fall av brott mot sanktionslag
2012	1 (4)	0	1 PDA-lag	Tullverket har även anmält tre fall av smuggling och ett fall av brott mot sanktionslag

#### 4.3.5 Övriga myndigheter

*Åklagarmyndigheten* har angett att myndigheten sedan 2008 mottagit fem anmälningar. Av dessa avser fyra anmälningar misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen och en anmälan avser misstänkt överträdelse av PDA-lagen. I två av fallen har åtal väckts.

*Säkerhetspolisen* har angett att myndigheten under aktuell tidsperiod inte kommit i kontakt med någon misstänkt överträdelse av krigsmateriellagen eller PDA-lagen. Myndigheten har, i något

enstaka fall, kommit i kontakt med brott mot sanktionslagstiftningen.

*Den öppna polisen* har, genom Rikspolisstyrelsen, inte lämnat några uppgifter då sådana uppgifter inte kunnat tas fram. Orsaken därtill är att den statistik som polisen hanterar är uppbyggd på brottskoder. Då de aktuella brotten saknar egna brottskoder går det inte att få fram uppgifter om brott specifikt mot dessa lagar.

#### **4.4 Beivras överträdelser på annat sätt än straffrättsligt?**

Vid sidan om straffsanktionerna innehåller krigsmateriellagen och PDA-lagen även andra repressiva sanktioner; återkallelse av tillstånd (båda lagarna), förbud (krigsmateriellagen) samt vite (PDA-lagen).

16 § krigsmateriellagen och 11 § PDA-lagen föreskriver att tillstånd kan återkallas vid åsidosättande av föreskrift, villkor eller bestämmelse eller om det annars finns särskilda skäl för en återkallelse. 16 a § krigsmateriellagen föreskriver att utförelse till en certifierad mottagare av krigsmateriel eller tekniskt bistånd enligt ett generellt tillstånd kan förbjudas om det finns en allvarlig risk för att den certifierade inte iakttar vissa angivna villkor. 24 § och 24 a § PDA-lagen föreskriver möjligheten att förelägga en uppgiftsskyldig att fullgöra vissa skyldigheter vid äventyr av vite.

Frågan är då i vilken utsträckning ISP respektive SSM använt sig av dessa administrativa sanktioner för att beivra överträdelser.

##### **4.4.1 Inspektionen för strategiska produkter**

ISP har uppgett att myndigheten återkallar ett antal tillstånd varje år. Vanligtvis sker detta på företagets egen begäran. T.ex. därför att tillståndet måste ersättas med ett nytt sådant på grund av att någon omständighet förändrats sedan tillståndet utfärdades. En sådan återkallelse utgör dock ingen sanktion p.g.a. en överträdelse. Vid ett fåtal tillfällen har ISP som en sanktionsåtgärd återkallat tillstånd. T.ex. på grund av att en tillståndshavare har åsidosatt en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse. I början av 2014 åter-

kallade ISP ett tillstånd enligt PDA-lagen. I anslutning till återkallelsen gjordes även en polisanmälan.

ISP har uppgett att myndigheten inte kunnat återfinna någon uppgift om att vitesinstrumentet hitintills använts.

#### 4.4.2 Strålsäkerhetsmyndigheten

SSM har uppgett att myndigheten aldrig använt sig av möjligheten att sanktionera en överträdelse genom att återkalla ett tillstånd. Enligt SSM är återkallelsesanktionen sällan tillämplig eftersom en överträdelse oftast identifieras efter det att export eller överföring skett, dvs. efter det att tillståndet har förbrukats. Den enda möjligheten att administrativt sanktionera en överträdelse är att vägra ge tillstånd nästa gång som subjektet i fråga ansöker om ett sådant. Enligt SSM har myndigheten dock aldrig vägrat ett tillstånd på grund av tidigare överträdelse, eftersom överträdelserna varit av mindre allvarlig art. SSM har vidare uppgett att myndigheten aldrig använt sig av möjligheten till vitesföreläggande.

SSM har påtalat att det i regelverket saknas fastställda rapporteringskrav (t.ex. avseende vilken myndighet, typ av vara, mottagare, mängd etc.) vid användandet av EU:s generella tillstånd. På grund av detta är det enligt SSM bl.a. oklart hur exportörerna ska gå tillväga för att underrätta myndigheter, vilket försvårar tillsynen och möjligheten att utfärda vitesförelägganden.

Enligt SSM är det önskvärt att få tillgång till ytterligare administrativa sanktioner. I första hand i form av sanktionsavgift. En annan förbättring enligt SSM vore om myndigheten får föreskriftsrätt och bemyndigande att i tillstånd få ställa villkor, t.ex. krav på rutiner för exportkontroll, så att myndigheten därigenom kan utöva riktad tillsyn mot en tillståndshavare.

### 4.5 Överväganden

Redovisningen från ISP, SSM, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Riksenheten för säkerhetsmål ger vid handen att det sedan 1990-talet förekommit i vart fall ett par hundra misstänka överträdelser av krigsmateriellagen och PDA-lagen. Till denna siffra kan läggas ett okänt antal överträdelser som aldrig uppdagats. Endast ett fåtal

av överträdelserna har föranlett åtal och än färre av dessa har medfört lagföring. Bilden verifieras av de uppgifter som tingsrätterna<sup>6</sup> och Brottsförebyggande rådet (Brå) lämnat. Enligt Brå har det förekommit färre än fyra lagföringar (åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och domslut i tingsrätt) under tidsperioden 1993–2012 avseende brott mot krigsmateriellagen och PDA-lagen. Det är med andra ord en mycket liten sannolikhet för att en överträdelse mot bestämmelserna i aktuella lagar ska beivras straffrättsligt.

Av redovisningen från ISP och SSM framgår att flertalet av de misstänkta överträdelserna varit av mindre allvarlig art och att dessa av de rättsvårdande myndigheterna bedömts som ringa. Såväl ISP som SSM har på grund av detta medvetet avstått från att anmäla dessa överträdelser. ISP har angett att ”tröskeln” för när en överträdelse ska bedömas som ringa eller inte definierats genom de bedömningar av likartade överträdelser som åklagare gjort över tiden. Om en åklagare tidigare bedömt att en viss form av överträdelse varit att bedöma som ringa och därför inte ska leda till åtals väckande har ISP därefter, i ett motsvarande fall, avstått från att anmäla överträdelserna.

En annan omständighet – vid sidan av att många överträdelser bedöms som ringa – som framhållits som orsak till det låga antalet åtal och lagföringar är problemet med att påvisa uppsåt eller oaktsamhet hos den misstänkte.

Redovisningen från ISP och SSM visar samtidigt att myndigheterna inte heller i någon nämnvärd utsträckning använt sig av de alternativa administrativa sanktionsformer som krigsmateriellagen och PDA-lagen föreskriver och vilka kan riktas direkt mot juridiska personer. En huvudanledning därtill är att de administrativa sanktioner som i dag står till myndigheternas förfogande inte är praktiskt tillämpbara. Ett skäl till att så är fallet är enligt SSM att en överträdelse som skulle ha kunnat beivras administrativt –

---

<sup>6</sup> Lejonpartern av de allmänna underrätterna har meddelat att myndigheterna under aktuell tidsperiod inte kommit i kontakt med mål rörande brott mot krigsmateriellagen och/eller PDA-lagen. Två tingsrätter har dock prövat åtal rörande aktuell lagstiftning: Norrtälje tingsrätt prövade 2012 ett åtal rörande tillhandahållande av krigsmateriel (tingsrättens mål B 1274-10). Åtalet ogillades. Därutöver har Lunds tingsrätt 2013 prövat ett åtal rörande brott mot sanktionslagen och brott mot PDA-lagen. Tingsrätten dömde den tilltalade för brott mot sanktionslagen (tingsrättens mål B 3487-11). Domen överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom.

återkallelse av tillståndet – vanligtvis upptäcks först sedan tillståndet använts. Ett annat skäl är, som det får förstås, att sanktionerna återkallelse respektive förbud är så pass ingripande att de inte kan användas för att beivra mindre allvarliga överträdelser. Möjligheten att utfärda vitesföreläggande begränsas av att sanktionen enligt nuvarande regelverk endast får användas i några specificerade situationer.

Sammantaget konstaterar kommittén att en ordning där en stor andel av misstänkta överträdelser aldrig blir föremål för rättsväsendets prövning över huvud – inte ens i de fall där överträdelser otvetydigt har skett – eller sanktionerade på annat sätt riskerar att undergräva förtroendet för det straffrättsliga systemet som sådant i allmänhet och för ansvarsbestämmelserna i krigsmateriellagen och PDA-lagen i synnerhet. En sådan ordning medför även att de som begår överträdelser varken bedöms eller behandlas lika. Flertalet av de som begår överträdelser ”slipper nämligen undan” och går således fria från ansvar trots att de i många fall har begått tydliga brott mot gällande lagstiftning, medan några blir föremål för rättsliga åtgärder. Vilka överträdelser som blir föremål för rättsväsendets prövningar framstår närmast som slumpartat. En omständighet som i sig undergräver förtroendet för rättsväsende och lagstiftning.

Sammanfattningsvis kan den nuvarande sanktionsregleringen i krigsmateriellagen och PDA-lagen inte anses fungera tillfredsställande. Straffsanktionsverktyget framstår som trubbigt och kommer sällan till användning. Även förefintliga administrativa sanktioner är i praktiken oanvändbara för de överträdelser som förekommer. Särskilt vid mindre allvarlig överträdelser är sanktionsmöjligheterna i stort sett obefintliga. Kommitténs bedömning är att det bör läggas fram förslag på nya sanktioner som på ett bättre sätt än dagens är tillämpbara. Kommittén föreslår att det görs en sanktionsväxling. Vilka sanktioner som bör användas och hur regelverket bör utformas behandlas i det följande (kapitel 5–10).



## 5 Utgångspunkter för sanktionsväxling

Ett huvudsakligt syfte med regleringen i krigsmateriellagen och i PDA-lagen är att motverka att kontrollerade produkter och tekniskt bistånd avseende sådana produkter hamnar hos fel slutanvändare. För att uppnå detta syfte är det nödvändigt att lagstiftningen följs. Som framgår i det föregående kapitlet förekommer en relativt stor andel överträdelser av lagstiftningen. Som vidare framgår kan lagstiftningen i sin nuvarande utformning endast i begränsad utsträckning bidra till att beivra dessa överträdelser.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden av vilka förändringar som bör göras av det förefintliga sanktionssystemet är således att de sanktioner som föreslås, på ett bättre sätt än gällande sanktioner, ska bidra till en förbättrad efterlevnad av exportkontrollregelverket. En annan utgångspunkt är att minska användningen av straffrätt.

### 5.1 En förbättrad regelefterlevnad

Ett av krigsmateriellagens och PDA-lagens övergripande syfte är att motverka att krigsmateriel och PDA hamnar hos fel slutanvändare och att tekniskt bistånd rörande sådana produkter inte lämnas till fel part. Ett underliggande syfte är att lagarna, tillsammans med övrig reglering, bidrar till att Sverige kan uppfylla och efterleva de internationella åtaganden och förpliktelser som staten iklätt sig på området.

Exportkontrollen bidrar även till att uppfylla den svenska försvars-, säkerhets- och utrikespolitiken. En bristfällig exportkontroll kan

nämligen medföra att varken Sverige som stat eller svenska företag får tillgång till kontrollerade produkter från andra stater. Vidare kan en bristfällig exportkontroll ge sken av att den svenska politiken inom berörda områden är en annan än den faktiskt beslutade. Här kan bl.a. framhållas de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska problem som kan uppstå om det visar sig att Sverige, t.ex. av handelshus, utnyttjas som transiteringsland för inköp och vidaretransport av kontrollerade produkter till stater som är föremål för sanktioner på grund av att det är relativt riskfritt att här begå överträdelser mot lagstiftningen. Om det svenska exportkontrollregelverket och dess efterlevnad bedöms som otillräckligt av andra stater kan det nämligen inte uteslutas att svenska företag inte ges möjlighet att importera känsliga produkter i samma utsträckning som annars skulle vara fallet.<sup>1</sup> Därtill kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen uppfyller de krav som bl.a. FN:s Vapenhandelsfördrag (ATT) och gemenskapsrättet ställer på Sverige – att sanktionsbestämmelserna i krigsmateriel-lagen och PDA-lagen ska vara sådana att dessa bidrar till att lagarna efterlevs.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden av vilka förändringar som bör göras av det förefintliga sanktionssystemet är således att de sanktioner som föreslås ska bidra till såväl en bättre efterlevnad av exportkontrolllagstiftningen som säkerställandet av att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser. För att uppnå detta är det nödvändigt att de föreslagna sanktionerna kan användas vid alla typer av överträdelser, även vid ringa sådana. Samt vidare, att sanktionerna ”avskräcker” från regelöverträdelser. Det är eftersträvansvärt att sanktionssystemet utformas på ett sådant sätt att det är *effektivt*. Dvs. att det inte ska behöva åtgå mer resurser för det allmänna än nödvändig för att staten ska kunna stävja och ingripa mot ett oönskat beteende.<sup>2</sup> I sammanhanget kan konstateras att många av de överträdelser som är att bedöma som ringa

---

<sup>1</sup> Jmf. t.ex. följderna av den så kallade Datasaab-affären. Bakgrunden till affären var att Sovjetunionen försökt att köpa vissa amerikanska komponenter, men vägrats. Trots ett amerikanskt förbud mot att överföra komponenterna i fråga till Sovjetunionen sålde företaget Datasaab – som hade tillgång till dessa – ett system för flygtrafikledning till Sovjetunionen innehållande dessa komponenter. Effekterna av försäljningen blev att nästan all amerikansk militär export till Sverige stoppades och att det försvarstekniska samarbetet i övrigt hotades.

<sup>2</sup> Jmf. SOU 2013:38, s. 504.



inte sällan torde bero på slarv, förbiseende etc. och att detta är ett resultat av att aktören (huvudsakligen företag) i fråga inte avsatt tillräckliga resurser för sin exportkontroll. Bristande kunskap och bristfälliga rutiner hos aktören ökar med andra ord risken för överträdelse av krigsmateriellagen och PDA-lagen. Om en aktör slarvar med t.ex. sin underrättelseskyldighet finns en stor risk att aktören inte har organiserat sin exportkontroll på ett tillfredsställande sätt. En bristfällig exportkontrollorganisation hos aktören medför i sin tur en ökad risk för att allvarliga överträdelse ska ske.

## 5.2 En återhållsam användning av straffrätt

En annan utgångspunkt för prövningen är den av lagstiftaren uttalade målsättningen, att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätten på olika områden, bl.a. inom specialstraffrätten.<sup>3</sup> Där så är möjligt bör således de straffrättsliga sanktionerna i krigsmateriellagen och PDA-lagen växlas mot någon annan sanktion.

När kommittén nu utreder frågan huruvida sanktionsväxling bör ske eller inte, innefattar detta även en prövning av om kriminaliseringen för ett visst beteende bör bestå eller inte. Först om kommittén finner att kriminaliseringen av ett enskilt straffbud bör bestå aktualiseras frågan om sanktionsväxling. Genom sanktionsväxlingen ersätts straffsanktionen av en annan repressiv sanktion (s.k. skenbar avkriminalisering eller depenalisering).

### 5.2.1 Kriterier för kriminalisering

Det finns inga regler som i förväg föreskriver att ett visst beteende ska kriminaliseras. Huruvida så sker eller inte är därför alltid ett uttryck för ett politiskt ställningstagande. Det är således ytterst riksdagen som i det enskilda fallet avgör om ett visst beteende är så förkastligt att det ska vara straffsanktionerat eller inte.

---

<sup>3</sup> Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit behovet av att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället används med försiktighet. Se bl.a. prop. 1994/95:23 och betänkande 1994/95:JuU2.

Över tiden har det straffbelagda området kontinuerligt utvidgats. Utvidgningen synes i många fall ha skett utan att det förts någon närmare diskussion om det varit lämpligt att kriminalisera ett visst beteende. Vidare har någon närmare diskussion inte heller förts kring frågan om det allmänna har haft tillräckliga resurser för att hantera en ökad kriminalisering.<sup>4</sup> Dylika frågor har dock under senare tid beretts ökad plats på agendan. I början på 1990-talet lade den s.k. Åklagarutredningen<sup>5</sup> fram fem kriterier som enligt utredningen borde vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad. Både regeringen och riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier.<sup>6</sup> Kriterierna var följande:

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
- Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Inom EU behandlades 2009 frågan om kriterier för kriminalisering. Bl.a. antog rådet slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området. En av slutsatserna var att straffrättsliga bestämmelser ska användas i sista hand.<sup>7</sup>

2011 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att bl.a. på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad.<sup>8</sup> Med beaktande av tidigare kriterier lade Straffrättsanvändningsutredningen i sitt betänkande fram kriterier för kriminalisering som enligt utred-

---

<sup>4</sup> Prop. 1994/95:23, s. 53.

<sup>5</sup> SOU 1992:61.

<sup>6</sup> Prop. 1994/95:23, betänkande 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:40.

<sup>7</sup> Europeiska unionens råd, dokument 16542/3/09.

<sup>8</sup> Direktiv 2011:31

ningen bör användas både ifråga om nykriminalisering som i fråga om avkriminalisering. Kriterierna är följande:<sup>9</sup>

- Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
- Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
- Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
- Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
- Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
  - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
  - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
  - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen utgör kriterierna inte några absoluta regler, utan de utgör principer för när kriminalisering bör ske. Detta innebär att det i det enskilda fallet kan vara befogat att kriminalisera ett beteende trots att kriterierna inte är uppfyllda. Exempelvis kan det enligt Straffrättsanvändningsutredningen vara aktuellt att göra undantag från kriterierna om det följer av internationella- eller gemenskapsrättsliga förpliktelser att en viss gärning ska vara kriminaliserad. Det krävs dock att det finns

---

<sup>9</sup> SOU 2013:38, sid 498.

mycket tungt vägande skäl för att göra undantag från kriterierna. Vidare krävs att dessa skäl redovisas samt att det klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. Kravet på redovisningen av skälen för respektive emot en kriminalisering är, enligt utredningen, en av fördelarna med de framtagna kriterierna.<sup>10</sup>

Straffrättsanvändningsutredningens betänkande har remissbehandlats, men ännu inte föranlett någon annan åtgärd från lagstiftarens sida. Kommittén har tagit del av remissyttrandena, vilka uppgår till ett hundratal.<sup>11</sup> Lejonparten av remissinstanserna tillstyrker kriterierna eller lämnar dessa utan erinran. En synpunkt som anförs mot kriterierna är att dessa är för allmänt hållna och att de därigenom inte ger tillräcklig vägledning för att avgöra om ett visst beteende bör kriminaliseras eller inte. En annan synpunkt som anförs är att kriterierna bör utvidgas för att därigenom kunna beakta andra förutsättningar och/eller konsekvenser.

Som konstaterats är det alltid ytterst ett politiskt ställningstagande som avgör huruvida ett visst beteende ska kriminaliseras eller inte. Mot den bakgrunden går det naturligtvis inte att uppställa några absoluta kriterier som i detalj anger om eller när ett beteende ska kriminaliseras eller inte. De av utredningen framtagna kriterierna är därför av naturliga skäl relativt öppet hållna. Kriteriernas huvudsakliga förtjänst är, vilket Straffrättsanvändningsutredningen och flera remissinstanser farmhåller, att dessa kan bidra till att resonemanget bakom ett politiskt ställningstagande i frågan tydliggörs genom att skälen preciseras och redovisas. Utifrån denna utgångspunkt avser kommittén att, med stöd av kriterierna, närmare pröva huruvida nuvarande kriminalisering i krigsmateriellagen och PDA-lagen bör bestå eller inte.

---

<sup>10</sup> SOU 2013:38, sid. 499f.

<sup>11</sup> Ju2013/4451/L5.

## 6 Olika administrativa sanktioner

### 6.1 Repressiva sanktioner

Vid sidan om straffsanktioner finns ett flertal repressiva sanktioner som en tillsynsmyndighet kan använda sig av för att åstadkomma ett proportionerligt ingripande i förhållande till den överträdelse som därigenom beivras. Regeringen har i sin skrivelse ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” räknat upp ett antal sanktioner, vilka är av mer eller mindre ingripande karaktär:<sup>1</sup>

- Anmärkning
- Varning
- Åtgärdsföreläggande, vilket kan förenas med vite
- Skyldighet att vidta rättelse
- Återkallelse av tillstånd
- Förbud

De två sistnämnda sanktionerna kan under vissa förutsättningar jämväl beslutas *interimistiskt*.

Som framgår av den komparativa jämförelse som gjorts av SIPRI<sup>2</sup> förekommer det, utöver de nu uppräknade sanktionerna, ytterligare repressiva sanktioner i andra staters exportkontroll-regelverk, bl.a.:

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 42 ff.

<sup>2</sup> Penalties for export control offences for dual-use and export control law.

- att företaget i fråga får en krångligare/försvårad exportprocess,<sup>3</sup>
- tillfälligt eller definitiv nedläggning av företaget i fråga,<sup>4</sup>
- utbyte av ansvarig person hos för exportkontrollen på företaget i fråga,
- konfiskation av egendom,<sup>5</sup>
- tvång för personer på ett företag att genomgå viss utbildning.

## 6.2 Sanktionsavgift

Till listan av repressiva sanktionsformer kan också läggas sanktionsavgift. Sanktionsavgift utgör ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och den är tänkt att användas för att i enskilda fall nyansera dessa.<sup>6</sup>

### 6.2.1 Allmänt om sanktionsavgift

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Sanktionsavgifter förekommer inom en rad rättsområden. De har varierande syften och utformningen av reglerna varierar också.

Övergripande kan skiljas på sanktionsavgifter som har ett renodlat repressivt (straffande) syfte och sanktionsavgifter som utöver det repressiva syftet dessutom har en vinstbegränsande karaktär.<sup>7</sup> Tanken med den sistnämnda sanktionsavgiftstypen är att utgöra ett komplement till förverkandebestämmelsen.<sup>8</sup>

Som huvudregel är det antingen en tillsynsmyndighet eller domstol – efter ansökan från tillsynsmyndigheten – som beslutar om uttag av sanktionsavgiften och dess storlek. Vid fastställandet av en sanktionsavgift används oftast schabloner.

---

<sup>3</sup> Det kan noteras att en sådan åtgärd kan medföra att ISP och SSM får en ökad arbetsbörda. T.ex. får ett beslut om att ett företag inte längre får inneha en global licens den konsekvensen för ISP och SSM att myndigheterna därefter måste pröva flertalet individuella licenser.

<sup>4</sup> Jmf beslut om näringsförbud enligt lag (1986:436) om näringsförbud.

<sup>5</sup> Jmf beslut om förverkande på grund av brott.

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 46.

<sup>7</sup> Ds Ju 1981:3, avsnitt 4.5.1.

<sup>8</sup> Prop. 1981/82:142, s. 21. Jmf. Ds Ju 1981:3, avsnitt 4.5.3.3.

Sanktionsavgiften anses möjliggöra ett enklare, snabbare och effektivare beivrande av vissa typer av regelbrott jämfört med det straffrättsliga förfarandet.<sup>9</sup> Att så är fallet beror till stor del på att man vanligtvis tillämpar ett strikt ansvar, i kombination med att det är tillsynsmyndigheten som utfärdar avgiften. Avsaknaden av en domstols (en oberoende instans) bedömning av händelseförlopp och uppsåt kan dock inverka menligt på rättssäkerheten.

## 6.2.2 Sanktionsavgift och normgivning

Det kan konstateras att sanktionsavgift inte explicit upptas i regeringsformen. Utifrån grundlagens ordalag får det därför anses oklart hur sanktionsavgiften ska behandlas normgivningsmässigt. Beaktat den uppfattning som kommit till uttryck i tidigare lagstiftningsärenden som berört frågan kan avgiften emellertid, som regel, jämföras med böter.<sup>10</sup> Sanktionsavgiften anses vidare ha stora likheter med brottspåföljder.<sup>11</sup> Sammantaget anses att normgivningen ska ske i lag, men med möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter.<sup>12</sup>

## 6.3 Hur fungerar sanktionsavgiftssystem inom andra tillsynsområden?

I uppdraget ingår att undersöka hur sanktionsavgiftssystem fungerar inom andra relevanta tillsynsområden. Kommittén har för detta ändamål inhämtat information från sexton kontrollmyndigheter<sup>13</sup> jämte Länsstyrelserna, vilka alla är verksamma inom olika tillsynsområden där sanktionsavgift förekommer, nämligen inom följande områden:

---

<sup>9</sup> Se t.ex. prop. 2007/08:107, s. 17.

<sup>10</sup> Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 116.

<sup>11</sup> Prop. 1983/84:192, s. 44.

<sup>12</sup> Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 119.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket, Generalläkaren, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Konsumentombudsmannen, Kustbevakningen och Finansinspektionen. Därutöver har även Livsmedelsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Läkemedelsverket hörts. Livsmedelsverket och Strålsäkerhetsmyndigheten har angett att de utövar tillsyn bl.a. enligt miljöbalken, men att de inte har möjlighet att besluta om miljöskänkelsavgift. Läkemedelsverket har angett att myndigheten kan besluta om sanktionsavgift vid sin tillsyn inom genetikområdet, men att myndigheten hitintills inte fattat något sådant beslut.

- Miljöområdet
- Arbetsmiljöområdet
- Fiskeriområdet
- Transportområdet
- Bank- och finansområdet
- Konsumentområdet samt
- Konkurrensområdet

Undersökningen har genomförts på det sättet att kommittén ställt frågor till respektive myndighet rörande myndighetens erfarenheter av och synpunkter på möjligheten av att kunna besluta om sanktionsavgift. Bl.a. följande:

- hur många sanktionsavgiftsbeslut som myndigheten meddelar per år under det senaste decenniet och hur många av dessa som överklagats till domstol,
- huruvida myndigheten anser att man beivrar fler eller färre överträdelser genom systemet med sanktionsavgift, jämfört med ett straffrättsligt förfarande,
- huruvida myndigheten uppskattar att dess hantering av ett sanktionsavgiftsärende tar längre eller kortare tid jämfört med att överträdelserna i fråga i stället prövats genom ett straffrättsligt förfarande,
- vilken uppfattning om för- respektive nackdelar som myndigheten har avseende sanktionsavgift.

### **6.3.1 Sammanfattning av vad som framkommit vid undersökningen**

De uppgifter och synpunkter som framkommit från respektive myndighet finns återgivna i bilaga 2. I detta avsnitt sammanfattas dessa uppgifter och synpunkter.

Det kan konstateras att det råder en stor skillnad mellan myndigheterna i vilken utsträckning dessa använder sig av sanktionsavgift. Detta är delvis beroende på om myndigheten själv



kan besluta om avgiften eller att det är ett beslut som domstol ska fatta efter ansökan från tillsynsmyndigheten. Det kan därvid konstateras att användningsfrekvensen är betydligt högre hos de myndigheter som själva kan fatta beslutet jämfört med hos de myndigheter som måste ansöka hos domstol. Även omfattningen av de överträdelse som kan prövas inom ramen för ett sanktionsavgiftssystem inverkar på användningsfrekvensen. Av de sanktionsavgiftsbeslut som meddelas direkt av en myndighet är det överlag få som överklagas till domstol. I de fall överklagande sker är ändringsfrekvensen också låg.

En övergripande uppfattning hos myndigheterna är att det inte skulle innebära några ekonomiska besparingar eller tidsbesparingar för myndigheterna om en förseelse som i dag beivras genom sanktionsavgift i stället skulle hanteras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Tvärt om, framhåller många av myndigheterna, skulle en sådan förändring troligtvis kräva merarbete för myndigheten. Bl.a. i form av att bistå polis/åklagare under förundersökningen samt att vittna inför domstolen. Överlag synes myndigheternas tidsåtgång för hanteringen av ett sanktionsavgiftsärende vara kortare jämfört med om överträdelsen beivras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. I de fall där myndigheten själv beslutar om sanktionsavgift är huvudregeln att verksamhetsutövaren agerat under strikt ansvar, vilket innebär att myndigheten inte behöver bevisa förekomsten av uppsåt eller oaktsamhet. Detta förenklar naturligtvis bedömningen för myndigheten, men begränsar samtidigt de överträdelse som kan bli föremål för en sådan *summarisk* prövning.

Det har framkommit att antalet beslutade avgifter hos vissa myndigheter med tiden blivit färre, vilket dessa myndigheter bedömt bero på att regelefterlevnaden blivit bättre.<sup>14</sup>

En åsikt som framförts av flera är att sanktionsavgiftssystemet har bättre förutsättningar att bidra till regelefterlevnaden än ett straffrättsligt system, där brott mot lagstiftningen inte prioriteras av polis och åklagare.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Jmf SOU 2006:58, s. 118.

<sup>15</sup> Jmf SOU 1997:127, s. 411f.

### 6.3.2 För- respektive nackdelar med ett sanktionsavgiftssystem

Utifrån myndigheternas redovisning kan listas några för- respektive nackdelar med ett sanktionsavgiftssystem.<sup>16</sup> Såsom fördelar framhålls bl.a. att ett sådant system medför ett enklare och snabbare beivrande av överträdelse, jämfört med ett straffrättsligt förfarande. Ett sådant system har också större förutsägbarhet och därmed en preventiv effekt, vilken på sikt förbättrar regelefterlevnaden. Sanktionsavgiftssystemet är också resurseffektivt eftersom aktuell tillsynsmyndighet fattar sitt beslut baserat på sin egen utredning. Andra myndigheter behöver således inte kopplas in i processen. Därutöver kan tilläggas att en sanktionsavgift, till skillnad från en straffrättslig sanktion, kan åläggas både fysiska och juridiska personer. Därmed möjliggörs att rikta sanktionen mot det subjekt som tjänar på själva överträdelsen.

Bland de nackdelar som framhålls kan nämnas att införandet av ett sanktionsavgiftssystem innebär ett ytterligare administrativt system att hantera, vilket kräver resurser hos tillsynsmyndigheten. Om avgiftsbeloppet är lågt kan verksamhetsutövaren eventuellt se avgiften som enbart en kostnad att kalkylera med. Avgiften i sig bidrar i dessa fall inte till en ökad regelefterlevnad. I de fall bedömningen utgår från ett strikt ansvar för verksamhetsutövaren kommer sanktionsavgift, mer eller mindre, alltid att döms ut, vilket kan upplevas orättvist för de som försökt göra rätt för sig, men som ändå drabbas. Därutöver kan som en ytterligare nackdel tilläggas att sanktionsavgiften inte träffar en eventuell medhjälpare. Vidare kan domstolsväsendet i stort få fler ärenden att hantera vid inrättandet av ett sanktionsavgiftssystem. Nämligen i den situationen att överträdelse inte tidigare blivit föremål för rättslig prövning inom ramen för ett straffrättsligt förfarande, men att de blir det inom ramen för en överprövning av ett sanktionsavgiftsbeslut. Sanktionsväxlingen från straffrätt till sanktionsavgift behöver med andra ord inte medföra någon ekonomisk besparing för staten.

---

<sup>16</sup> Jmf SOU 2006:58, s. 116ff.

# 7 Riktlinjer att beakta vid utformningen av ett administrativt sanktionssystem

## 7.1 Regeringens riktlinjer för användande av sanktionsavgift

I Sverige har sanktionsavgift använts som sanktionsform under lång tid. Införandet av skattetillägget i början av 1970-talet brukar ses som inledningen på ett mer allmänt brukande av sanktionsavgift som sanktionsform.<sup>1</sup> Inledningsvis saknades övergripande riktlinjer för hur sanktionsavgift skulle användas och utformas. I samband med lagstiftningsarbetet avseende ekonomiska sanktioner i näringsverksamhet togs ett övergripande samlat grepp om frågan.<sup>2</sup> I propositionen lade regeringen fram riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas.<sup>3</sup> Vid den efterföljande riksdagsbehandlingen underströk riksdagen att utformningen av ett sanktionsavgiftssystem skulle utgå från ”den straffrättsliga skuldprincipen även om avgiftsskyldighet förutsätts kunna i särskilda fall bygga på strikt ansvar”.<sup>4</sup> Riktlinjerna har därefter, i större eller mindre utsträckning, kommit att ligga till grund för efterföljande lagstiftningsärenden.<sup>5</sup> Riktlinjerna sammanfattas enligt följande i propositionen:

---

<sup>1</sup> SOU 2013:38, s. 467.

<sup>2</sup> Ds Ju 1981:3 och prop. 1981/82:142. Jmf. Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 53.

<sup>3</sup> Prop. 1981/82:142, s. 24 f.

<sup>4</sup> Betänkande 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328.

<sup>5</sup> Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 54.

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.
2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelserna – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Detta gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelse, kan den vinsteeliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Det kan noteras att riktlinjerna endast avsåg de vinstbegränsande sanktionsavgifterna.<sup>6</sup> Kommittén kan dock inte se något bärande skäl till att riktlinjerna inte också bör ha giltighet avseende den andra typen av sanktionsavgifter, nämligen de sanktionsavgifter som har ett renodlat straffande syfte. Riktlinjerna har också tillämpats på det sättet. Det vill säga, riktlinjerna har också legat till grund för utformningen av sådana sanktionssystem.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ds Ju 1981:3, avsnitt 4.5.3.5.

<sup>7</sup> Se t.ex. prop. 2007/08:107 och prop. 2012/13:143.

## 7.2 Andra riktlinjer att beakta

Vid sidan om regeringens riktlinjer finns ytterligare riktlinjer som är att beakta vid utformandet av repressiva sanktioner – såväl sanktionsavgifter som andra administrativa sanktioner. Bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) samt Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner.

### 7.2.1 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

EKMR, som utgör svensk rätt, innehåller bestämmelser som inverkar på utformningen av ett sanktionsavgiftssystem. De bestämmelser som är av störst intresse i konventionen är artikel 6, artikel 7 och artikel 4 i tilläggsprotokoll 7.

Artikel 6 uppställer krav på domstolsprövning och en rättssäker process för den som blir anklagad för brott. I artikeln fastslås också presumtionen att envar är oskyldig till dess att vederbörandes skuld är fastlagd.

Artikel 7 föreskriver att ingen får straffas utan stöd i lag samt att retroaktiv tillämpning av strafflag är förbjuden (den straffrättsliga legalitetsprincipen).

Artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 föreskriver förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*). Dvs. att den som blivit slutligt frikänd eller döms för ett brott inte ska riskera att kunna lagföras eller straffas på nytt för samma brott.

### 7.2.2 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner omfattar åtta principer. Många av de frågeställningar som rekommendationen reglerar behandlas också i EKMR. Vissa av frågeställningarna behandlas dock inte i EKMR och rekommendationen får därför anses komplettera konventionen i dessa

delar.<sup>8</sup> Rekommendationen är inte rättsligt bindande. De åtta principerna kan sammanfattas enligt följande:

- Princip 1, lagkrav. Såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att sanktionen ska kunna åläggas någon ska framgå av lag.
- Princip 2, förbud mot retroaktiv tillämpning.
- Princip 3, förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*).
- Princip 4, krav på skälig handläggningstid.
- Princip 5, krav på ett slutligt beslut. Varje inlett förfarande som kan föranleda att en sanktion åläggs en person ska avslutas med ett slutligt avgörande.
- Princip 6, krav på ett öppet, objektiva och rättvist förfarande. Varje person som riskerar att åläggas en sanktion ska informeras om anklagelsen som riktas mot denne och om den bevisning som åberopas. Vidare ska denne beredas tillfälle att yttra sig samt få tillräcklig tid därtill. Ett sanktionsbeslut ska innehålla skälen för beslutet.
- Princip 7, bevisbördan åligger den administrativa myndighet som beslutar om sanktionen.
- Princip 8, krav på domstolsprövning. En sanktion beslutad av en administrativ myndighet ska kunna överprövas av en domstol.

---

<sup>8</sup> Bl.a. anses begreppet "sanktion" i rekommendationen vara något vidare än begreppet straff i EKMR. Jmf. NOU 2003:15, s. 119 och SOU 2013:38, s. 465.





## 8 Sanktionsväxlingens genomförande

**Kommitténs förslag:** Sanktionsväxlingen genomförs på två sätt. Dels genom att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels genom att ytterligare administrativa sanktioner – generellt vitesföreläggande och varning – införs i krigsmateriellagen och i PDA-lagen och att dessa administrativa sanktioner jämte förefintliga sådana används i större utsträckning än i dag. Som ett led i detta bör ISP och SSM ha möjlighet att förena ett tillstånd enligt PDA-lagen med villkor eller föreskrift.

### 8.1 Inledning

Utifrån de uppgifter som bl.a. ISP och SSM lämnat till kommittén framgår att många av överträdelserna som uppdagas mot krigsmateriellagen och PDA-lagen är av mindre allvarlig art. Såvitt det får förstås beror dessa överträdelser i stor utsträckning på antingen förbiseende eller på bristande kunskaper om exportkontrollregelverket som sådant. T.ex. kan det vara så att den som bedriver en verksamhet inte har kännedom om att man hanterar tillståndspliktiga produkter – detta torde vara vanligare vid hantering av PDA-produkter jämfört med vid hantering av krigsmateriel – och därför begår överträdelser mot regelverket. Det kan finnas flera orsaker till en sådan situation. En sådan kan vara att den produktaktören tillverkar eller handlar med tidigare inte varit kontrollerad, men plötsligt blir det. En annan orsak kan vara att aktören, som vet att man hanterar kontrollerade produkter, inte lägger tillräckliga resurser på sin exportkontroll, varför fel begås. Om aktören i fråga

riskerar en administrativ sanktion som innebär en kostnad eller förlust som är lika med eller större än den besparing man gör på att inte informera sig om samt tillse att man efterlever regelverket, skapar sanktionen ett incitament att inte begå överträdelse

Som framgår av synpunkterna från tillfrågade tillsynsmyndigheter, vilka har möjlighet att beivra överträdelse med sanktionsavgift, har ett sanktionsavgiftssystem många fördelar. Särskilt då det gäller att beivra mindre allvarliga förseelser av administrativ natur – t.ex. att rapportering eller anmälan inte skett inom föreskriven tid. Härutöver medför sanktionsavgift en större möjlighet jämfört med företagsbot att göra juridiska personer ansvariga för mindre allvarliga förseelser. Dessa mindre allvarliga överträdelse torde inte sällan bero på att den juridiska personen inte avsatt tillräckligt stora resurser för att säkerställa att berört regelverk efterföljs. Samtidigt ska beaktas vad regeringen uttalat, nämligen att sanktionsavgift endast utgör ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och att avgiften ska användas för att i enskilda fall nyansera övriga sanktioner.<sup>1</sup> Vidare bör beaktas vad Straffrättsanvändningsutredningen anfört. Nämligen att de repressiva metodernas funktioner och syften, liksom deras effektivitet ska vara vägledande vid utformningen av sanktionssystemet. Effektivitetshänsynen avser såväl vilken metod som bäst motverkar det onönskade beteendet, som vilken metod som innebär den lämpligaste resursanvändningen.<sup>2</sup>

Före det att frågan om införandet av sanktionsavgift i krigsmateriellagen och i PDA-lagen behandlas (se kapitel 9) ska undersökas vilka andra administrativa sanktioner som bör finnas i dessa lagar.

## 8.2 En kombination av olika repressiva sanktioner

De repressiva sanktioner som kan komma i fråga har olika funktion. Sanktionerna kan antingen vara tillbakaverkande (bestrafande) eller framåtriktande (motverkar överträdelse). Några av sanktionerna kan även anses inrymma båda funktionerna.

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 46.

<sup>2</sup> SOU 2013:38, avsnitt 9.2.2.

Till gruppen av tillbakaverkande (bestraffande) sanktioner hör, förutom straffsanktionen, bl.a. sanktionsavgift, förbud och återkallelse av tillstånd. Dessa sanktioner är tänkta att vara avskräckande och genom denna egenskap förhindra att överträdelser sker. Sanktionsformen varning, som även är att hänföra till gruppen framåtriktande sanktioner, kan också räknas till gruppen bestraffande sanktioner i och med att varningen utgör en sanktion som meddelas p.g.a. en överträdelse.

Till gruppen av framåtriktande (motverkande) sanktioner hör bl.a. vite och varning. Dessa sanktioner är tänkta att tvinga fram ett önskvärt beteende hos aktören, som annars riskerar att drabbas av sanktionen. Även förbud och återkallelse av tillstånd kan anses höra till gruppen av framåtriktande sanktioner i de fall där förbudet/återkallelsen meddelas i syfte att förhindra fortsatt överträdelse av lagen.<sup>3</sup>

Kommittén anser att det i krigsmateriellagen och i PDA-lagen bör finnas både tillbakaverkande och framåtriktande sanktioner. Därigenom möjliggörs att både bestraffa begångna överträdelser och att direkt och indirekt förhindra att sådana sker. Det är i sammanhanget viktigt att ha i åtanke att de beteenden som är oönskade enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen, och som regelverket är avsett att motverka spänner, över ett brett spektrum. Det rör sig om allt från mycket allvarliga brott till mindre allvarliga föreselser. För att på bästa sätt hantera detta spektrum behöver både krigsmateriellagen och PDA-lagen – utöver att innehålla såväl bestraffande som framåtriktande sanktioner – möjliggöra en kombination av straffsanktioner och administrativa sanktioner. En kombination av olika sanktionsformer ger en förbättrad möjlighet att på ett proportionerligt sätt beivra detta spektrum. I gällande regelverk finns i viss grad sådana möjligheter i dag, men inslaget av administrativa sanktioner är begränsat. Ett ökat inslag av administrativa sanktioner förbättrar bl.a. möjligheten att beivra mindre allvarliga förseelser.

Den straffrättsliga sanktionen bör även fortsättningsvis behållas för de allvarligare överträdelserna. Dels för att markera allvaret, dels för att bibehålla en kongruens gentemot övrig svensk författning. Ett felaktigt beteende bör således bestraffas lika oaktat

---

<sup>3</sup> SOU 2013:38, s. 536f.

om det bedöms utifrån krigsmateriellagen, PDA-lagen eller utifrån någon annan svensk lag. De förefintliga administrativa sanktionerna – förbud, återkallelse av tillstånd samt vite – bör kvarstå, men komma till större användning än i dag. Vidare bör den administrativa sanktionen ”varning” införas som ett komplement till återkallelse respektive förbud. Därutöver bör sanktionsavgift införas som sanktionsform i krigsmateriellagen och PDA-lagen. Vilka straffsanktioner som bör ersättas av sanktionsavgift behandlas i kapitel 9.

Kommittén ser inget bärande skäl till att sanktionsbestämmelserna i krigsmateriellagen respektive i PDA-lagen bör skilja sig åt. De föreslagna förändringarna av sanktionssystemet i respektive lag bör därför utformas på likartat sätt.

### 8.3 Nya administrativa sanktioner införs

I syfte att göra de administrativa sanktionerna mer tillämpbara bör två nya administrativa sanktioner införas i krigsmateriellagen och i PDA-lagen, nämligen *varning* och *sanktionsavgift*. Vidare bör det införas en generell möjlighet för ISP och SSM att använda sig av vitesförelägganden. Slutligen bör myndigheterna, inom ramen för sin tillsyn enligt PDA-lagen, ges föreskrivningsrätt på samma sätt som i dag följer av krigsmateriellagen.

Det finns flera skäl som talar för en ökad användning av administrativa sanktioner i krigsmateriellagen och i PDA-lagen. Utöver att de administrativa sanktionerna generellt sett är mer effektiva – i betydelsen att det åtgår mindre resurser och att tidsutdräkten mellan förseelse och sanktion är kortare – jämfört med de straffrättsliga sanktionerna kan de administrativa sanktionerna också riktas mot juridiska personer. Administrativa sanktioner utgör därigenom ett styrmedel mot överträdelse som begås i näringsverksamhet. Genom att administrativa sanktioner kan riktas direkt mot juridiska personer får dessa, genom hotet av att drabbas av sanktionerna, ett incitament att avsätta tillräckligt med resurser på den interna exportkontrollen för att därigenom förebygga överträdelse av regelverket.

Kommitténs övergripande förslag till sanktionsväxling är att användandet av administrativa sanktioner ska öka jämfört med i dag. Detta sker dels genom att vissa straffsanktioner ersätts av sanktionsavgift (se kapitel 9), dels genom en ökad användning av andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift. För att åstadkomma det sistnämnda bör de administrativa sanktionerna bli mer tillämpbara. Såvitt framkommit är ett av skälen till att förefintliga administrativa sanktioner inte används i någon större utsträckning att dessa har ett begränsat användningsområde. Vitesföreläggande kan endast användas i ett fåtal situationer. Förbud att använda tillstånd liksom återkallelse av tillstånd är, relativt sett, mycket ingripande åtgärder och dessa är därför inte tillämpbara vid mindre allvarliga överträdelser.

### 8.3.1 En ökad användning av vite

Förelägganden ska alltid förenas med vite. Sådana förelägganden ska även riktas mot myndigheter.

Som konstaterats är möjligheten för ISP och SSM att utfärda vitesförelägganden klart begränsad. Det är endast enligt PDA-lagen som en sådan möjlighet föreligger och då i tre specificerade situationer. Dels vid försummelse att lämna in en deklARATION med underlag för att bestämma den avgift som aktören ska utge till ISP, dels vid försummelse att lämna deklARATION med uppgifter kopplade till aktörens handhavande med kemiska prekursorer m.m., dels vid försummelse att lämna underrättelse om att aktören använt gemenskapens generella exporttillstånd för första gången. Krigsmateriellagen ger över huvud inte möjlighet för ISP att utfärda vitesförelägganden.

Ett föreläggande som inte kan förenas med en tydlig sanktion riskerar att inte få den effekt som annars skulle blivit fallet. Att förena föreläggandet med vite utgör en sådan sanktion.<sup>4</sup> Kommittén föreslår därför att det i krigsmateriellagen och i PDA-lagen

---

<sup>4</sup> Vitesbeloppet ska därvid fastställas till ett belopp som, med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå den förelägganden riktas till att följa detta (3 § lag (1985:206) om viten)).

införs en generell möjlighet för ISP och SSM att utfärda vitesförelägganden för att därigenom förmå en aktör att följa regelverket. Det kan inte anses föreligga något behov av att ISP och SSM ska kunna välja att inte förena ett föreläggande med vite. Tvärt om framstår det som lämpligt att så alltid sker. En sådan ordning skapar dessutom tydlighet och förutsägbarhet. Kommittén föreslår därför att förelägganden alltid ska förenas med vite och att detta anges i krigsmateriellagen och i PDA-lagen. För att säkerställa att adressaten av föreläggandet får del av detta ska föreläggandet delges. Delgivning kan ske på olika sätt. T.ex. skriftligen med motagningsbevis, muntligen, förenklad eller genom kungörelse. Det delgivningssätt ska väljas som bedöms vara mest ändamålsenligt och som medför så lite kostnader och besvär som möjligt.<sup>5</sup>

En särskild fråga är i vad mån statliga myndigheter som kan komma att träffas av förelägganden ska behandlas olika jämfört med andra aktörer i nu aktuellt hänseende. Den gällande principen är att staten inte kan föreläggas vite. Regeringen har dock i olika sammanhang förordat avsteg från denna princip när det saknats skäl att särbehandla staten. I t.ex. arbetsrelaterade frågor som rört diskriminering respektive att förebygga skador och ohälsa för alla som arbetar har det inte ansetts motiverat att särbehandla staten.<sup>6</sup> I nu aktuellt avseende är det enligt kommitténs förmenande inte heller motiverat att särbehandla statliga aktörer som hanterar kontrollerade produkter jämfört med övriga aktörer. I annat fall skulle dessa omfattas av mer förmånliga regler jämfört med alla andra aktörer på området, vilket inte är önskvärt. Som framgår av kapitel 12 är det tvärt om angeläget att även statliga myndigheter omfattas av samma regelverk som övriga aktörer, inte minst de myndigheter som bedriver en verksamhet som är att betrakta som kommersiell. Vidare skapar ett enhetligt sanktionssystem tydlighet och förutsägbarhet, vilket också är önskvärt. Med beaktande av den gällande principen på området bör det i författningstexten uttryckligen anges att vitesförelägganden även riktas mot staten.

---

<sup>5</sup> Se 4 § första stycket delgivningslagen (2010:1932). ISP har tillgång till ett Internetbaserat ärendehanteringssystem – den s.k. kundwebben – genom vilket myndigheten har kontakt med aktörerna. I vad mån det är möjligt, och i förekommande fall lämpligt, att delge aktörerna genom detta verktyg bör utredas ytterligare.

<sup>6</sup> Prop. 1999/2000:143, s. 98 f och prop. 2012/13:143, s. 66ff.

Enligt 23 a § krigsmateriellagen får endast vissa beslut av ISP överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut som är överklagbara är sådana beslut som rör den enskildes rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Andra förvaltningsbeslut enligt lagen får dock inte överklagas. Detta gäller bl.a. tillståndsbesluten avseende utförelse av krigsmateriel, vilka enkom grundar sig på en politisk prövning. Genom att det är en politisk prövning lämpar sig dessa beslut inte för en domstolsprövning.<sup>7</sup> Beslut att utfärda en administrativ sanktion är emellertid ett sådant beslut som rör en enskilds rättighet, varför utfärdandet av ett vite ska kunna överklagas till domstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

### 8.3.2 Varning

Varning ska införas som sanktionsform. Om en ny mindre allvarlig överträdelse skett inom en tidsrymd om två år efter det att en varning meddelats bör detta leda till att tillståndet återkallas alternativt att ett förbud att använda tillståndet meddelas.

Vid tillståndspliktig verksamhet är innehavet av tillståndet centralt för verksamhetens utförande. Att återkalla tillståndet eller att förbjuda att detta används är ett effektivt, men samtidigt mycket ingripande, sätt för att sanktionera felaktiga beteenden hos verksamhetsutövaren. För att sanktionera mindre allvarliga överträdelser lämpar sig sällan nämnda sanktioner väl, vilket också framkommit under utredningen. Kommitténs förslag i denna del är att det införs en ny administrativ sanktion: *varning* – som är av mindre ingripande karaktär än återkallelse respektive förbud. Genom att meddela en varning uppmärksammar tillståndsmyndigheten tillståndshavaren på att ett tillstånd kan komma att återkallas alternativt att ett förbud kan komma att meddelas vid en ytterligare mindre allvarlig förseelse begången inom en viss tidsrymd efter det att varningen meddelades. En tidsrymd om två

<sup>7</sup> Jmf prop. 2010/11:112, avsnitt 5.1.7.

är framstår som lämplig. Sanktionen möjliggör för ISP respektive SSM att på ett proportionerligt sätt beivra mindre allvarliga överträdelser. Även om varningen inte medför några direkta konsekvenser för den som drabbas av denna – annat än en markering – kan konsekvenserna därav ändå vara betydande på sikt. Inte minst i de fall en ytterligare mindre allvarlig förseelse sker inom föreslagen tvåårsperiod.

Av bl.a. rättssäkerhetsskäl ska den som riskerar att få en varning beredas tillfälle att yttra sig före det att beslut därom meddelas. Detta bör komma till uttryck i författningstexten. Huruvida ett föreläggande att yttra sig ska delges eller inte bör överlämnas till ISP respektive SSM att avgöra i det enskilda fallet. Själva beslutet att meddela en varning ska dock delges.

Av skäl som anförts i avsnittet ovan beträffande vitesföreläggande bör även beslut om varning kunna överklagas till domstol.

### 8.3.3 Föreskrivningsrätt

Ett tillstånd enligt PDA-lagen ska kunna förenas med villkor och föreskrifter.

SSM har uppmärksammat kommittén på att det är en brist att myndigheten enligt PDA-lagen inte har möjlighet att i tillstånd ställa villkor, bl.a. avseende krav på rutiner för exportkontroll, på tillståndshavaren.

Kommittén delar SSM:s uppfattning att detta är en brist. Genom att möjliggöra för tillståndsmyndigheten att få utfärda dylika föreskrifter går det bl.a. att ställa extra krav på en tillståndshavare som tidigare begått överträdelser. Efterlevnaden av sådana krav kan sedermera följas upp genom riktad tillsynsverksamhet. Det kan noteras att det enligt krigsmateriellagen är möjligt att förena ett tillstånd med olika former av villkor eller med kontroll- och ordningsbestämmelser. Något bärande skäl till att en sådan möjlighet inte också bör finnas enligt PDA-lagen har inte framkommit. Rådets förordning (EG) nr 428/2009 uppställer inget hinder mot att införa en sådan föreskrivningsrätt. Både artikel 9.2 och artikel 24 kan tvärtom åberopas till stöd för en sådan slutsats. Av artikel 9.2 framgår explicit att ett tillstånd kan förenas med



villkor, nämligen i form av krav på slutanvändarintyg. I artikel 24 föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en korrekt tillämpning av samtliga bestämmelser i förordningen.

Sammanfattningsvis bör en möjlighet införas för ISP respektive SSM att förena ett tillstånd med vissa villkor och föreskrifter i PDA-lagen. Av allmänna principer följer att de villkor respektive kontroll- och ordningsföreskrifter som kan meddelas med stöd av en dylik bestämmelse inte får vara onödigt betungande.<sup>8</sup>

### 8.3.4 Förbud mot dubbla sanktioner

En gärning som omfattas av ett vitesföreläggande, en varning, en återkallelse eller ett förbud ska inte kunna medföra straff eller sanktionsavgift.

En övergripande princip – som bl.a. kommer till uttryck i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till EKMR – är att ingen ska straffas två gånger för samma gärning. Begreppet ”straff” i EKMR har genom Europadomstolens praxis över tiden fått en allt vidare innebörd. Utöver straffrättsliga sanktioner innefattar begreppet även vissa administrativa sanktioner. Till gruppen av administrativa sanktioner som får anses utgöra straff i konventionens mening kan bl.a. hänföras nu aktuella administrativa sanktioner.<sup>9</sup>

Den i författning och praxis fastlagda principen om *ne bis in idem* (förbudet mot att straffas för samma gärning vid två tillfällen) har under senare år fått allt större aktualitet. Sedan Högsta Domstolen i plenum i NJA 2013 s. 502 fastslog att systemet med att döma en person för skattebrott och samtidigt ålägga denne en skyldighet att betala skattetillägg står i strid med förbudet mot dubbelbestraffning principen har frågan aktualiserats än mer.<sup>10</sup>

Innebörden av dubbelbestraffningsförbudet är att en och samma person inte får bli föremål för flera ”straff” för samma gärning (jmf avsnitt 10.4). En fysisk person som begår en felaktighet ska således

<sup>8</sup> Jmf prop. 1991/92:174, s. 106.

<sup>9</sup> Jmf prop. 2012/13:143, s. 69.

<sup>10</sup> Jmf. t.ex. spörsmålet om den som döms för trafikbrott samtidigt ska kunna förlora sitt körkort.

inte drabbas av både en straffrättslig och en administrativt ”straffande” sanktion. Inte heller ska en fysisk eller juridisk person drabbas av två olika administrativt ”straffande” sanktioner för samma gärning. Att en administrativ sanktion riktas mot en juridisk person för en gärning utgör dock inte i sig något hinder mot att en fysisk person samtidigt åtalas.<sup>11</sup> Förbudet mot dubbelbestraffning utesluter inte heller att samma person drabbas av olika sanktioner om denne begått flera olika överträdelser (gärningar) samtidigt.

Kommitténs förslag innebär att ISP och SSM får en utökad ”verktygslåda” av administrativa sanktioner till sitt förfogande. Den föreslagna kombinationen av tillbakaverkande och framåtriktande sanktioner medför dock att olika sanktioner delvis kommer att överlappa varandra. D.v.s. det kommer att finnas en möjlighet för ISP respektive för SSM att välja sanktionstyp och sanktionsform för en viss överträdelse.<sup>12</sup> Det är t.ex. inte otänkbart att ett beslut att utfärda en administrativ sanktion (vite, varning, förbud eller återkallelse) kan komma att avse ett förfarande som är straffbart eller sanktionerat genom sanktionsavgift.

Exempelvis kan underlåtenheten att återrapportera till ISP att en viss produkt i enlighet med tillståndet återinförts till Sverige betraktas som en mindre allvarlig förseelse, och i den egenskapen sanktioneras genom varning. En sådan förseelse innebär emellertid att aktören brutit mot ett i tillståndet meddelat villkor, vilket utifrån kommitténs förslag (se kapitel 9) betyder att förseelsen kan sanktioneras genom sanktionsavgift. För det fall att en överträdelse bedöms som *perdurerande* – dvs. att överträdelsen pågår all den tid det tillstånd som gärningen gäller består – torde det vara möjligt att använda en bakåtverkande sanktion för att bestraffa att en överträdelse begåtts och samtidigt använda en framåtriktande sanktion för att framtvinga en prestation. Exempelvis skulle en konstaterad underlåtenhet att lämna viss information kunna föranleda en sanktionsavgift. Samtidigt skulle ett vitesföreläggande kunna utfärdas med uppmaning att senast en given tidpunkt lämna efterfrågad information. Detta förutsätter som sagts att det rör sig om två gärningar.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Jmf NJA 2013 s. 502.

<sup>12</sup> Jmf. prop. 2007/08:107, avsnitt 5.6 och prop. 2012/13:143, avsnitt 4.7.

<sup>13</sup> Jmf prop. 2012/13:143, s. 69f.

Nackdelen med kommitténs förslag i detta avseende är att sanktionsystemet blir mindre förutsägbart i och med att en överträdelse, under vissa betingelser, kan sanktioneras på olika sätt. Denna nackdel bör dock inte överdrivas. Det råder nämligen ingen oklarhet om vilka sanktioner som kan utgå. Oklarheten består endast i vilken av sanktionerna som de facto utgår. Valmöjligheten ger samtidigt ISP respektive SSM en möjlighet att i det enskilda fallet hitta den sanktion som bedöms få störst effekt för att förbättra exportkontrollen. Kommittén anser sammanfattningsvis att de positiva effekterna av denna valmöjlighet överväger de negativa.

För att klargöra hur de olika sanktionsformerna förhåller sig till varandra bör det i författningstexten uttryckligen regleras att det inte kan utgå två sanktioner för en och samma gärning.

### 8.3.5 Rangordning av de administrativa sanktionerna

De administrativa sanktioner som kommittén föreslår ska finnas i krigsmateriellagen och i PDA-lagen kan rangordnas enligt följande, där den minst ingripande sanktionen står överst:

- Varning,
- Åtgärdsföreläggande, som alltid bör förenas med vite,
- Återkallelse av tillstånd respektive förbud.

Jämte de angivna administrativa sanktionerna införs sanktionsavgift som en egen särskilt reglerad sanktionsform, vilket gör att den inte låter sig inordnas i rangordningen.

Vid valet av sanktion i det enskilda fallet ska den som beslutar om sanktionen bl.a. beakta att det föreligger en proportionalitet mellan den gärning som beivras genom sanktionen och sanktionen som sådan.

### 8.3.6 Vem ska besluta om en sanktion?

Det framstår som mest ändamålsenligt att det är ISP respektive SSM som ska meddela de administrativa sanktionsbesluten (jmf. avsnitt 10.5.1). Orsaken härtill är att det är dessa myndigheter som sitter på sakkunskapen, har den direkta insynen i de enskilda

ärendena samt har möjlighet att i direkt anslutning till en förseelse besluta om sanktionen.

En annan fråga är vem på respektive myndighet som de facto ska pröva utdömandet av en administrativ sanktion. Det finns enligt kommitténs förmenande starka argument – inte minst rättssäkerhetsmässiga – för att det inte bör vara samma person som utrett en eventuell överträdelse som beslutar om att utdöma den administrativa sanktionen. T.ex. skulle det sistnämnda beslutet kunna tas av myndighetens chefsjurist. Vem som i slutändan fattar dessa beslut bör dock vara upp till respektive myndighet att bestämma.

### 8.3.7 Statistik och rapportering

Enligt kommittén bör ISP och SSM löpande föra statistik över de administrativa sanktioner som beslutats och rapportera denna statistik till regeringen. Regeringen bör å sin sida redogöra för denna statistik till riksdagen. Förslagsvis sker detta i samband med den årliga skrivelsen.

## 8.4 Något om ringa brott och hur dessa ska stävas

Enligt ISP och SSM är en bidragande orsak till att en ansenlig andel av alla upptäckta överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen inte beivras att dessa överträdelser bedöms som ringa. Som framgår av krigsmateriellagen och av PDA-lagen är ringa brott inte straffbara. Frågan är om denna omständighet borde föranleda att ansvarbefrielsen för ringa brott tas bort, vilket skulle medföra att fler överträdelser kunde beivras straffrättsligt. Av lagtexten framgår att undantaget från straffansvar på grund av ringa brott återfinns i de ansvarsbestämmelser som, utöver uppsåtliga gärningar, även straffbelägger oaktsamma sådana. Enligt den straffrättsliga skuldprincipen är det uteslutet att kriminalisera en gärning som inte innefattar skuld. Då det är svårt att i förväg dra en klar gräns mellan den oaktsamhet som är så pass klandervärd att den bör vara straffbar och den oaktsamhet som inte är tillräckligt klandervärd för att bestraffas straffrättsligt måste det finnas en ”ventil”, som möjliggör en bedömning i det enskilda fallet. Vid den bedömningen ska ett

beteende som inte är tillräckligt klandervärt för att vara straffbart inte beivras straffrättsligt. Undantaget för ringa brott kan således inte utmönstras från ansvarsbestämmelserna så länge som oakt-samma gärningar bestraffas.

Det övergripande syftet med exportkontrollen – att förhindra att fel materiel hamnar hos fel slutanvändare – medför att det är angeläget att efterlevnaden av regelverket är hög och att berörda aktörer eftersträvar att följa detta. Det är mot den bakgrunden inte acceptabelt att överträdelser blir begångna utan någon form av märkbar åtgärd från statens sida. En sådan situation riskerar nämligen att medföra en ytterligare försämring av regelefterlevnaden. Kommitténs förslag är att ISP respektive SSM i ökad utsträckning ska använda sig av administrativa sanktioner för att beivra mindre allvarliga överträdelser. Eftersom en administrativ sanktion inte är att betrakta som straff föreligger inte hinder mot att en sådan sanktion utgår även vid ringa förseelser. En ökad användning av administrativa sanktioner medför således en förbättrad möjlighet att motverka sådana överträdelser.

## 8.5 Förslag på andra åtgärder som bör vidtas för att motverka överträdelser

Kommittén föreslår att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna att utbilda och kontinuerligt underhålla kunskapsnivån hos de personer som sysslar med exportkontroll. Kommittén föreslår vidare att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna att få vetskap om samtliga aktörer som hanterar nu aktuella produkter och som därför borde vara föremål för ISP:s respektive SSM:s tillsynsverksamhet.

### 8.5.1 Inledning

Förutom att öka sanktionssystemets tillämpbarhet – vilket torde motverka överträdelser genom att risken för att åläggas en sanktion ökar – finns det andra förebyggande åtgärder som kan vidtas för att öka regelefterlevnaden. Kommittén berör i det följande två sådana

åtgärder: dels att öka kunskapen hos aktörerna, dels att öka tillståndsmyndigheternas kunskap om vilka som är aktörer.

I avsnittet redovisas frågor som faller utanför kommitténs uppdrag. Kommittén har p.g.a. detta inte gjort någon närmare utredning och lämnar inte heller något förslag i denna del. Kommittén ser dock fördelar med de frågeställningar som framgår nedan, varför kommittén föreslår att regeringen i särskild ordning utreder dessa.

### 8.5.2 Adekvat utbildningsnivå hos aktörerna

Vid sidan om ett effektivt sanktionssystem är det kommitténs uppfattning att tillräcklig och aktuell kunskap om regelverket hos aktörer på området är en viktig grund för att förebygga överträdelser av lagstiftningen. För att åstadkomma detta behöver berörda fysiska och juridiska personer löpande erhålla information om det aktuella regelverket. Ett sätt att tillse detta är återkommande utbildningar om regelverket.

Återkommande utbildning om exportkontrollregelverket förekommer redan i dag, dock på frivillig basis. Bl.a. anordnar Sveriges Exportkontrollförening årligen ett utbildningsprogram där såväl svensk som internationell exportkontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden behandlas i teori och i praktik samt vidare anordnar föreningen ett utbildningsseminarium (The Swedish Update) som rör svensk och internationell exportkontroll av strategiska produkter. Utbildningen har bl.a. tagits fram i samverkan med ISP. Därutöver förekommer att vissa aktörer, företrädesvis de större, anordnar egen intern utbildning. ISP ger också viss utbildning, bl.a. sker detta när en aktör söker tillstånd för första gången. Då har ISP för vana att hålla en grundlig genomgång av regelverket med berörda. Därutöver brukar ISP årligen arrangera ett seminarium. Även Tullverket arrangerar viss utbildning. Dessa utbildningsinitiativ bör enligt kommittén understödjas och uppmuntras.

Ett skäl till förekomsten av överträdelser kan vara att aktörerna har bristande kunskap om regelverket. Att använda undervisning som en sanktionsform, vilket förekommer i andra stater, tror kommittén inte är vare sig effektivt eller lämpligt för att uppnå

önskvärt syfte. Däremot anser kommittén att det bör säkerställas att ISP har tillräckliga resurser för att anordna egna utbildningsseminarier samt stödja de utbildningar och seminarier som anordnas av andra. ISP bör stötta Exportkontrollföreningens utbildningar samt undersöka om ett fördjupat samarbete kan inledas med Tullverket avseende de utbildningar som denna myndighet genomför.

### 8.5.3 Att myndigheterna har kännedom om tillståndspliktiga aktörer

En till undervisningsfrågan hörande fråga är huruvida tillståndsmyndigheterna har kännedom om alla aktörer som är tillståndspliktiga.

ISP har angett att det finns ungefär 155 aktörer som innehar tillstånd enligt 3 § (tillverkning) och 4 § (tillhandahållande) krigsmateriellagen. Av dessa har 25 aktörer tillstånd att tillhandahålla. Av de ca 130 aktörer som har tillverkningstillstånd är ca 10 stycken privatpersoner och 20 stycken enskilda firmor (i båda dessa fall rör det sig om handladdartillstånd). De som har tillstånd är enligt krigsmateriellagen skyldiga att i olika avseenden lämna uppgifter till ISP. De aktörer som tillverkar eller säljer PDA och som omfattas av ISP:s tillsyn är skyldiga att lämna information till ISP. Årligen lämnar ett hundratal företag sådan information. I de fall det rör sig om kärnmateriel etc. lämnar företagen sin information till SSM. Enligt SSM är det ca 30 aktörer som omfattas av myndighetens tillsyn enligt PDA-lagen.

Utöver de antalet aktörer som tillståndsmyndigheterna känner till förekommer det med stor sannolikhet ett antal aktörer som sysslar med tillståndspliktig verksamhet, men trots det är okända för ISP respektive för SSM. Det är troligt att endast ett fåtal av dessa aktörer sysslar med krigsmateriel och att det stora flertalet sysslar med PDA. Ett skäl därtill är att de som sysslar med PDA inte behöver tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd.<sup>14</sup> Oaktat orsaken till att dessa aktörer inte är kända för ISP och SSM är det önskvärt att de blir det. Det finns fleras aspekter på varför detta är

---

<sup>14</sup> De förändringar som kommittén föreslår vad gäller sloandet av de undantag som idag föreligger för tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel torde medföra att ISP ges möjlighet att få en bättre kännedom om aktörerna på detta område. Se kapitel 12.

önskvärt, bl.a. för att detta skulle underlätta för ISP respektive för SSM att nå ut med information som torde skapa förutsättningar för en förbättrad svensk exportkontroll. Vidare medför en ordning där aktörer som borde omfattas av ISP:s och SSM:s verksamhet inte gör det att konkurrensen snedvrids. Det är svårt för kommittén att ha en uppfattning om hur stort problemet är då närmare uppgifter om mörkertalet saknas. Att problemet finns är dock tillräckligt för att utreda hur mörkertalet kan begränsas.

Beträffande ISP:s tillsyn så är denna avgiftsfinansierad, vilket innebär att det endast är de aktörer som gör rätt för sig som finansierar tillsynsverksamheten. De aktörer som inte blir föremål för granskning, trots att de bör vara det, slipper således betala. Det kan i sammanhanget noteras att SSM inte tar ut någon avgift enligt PDA-lagen för den tillsyn myndigheten utövar. Förklaringen till detta ligger i att SSM tar ut avgifter för den icke-spridningskontroll som myndigheten utför med stöd av kärntekniklagen och en därtill hörande avgiftsförordning.<sup>15</sup> Flertalet av de aktörer som omfattas av SSM:s tillsyn enligt PDA-lagen erlägger således avgifter för denna tillsyn enligt kärntekniklagen. SSM har till kommittén påpekat att det, sedan exportkontrollen utökades till att även omfatta tekniskt bistånd, tillkommit aktörer som inte omfattas av kärntekniklagen och som därför inte erlägger någon avgift till SSM trots att de omfattas av SSM:s tillsyn. En ordning som varken framstår som konsekvent eller rättvis.

#### 8.5.4 Sammanfattning

Kommittén föreslår att regeringen i annat sammanhang tittar närmare på frågan hur man kan öka kunskapen hos ISP respektive hos SSM om de aktörer som är verksamma på PDA-området. Samt vidare, vilka möjligheter som kan föreligga att ställa krav på aktörer att anmäla ifall de hanterar PDA eller tekniskt bistånd rörande dessa.

Kommittén föreslår därutöver att regeringen tittar närmare på hur även de aktörer som enbart sysslar med tekniskt bistånd rörande kärnmateriel etc. ska komma att omfattas av skyldigheten att erlägga avgift till SSM.

---

<sup>15</sup> Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och förordning (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.



## 9 Vilka straffsanktioner bör ersättas av sanktionsavgift?

**Kommitténs förslag:** Den straffrättsliga sanktionen i de ansvarsbestämmelser i krigsmateriellagen och i PDA-lagen som reglerar olika administrativa göromål – att viss information lämnats vid en viss tidpunkt eller att ett visst förhållande ska vara för handen – bör kunna ersättas av sanktionsavgift.

Möjligheten att utdöma straffrättsliga påföljder är till att börja med avhängig av att brott kan styrkas. Vidare krävs att ansvarsbefrielse inte föreligger av någon annan anledning. Ett exempel på när så är fallet är, som påvisats i det föregående, att överträdelsen i fråga bedöms som ringa och därför är fri från straffrättsligt ansvar. Den straffrättsliga sanktionen har ett högt signalvärde och sanktionen som sådan signalerar med tydlighet vilket allvar som samhället ser på det sanktionerade beteendet. Med beaktande av detta är det enligt kommittén inte aktuellt att utmönstra den straffrättsliga sanktionen för de beteenden som medför eller kan medföra skada på något som bedöms ha ett högt skyddsintresse. T.ex. internationell säkerhet. Detta innebär att de ansvarsbestämmelser i krigsmateriellagen respektive i PDA-lagen som syftar till att säkerställa att kontrollerade produkter och tekniskt bistånd inte hamnar hos fel slutanvändare bör vara fortsatt straffsanktionerade. De ansvarsbestämmelser i krigsmateriellagen respektive i PDA-lagen som reglerar beteenden som medför eller kan medföra skada på något som har ett lägre skyddsintresse – t.ex. att viss information lämnas inom föreskriven tid till ISP respektive till SSM – behöver däremot inte vara fortsatt straffrättsligt sanktionerade. Dessa beteenden kan istället sanktioneras genom sanktionsavgift.

## 9.1 Inledning

Det har konstaterats att det nuvarande sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen har brister och att det inte förmår att fullt ut beivra de överträdelser som sker. Särskilt inte sådana överträdelser som är av mindre allvarlig art. En annan faktor som begränsar de straffrättsliga sanktionernas tillämpbarhet är svårigheten att kunna påvisa uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen.<sup>1</sup> Det straffrättsliga sanktionssystemet i sig är således ett problem – i betydelsen att dessa sanktioner inte är användbara för flertalet av de överträdelser som förekommer.

Vid de tillägg av ansvarsbestämmelser i krigsmateriellagen och i PDA-lagen som gjorts över tiden har straffrättsliga sanktioner återkommande valts som sanktionsform. Ett av de bärande argumenten för att så blivit fallet har varit att de äldre bestämmelserna innehåller straffrättsliga sanktioner, varför även tillkommande bör innehålla sådana.<sup>2</sup> Uppenbarligen har lagstiftaren vid val av sanktionsform för tillkommande ansvarsbestämmelser inte reflekterat över de brister som den straffrättsliga sanktionen har i nu berört hänseende.

Ett sätt att komma till rätta med de brister som sanktionssystemet har är att ersätta straffrättsliga sanktioner med sanktionsavgift. Ett annat sätt är att bibehålla straffsanktionen, men där så är möjligt öka användningen av administrativa sanktioner (se kapitel 8). I förevarande kapitel prövas frågan vilka beteenden som fortsättningsvis inte behöver vara straffrättsligt sanktionerade, utan istället kan sanktioneras genom sanktionsavgift.

## 9.2 Utgångspunkt för prövningen

Som anförts är det önskvärt att det resonemang och de skäl som ligger bakom valet av sanktionsform tydliggörs och redovisas. De kriterier som Straffrättsanvändningsutredningen presenterat utgör enligt kommittén ett lämpligt verktyg för att redovisa resonemanget härvidlag. Kommittén kommer i det följande att med stöd

---

<sup>1</sup> Som framkommit har även förefintliga administrativa sanktioner i regelverket en begränsad tillämpbarhet mot de överträdelser som förekommer.

<sup>2</sup> Se prop. 2009/10:205, s. 93 och prop. 2010/11:112, s. 81f.

av kriterierna pröva huruvida nuvarande straffrättsliga sanktioner i krigsmateriellagen och i PDA-lagen bör bestå eller inte. En absolut förutsättning därför är att beteendet i fråga ska vara fortsatt kriminaliserat. Därutöver ska även andra förutsättningar vara för handen. Bl.a. att det inte finns någon alternativ metod till straffrättslig sanktionering som är tillräckligt effektiv.

Kriterierna kan sammanfattas enligt följande:

- Straffbudet ska avse ett intresse som är skyddsvärt,
- Beteendet som avses bli kriminaliserat ska kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset,
- Kriminaliseringen förutsätter skuld hos gärningsmannen. Strikt ansvar är uteslutet,
- Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse,
- Det får inte finnas någon alternativ metod (sanktion) som är tillräckligt effektiv. I denna del genomförs prövningen i tre steg:
  1. Finns det redan en handlingsdirigerande regel?
  7. Är en icke repressiv handlingsdirigerande regel tillräcklig?
  8. I de fall en repressiv handlingsdirigerande regel är nödvändig ska straff användas i sista hand.

### **9.3 Föreligger internationella förpliktelser avseende sanktionssystemet?**

Beaktat att krigsmateriellagen och PDA-lagen har en direkt koppling till internationella åtaganden som Sverige gjort på exportkontrollområdet, är en inledande fråga huruvida det föreligger någon internationell förpliktelse att ha ett visst sanktionssystem i dessa lagar.

De skrivningar som förekommer i FN:s Vapenhandelsfördrag (ATT), i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/43/EG och i Rådets förordning (EG) nr 428/2009 föreskriver inte vilka sanktioner som ska finnas. Dessa regelverk beskriver endast vad

sanktionsbestämmelserna ska syfta till. Enligt ATT<sup>3</sup> ska sanktionsbestämmelserna utformas på ett sådant sätt att de säkerställer efterlevanden av det nationella regelverk som genomför bestämmelserna i ATT. Det gemenskapsrättsliga kravet – gäller både direktiv 2009/43/EG<sup>4</sup> och 428/2009<sup>5</sup> – är att sanktionerna ska utformas på ett sådant sätt att de är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det anförda ger vid handen att det inte föreligger några internationella förpliktelser som föreskriver att Sverige ska ha en viss typ av sanktioner. Det är med andra ord, sett utifrån Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden möjligt att fritt välja sanktionssystem i krigsmateriellagen och i PDA-lagen.

En internationell jämförelse ger vid handen att valet av sanktioner varierar mellan olika stater och att respektive stats rättssystem inverkar på detta val.<sup>6</sup>

Avgörande för hur sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen ska utformas följer således inte av internationella åtaganden utan det är i stället andra överväganden som får avgöra. Enligt kommitténs förmenande bör utformningen av sanktionssystemet göras på så sätt att de valda sanktionerna uppfyller de utgångspunkter för sanktionsväxling som uppställts. Bl.a. att sanktionsväxlingen ska bidra till en bättre regelefterlevnad, att andra sanktionsformer än straffrättsliga bör väljas där så är möjligt samt att sanktionssystemet ska framstå som effektivt. De föreslagna sanktionerna ska därutöver vara av sådant slag att de korresponderar mot de sanktioner som i övrigt finns i det svenska rättssystemet.

---

<sup>3</sup> Artikel 14.

<sup>4</sup> Artikel 16.

<sup>5</sup> Artikel 24.

<sup>6</sup> Jmf. prop. 2009/10:205, s. 88f. och Penalties for export control offences for dual-use and export control law: a comparative overview of six countries, SIPRI 2014.

## 9.4 Överväganden

### 9.4.1 24 §, 25 § och 26 § krigsmateriellagen samt 18 §, 18 a §, 19 §, 20 § och 21 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Vad beträffar 24 §, 25 § första stycket 1 och 26 § krigsmateriellagen samt vad beträffar 18 §, 18 a §, 19 §, 20 § och 21 § PDA-lagen gör kommittén följande bedömning avseende kriminalisering och val av sanktion.

De nu angivna bestämmelserna i krigsmateriellagen och i PDA-lagen har till syfte att förhindra att fel personer hanterar kontrollerade produkter eller kunskap därom samt att sådana produkter jämte kunskapen därom inte hamnar hos fel slutanvändare. Den svenska exportkontrollen utgör ett verktyg för att förhindra spridning av massförstörelsevapen och okontrollerade flöden av konventionella vapen. Det yttersta skyddsintresse som bestämmelserna primärt skyddar kan således sägas vara säkerställandet av nationell och internationell säkerhet – även i det perspektivet utgör exportkontrollen en del av den svenska säkerhets- och utrikespolitiken. Det torde vara ett odiskutabelt faktum att nämnda skyddsintressen värnas mycket högt. Beteenden som medför att dessa kontrollerade produkter eller kunskap därom hamnar hos fel brukare orsakar onekligen skada på skyddsintresset. Något värdefullt motstående intresse som gör att dylika beteenden bör tillåtas, föreligger inte. Utifrån det höga skyddsintresset och med beaktande av vilken typ av produkter som är i fråga finns det enligt kommitténs förmenande inget alternativ till att låta kriminaliseringen bestå avseende de beteenden som beskrivs i 24 §, 25 § första stycket 1 och 26 § krigsmateriellagen samt som beskrivs i 18 §, 18 a §, 19 §, 20 § och 21 § PDA-lagen. Vad beträffar val av sanktion finns det, med beaktande av vilka allvarliga konsekvenser som kan följa på ett oönskat beteende, inget utrymme för att välja annan sanktion än en repressiv sådan. Den repressiva sanktion som därvid bör komma i fråga är den straffrättslig. Dvs. i nämnda ansvarsbestämmelser bör straffsanktionen kvarstå.

Vad beträffar 25 § första stycket 2 krigsmateriellagen så reglerar detta stadgande ett medvetet eller oaktsamt vilseledande av ISP eller regeringen i syfte att erhålla tillstånd. Regelns primära skydds-

intresse är att säkerställa att den information som tillståndsbeslutet baseras på är korrekt. Även detta skyddsintresse är väsentligt. Bl.a. på grund av att rättssamhället kräver att myndigheter kan förlita sig på att den information som lämnas som underlag för beslutsfattande är korrekt.<sup>7</sup> Ett medvetet eller oaktsamt vilseledande orsakar skada på det angivna skyddsintresset, men också skada på intresset att kontrollerade produkter inte hamnar hos fel brukare. Det finns inget önskvärt i beteendet och heller inte någon alternativ metod till kriminalisering som är tillräckligt effektiv. Kriminaliseringen bör således bestå även i denna del. Med beaktande av de allvarliga konsekvenser som kan uppkomma till följd av det kriminaliserade beteendet föreligger enligt kommitténs förmenande inget alternativ till en straffrättslig sanktion. Den straffrättsliga sanktionen bör således bestå även i denna del.

Någon utmönstring av straffsanktionen i nu aktuella ansvarsbestämmelser bör således inte förekomma. Däremot bör åtgärder vidtas för att även beträffande dessa ansvarsbestämmelser möjliggöra att beivra överträdelser av mindre allvarlig art. Kommitténs förslag i den delen, vilket utvecklas i kapitel 8, är att detta sker genom andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift.

#### 9.4.2 27 § krigsmateriellagen

Övergripande kan konstateras att paragrafen reglerar mindre allvarliga förseelser, vilket också avspeglar sig i bestämmelsens straffskala.<sup>8</sup>

*Punkten 1* reglerar olika former av underlåtenhet att lämna information till ISP respektive till annan som ska motta informationen. Bestämmelsen reglerar inte själva tillståndsförfarandet och underlåtenheten att fullgöra informationsskyldigheten har heller ingen direkt betydelse för tillståndet som sådant. Det skyddsintresse som härvid främst gör sig gällande får närmast beskrivas vara intresset av att ISP eller annan har en fullständig kunskap om tillsynsobjektens verksamhet samt en heltäckande bild av de verkliga förhållandena. Vidare föreligger det ett intresse av att den som är föremål för tillsyn enligt krigsmateriellagen är

<sup>7</sup> Jmf SOU 2013:38, s. 583.

<sup>8</sup> Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst sex månader.

ordningsam och noggrann och fullgör sina skyldigheter. Detta särskilt mot bakgrund av lagens övergripande syfte och ändamål. Det nu beskrivna skyddsintresset kan värderas betydligt lägre jämfört med de skyddsintressen som berörts ovan och vilka har direkt beröring med själva tillståndsförfarandet. Skyddsintresset är dock så pass högt att beteenden som skadar detta ska motverkas. Något alternativ till en repressiv sanktion föreligger inte. Sanktionen behöver dock inte vara straffrättslig. I stället föreslår kommittén att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift.

*Punkten 2* har en starkare koppling till själva tillståndsförfarandet jämfört med punkten 1. Skyddsintresset – att ISP i varje given stund har ett korrekt underlag för sin tillståndsbedömning – gör sig därför starkare jämfört med situationen i punkten 1. Kommittén anser mot den bakgrunden att det i denna del finns skäl att bibehålla den straffrättsliga sanktionen.

*Punkten 3* reglerar lämnande av oriktig uppgift som ligger till grund för tillståndsprovningen eller är av betydelse ur kontrollsynpunkt. Även i denna del är skyddsintresset högt och kommittén gör i denna del samma bedömning som avseende 25 § första stycket 2 krigsmateriellagen. Den straffrättsliga sanktionen bör därför bibehållas.

Straffrättsanvändningsutredningen har föreslagit att kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter i första hand bör ske genom brottsbalkens generella bestämmelser om osant intygande jämte om osann eller vårdslös försäkran.<sup>9</sup> Utredningen har vidare framhållit att endast skriftligen lämnade uppgifter bör vara straffbelagda samt att uppgifterna bör lämnas på heder och samvete. Kommittén delar utredningens uppfattning att de generella reglerna i brottsbalken bör användas i första hand och att en särreglering i specialstraffrätten bör undvikas om inte starka skäl talar för en särreglering. En omständighet som gör att särregleringen bör bestå i detta fall är att bestämmelsen i brottsbalken endast tar sikte på skriftlig information som lämnats på heder och samvete. Då det är angeläget att den information som lämnas till ISP är korrekt – oaktat om den lämnats skriftligen och/eller på

---

<sup>9</sup> SOU 2013:38, kapitel 10.

heder och samvete – anser kommittén att särregleringen i krigsmateriellagen bör bestå.

*Punkten 4* reglerar olika former av ohörsamhet mot villkor eller kontroll-/ordningsbestämmelser som meddelats med stöd av krigsmateriellagen. Syftet med dylika direktiv från ISP:s sida är att förmå de som omfattas av myndighetens tillsyn att lämna underlag och information om de verkliga förhållandena. Ett annat syfte är att ISP därigenom kan styra aktörerna och hur dessa hanterar krigsmaterielen. T.ex. kan ISP besluta var en tillverkning av krigsmateriel får ske.<sup>10</sup> I likhet med vad som anförts ovan under punkten 1 finner kommittén att skyddsintresset för detta syfte är relativt sett lägre jämfört med det skyddsintresse som gör sig gällande vid själva tillståndsprövningen. Att underlåta att följa de villkor eller bestämmelser som meddelats kan dock skada skyddsintresset. Något intresse att tillåta denna underlåtenhet föreligger inte. Med beaktande av att skyddsintresset är lägre samt med beaktande av typen av de gärningar som aktualiseras finns det förutsättningar att beivra överträdelser av ansvarsbestämmelsen på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion. Kommittén bedömer att den straffrättsliga sanktionen kan ersättas av sanktionsavgift.

*Punkten 5* reglerar tillståndshavarens skyldighet att föra register över överföringar inom EES. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att föreskriven information finns tillgänglig för kontroll. Skyddsintresset är relativt högt och kan jämföras med det skyddsintresse som uppställs för att bevara ett företags bokföring. Mot den bakgrunden anser kommittén att den straffrättsliga sanktionen bör bestå.

*Punkten 6* reglerar konsekvenserna av att en certifierad bryter mot ett skriftligt åtagande som denne gjort till ISP. Det intresse som regeln primärt skyddar är att den certifierades är tillförlitlig och följer de åtaganden denne gjort. Skyddsvärdet är relativt sett lägre jämfört med de regler som primärt tar sikte på tillståndsprövningen. Att åsidosätta sina åtagande kan dock skada skyddsintresset och beteendet är inte önskvärt. En repressiv sanktion är nödvändig för att motverka beteendet, men den behöver inte vara straffrättslig. Enligt kommitténs förmenande går det även i denna del att ersätta den straffrättsliga sanktionen med sanktionsavgift.

---

<sup>10</sup> Se prop. 1991/92:174, s. 82f.



### 9.4.3 22 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

På samma sätt som beträffande 27 § krigsmateriellagen kan övergripande konstateras att förevarande paragraf reglerar mindre allvarliga förseelser, vilket också avspeglar sig i bestämmelsens straffskala.<sup>11</sup>

*Punkten 1* reglerar lämnandet av oriktiga uppgifter och överensstämmer med 27 § första stycket 3 krigsmateriellagen. Kommittén gör härvid samma bedömning som beträffande krigsmateriellagen. Den straffrättsliga sanktionen bör således bestå.

*Punkten 2* reglerar åsidosättandet av meddelade krav eller villkor samt reglerar överträdelser mot en meddelad kontroll- eller ordningsföreskrift. Bestämmelsen överensstämmer med 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen. Kommittén gör härvid samma bedömning, vilket medför att den straffrättsliga sanktionen kan ersättas av sanktionsavgift.

*Punkten 3–7* reglerar olika former av underlåtenhet att lämna information. Bestämmelserna avser samma typ av gärning som regleras i 27 § första stycket 1 krigsmateriellagen. Kommittén gör i denna del samma bedömning som avseende bestämmelsen i krigsmateriellagen, vilket medför att den straffrättsliga sanktionen kan ersättas av sanktionsavgift.

*Punkten 8* reglerar skyldigheten att arkivera och bevara handlingar. Bestämmelsen avser, på samma sätt som bestämmelsen i 27 § första stycket 5 krigsmateriellagen, att säkerställa att viss information finns tillgänglig för kontroll i efterhand. Skyddsintresset är relativt högt och kan jämföras med det skyddsintresse som uppställs för att bevara ett företags bokföring. Den straffrättsliga sanktionen bör därför bestå.

### 9.4.4 Slutsatser

Kommittén föreslår att straffrättsliga sanktionen består i 24 §, 25 §, 26 § och 27 § första stycket 2, 3 och 5 krigsmateriellagen samt i 18 §, 18 a §, 19 §, 20 §, 21 § och 22 § första stycket 1 och 8 PDA-

---

<sup>11</sup> Straffskalan är den samma som för 27 § krigsmateriellagen; böter eller fängelse i högst sex månader.

lagen. De intressen som skyddas genom dessa bestämmelser har ett högt skyddsvärde och den straffrättsliga sanktionen bör därför kvarstå.

Kommittén föreslår vidare att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift i 27 § första stycket 1, 4 och 6 krigsmateriellagen samt i 22 § första stycket 2–7 PDA-lagen. De intressen som skyddas i dessa bestämmelser har ett, relativt sätt, lägre skyddsvärde. Det finns därför utrymme för att ersätta den straffrättsliga sanktionen med sanktionsavgift i dessa bestämmelser.

En särskild fråga är huruvida de bestämmelser i krigsmateriellagen (27 § första stycket 3) och i PDA-lagen (22 § första stycket 1) som rör lämnandet av oriktiga uppgifter bör upphävas p.g.a. brottsbalkens regler om lämnande av oriktiga uppgifter. Kommittén har i den delen funnit att regleringen i krigsmateriellagen och i PDA-lagen bör bestå. Bl.a. på grund av att brottsbalksregleringens tillämpningsområde är delvis begränsat jämfört med bestämmelserna i krigsmateriellagen och i PDA-lagen.

## 9.5 Fastställandet av att en överträdelse skett

En fråga i sammanhanget är vilka överväganden som behöver göras för att fastställa om en överträdelse skett av de bestämmelser som nu föreslås sanktioneras genom sanktionsavgift.

Det kan konstateras att bestämmelserna reglerar beteenden som i huvudsak är relativt enkla att fastställa utifrån objektiva fakta. Bestämmelserna kan sorteras i tre olika grupper:

- första grupp omfattar bestämmelser som reglerar att information inte lämnats inom föreskriven tid,
- andra grupp omfattar bestämmelser som reglerar huruvida ett visst förhållande föreligger eller inte – oaktat när förhållandet inträder,
- tredje grupp omfattar bestämmelser som reglerar att informationsskyldighet föreligger under förutsättning att den uppgiftsskyldige har en viss insikt.

För att fastställa om en överträdelse skett av bestämmelserna i grupp ett respektive två torde inte krävas någon djupare utredning

utan bedömningen huruvida en överträdelse skett eller inte kan fastställas utifrån objektiva parametrar. Avseende den tredje gruppen förhåller det sig emellertid delvis annorlunda. Bestämmelserna i denna grupp är nämligen konstruerade på det sättet att en förutsättning för ansvar är att den uppgiftsskyldige haft en viss insikt. Först om denna insikt förelegat uppkommer en underrettelseskyldighet. För att fastställa denna insikt måste en bedömning göras. Vid bedömningen finns ett inte obetydligt utrymme för skönsmässigt inslag. En omständighet som i sig kan anses tala mot att införa sanktionsavgift i dessa fall.<sup>12</sup> Som framgår nedan i avsnitt 9.5.3 torde denna insikt dock kunna fastställas utifrån objektiva fakta under vissa givna förhållanden. Det bör därför finnas utrymme för att även bestämmelserna i denna tredje grupp kan sanktioneras genom det sanktionsavgiftssystem som kommittén föreslår. Även om utredningen i nu aktuellt hänseende kan förväntas bli mer omfattande jämfört med att fastställa överträdelser av bestämmelser enligt grupp ett och två bör den inte bli mer krävande än att ISP respektive SSM har möjlighet att utföra den.

De bestämmelser som är aktuella fördelar sig mellan de angivna grupperna enligt följande.

### 9.5.1 Grupp 1 (Information har inte lämnats inom viss tidpunkt)

#### 27 § första stycket 1 och 4 (delvis) krigsmateriellagen

*Punkten 1* hänvisar till 12 §, 15 a §, 17 §, 20 b § respektive 20 c § i krigsmateriellagen. Bestämmelserna föreskriver ansvar ifall information inte lämnats vid en viss tidpunkt. Kommittén noterar att det är otydligt när den aktuella tidpunkten inträder i 15 a §, 20 b § och 20 c §. I 15 a § är det för närvarande oreglerat när tidpunkten föreligger. I 20 b § framgår inte tidpunkten av lagtexten, men väl av regeringens förordning. I 20 c § framgår inte heller tidpunkten explicit. Beaktat att bestämmelserna är sanktionerade bör denna otydlighet åtgärdas.

---

<sup>12</sup> Jmf. regeringens riktlinjer prop. 1981/82:142, s. 24f.

Beträffande 15 a § – som föreskriver att exportören ska upplysa mottagare inom EES om vissa villkor – framgår det av förarbetena att regeringen ska ange tidpunkten för när den avsedda informationen ska vara lämnad.<sup>13</sup> Såvitt framgår av krigsmaterieförordningen har inte regeringen angivit detta. Kommittén kan inte se något bärande skäl till att regeringen måste ange tidpunkten. Kommittén föreslår därför att det direkt i 15 a § anges att upplysningen ska lämnas före det att utförseln sker eller att det tekniska biståndet lämnas.

Beträffande 20 b § – som föreskriver att den som för första gången använder ett generellt tillstånd exportören ska underrätta ISP om det – framgår det av förarbetena att regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen ska meddela föreskrift om senaste tidpunkt för underrättelsen.<sup>14</sup> Som skäl för att regeringen ska kunna ange tidpunkten har anförts behovet av att relativt enkelt kunna ändra denna tidpunkt. Kommittén, som inte ser något skäl att göra en förändring härvidlag, konstaterar att regeringen har lämnat en sådan föreskrift i 21 a § i krigsmaterieförordningen. Enligt föreskriften ska en underrättelse lämnas senast fyra veckor före det att det generella tillståndet används första gången. Med beaktande av att underlåtenhet att lämna underrättelsen i tid är sanktionerad bör, för tydlighetens skull, anges i bestämmelsen att regeringen preciserar tidpunkten för när underrättelsen ska vara lämnad.

Beträffande 20 c § – som föreskriver att den som söker utförseltillstånd ska meddela ISP huruvida vederbörande iakttagit vissa villkor i ett överföringstillstånd – framgår det varken av författningstexten eller förarbetena<sup>15</sup> explicit när meddelandet ska vara lämnat till ISP. I klarläggande syfte föreslår kommittén att det görs ett tillägg i 20 c § varav framgår att ISP ska erhålla sådant meddelande i samband med att tillståndsansökan lämnas in.

*Punkten 4* föreskriver ansvar för den som åsidosätter villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som meddelats med stöd av krigsmateriellagen. Ett sådant villkor eller bestämmelse kan innefatta en föreskrift om tidpunkt, alternativt kan i stället föreskrivas att något förhållande ska vara för handen. Punkten 4 är således även hänförlig till grupp 2.

---

<sup>13</sup> Prop. 2010/11:112, s. 59.

<sup>14</sup> Prop. 2010/11:112, s. 59.

<sup>15</sup> Jmf. prop. 2010/11:112, s. 70f.

## 22 § första stycket 2 (delvis) PDA-lagen

*Punkten 2* överensstämmer i stort med ordalydelsen i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och reglerar samma förhållande som den bestämmelsen. Av skäl som anförts ovan kan vissa villkor och bestämmelser vara hänförliga till den nu aktuella gruppen, medan andra är hänförliga till grupp 2.

### 9.5.2 Grupp 2 (att ett visst förhållande föreligger eller inte)

#### 27 § första stycket 4 (delvis) och 6 krigsmateriellagen

Avseende *punkten 4* kan ett meddelat villkor eller en kontroll- eller ordningsbestämmelse föreskriva att ett visst förhållande ska vara för handen, men kan även föreskriva att något ska ha vidtagits inom viss tidpunkt. I så fall är punkt 4 att hänföra till grupp 1.

*Punkten 6* föreskriver ansvar för den som bryter mot ett skriftligt åtagande som getts in till ISP. Följaktligen inträder ansvar så fort detta förhållande inträffat.

#### 22 § första stycket 2 (delvis) och 7 PDA-lagen

Avseende *punkten 2* hänvisas till vad som anförts ovan under grupp 1.

*Punkten 7* föreskriver ansvar för den som i vissa angivna dokument inte "tydligt" angett att aktuella produkter omfattas av kontroll vid export från gemenskapen. Ansvar inträder således om de aktuella dokumenten inte innehåller denna information.

### 9.5.3 Grupp 3 (insikten hos den uppgiftsskyldige)

#### 22 § första stycket 3 PDA-lagen

*Punkten 3* hänvisar till artikel 4.4 i Rådets förordning 428/2009. Av förordningen följer att en exportör är skyldig att underrätta ISP eller SSM när denne känner till att den produkt som ska exporteras helt eller delvis är avsedda för;

- användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av massförstörelsevapen,
- militär slutanvändning om motagarlandet är föremål för ett vapenembargo som har beslutats i en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har antagits av rådet, av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa eller som har beslutats i en bindande resolution från Förenta nationernas säkerhetsråd,
- att användas som delar av eller komponenter till krigsmateriel och som tidigare har exporterats utan tillstånd eller i strid med ett tillstånd.

Ansvar inträder om exportören, trots kännedom om att en produkt<sup>16</sup> kommer att användas enligt uppräkningsen ovan, inte underrättar tillståndsmyndigheten.

I de fall underrättelse sker ska tillståndsmyndigheten pröva om det är lämpligt att kräva tillstånd för exporten.

## 22 § första stycket 4 PDA-lagen

*Punkten 4* hänvisar till artikel 5.1, andra meningen i rådets förordning 428/2009. Bestämmelsen är snarlik den som återfinns i punkten 3, med den skillnaden att artikel 5.1 reglerar förmedling medan artikel 4.4 reglerar export. Ansvar inträder för den förmedlare som ska förmedla en produkt som är upptagen i EU:s kontrollista för PDA, trots att denne känner till att produkten helt eller delvis är avsedda för användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av massförstörelsevapen.<sup>17</sup>

I de fall underrättelse sker ska tillståndsmyndigheten pröva om det är lämpligt att förmedlingstjänsten i fråga ska omfattas av tillstånd.

---

<sup>16</sup> Regleringen avser produkter som inte upptas i EU:s kontrollista över PDA.

<sup>17</sup> Avseende första meningen i artikel 5.1 straffbeläggs den situationen i 18 § PDA-lagen.

## 22 § första stycket 5 PDA-lagen

*Punkten 5* hänvisar till 4 a § andra stycket PDA-lagen, som i sin tur hänvisar till artikel 4.5 i rådets förordning 428/2209. Av den artikeln följer att EU:s medlemsstater kan införa tillståndskrav för en produkt som inte omfattas av EU:s kontrollista för PDA, om exportören har anledning att misstänka att produkten är eller kan tänkas vara, i sin helhet eller delvis, avsedd för användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av massförstörelsevapen. Bestämmelsen i rådets förordning innebär följaktligen att de produkter som ytterligare kan läggas under kontroll är sådana som kan komma att användas för framställning m.m. av massförstörelsevapen.

Ansvar inträder när en exportör underlåter att underrätta tillståndsmyndigheten om export av en icke listad produkt trots att denne har anledning att misstänka att produkten är avsedd att användas till massförstörelsevapen.

Det är regeringen som med stöd av 4 a § andra stycket PDA-lagen föreskriva att en underrättelseskyldighet föreligger.

## 22 § första stycket 6 PDA-lagen

*Punkten 6* hänvisar till 4 c § andra stycket PDA-lagen, som i sin tur hänvisar till artikel 5.3 i rådets förordning 428/2009. Bestämmelsen är snarlik den som återfinns i punkten 5, med den skillnaden att artikel 5.3 reglerar förmedling medan artikel 4.5 reglerar export. En annan skillnad är att det i artikel 5.3 inte görs en uttrycklig skrivning om att det är fråga om produkter som inte återfinns i EU:s kontrollista för PDA.

Av artikel 5.3 följer att EU:s medlemsstater kan införa tillståndskrav för förmedlingstjänster av en produkt som inte omfattas av EU:s kontrollista för PDA om förmedlaren har anledning att misstänka att produkten är eller kan tänkas vara, i sin helhet eller delvis, avsedd för användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av massförstörelsevapen. Ansvar inträder när en förmedlare inte underrättar tillståndsmyndigheten om en förestående förmedling av produkter trots att denne har anledning att

misstänka att produkterna är avsedda att användas till massförstörelsevapen.

Det är regeringen som med stöd av 4 c § andra stycket PDA-lagen föreskriva att en underrättelseskyldighet föreligger.

### Särskilt om att fastställa insikten hos den uppgiftsskyldige

De nu aktuella ansvarsbestämmelserna är samtliga inriktade på att bestraffa underlåtenheten hos en exportör eller förmedlare att underrätta berörd tillståndsmyndighet om den kännedom denne har avseende en produkts slutanvändning. Otillåten export eller förmedling av kontrollerade produkter regleras inte i dessa bestämmelser, utan det är endast underlåtenheten att informera. Otillåten export eller förmedling berörs inte av kommitténs förslag i denna del utan sådana beteenden är fortsatt straffrättsligt sanktionerade.

För att underrättelseskyldighet ska uppkomma i de fall som återfinns punkterna 3 och 4 uppställs som krav att exportören/förmedlaren känner till att produkten i fråga är avsedd att användas på ett felaktigt sätt enligt redogörelsen ovan. Det torde emellertid vara svårt att kunna fastställa denna kunskap utifrån enbart objektiva kriterier, med mindre än att man kan presumera sådan kunskap. Enligt kommitténs förmenande föreligger en sådan presumtion i följande situation;

- att tillståndsmyndigheten aktivt informerat<sup>18</sup> exportören/förmedlaren om att en viss produkt är känslig och kan användas på felaktigt sätt,
- att exportören/förmedlaren underlåter att kontakta berörd myndighet vid osäkerhet om slutanvändare och/eller produktens slutanvändning,<sup>19</sup>
- att myndigheten i efterhand kan konstateras att produktens slutanvändning varit felaktigt.

När ovanstående är förhållanden bör det således föreligga en skyldighet för exportören/förmedlaren att underrätta tillstånds-

---

<sup>18</sup> Informationen ska skickas direkt till exportörer och förmedlare.

<sup>19</sup> Jmf. prop. 2009/10:205, s. 50.



myndigheten. Om sådan underrättelse inte sker anser kommittén att det, givet att de uppräknade förutsättningarna är för handen, vid bedömningen av om sanktionsavgift ska utgå eller inte kan presumeras att exportören/förmedlaren haft sådan kunskap som anges i bestämmelserna.

Osäkerhet om slutanvändare eller produktens slutanvändning får anses föreligga om:<sup>20</sup>

- en kund erbjuder ett särskilt fördelaktigt kontrakt,
- det förekommer ovanliga betalningsvillkor,
- det förekommer en diskussion om omdestinering,
- kraven när det gäller orderstorlek, emballage, leveransrutt eller leveransplats är ovanliga,
- kunden inte vill utfärda ett slutanvändarintyg, eller
- kunden vill ha en produktanpassning som inte stämmer överens med produktens normala användning, design eller bransch etc.

Uppräkningen kan sammanfattningsvis sägas beskriva att det förekommit omständigheter som är avvikande från vad som får anses vara det normala. I dessa situationer ska exportören/förmedlaren kontakta tillståndsmyndigheten.

Vad beträffar punkterna 5 och 6 är en förutsättning för att underrättelseskyldighet ska föreligga att regeringen meddelat föreskrifter därom. Det kan konstateras att regeringen inte meddelat någon sådan föreskrift. I de fall regeringen meddelar föreskrifter som gör att bestämmelserna i punkterna 5 och 6 aktualiseras är det lämpligt att regeringen samtidigt preciserar när underrättelseskyldigheten föreligger. Beaktat att punkterna 5 och 6 endast fokuserar på underlåtenhet att lämna information föreslår kommittén, trots att bestämmelserna för närvarande inte tillämpas, att dessa ändå är föremål för sanktionsväxling.

---

<sup>20</sup> Jmf. prop. 2009/10:205 s. 50 och 52.



# 10 Närmare om utformningen av ett sanktionsavgiftssystem

**Kommitténs förslag:** Sanktionsavgiftssystemet i krigsmaterielagen och i PDA-lagen ska utformas i enlighet med de riktlinjer som regeringen angivit i frågan samt i enlighet med internationella konventioner och rekommendationer som Sverige har att följa.

## 10.1 Inledning

I avsnittet behandlas hur sanktionsavgiftssystemet i krigsmaterielagen och i PDA-lagen bör utformas för att överensstämma med de riktlinjer som angivits i kapitel 7.

Frågan om hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas har varit föremål för prövning vid flera tillfällen.<sup>1</sup> De övergripande ställningstaganden som därvid återkommande gjorts avseende hur ett sådant system ska utformas, bl.a. utifrån rättssäkerhetsaspekter, delas av kommittén. De överväganden och argument som anförs i det följande uppvisar därför klara likheter med de ställningstaganden som presenteras i tidigare utredningar.

---

<sup>1</sup> Se bl.a. SOU 2006:58, SOU 2007:20 och SOU 2011:57.

## 10.2 Sanktionsavgiftens storlek

Sanktionsavgiften bör vara lägst 10 000 kr och högst 200 000 kr. Avgiftens storlek i det enskilda fallet ska fastställas av regeringen.

Överträdelserna mot de bestämmelser i krigsmateriellagen och i PDA-lagen som fortsättningsvis föreslås sanktioneras genom sanktionsavgift är inte sådana som typiskt sett genererar stora besparingar eller vinster för verksamhetsutövaren. Överträdelserna är oftast, som framkommit genom undersökningen, av mindre allvarlig karaktär. Överträdelserna torde inte sällan bero på att verksamhetsutövaren lagt otillräckliga resurser på sin exportkontroll. Att beräkna den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet torde vara mycket svårt. Mot den bakgrunden anser kommittén att avgiften bör utgå med ett på förhand bestämt belopp, som inte får vara oproportionerligt högt i förhållande till den aktuella gärningens art, men heller inte för lågt. Med beaktande av vad det är för typ av förseelser som kommittén föreslår ska sanktioneras genom sanktionsavgift – i huvudsak att verksamhetsutövaren inte tillhandahåller viss efterfrågad information och där informationen i fråga inte har någon direkt bäring på själva tillståndsprovningen – svarar intervallet 10 000 kr till 200 000 kr mot detta krav. Det kan noteras att nivån på de sanktionsavgifter som förekommer inom andra tillsynsområden i huvudsak korreponderar mot det nu föreslagna intervallet.<sup>2</sup> I de fall där avgiften fastställs av domstol förekommer högre belopp. Högre belopp kan även fastställas av Finansinspektionen inom dess tillsynsområde.

Det kan vidare noteras att en sanktionsavgift inte är skatterättsligt avdragsgill.<sup>3</sup> Avgiften drabbar således verksamhetsutövaren fullt ut.

Kommittén anser inte att beloppet bör differentieras beroende på vem som begår överträdelserna. En anledning därtill är att en sådan differentiering kräver utredning om företaget i fråga före det

<sup>2</sup> Jmf. t.ex. förordning (2012:259) om miljöskattavgift, förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. och förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen. Nivån på sanktionsavgiften enligt nämnda författningar varierar i huvudsak mellan några tusen kronor och upp till några tiotusentals kronor.

<sup>3</sup> 9 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:11229)

att beloppet kan fastställas. Utöver den kostnad som en sådan utredning ger upphov till hos tillsynsmyndigheten kan utredning även komma att bli tidskrävande, vilket skulle motverka ett av syftena med sanktionsavgift, nämligen att kunna utgöra en snabb sanktion. Kommittén tror inte heller att regelefterlevnaden skulle bli bättre av ett differentierat beloppssystem jämfört med fastställda belopp. Bl.a. därför att de verksamhetsutövare som skulle få betala högre avgifter om differentierade belopp förekom av andra skäl, än själva kostnaden för en överträdelse, är måna om att inte begå en överträdelse. Bl.a. torde dels den negativa publicitet som ett sanktionsbeslut kan förorsaka,<sup>4</sup> dels den negativa inverkan på framtida tillståndsprövningar som en överträdelse kan ha för verksamhetsutövaren utgöra sådana skäl. Även en lägre sanktionsavgift kan således ha en stor inverkan på ett större företag.

För att sanktionsavgiften ska fungera som ett effektivt styrmedel är det väsentligt att beslut om sådan avgift kan meddelas i nära anslutning till överträdelsen. Ett i förväg fastställt belopp underlättar för den myndighet som ska pröva överträdelsen och besluta om uttag av sanktionsavgift. Ett i förväg fastställt belopp skapar dessutom förutsägbarhet. Enligt kommitténs förmenande bör det ankomma på regeringen att bestämma avgiftsbeloppen för de olika beteenden som ska sanktioneras på detta sätt. Vid fastställande av avgiftens storlek bör vägas in betydelsen av den bestämmelse som överträtts jämte överträdelsens allvar.

Med beaktande av att sanktionsavgiftens konstitutionella valör är något oklar samt med beaktande av regeringsformens regler om normgivning<sup>5</sup> bör det inte komma ifråga att någon förvaltningsmyndighet under regeringen lämnar föreskrifter rörande sanktionsavgiftssystemet.

---

<sup>4</sup> Jmf. Naturvårdsverkets yttrande, se bilaga 2.

<sup>5</sup> Jmf. Wiweka Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, avsnitt 5.1.

### 10.3 Strikt ansvar

Avgiftsskyldigheten bör bygga på principen om strikt ansvar.

Huvudregeln vid utformande av ett sanktionsavgiftssystem är i dag att systemet bygger på strikt ansvar.<sup>6</sup> För att en sådan ordning ska vara acceptabel utifrån rättssäkerhetsaspekter bör i princip krävas att överträdelser av de aktuella bestämmelserna inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.<sup>7</sup>

De bestämmelser som nu är i fråga reglerar beteenden av närmast administrativ karaktär – det handlar om att fullgöra viss informationsskyldighet, att inge vissa handlingar vid en given tidpunkt eller att tillse att vissa förutsättningar är för handen –. Det är klart reglerat när denna information m.m. ska lämnas. Mot denna bakgrund torde överträdelse av bestämmelserna i grupp ett respektive två inte kunna ske annat än uppsåtligt eller av oaktsamhet. Kommittén har avseende de bestämmelser som är att hänföra till grupp tre (se avsnitt 9.5.3) föreslagit att det uppställs en presumtionsregel för att fastställa insikten hos den uppgiftsskyldige. Beaktat att presumtionsregeln förutsätter att den uppgiftsskyldige erhållit initial information från tillståndsmyndigheten får det även i den delen anses krävas uppsåt eller oaktsamhet för att inte uppfylla sin uppgiftsskyldighet. Huvudregeln om strikt ansvar är således tillämplig.

Som lagrådet uttalat bör någon skrivning om att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar inte tas med i författningstexten. En sådan skrivning kan nämligen skapa förvirring kring vad som verkligen gäller.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> SOU 2013:38, s. 544 f.

<sup>7</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 46.

<sup>8</sup> Prop. 2012/13:55, s. 142.

## 10.4 Förbud mot dubbla sanktioner

En gärning som beivras genom en sanktionsavgift ska inte samtidigt kunna föranleda straffrättsligt ansvar och vice versa.

Förbudet mot dubbelbestraffning (jmf avsnitt 8.3.4) medför att det får anses uteslutet att en överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift samtidigt ska kunna föranleda straffansvar. I den utsträckning sanktionsavgift införs i lagstiftningen ska därför den straffrättsliga bestämmelsen utmönstras.

En effekt av att den straffrättsliga bestämmelsen utmönstras är att de med sanktionsavgift belagda överträdelserna inte kommer att kunna leda till företagsbot.<sup>9</sup> En förutsättning för att en sådan bot ska kunna utgå är nämligen att det begåtts ett brott. Med brott förstås enligt 1 kap. 1 § brottsbalken en gärning som kan föranleda straff, böter eller fängelse. Då den straffrättsliga sanktionen utmönstrats till förmån för sanktionsavgiften kan en överträdelse av bestämmelsen i fråga inte längre föranleda straff.

Som tidigare påpekats föreligger inget hinder mot att olika sanktioner kan utgå om flera olika gärningar begås vid ett och samma tillfälle. Vissa av dessa kan således beivras straffrättsligt medan andra beivras genom en administrativ sanktion.

---

<sup>9</sup> Jmf. SOU 2006:58, avsnitt 8.12.2.

## 10.5 Förfarandefrågor

Sanktionsavgiften ska beslutas av tillsynsmyndigheten. Före det att myndigheten fattar sitt beslut ska den som anspråket riktas emot ges tillfälle att yttra sig. Myndighetens beslut ska gälla som dom och vara verkställbar. Avgiftsbeloppet ska kunna jämkas och ett sanktionsbeslut ska vara överklagbart till förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätt ska krävas prövningstillstånd.

### 10.5.1 Vem ska påföra avgiften

I denna del finns det två alternativ. Antingen beslutas avgiften av en myndighet eller av en domstol. Huruvida det är den administrativa myndigheten eller en domstol som ska pröva frågan om avgiftsskyldighet är i huvudsak beroende av hur avgiften ska fastställas. Om det vid prövningen finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar samt om avgiftsskyldigheten inte bygger på strikt ansvar anses det lämpligare att prövningen görs av domstol. Så kan också vara fallet om det inte finns någon lämplig administrativ myndighet som kan handha uppgiften att besluta om sanktionsavgift.<sup>10</sup>

I förefintligt fall finns två myndigheter – ISP och SSM –, vilka har tillsynsansvaret över de aktuella lagarna och är väl förtrogna med området och de frågeställningar som ska prövas. Både ISP och SSM får anses vara mycket lämpliga att fatta denna typ av beslut. De bedömningar som behöver göras för att fastställa om sanktionsavgift ska utgå inrymmer inga egentliga skönsmässiga bedömningar, utan de baseras istället på objektiva omständigheter. Sammantaget bör således de myndigheter som utövar kontrollen och tillsynen – det vill säga ISP och SSM – också besluta om avgiften.

---

<sup>10</sup> Domstolsalternativet bör enligt Straffrättsanvändningsutredningen utgöra andrahandsvalet. SOU 2013:38, avsnitt 9.2.5.3.



### 10.5.2 Hur ska avgiften påföras och betalning ske

Sanktionsavgiften ska påföras genom beslut som ska gälla som domstols dom. Därigenom skapas förutsättning för en större effektivitet och en mindre tidsutdräkt jämfört med att avgiften påförs genom avgiftsföreläggande eller genom att myndigheten alltid måste ansöka om avgiften hos domstol.

Före det att tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas emot ges tillfälle att yttra sig. Detta är en förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och ger även legitimitet åt systemet.

För att tydliggöra för den som ska betala avgiften när betalning ska ske, samt för att säkerställa att denne får del av beslutet före sista förfallodag, ska beslutet delges. Betalning bör ske inom 30 dagar från det att beslutet delgavs. Ett beslut om sanktionsavgift bör få verkställas efter sista betalningsdagen. Om beslutet överklagats till domstol bör domstolen inhibera (stoppa) verkställighetsförfarandet till dess att den rättsliga prövningen avslutats. Närmare bestämmelser rörande hur betalning ska ske etc. ska meddelas av regeringen. Genom att regeringen ges möjlighet att i förordning meddela dylika föreskrifter kan dessa på ett snabbare och enklare sätt justeras om behov därav uppkommer än om detta regleras i lag.

Om betalningsansvaret upphävs genom beslut som vunnit laga kraft ska erlagd avgift återbetalas. Därvid ska även ränta enligt 5 § räntelagen utges från den dag sanktionsavgiften erlades till den dag avgiften återbetalas.

### 10.5.3 Preskription

Inom såväl straffrätten som fordringsrätten finns bestämmelser om preskription. Regeringen har uttalat att behovet av preskription och längden på denna bör bestämmas utifrån respektive tillsyns-områdes specifika förutsättningar.<sup>11</sup> Kommittén anser att det bör finnas en bortre gräns för när en sanktionsavgift får beslutas. Med beaktande av att sanktionsavgiftssystemet ska beivra mindre allvarliga förseelser samt att det är avsett att utgöra en snabb

---

<sup>11</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 49.

reaktion på förseelsen bör preskriptionstiden kunna sättas relativt kort. Preskriptionstiden bör räknas dels i förhållande till när förfarandet inleds, dels i förhållande till när det bör avslutas. I den inledande fasen bör en preskriptionstid på två år – från det att överträdelsen begicks till dess att den anspråket riktas mot bereds tillfälle att yttra sig – vara tillräcklig. Efter det att beslut om sanktionsavgift vunnit laga kraft måste verkställighet ske inom fem år därefter. I annat fall faller den beslutade sanktionsavgiften bort.

#### 10.5.4 Rättssäkerhetsaspekter

Av rättssäkerhetsskäl bör det finnas möjlighet att jämka en sanktionsavgift om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars skulle framstå som oskäligt att ta ut avgiften. Något skäl att medge jämkning av avgiften endast på grund av att förseelsen är mindre allvarlig bör dock inte föreligga. Ett av argumenten för att införa sanktionsavgift är nämligen att därigenom kunna beivra denna typ av överträdelseer.

Av rättssäkerhetsskäl och för att skapa legitimera systemet, men också för att uppfylla de internationella konventionerna, ska den anspråket riktas mot beredas tillfälle att yttra sig före det att beslut om avgift meddelas. Detta bör komma till klart uttryck i lagtexten. Huruvida det ska förekomma att föreläggandet att yttra sig ska delges eller inte bör överlämnas till tillsynsmyndigheten att avgöra i det enskilda fallet. Själva beslutet att påföra avgift ska dock delges.

Ett beslut om att påföra en sanktionsavgift rör en enskilds aktörs rättighet och bör därför kunna överprövas av domstol. Då det är frågan om ett förvaltningsbeslut sker överklagandet till förvaltningsrätt. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

# 11 Blankettstraffbud

**Kommitténs förslag:** Både krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller s.k. blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, vilka fylls ut genom föreskrifter meddelade av Tullverket, av ISP respektive av SSM. Då det är oklart om de aktuella straffbuden kan fyllas ut av myndighetsföreskrifterna på sätt som sker bör straffbuden åtgärdas.

Åtgärdandet genomförs dels på det sättet att straffsanktionen ersätts av sanktionsavgift i vissa blankettstraffbud, dels på det sättet – beträffande det straffbud som behåller fängelse i straffskalan – att den utfyllande föreskriften får meddelas av regeringen istället för av förvaltningsmyndighet under regeringen.

## 11.1 Inledning

Det kan konstateras att straffbestämmelserna i krigsmateriellagen och PDA-lagen är så kallade *blankettstraffbud*. Detta innebär att den enskilda straffbestämmelsen inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart. För att få tillräcklig information därom måste brottsbeskrivningen fyllas ut genom hänvisning till en primär regel som återfinns på ett annat ställe i regelverket. Hänvisningen görs då antingen till en regel i samma författning eller till en regel i en separat författning eller föreskrift. I krigsmateriellagen görs hänvisningarna i huvudsak till regler i samma lag, medan PDA-lagen huvudsakligen hänvisar till rådets förordning (EG) nr 428/2009. Blankettstraffbud förekommer i stor utsträckning inom det specialstraffrättsliga området, men även brottsbalken innehåller sådana bestämmelser.

## 11.2 Problemställning

En nackdel med blankettstraffbud är att de generellt sett försvårar läsningen av ett straffbud genom att författningstexten inte anges samlat på ett ställe eller i ett sammanhang. Detta är särskilt påtagligt när, som sker i PDA-lagen, hänvisningen görs till en separat författning. Ett annat problem med blankettstraffbud är att dessa, under vissa förhållanden, kan stå i strid med regeringsformens regler om normgivning. Så kan vara fallet när ett straffbud, med fängelse i straffskalan, fylls ut genom en föreskrift som har meddelats av en myndighet under regeringen eller av en kommun. När så sker får det bl.a. till effekt att fängelse utgår ur den aktuella straffskalan. Det föreligger emellertid inte något absolut förbud mot att fylla ut blankettstraffbud, med fängelse i straffskalan, med myndighets- eller kommunala föreskrifter. Förbudet föreligger endast i de fall där den gärning som straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i den utfyllande föreskriften. Detta kan även uttryckas på det sättet att det föreligger ett förbud mot att en myndighets- eller kommunföreskrift utgör en väsentlig del av straffbestämmelsen i ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan.<sup>1</sup> Så är fallet när det straffbara området helt eller i det väsentliga anges i föreskriften. Straffbudets materiella innehåll framgår således i dessa fall av föreskriften istället för av straffbudet.

Det anses vara i sin ordning att i blankettstraffbud kriminalisera överträdelser av myndighets- eller kommunföreskrift. I dessa fall straffbeläggs nämligen inte den norm som framgår av föreskriften utan i stället straffbeläggs den omständigheten att gärningsmannen bryter mot normen/föreskriften. Gärningsmannens subjektiva uppsåt behöver därvid inte omfatta rekvisiten i den föreskrift dit blankettstraffbudet hänvisar. Däremot ska uppsåtet omfatta att gärningen står i strid med den norm som framgår av föreskriften.

Att i det enskilda fallet avgöra om en utfyllande norm i en myndighetsföreskrift utgör eller inte utgör en del av själva straffbestämmelsen är inte alltid möjligt. Bl.a. på grund av att det sällan (eller aldrig) framgår av vare sig blankettstraffbudet eller av dess förarbeten hur straffbudet och föreskriften är tänkta att uppfattas i

---

<sup>1</sup> Se bl.a. NJA 2005 s. 33, NJA 2006 s. 293 och NJA 2008 s. 567 samt lagsrådets yttranden i prop. 2011/12:59, s. 71 ff och prop. 2011/12:109, s. 72 ff.

nämnda avseende.<sup>2</sup> För att skapa tydlighet och förutsägbarhet finns det, som Straffrättsanvändningsutredningen anført, skäl att åtgärda blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut genom föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen eller av kommuner.<sup>3</sup> I de fall där det är uppenbart att blankettstraffbudet är tillåtet kan ett åtgärdande dock underlåtas.

Vid den prövning av krigsmateriellagen och PDA-lagen som företagits har frågan om blankettstraffbudens utformning aktualiserats. Kommittén har därför prövat om det förekommer otillåtna blankettstraffbud i regelverket.

### **11.3 Förekommer straffbud som utformats på ett sätt som inte överensstämmer med regeringsformen?**

Både krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut genom föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen, nämligen av Tullverket, av ISP respektive av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Frågan är om dessa blankettstraffbud har utformats på ett otillåtet sätt enligt regeringsformen.

#### **11.3.1 Krigsmateriellagen**

I 27 § första stycket 4 föreskrivs straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen.

---

<sup>2</sup> Jmf. SOU 2013:38, s. 606 f.

<sup>3</sup> SOU 2013:38, s. 607.

## Delegation till Tullverket

### A)

Med stöd av 6 § tredje stycket krigsmateriellagen har regeringen enligt 14 § krigsmaterieförordningen delegerat till Tullverket att meddela föreskrifter om utförsel av vissa handeldvapen med tillhörande ammunition.

Tullverket har med stöd av delegationen utfärdat en föreskrift som reglerar införsel och utförsel av skjutvapen och ammunition.<sup>4</sup> Föreskriften innehåller, såvitt avser utförselsituationen, både kontroll- och ordningsbestämmelser. Huruvida den straffbelagda gärningen ska anses beskriven i blankettstraffbudet eller om denna helt eller i det väsentliga ska anses framgå av föreskriften är oklart. Av föreskriften framgår bl.a. vem, när och på vilket sätt en anmälan om utförsel ska göras. Detta är en omständighet som får anses tala för att föreskriften utgör en del av blankettstraffbudet i och med att den senare får sitt materiella innehåll genom föreskriften. Samtidigt går det att argumentera för att blankettstraffbudet inte straffbelägger de normer som framgår av föreskriften, utan endast straffbelägger överträdelsen av föreskriften som sådan. Dvs. att man bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse i föreskriften, vilken meddelats med stöd av krigsmateriellagen. I det senare fallet är blankettstraffbudet utformat i enlighet med regeringsformen och därmed tillåtet.

Den påvisade osäkerheten kring hur blankettstraffbudet ska förstås gör att detta bör åtgärdas.

### B)

Med stöd av 6 § tredje stycket krigsmateriellagen har regeringen enligt 15 § krigsmaterieförordningen delegerat till Tullverket att meddela föreskrifter om utförsel av krigsmateriel.

Tullverket har med stöd av delegationen utfärdat en föreskrift som bl.a. reglerar när, av vem, avseende vilka uppgifter samt hur en anmälan ska göras till Tullverket vid utförsel av krigsmateriel.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2003:17.

<sup>5</sup> Tullverkets författningssamling TFS 1997:35.

Föreskriften innehåller både kontroll- och ordningsbestämmelser. Huruvida den straffbelagda gärningen ska anses beskriven i blankettstraffbudet eller om denna helt eller i det väsentliga ska anses framgå av föreskriften är oklart. Med beaktande av föreskriftens detaljerade reglering finns det omständigheter som talar för att föreskriften ska anses utgöra en del av blankettstraffbudet. Samtidigt går det att argumentera för att föreskriften inte utgör en del av blankettstraffbudet och att den därmed är tillåten. Osäkerheten kring hur blankettstraffbudet ska förstås gör att detta bör åtgärdas.

### Delegation till Inspektionen för strategiska produkter

Med stöd av 6 a § andra stycket krigsmateriellagen har regeringen enligt 2 b § krigsmaterieförordningen delegerat till ISP att meddela närmare föreskrifter om generella tillstånd.

ISP har med stöd av delegationen utfärdat fem likartade föreskrifter.<sup>6</sup> Föreskrifterna innehåller villkor för användandet av generella tillstånd. Huruvida den straffbelagda gärningen ska anses beskriven i blankettstraffbudet eller om denna helt eller i det väsentliga ska anses framgå av föreskriften är oklart. Beroende på hur blankettstraffbudet i kombination med respektive föreskrift tolkas finns det utrymme för att komma till diametralt olika uppfattning i den frågan. Å ena sidan går det att argumentera för att respektive föreskrift utgör en del av straffbudet i och med att det ger en närmare precisering av hur ett generellt tillstånd får användas. Straffbestämmelsen talar endast om att den som åsidosätter ett ”villkor” som meddelats med stöd av krigsmateriellagen gör sig skyldig till brott. Någon närmare precisering av det straffbara området lämnas inte i straffbestämmelsen. Istället är det ISP:s föreskrifter som utgör straffbestämmelsens materiella innehåll genom att närmare precisera villkoren för användandet av ett

---

<sup>6</sup> Tullverkets författningssamling, TFS 2012:7, 2012:8, 2012:9, 2012:10 och 2012:11. Författningarna skiljer sig åt såtillvida att de träffar olika aktörer och situationer. TFS 2012:7 avser utförsel till en försvarsmakt eller myndighet i ett land inom EES. TFS 2012:8 avser utförsel till en certifierad mottagare i ett land inom EES. TFS 2012:9 avser utförsel till ett land inom EES för demonstration, utvärdering och utställning. TFS 2012:10 avser utförsel till en mottagare i ett land inom EES för underhåll eller reparation. TFS 2012:11 avser utförsel till en mottagare inom EES efter underhåll, reparation eller demonstration i Sverige.

generellt tillstånd; bl.a. anges vem som får använda ett sådant tillstånd och på vilket sätt det får användas. Samtidigt går det att argumentera för att blankettstraffbudet inte straffbelägger de normer som framgår av respektive föreskrift, utan endast straffbelägger överträdelsen som sådan. Dvs. att man åsidosatt ett villkor som meddelats med stöd av krigsmateriellagen. I det senare fallet är blankettstraffbudet utformat i enlighet med regeringsformen och därmed tillåtet.

Även i detta avseende föreligger således en osäkerhet kring hur blankettstraffbudet ska förstås. Osäkerheten gör att blankettstraffbudet bör åtgärdas.

### **11.3.2 Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd**

I 22 § första stycket 1 föreskrivs straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövning enligt rådets förordning eller enligt PDA-lagen. Vidare föreskrivs ansvar för den som lämnar oriktiga uppgifter i en deklARATION som avses i 12 eller 13 § PDA-lagen.

I 22 § första stycket 2 föreskrivs straffansvar för den som åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i EU förordningen eller för den som bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som meddelats med stöd av PDA-lagen.

### **Delegation till Tullverket**

Med stöd av 6 § PDA-lagen har regeringen enligt 11 § PDA-förordningen delegerat till Tullverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan om export eller överföring.

Tullverket har med stöd av delegationen utfärdat en föreskrift med bestämmelser om anmälan vid export och utförsel av PDA.<sup>7</sup> Föreskriften innehåller ordningsbestämmelser, bl.a. rörande vilka uppgifter som en anmälan om utförsel ska innehålla. I likhet med

---

<sup>7</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2000:29.



de ovan genomgångna föreskrifterna är det oklart huruvida den straffbelagda gärningen ska anses beskriven i blankettstraffbudet eller om denna helt eller i det väsentliga ska anses framgå av föreskriften. Det finns av samma skäl som anförts ovan omständigheter som talar för båda uppfattningarna. Osäkerheten kring hur blankettstraffbudet ska förstås gör att detta bör åtgärdas.

## Delegation till Inspektionen för strategiska produkter

A)

Med stöd av 6 § PDA-lagen har regeringen enligt 8 § PDA-förordningen delegerat till ISP att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som en ansökan om tillstånd ska innehålla. ISP har med stöd av delegationen utfärdat sådan föreskrift.<sup>8</sup> Föreskriften innehåller ordningsbestämmelser.

B)

Med stöd av 6 § PDA-lagen har regeringen enligt 8 § PDA-förordningen delegerat till ISP att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som en ansökan om förmedlingstjänster ska innehålla. ISP har med stöd av delegationen utfärdat sådan föreskrift.<sup>9</sup> Föreskriften innehåller ordningsbestämmelser.

C)

Med stöd av 13 § PDA-lagen har regeringen enligt 14 § PDA-förordningen delegerat till ISP att meddela föreskrifter om viss deklarationsskyldighet. ISP har med stöd av delegationen utfärdat sådan föreskrift.<sup>10</sup> Föreskriften innehåller ordningsbestämmelser.

---

<sup>8</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2000:25, vilken uppdaterats genom TFS 2009:13.

<sup>9</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2009:14.

<sup>10</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2000:26, vilken uppdaterats genom TFS 2008:10. Föreskriften innehåller bl.a. även bestämmelse om vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla (4 §). I den delen får delegationen till ISP förstås ha skett med stöd av 6 § PDA-lagen och 8 § PDA-förordningen.

## Bedömning

Huruvida de straffbelagda gärningar som beskrivs i blankettstraffbuden enligt A, B och C ska anses framgå av straffbuden eller om dessa helt eller i det väsentliga istället ska anses framgå av ISPs föreskrifter är oklart. Av samma skäl som anförts ovan finns det nämligen omständigheter som talar för båda uppfattningarna. Blankettstraffbuden bör därför åtgärdas.

## Delegation till Strålsäkerhetsmyndigheten

Med stöd av 6 § PDA-lagen har regeringen enligt 8 a § PDA-förordningen delegerat till SSM att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som en ansökan om tillstånd ska innehålla. SSM har med stöd av delegationen utfärdat sådan föreskrift.<sup>11</sup> Föreskriften innehåller ordningsbestämmelser.

Huruvida den straffbelagda gärningen ska anses beskriven i blankettstraffbudet eller om denna helt eller i det väsentliga ska anses framgå av föreskriften är oklart. Av samma skäl som anförts ovan finns det omständigheter som talar för båda uppfattningarna. Blankettstraffbudet bör därför åtgärdas.

### 11.3.3 Konstateranden

Av genomgången i denna del framgår att det råder oklarhet kring huruvida de blankettstraffbud som fylls ut med nu aktuella föreskrifter från Tullverket, ISP och SSM är förenliga med regeringsformen. Oklarheten bottnar i att det för varje blankettstraffbud finns omständigheter som talar för att den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga framgår av föreskrifterna istället för av straffbudet. Samtidigt går det att argumentera för att de aktuella lagbestämmelserna är så utformade att dessa innehåller den straffbelagda gärningen. Osäkerheten kring om straffbuden utformats på ett tillåtet sätt eller inte gör att de bör åtgärdas.

---

<sup>11</sup> Strålsäkerhetsmyndighetens författningssamling SSMFS 2008:3.

## 11.4 Hur bör blankettstraffbuden åtgärdas?

Ett sätt att åtgärda straffbuden är att utmönstra fängelse ur straffskalan. Ett annat sätt är att låta regeringen, istället för myndigheter under regeringen, utfärda utfyllande föreskrifter till blankettstraffbuden. Ett tredje sätt att åtgärda straffbuden är att helt ersätta den straffrättsliga sanktionen med en annan, administrativ sanktion.

Kommittén har i det föregående föreslagit att både 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 2 PDA-lagen ska bli föremål för en sanktionsväxling innebärande att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift. Genom att den straffrättsliga sanktionen utmönstras från dessa bestämmelser har de åtgärdats.

Vad beträffar 22 § första stycket 1 PDA-lagen är kommitténs förslag att straffsanktioneringen i dess nuvarande form ska kvarstå; straffskalan innehåller fängelse. I syfte att åtgärda straffbestämelsen bör den föreskrift om deklarationsskyldighet som ISP utfärdat<sup>12</sup> istället utfärdas av regeringen. Detta bör komma till uttryck i lagtexten på så sätt att delegationsmöjligheten för regeringen enligt 13 § PDA-lagen utmönstras, vilket medför att 14 § andra stycket PDA-förordningen också utmönstras.

---

<sup>12</sup> Tullverkets författningssamling TFS 2000:26.



## 12 Utökat tillståndskrav

**Kommitténs förslag:** Undantaget från kravet på tillstånd för svenska statliga myndigheter att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel avskaffas (3 § tredje stycket och 4 § tredje stycket krigsmateriellagen). Även undantaget från kravet på tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel för annan avskaffas (4 § fjärde stycket krigsmateriellagen).

### 12.1 Inledning

Kommittén har i uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel. Ett huvudsakligt syfte med exportkontroll av krigsmateriel är att förhindra att sådana produkter hamnar hos fel slutanvändare. Med exportkontroll inom detta område avses alla de prövningar och övervakningsåtgärder som vidtas under produktens hela livscykel – från tillverkning och tillhandahållande inom riket, via gränspassage, till efterkontroll hos mottagaren, inom riket som utanför dess gränser.<sup>1</sup>

En viktig beståndsdel i exportkontrollen av krigsmateriel utgörs av den prövning som föregår att tillstånd ges. En annan viktig del utgörs av den tillsyn som utövas och en tredje utgörs av de sanktioner och andra åtgärder som kan vidtas vid överträdelser. Beståndsdelarna hänger ihop och bidrar alla på sitt sätt till att skapa ett effektivt och ändamålsenligt exportkontrollsystem. Kommittén har i detta delbetänkande fokuserat på frågan om effektivare

---

<sup>1</sup> Begreppet exportkontroll beskriver således en organisation bestående av en uppsättning institutioner. Ordet kan också sägas beskriva en politisk ambition att förhindra att produkterna hamnar i orätta händer eller används på ett oacceptabelt sätt. Jmf. SOU 2005:9, s. 103.

sanktioner inom exportkontrollområdet. En förutsättning för att utfärda en sanktion är att överträdelsen upptäckts. I det avseendet föreligger ett starkt samband mellan tillsyn och sanktion. Beaktat detta samband har kommittén valt att i delbetänkandet även beröra frågan om förbättrade möjligheter för ISP att utöva en löpande tillsyn av aktörernas hantering av krigsmateriel. Kommittén har i denna del fokuserat på frågan om de undantag från tillsyn som följer av 18 § jämförd med 3 och 4 §§ krigsmateriellagen. Närmare bestämt om undantagen ska finnas kvar eller avskaffas. Frågan har delvis berörts av KRUT-utredningen<sup>2</sup>, vars förslag i denna del inte föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

Kommittén kommer i sitt slutbetänkande att återkomma till frågan om tillsynsverksamheten enligt krigsmateriellagen och hur denna kan förbättras.

## 12.2 Gällande rätt

Enligt 3 § och 4 § krigsmateriellagen är vissa statliga myndigheter jämte vissa andra aktörer undantagna från kravet på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel. Av 18 § krigsmateriellagen följer att den som inte behöver tillstånd enligt 3 § eller 4 § inte heller står under ISP:s tillsyn. Som framgår i det följande föreslår kommittén att åsyftade aktörer fortsättningsvis ska omfattas av samma tillståndskrav och vara föremål för samma tillsyn som övriga aktörer.

### Tillverkning

Krav på tillstånd för att tillverka krigsmateriel infördes den 1 juli 1935 för privata aktörer.<sup>3</sup> Från tillståndskravet undantogs inledningsvis kronans fabriker, verkstäder eller förråd. 1989 gjordes en förändring avseende undantaget för statliga tillverkare. Förändringen innebar att fortsättningsvis skulle även statliga myndigheter som är affärsverk behöva tillstånd för att få tillverka krigsmateriel.

---

<sup>2</sup> SOU 2005:9, kapitel 11.

<sup>3</sup> Kungl. Maj:ts förordning (1935:395) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.

Förändringen motiverades av att den verksamhet som affärsverken<sup>4</sup> bedrev var så pass snarlik den verksamhet som bedrevs av enskilda bolag att det inte fanns något bärande skäl att undanta dessa från den kontroll och tillsyn som följde på tillståndskravet. Beträffande övriga statliga myndigheter som tillverkade krigsmateriel<sup>5</sup> var verksamheten i huvudsak inriktad på den svenska försvarsmakten. Någon egentlig tillverkning för allmän försäljning förekom inte hos dessa myndigheter. Med hänsyn till karaktären av den verksamhet som bedrevs hos dessa statliga myndigheter fanns det enligt föredragande statsrådet inget skäl att dessa skulle omfattas av tillståndskravet. Om utvecklingen emellertid skulle visa att verksamheten vid de statliga myndigheterna fick ett större mått av kommersiell inriktning var statsrådet beredd att ta upp frågan på nytt.<sup>6</sup> Undantaget från tillståndskrav för tillverkning för statliga myndigheter som inte är affärsverk bibehölls vid införandet av gällande krigsmateriellag (3 § tredje stycket).

### Tillhandahållande

Per den 1 juli 1949 infördes i tillverkningsförordningen<sup>7</sup> krav på tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel. Med tillhandahållande av krigsmateriel avsågs bl.a. försäljning och utbudande av krigsmateriel. Statliga myndigheter undantogs från tillståndskravet. Tillstånd krävdes inte heller för privata aktörer som t.ex. tillhandahöll krigsmateriel m.m. till svenska statliga myndigheter. Införandet av tillståndskrav för tillhandahållande syftade till att ge Kungl. Maj:t ökade befogenheter att anordna kontroll över handeln med krigsmateriel.<sup>8</sup>

1989 kom även statliga myndigheter som är affärsverk att behöva tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel. Förändringen motiverades av att dessa myndigheter bedrev en verksamhet som var så snarlik den verksamhet som bedrevs av enskilda bolag att det inte fanns något bärande skäl att undanta affärsverken från den

---

<sup>4</sup> I propositionen angavs särskilt den statliga FFV-koncernen, med ett tjugofemtal rörelse-drivande dotterbolag i och utom Sverige. Prop. 1988/89:133, s. 6.

<sup>5</sup> I propositionen angavs FMV, FOA (nuvarande FOI) och flygtekniska försöksanstalten.

<sup>6</sup> Prop. 1988/89:133, s. 5 ff.

<sup>7</sup> Kungl. Maj:ts förordning (1935:395) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.

<sup>8</sup> Prop. 1949:160.

kontroll och tillsyn som följde av tillståndskravet. Beträffande övriga inom området verksamma statliga myndigheter var deras verksamhet i huvudsak inriktad på att understödja Försvarmakten. Enligt föredragande statsrådet fanns det på grund av detta inget skäl att tillståndskravet skulle omfatta myndigheterna. Om det skulle visa sig att dessa statliga myndigheter i framtiden i större utsträckning skulle syssla med kommersiell verksamhet var statsrådet emellertid beredd att ta upp frågan på nytt.<sup>9</sup> Undantaget från tillståndskrav för tillhandahållande för statliga myndigheter som inte är affärsverk bibehölls vid införandet av gällande krigsmaterielag (4 § tredje stycket).

I gällande krigsmateriellag har definitionen av vad som inbegrips i begreppet tillhandahållande utökats till att inkludera försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling (2 §).

Förutom statliga myndigheter är även vissa andra aktörer enligt krigsmateriellagen (4 § fjärde stycket) undantagna från tillståndskravet för tillhandahållande av krigsmateriel. Dessa kan inordnas i följande grupper:

#### *Tillhandahållande till svenska statliga myndigheter*

En verksamhet som tillhandahåller krigsmateriel till en svensk statlig myndighet behöver inte tillstånd för detta.

#### *Tillhandahållande till tillverkare med tillverkningstillstånd*

En verksamhet som tillhandahåller krigsmateriel till en tillverkare som i sig har tillstånd att tillverka materielen i fråga behöver inte tillstånd för detta.

---

<sup>9</sup> Prop. 1988/89:133, s. 5 ff.



*Innehavare av tillverkningstillstånd som tillhandahåller*

- En innehavare av ett tillverkningstillstånd behöver inte ha tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet.
- En innehavare av ett tillverkningstillstånd behöver inte ha tillstånd för att tillhandahålla uppfinning avseende krigsmateriel eller metod för att framställa sådan materiel eller av tekniskt bistånd till en svensk statlig myndighet eller till en tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet eller det tekniska biståndet gäller.

## 12.3 Problemställning och förslag

### 12.3.1 Statliga myndigheter (tillverkning och tillhandahållande)

Som berörts ovan är en konsekvens av att vissa statliga myndigheter – främst FMV, FOI och FXM – är undantagna från tillståndskravet för tillverkning och tillhandahållande att dessa inte omfattas av ISP:s löpande tillsyn. Endast i de fall berörda myndigheter avser föra ut krigsmateriel från Sverige eller lämna tekniskt bistånd till någon utanför Sverige behöver de som huvudregel tillstånd.

Avsaknaden av den löpande tillsynen från ISP:s sida medför att det inte finns någon komplett bild av de objekt som hanterar krigsmateriel i Sverige och vad det är för materiel som hanteras. Undantaget från tillståndskravet medför också att myndigheterna i fråga, utan insyn från annan, kan tillverka krigsmateriel men också fritt sälja, låna ut, förmedla etc. krigsmateriel som befinner sig i Sverige till någon här i landet.<sup>10</sup> En omständighet som i sig framstår som tveksam eftersom det därvid kan uppstå en diskrepans mellan den bedömning som ISP skulle ha gjort – om ISP prövat frågan om tillverkning/tillhandahållande – och den bedömning som den aktu-

---

<sup>10</sup> Kommittén bedömer att det är en handfull myndigheter som tillhandahåller/kan komma att tillhandahålla krigsmateriel: FMV, FOI, FXM, Försvarsmakten, MSB, Polisen och Tullverket. Ett fåtal av dessa sysslar även med tillverkning/kan komma att tillverka krigsmateriel.

ella myndigheten<sup>11</sup> gör. Det går även att ifrågasätta om det finns ett reellt behov av att undanta de aktuella statliga myndigheterna från kravet på tillstånd för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel.

Därutöver kan konstateras att de krav på egenfinansiering av verksamheten som över tiden i allt större utsträckning lagts på vissa försvarsmyndigheter medför att dessa kommit att bedriva verksamhet som är att betrakta som kommersiell. En omständighet som i sig med styrka talar för att verksamheten bör vara tillståndspliktig. De massmediala affärer<sup>12</sup> som berört vissa försvarsmyndigheter under de senaste åren tydliggör också i sig behovet av att det sker en kontinuerlig uppföljning av myndigheternas verksamhet inom berört område.

Kommitténs sammantagna bedömning är att det saknas bärande skäl för att undanta statliga myndigheter från tillståndskravet enligt 3 och 4 §§ krigsmateriellagen. Undantagen bör därför avskaffas.

### 12.3.2 Övriga aktörer (tillhandahållande)

Undantaget enligt 4 § fjärde stycket krigsmateriellagen är relativt omfattande. Bestämmelsen är dock delvis otydlig, inte minst beträffande dess faktiska omfång, vilket kan skapa osäkerhet hos berörda aktörer. Av bestämmelsen framgår t.ex. att ett företag som tillhandahåller krigsmateriel till en statlig myndighet eller till en aktör som har tillstånd att tillverka den materiel som tillhandahållandet avser är undantaget från tillståndskravet. Om företaget i fråga även tillhandahåller materielen till någon annan än nu angivna mottagare inom landet måste företaget dock ha tillstånd.<sup>13</sup> Huruvida företaget behöver tillstånd eller inte blir således avhängigt av olika yttre faktorer, som inte direkt är kopplade till företaget i fråga. Den osäkerhet som detta skapar hos berörda rimmar illa med Sveriges ambition att framstå som ett ledande land i arbetet med att kontrollera krigsmaterielområdet.

En konsekvens av att tillstånd inte behövs under vissa förutsättningar för att tillhandahålla krigsmateriel är att krigsmateriel

---

<sup>11</sup> FMV, FOI, FXM, Försvarsmakten, MSB, Polisen och Tullverket.

<sup>12</sup> Bl.a. uppförandet av en vapenfabrik i Saudiarabien och frågan om utförsel av ett beräkningsprogram till Kina.

<sup>13</sup> Prop. 1991/92:174, s. 69 f.

därmed kan förflyttas mellan aktörer inom riket, utan kännedom hos bl.a. ISP. En situation som framstår som mindre lämplig och som även den rimmar illa med Sveriges ambition att kontrollera krigsmateriel. Att ISP såsom kontrollmyndighet har en god kännedom om de företag som bedriver verksamhet som omfattar krigsmateriel torde utgöra en viktig förutsättning för att myndigheten ska kunna upprätthålla en god exportkontroll.

Kommittén anser att det gällande undantaget för tillhandahållande är tveksamt samt att bestämmelsen som sådan är otydlig. Enligt kommitténs förmenande är det önskvärt att regelverket är enkelt och tydligt samt att kontrollen inom krigsmaterielområdet är så pass omfattande som möjligt. Det förefintliga undantaget för tillhandahållande bör därför avskaffas. En konsekvens av detta blir att det införs ett generellt krav på tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel inom riket.<sup>14</sup>

Den föreslagna förändringen kommer att medföra en viss ökad administrativ börda för såväl ISP som berörda företag – särskilt för de företag som i dag har tillverkningsstillstånd och som genom förslaget även kommer att behöva tillhandahållandetillstånd. Fler tillstånd kommer således att behöva sökas och ISP kommer att behöva hantera och pröva dessa. Kommitténs bedömning är dock att den föreslagna förändringen i flertalet fall inte bör medföra någon påtaglig ytterligare administrativ börda. T.ex. torde det vara möjligt att låta prövningen av tillverknings- och tillhandahållandetillstånden ske inom ramen för ett och samma ärende.

Ett annat skäl till varför undantaget från kravet på tillhandahållandetillstånd bör avskaffas för de företag som har tillverkningsstillstånd är risken för att tillverkningsstillstånden annars får ett bredare omfång än som är nödvändigt. Orsaken till detta står att finna i det faktum att företagen i fråga kan tänkas behöva tillhandahålla materiel som de själva inte producerar. En situation som torde bli allt vanligare i takt med att företagen internationaliseras. T.ex. är det tänkbart att i Sverige verksamma företag, vilka ingår i globala koncerner, kan komma att tillhandahålla krigsmateriel som produceras utomlands av andra företag i koncernen.

---

<sup>14</sup> Från detta krav kan regeringen enligt 4 § femte stycket krigsmateriellagen meddela undantag. Undantagen kan omfatta handel med skjutvapen som regleras i vapenlagen samt hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Genom att införa ett krav på tillhandahållandetillstånd för de företag som har ett tillverkningstillstånd behöver det sistnämnda inte ges ett större omfång än nödvändigt. Eftersom tillhandahållandetillståndet inte behöver korrespondera med tillverkningstillståndet är det möjligt att de olika tillstånden ger företaget rätt att hantera olika typer av krigsmateriel inom ramen för de olika tillstånden. Därigenom blir det också tydligare vilken verksamhet som företaget i fråga faktiskt bedriver.

## 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Kommitténs förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015. De föreskrifter regeringen föreslås meddela med anledning av kommitténs förslag bör träda i kraft per samma dag som lagändringarna.

De föreslagna förändringarna medför inte något behov av övergångsbestämmelse.

### **Ikraftträdande**

Det är angeläget att så snart det är möjligt förändra sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen så att detta blir mer tillämbart. Det är vidare angeläget att så snart det är möjligt att låta statliga myndigheter och övriga aktörer – som i dag är befriade från krav på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel – omfattas av ISP:s löpande tillsyn. Föreslagna förändringar bör därför genomföras så snart det kan ske. Beaktat remissförfarande och den beredning som görs på regeringskansliet och i riksdagen avseende ett lagstiftningsärende bedömer kommittén att lagändringarna kan träda i kraft per halvårsskiftet nästa år.

Utöver föreslagna lagändringar har kommittén föreslagit att regering ska utfärda föreskrifter i förordningsform – för att därigenom åtgärda ett blankettstraffbud samt för att meddela närmare föreskrifter om sanktionsavgift. Bl.a. vilka belopp som bör utgå för respektive förseelse –. Dessa föreskrifter bör träda i kraft samtidigt som lagändringarna.

## Övergångsbestämmelse

Sanktionsväxlingen från straff till sanktionsavgift medför inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser. Inte heller i övrigt medför sanktionsväxlingen – innebärande en ökad användning av administrativa sanktioner – något behov av övergångsbestämmelser.

Innebörden av att den straffrättsliga sanktionen utmönstras och ersätts av sanktionsavgift i några av ansvarsbestämmelserna är att det personliga straffansvaret upphör. För det fall ett brott begås före lagändringarna träder i kraft, men att detta prövas först efter ikraftträdandet vill kommittén erinra om bestämmelsen i 5 § andra stycket promulgationslagen till brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska den nya lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff.

Beträffande förslaget att utmönstra undantaget från kravet på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel medför inte heller detta något behov av övergångsbestämmelser. Kommitténs förslag innebär att alla de som i dag är undantagna från tillståndskravet för att tillverka (vissa statliga myndigheter) och att tillhandahålla (vissa statliga myndigheter och vissa övriga aktörer) efter lagförslagets ikraftträdande måste ha tillstånd för detta. För de företag etc. som i dag har tillverkningsstillstånd och som enligt gällande ordning får tillhandahålla krigsmateriel med stöd av det tillståndet innebär förslaget ett administrativt merarbete för såväl ISP som företagen ifråga. Alternativet till att kräva att dessa företag i närtid sökte tillhandahållande tillstånd, vore att låta deras nuvarande tillverkningsstillstånd även framgent anses omfatta tillstånd att tillhandahålla. Ansökan om tillhandahållandetillstånd skulle då inte behöva sökas förrän dess att det nuvarande tillverkningsstillståndet löpte ut – vilket kan ligga flera år framåt i tiden. Beaktat att ett av syftena med förslaget är att skapa klarhet och tydlighet avseende vilka aktörer som gör vad vid hanteringen av krigsmateriel är det önskvärt att samtliga aktörer omfattas av förändringen. Det finns därför inte skäl att undanta vissa aktörer från detta krav p.g.a. det administrativa merarbete som annars uppkommer.

## 14 Konsekvensbeskrivning

### 14.1 Uppdraget

Kommitténs utredningsuppdrag i denna del består av att pröva om gällande straffrättsliga sanktioner i krigsmateriellagen och i PDA-lagen ska ersättas av sanktionsavgift och andra administrativa sanktioner. Uppdraget beskrivs närmare i kapitel 2.

Vid den genomgång av bestämmelserna i krigsmateriellagen och i PDA-lagen har kommittén blivit uppmärksam på att det föreligger oklarheter rörande vissa blankettstraffbud, med fängelse i straffskalan, som fylls ut av föreskrifter meddelade av Tullverket, ISP respektive av SSM. Kommittén har därför prövat i vad mån dessa straffbud ska åtgärdas eller inte. Vidare har kommittén prövat om de undantag från tillståndskravet att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel som omfattar vissa statliga myndigheter samt andra aktörer bör avskaffas.

### 14.2 Kommitténs förslag

#### *Sanktionsväxling*

Kommittén föreslår att det sker en sanktionsväxling i krigsmateriellagen och i PDA-lagen. Sanktionsväxlingen innebär dels att vissa straffsanktioner ersätts av sanktionsavgift, dels att andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift tillämpas i ökad utsträckning.

### *Blankettstraffbud*

Kommittén föreslår att blankettstraffbud i 27 § krigsmateriellagen och i 22 § PDA-lagen åtgärdas då det är oklart huruvida dessa, genom utfyllnaden av myndighetsföreskrifter, är tillåtna enligt regeringsformen. Åtgärdandet genomförs dels på det sättet att ett par av bestämmelserna blir föremål för sanktionsväxling innebärande att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift, dels på det sättet – beträffande blankettstraffbud som behåller fängelse i straffskalan – att den utfyllande föreskriften meddelas av regeringen istället för av en förvaltningsmyndighet under regeringen.

### *Utvidgat tillståndskrav*

Kommittén föreslår att det generella undantag från tillståndskravet för vissa statliga myndigheter att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel avskaffas. Kommittén föreslår vidare att det undantag från tillståndskravet för vissa övriga aktörer att tillhandahålla krigsmateriel också avskaffas.

## **14.3 Vilka berörs av förslaget**

Förslagen påverkar i första hand tillstånds- och tillsynsmyndigheterna enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen: ISP respektive SSM. Förslaget påverkar vidare de företag och andra aktörer som hanterar kontrollerade produkter och tekniskt bistånd avseende sådana. Förslaget påverkar även de statliga myndigheter som i dag är undantagna från kravet på tillstånd för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel. Rättsväsendets myndigheter påverkas också i viss mån av förslaget.

## **14.4 Konsekvenser för staten**

### **14.4.1 Kontrollmyndigheterna**

Förslaget bedöms medföra merarbete för ISP och SSM. Merarbetet består för ISP:s del bl.a. av att fler tillståndsansökningar behöver prövas i och med avskaffandet av vissa undantag från tillståndskravet rörande tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel.



Att objekt som inte tidigare omfattats av tillstånd nu åläggs sådana innebär vidare att ISP kommer att utöva löpande tillsyn över dessa objekt. Även i det avseendet tillkommer merarbete. Merarbetet för ISP därutöver samt för SSM består bl.a. av en ökad administration då de föreslagna administrativa sanktionerna används. Detta merarbete bör dock minska över tiden i takt med att myndigheterna utvecklar sina rutiner. Att vissa straffrättsliga sanktioner utgår innebär att tillsynsmyndigheterna i den delen inte behöver upprätta åtalsanmälningar vid överträdelser. Detta förhållande bedöms dock inte innebära någon besparing för myndigheterna eftersom förekomsten av åtalsanmälningar hitintills varit ytterst begränsad.

Kommittén har bedömt att det merarbete som härigenom uppkommer för ISP motsvarar två årsarbetskrafter. Merarbetet för SSM beräknas motsvara en halv årsarbetskraft. Beaktat de arbetsuppgifter som är aktuella torde det i första hand röra sig om juridisk kompetens som myndigheterna behöver. Att det tillkommande arbetet är extra omfattande för ISP beror bl.a. på att ISP får mycket merarbete genom att fortsättningsvis utöva tillsyn över de aktuella statliga myndigheterna – bl.a. FOI och FMV som vardera består av fler än ett tusen anställda. Att jämföra med ISP som består av ett drygt 20-tal anställda, varav en årsarbetskraft arbetar med tillsyn.

Frågan är vem som slutligen ska stå kostnaden för det merarbete som uppkommer med anledning av förslaget. Både ISP:s och SSM:s verksamhet är i dag till stora delar avgiftsfinansierad. Enligt kommitténs förmenande bör den ordningen bestå beträffande det merarbete som är hänförligt till företag och privata aktörer. Vad beträffar det merarbete som tillkommer ISP p.g.a. att de även har att hantera statliga myndigheter bör den kostnaden finansieras genom det statsfinansiella anslaget.

#### 14.4.2 Rättsväsendet

Förslaget att vissa överträdelser, som tidigare kunde beivras straffrättsligt, fortsättningsvis ska beivras genom sanktionsavgift innebär att polis, åklagare och allmänna domstolar inte längre behöver hantera dessa överträdelser. Eftersom dessa institutioner hitintills

inte, annat än i undantagsfall, behandlat de överträdelser som nu är i fråga innebär förslaget ingen förväntad besparing hos dessa. Däremot kan förväntas att förvaltningsdomstolarna får ett ökat antal ärenden avseende sanktionsbeslut och andra administrativa sanktioner som meddelas av ISP respektive av SSM. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning som den som ålagts en sanktionsavgift eller annan administrativ sanktion kommer att överklaga det beslutet. Det är dock högst troligt att antalet ärenden som förvaltningsdomstolarna kommer att hantera är större än det antalet mål som de allmänna domstolarna hitintills handlagt avseende överträdelser mot krigsmateriellagen och PDA-lagen.

Antalet ärenden som tillkommer för förvaltningsdomstolarna är avhängigt av bl.a. omfattningen av ISP:s och SSM:s tillsynsverksamhet. Ju mer omfattande tillsynsverksamheten är desto fler överträdelser kan förväntas bli upptäckta och administrativt sanktionerade, vilket i sin tur kan förväntas medföra ett ökat antal ärenden hos förvaltningsdomstolarna. Hur pass betungande denna extra arbetsbörda blir för förvaltningsdomstolarna är också svår att förutse då detta är beroende av flera olika parametrar. En sådan är huruvida klagande påkallar muntlig förhandling inför domstolen eller inte.

Oaktat hur stor den tillkommande arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna torde den merkostnad denna medför vara större än den besparing som staten gör på att de aktuella överträdelserna inte längre hanteras av polis, åklagare och allmänna domstolar. En samlad bedömning ger därför vid handen att förslaget, i vart fall på kort sikt, medför extra kostnader för rättsväsendet som sådant. Om utvecklingen inom detta tillsynsområde blir likvärdig med den utveckling som skett inom andra tillsynsområden där lagstiftaren infört sanktionsavgift, kan dock med tiden förväntas en förbättrad regel efterlevnad hos aktörerna. En sådan utveckling skulle på sikt kunna minska den tillkommande arbetsbördan.

## 14.5 Konsekvenser för företag och enskilda

Föreslagen sanktionsväxlingen innebär inga nya skyldigheter för företag och andra juridiska personer. För de aktörer som följer lagstiftningen medför förslaget heller inga kostnader. För de aktörer som blir föremål för någon administrativ sanktion medför

förslaget dock ökade kostnader. Ett av syftena med sanktionsväxlingen är att förebygga framtida överträdelser genom att aktörerna i fråga satsar tillräckliga resurser på exportkontrollen. Det syftet bedöms lättare uppnås när alternativkostnaden som aktörerna riskerar att få betala vid överträdelse ökar.

Förslaget att det ska bli tillståndspliktigt att tillhandahålla krigsmateriel för de aktörer som i dag inte behöver sådant tillstånd innebär ett administrativt merarbete för dessa. Däri ligger en ökad kostnad. Förslaget innebär även en ökad kostnad för aktörerna i och med att ISP:s verksamhet i denna del är avgiftsfinansierad. Kostnaden i denna del torde dock gå att minimera i vissa fall, exempelvis om prövningen av tillverknings- och tillhandahållande-tillståndet kan ske inom ramen för ett och samma ärende.

Förslaget förväntas inte påverka enskilda personer annat än sådana personer som bedriver verksamhet innebärande att man hanterar kontrollerade produkter eller tekniskt bistånd av sådana. Dessa personer kan förväntas erhålla samma konsekvenser som företag och andra juridiska personer.

## **14.6 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet**

En ökad användning av administrativa sanktioner medför en ökad möjlighet att sanktionera överträdelser av krigsmaterielagen och PDA-lagen. Risken att drabbas av en sanktion ökar således genom förslaget, vilket kan förväntas medföra en bättre regelefterlevnad hos aktörerna. Denna uppnås bl.a. genom att aktörerna i fråga satsar ökade resurser på sin exportkontroll, vilket i sig minskar risken för överträdelser. Även den omständigheten att fler aktörer – genom avskaffandet av undantaget från tillståndskravet – föreslås omfattas av ISP:s tillsyn bör medföra en ökad satsning på exportkontroll hos dessa och därmed förbättrad regelefterlevnad.

På ett övergripande plan kan förslaget således förväntas ha en brottsförebyggande effekt.



## 15 Författningskommentar

### 15.1 Förslaget till lag om ändring i lag (1992:1300) om krigsmateriel

#### 3 §

Upphävandet av bestämmelsens tredje stycke innebär att statliga myndigheter behöver ha tillstånd för att tillverka krigsmateriel. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.3.

#### 4 §

Upphävandet av bestämmelsens tredje och fjärde stycke innebär att tillståndskravet för tillhandahållande av krigsmateriel blir generellt gällande. Utöver att kravet kommer att omfatta statliga myndigheter kommer även andra aktörer, vilka i dag är tillståndsbefriade, att behöva tillstånd. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.3.

#### 11, 12 och 17 §§

Den ändrade lydelsen i dessa bestämmelser följer av att undantagen från krav på tillstånd i 3 § och 4 § för statliga myndigheter jämte vissa andra aktörer har avskaffats.

#### 15 a §

Ett nytt andra stycke har införts som förtydligar när den uppgift som föreskrivs om i första stycket ska lämnas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.5.1.

## 16 §

Ett nytt fjärde stycke har införts i bestämmelsen. Av detta framgår att ISP kan meddela en varning vid ett mindre allvarligt åsidosättande av lagen eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som meddelats med stöd av lagen. Varning utgör en ny administrativ sanktion som införs i lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

## 20 b §

I bestämmelsen har det införts en skrivning som förtydligar att det är regeringen som föreskriver när en sådan underrättelse som anges i bestämmelsen ska lämnas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.5.1.

## 20 c §

I bestämmelsen har det införts ett förtydligande av när en sådan uppgift som anges i bestämmelsen ska lämnas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.5.1.

## 23 a §

I bestämmelsen som rör möjligheten till överklagande har lagts till att beslut om vitesföreläggande, varning och sanktionsavgift kan överklagas hos förvaltningsdomstol. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.1, 8.3.2 och 10.5.4.

## 27 §

Delar av bestämmelsen föreslås bli föremål för sanktionsväxling. De beteenden som fortsättningsvis föreslås sanktioneras genom sanktionsavgift istället för genom straffrättsliga sanktioner har tagits bort från bestämmelsen och förts över till 28 a §. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.4.2.

## 28 §

I bestämmelsen har införts en skrivning om att en straffrättslig sanktion inte ska utgå ifall gärningen beivrats administrativt. Tillägghet är föranlett av att dubbelbestraffning inte ska förekomma. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.4.

## 28 a §

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen införs sanktionsavgift som administrativ sanktion i krigsmateriellagen. I första stycket anges att regeringen bestämmer det avgiftsbelopp som ska utgå för respektive förseelse samt de hänsyntaganden regeringen därvid har att göra. I andra stycket anges de beteenden som ska beivras genom sanktionsavgift. Frågan har behandlats i avsnitt 9.4.2 och 10.2.

## 28 b §

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen tydliggörs att sanktionsavgift inte ska ådömas någon för en gärning som beivrats genom en annan administrativ sanktion. Bestämmelsen är föranledd av att dubbelbestraffning inte ska förekomma. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.4.

## 28 c §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att en sanktionsavgift kan sättas ned helt eller delvis. Bestämmelsen har tillkommit av rättssäkerhetsskäl då sanktionsavgift ska utgå enligt principen om strikt ansvar. Jämningsmöjligheten finns också för att motverka obilliga resultat. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.4.

## 28 d §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att det är ISP som beslutar om sanktionsavgift och att före så sker ska den som berörs av avgiften ges möjlighet att yttra sig däröver. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.1 och 10.5.4.

## 28 e §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Delgivning ska ske för att säkerställa att den avgiftsskyldige får del av beslutet. Att delgivning skett är en förutsättning för verkställighet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 28 f §

Paragrafen är ny.

Paragrafen redogör för betalningsfrist och förutsättningar för verkställighet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 28 g §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att möjligheten att påföra en sanktionsavgift preskriberas om inte den som anspråket riktas mot givits tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde alternativt upphörde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3.

## 28 h §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att möjligheten att verkställa en beslutad sanktionsavgift preskriberas fem år efter det att avgiftsbeslutet vunnit laga kraft. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3.



## 28 i §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att en sanktionsavgift ska återbetalas om betalningsansvaret upphävt. Ränta ska lämnas på det beloppet som återbetalas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 28 j §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. sättet för betalning av sanktionsavgift. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 28 k §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en möjlighet för ISP att inom ramen för sin tillsynsverksamhet utfärda förelägganden. Dessa ska alltid förenas med vite. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.1.

## **15.2 Förslaget till lag ändring i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd**

### 8 §

I paragrafen reglerades tidigare vilka begränsningar som gällde för tillstånd till utförelse av använt kärnbränsle. Bestämmelsen upphävdes i juni 2009 då den var överflödigt i och med att den begränsning som föreskrevs följde av annan författning. Paragrafen föreslås nu åter komma till användning.

Paragrafen föreskriver att ISP och SSM i sin tillståndsverksamhet kan meddela vissa föreskrifter. Denna föreskrivningsrätt förbättrar myndigheternas tillsynsverksamhet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.3.

En särskild fråga är på vilken plats som bestämmelsen bör föras in i PDA-lagen. Beaktat att bestämmelsen är kopplad till

tillståndsprövningen vore det naturligt att placera den i direkt anslutning till 4 § PDA-lagen, vilken berör tillståndsprövningen. Emellertid finns det redan flera paragrafer i direkt anslutning till 4 §, nämligen 4 a–4 d §§. Eftersom det saknas skäl att härvid ta ett samlat grepp om PDA-lagen lämnas inget förslag till en mer genomgripande förändring av befintliga paragrafnummer. Kommittén förordar istället att den nya bestämmelsen placeras i så nära anslutning till 4 § som är möjligt. En lämplig placering därvid är 8 §.

### 11 §

Ett nytt tredje stycke har införts i bestämmelsen av vilket framgår att ISP eller SSM kan meddela en varning vid ett mindre allvarligt åsidosättande av en föreskrift i förordning (EG) 428/2009 eller en föreskrift som meddelats med stöd av förordningen eller med stöd av PDA-lagen. Varning utgör en ny administrativ sanktion som införs i lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

### 13 §

I bestämmelsen har tagits bort regeringens möjlighet att delegera uppgiften att lämna närmare föreskrifter rörande deklaration. Förändringen är motiverad av att det är tveksamt om det blankettstraffbud som fylls ut genom myndighetsföreskriften, genom utfyllandet, står i överensstämmelse med regeringsformens regler om normgivning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.

I bestämmelsen har vidare gjorts en redaktionell justering genom att ordet ”skall” har ersatts av ordet ”ska”.

### 22 §

Delar av bestämmelsen föreslås bli föremål för sanktionsväxling. De beteenden som fortsättningsvis föreslås sanktioneras genom sanktionsavgift istället för genom straffrättsliga sanktioner har tagits bort från bestämmelsen och förts över till 22 b §. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.4.3.

## 22 a §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen har införts en skrivning om att en straffrättslig sanktion inte ska utgå ifall gärningen beivrats administrativt. Tillägghet är föranlett av att dubbelbestraffning inte ska förekomma. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.4.

## 22 b §

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen införs sanktionsavgift som administrativ sanktion i PDA-lagen. I första stycket anges att regeringen bestämmer det avgiftsbelopp som ska utgå för respektive förseelse samt de hänsyntaganden regeringen därvid har att göra. I andra stycket anges de beteenden som ska beivras genom sanktionsavgift. Frågan har behandlats i avsnitt 9.4.3 och 10.2.

## 22 c §

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen tydliggörs att sanktionsavgift inte ska ådömas någon för en gärning som beivrats genom en annan administrativ sanktion. Bestämmelsen är föranledd av att dubbelbestraffning inte ska förekomma. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.4.

## 22 d §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att en sanktionsavgift kan sättas ned helt eller delvis. Bestämmelsen har tillkommit av rättssäkerhetsskäl då sanktionsavgift ska utgå enligt principen om strikt ansvar. Jämningsmöjligheten finns också för att motverka obilliga resultat. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.4.

## 22 e §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att det är tillsynsmyndigheterna som inom sina respektive områden beslutar om sanktionsavgift i de flesta fall och att före så sker ska den som berörs av avgiften ges möjlighet att yttra sig däröver. ISP står explicit upptagen i lagtexten medan den andra tillsynsmyndigheten, SSM, inte gör det. Orsaken härtill är att SSM inte nämns i övrigt i lagtexten utan endast i förordningen. Förordningen bör förtydligas härvidlag. Som kommittén uppfattat är det för närvarande inte aktuellt att överföra det tillsynsområde, kärnämnen m.m., som åligger SSM att utöva tillsyn över till någon annan. För det fall regeringen anser att rådande förhållande ska bestå föreslår kommittén att även SSM:s namn skrivs ut direkt i lagtexten, istället för att som nu endast i förordningen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.1 och 10.5.4.

## 22 f §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Delgivning ska ske för att säkerställa att den avgiftsskyldige får del av beslutet. Att delgivning skett är en förutsättning för verkställighet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 22 g §

Paragrafen är ny.

Paragrafen redogör för betalningsfrist och förutsättningar för verkställighet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 22 h §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att möjligheten att påföra en sanktionsavgift preskriberas om inte den som anspråket riktas mot givits tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde alternativt upphörde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3.

## 22 i §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att möjligheten att verkställa en beslutad sanktionsavgift preskriberas fem år efter det att avgiftsbeslutet vunnit laga kraft. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3.

## 22 j §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att en sanktionsavgift ska återbetalas om betalningsansvaret upphävs. Ränta ska lämnas på det beloppet som återbetalas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 22 k §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. sättet för betalning av sanktionsavgift. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2.

## 24 §

Skrivningarna i bestämmelsen är nya. Den tidigare skrivningen i 24 § har helt utgått och ersatts av nu föreslagen skrivning. Den föreslagna skrivningen innefattar den situation som tidigare reglerades i 24 §.

Genom bestämmelsen införs en möjlighet för ISP respektive för SSM att inom ramen för sin tillsynsverksamhet utfärda förelägganden. Dessa ska alltid förenas med vite. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.1.

I likhet med 22 e § är endast ISP, men inte SSM, explicit upptagen i lagtexten. Orsaken är att SSM inte nämns i övrigt i lagtexten utan endast i förordningen. Förordningen bör förtydligas härvidlag. Som kommittén uppfattat är det för närvarande inte aktuellt att överföra det tillsynsområde, kärnämnen m.m., som åligger SSM att utöva tillsyn över till någon annan. För det fall regeringen anser att rådande förhållande ska bestå föreslår kommittén att även SSM:s namn skrivs ut direkt i lagtexten, istället för att som nu endast i förordningen.

## 24 a §

Kommittén föreslår att paragrafen utgår. Den situation som beskrevs i paragrafen inryms i det nya förslaget i 24 §.

## 25 §

I bestämmelsen som rör möjligheten till överklagande har lagts till att beslut om vitesföreläggande, varning och sanktionsavgift kan överklagas hos förvaltningsdomstol. Frågan har behandlats i avsitt 8.3.1, 8.3.2 och 10.5.4.

# Kommittédirektiv 2012:50

## Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2012

### Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska tillkallas för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Kommittén ska särskilt

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda på vilket sätt en skärpning ska göras av exportkontrollen av krigsmateriel, gentemot icke-demokratier. Kommittén ska därvid lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för en sådan skärpning,

- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,
- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder,
- utreda konsekvenserna om exportkontrollen avseende krigsmateriel skärps gentemot icke-demokratiska stater, t.ex. påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer.

Vidare ska kommittén bl.a.

- analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte. Om kommittén bedömer att krigsmateriellagstiftningen bör förändras i klarläggande syfte ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda lämpligheten av att införa administrativa sanktionsavgifter i krigsmateriellagstiftningen och i lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive Exportkontrollrådet,
- redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.



## Uppdraget att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater (bet. 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261).

### *Nuvarande exportkontroll av krigsmateriel – hänsyn till mänskliga rättigheter*

1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) anger vilken inriktning som prövningen av ansökningar om tillstånd till bl.a. utförsel av krigsmateriel ska ha. I paragrafen föreskrivs att tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Närmare principer för prövningen har lagts fast dels i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, dels i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP<sup>1</sup> om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. Enligt de svenska riktlinjerna ska en totalbedömning göras vid prövningen av ett tillståndsärende. De svenska riktlinjerna har redovisats för, och godkänts av, riksdagen i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61).

Både de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten innehåller formuleringar som innebär att utförsel av krigsmateriel inte bör ske till länder där allvarliga kränkningar – i de svenska riktlinjerna: ”omfattande och grova kränkningar” – av mänskliga rättigheter förekommer. Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver en formulering som innebär att exporttillstånd inte ska beviljas om det finns en uppenbar risk att just den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver ett stadgande (det s.k. åttonde kriteriet) som bl.a. föreskriver att medlems-

---

<sup>1</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.

staterna ska beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet.

I de svenska riktlinjerna slås fast att ”Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.” Där emot finns det varken i de svenska riktlinjerna, eller i den gemensamma ståndpunkten, någon explicit formulering som säger att exportkontrollen gentemot icke-demokratier bör vara särskilt strikt, även om många av de ovan nämnda kriterierna i praktiken kan antas innebära just detta.

I regeringens skrivelse Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) redogör regeringen för hur Sverige på ett effektivt sätt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling som innebär att fattiga människor mer framgångsrikt kan dra nytta av globaliseringen. Regeringen pekar i skrivelsen på att den svenska krigsmaterielexporten ska ske på ett sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling.

Kommittén ska

- vad gäller ovanstående aspekter, redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

*Vad kännetecknar en icke-demokrati?*

Alltsedan det kalla krigets slut och de kommunistiska regimernas fall i Östeuropa har det förekommit ett ökat fokus på vad som utgör en demokrati samt hur man avgör huruvida ett land har ett demokratiskt styre. Vissa tillämpar ett mera statiskt synsätt där dikotomin demokrati eller icke-demokrati är avgörande. Andra tillämpar en mer kontinuerlig syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

I folkrätten finns i dag i huvudsak två definitioner av termen demokrati. Den första är inriktad på *processen* i sig och fokuserar på rösträtten och rätten att vara politiskt aktiv. Rätten till fria, hemliga, direkta och regelbundna val, som är grundläggande för den här definitionen, omfattas av alla de stora och viktiga konventionerna om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se t.ex. artikel 25 i 1966 års Internationella konvention

om medborgerliga och politiska rättigheter, SÖ 1971:42). Den andra definitionen är mer inriktad på en *helhetsbild*, att demokrati innefattar en mängd olika väsentliga mänskliga rättigheter som samtliga är beroende av och sammankopplade med varandra. Röst-rätten, rätten att vara politiskt aktiv samt rätten till fria och rättvisa val omfattas visserligen av den här definitionen men den går längre än så. Utan respekt för andra väsentliga mänskliga rättigheter är enligt den definitionen ett verkligt demokratiskt styrelseskick nämligen omöjligt.

Sverige har anslutit sig till en definition av demokrati som är inriktad på en helhetsbild. Detta framgår av uttalanden från regeringen och riksdagen, och har uttrycks bland annat i regeringens skrivelser Frihet från förtryck (skr. 2008/09:11), Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 2007/08:109), och i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

#### *Genomförande av en eventuell skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier*

Exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater ska skärpas, och en grundläggande förutsättning för detta är att det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en sådan skärpning, samt hur denna bedömning ska användas i det svenska regelverket, alternativt omsättas i konkreta åtgärder som exempelvis utökade kontrollinsatser från Inspektionen för strategiska produkter och utlandsmyndigheterna.

En särskild utmaning ligger i hantering av situationer där förhållandena i mottagarländerna förändras under en pågående export eller exportkontrollprocess, och hur länder som inte enkelt låter sig klassificeras som demokratier eller icke-demokrati ska hanteras.

I enlighet med 16 § KML kan tillstånd återkallas om tillståndshavaren åsidosatt en föreskrift i lagstiftningen eller föreskrifter, villkor och bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen, eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Särskilda skäl att återkalla ett utförelsetillstånd kan exempelvis vara att staten kommer i väpnad konflikt med annan stat, eller får inre väpnade oroligheter. Ett beslut av FN:s säkerhetsråd, av EU eller av OSSE om vapenembargo utgör därutöver ett ovillkorligt hinder mot

svensk export. Kommittén ska pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft.

Kommittén ska

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprovning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda en skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier. De föreslagna åtgärderna ska beakta förändringar i mottagarländerna, inte minst i samband med affärer som sträcker sig över lång tid, och hur länder som kan klassas som icke-demokratier bör hanteras, samt lämna förslag på de åtgärder som är lämpliga för en sådan skärpning,
- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,
- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder.

### *Konsekvenser av skärpt exportkontroll av krigsmateriel till icke-demokratier*

En skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier kan antas leda till konsekvenser ur en rad olika aspekter.

#### Påverkan på Sveriges export av krigsmateriel

Sveriges totala export av krigsmateriel kan komma att minska. Hur stor en sådan minskning blir – och under hur lång tidsperiod minskningen sker – är avhängig av ett flertal faktorer. Sådana faktorer är bl.a. vilka överväganden som ska gälla för att avgöra om ett land är en icke-demokrati samt omfattningen och utformningen av de föreslagna skärpningarna.

Kommittén ska

- utreda hur stor påverkan ett införande av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier kan väntas ha på den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd i jämförelse med nuvarande exportkontrollordning samt vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har, dels för industrin, dels för ekonomin i stort.

#### Påverkan på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik

En skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan få följder för Sveriges försvarsförmåga i vissa avseenden och därmed på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Riksdagens utrikesutskott noterade i sitt betänkande om svensk exportkontroll att det föreligger en särskild utmaning i att uppnå samstämmighet mellan olika politikområden. Utskottet framhöll vidare att Sveriges exportkontrollpolitik inte får tillåtas motverka Sveriges och det internationella samfundets ansträngningar att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling, liksom ansträngningarna att uppnå ökad global säkerhet genom fredsbevarande eller fredsframtvingande insatser, vilka sker i enlighet med mandat från FN (bet. 2010/11:UU3).

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och stärks genom förtroendeskapande åtgärder, genom gemensam kris-

hantering samt genom aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet. Sådan samverkan sker med såväl civila som militära medel. Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom effektiv medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet, där en generell teknisk systemlikhet med våra främsta samarbetspartners ökar den operativa effekten.

Den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar. Materieförsörjningen, såväl i Sverige som i andra länder, bygger på ömsesidiga beroenden och ingångna avtal rörande leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom av produkter som är tillverkade i respektive land. Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inom Europa inklusive öppna upphandlingar i konkurrens med likabehandling av leverantörer.

Enligt de principer för försvarets materieförsörjning som regeringen angav i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) ska vidmakthållande och uppgradering av befintligt materiel väljas före nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om nyanskaffning är nödvändig ska den i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Först när behoven varken kan tillgodoses med befintlig materiel eller med materiel tillgänglig på marknaden bör utveckling genomföras. I enlighet med regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 5) bör deltagande i internationella samarbeten som syftar till att finna gemensamma kostnadseffektiva lösningar för vidmakthållande och till att gemensamt anskaffa på marknaden tillgänglig materiel öka. En internationellt konkurrenskraftig teknologinivå innebär i ett internationellt samarbete också utökade möjligheter för Sverige att påverka det internationella exportkontroll-samarbetet. Detta gäller främst inom EU, men även i ett bredare internationellt sammanhang. Genom att t.ex. delta i det s.k. sexnationsinitiativet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (Framework Agreement/ Letter of Intent, FA/LoI) påverkar Sverige den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger direkt och indirekt ett större inflytande på EU:s framväxande försvars- och säkerhetspolitik.

Med beaktande av kommitténs förslag till överväganden till grund för bedömning av huruvida ett land är en icke-demokrati, på vilket sätt och när en skärpning av exportkontrollen ska ske, ska kommittén:

- utreda, analysera och ta ställning till i vilken mån den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan förväntas påverka Sveriges möjligheter till samarbete med andra länder när det gäller materielförsörjning, men även i övrigt påverka svensk materielförsörjning,
- analysera huruvida den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan förväntas påverka Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

### Uppdraget att utreda en ny krigsmateriellagstiftning

Lagen om krigsmateriel trädde i kraft den 1 januari 1993. Därefter har i huvudsak två större ändringar ägt rum i lagen. Den första större ändringen ägde rum 1996 i samband med inrättandet av Inspektionen för strategiska produkter (prop. 1995/96:31, bet. 1995/96: UU3, rskr 1995/96:93). Den andra stora ändringen kommer att träda i kraft den 30 juni 2012 och rör en anpassning till det s.k. ICT-direktivet (prop. 2010/11:112).

När KML först trädde i kraft den 1 januari 1993 innehöll den 30 paragrafer. När ändringarna till följd av ICT-direktivet träder i kraft kommer lagen att innehålla 45 paragrafer. Såsom ofta blir fallet när större ändringar görs i en befintlig lag kommer lagen då att bli ganska svåröverskådlig och därmed svårläst. En lag i storleksordningen 45 paragrafer innehåller dessutom ofta en kapitelin-delning, vilket KML inte gör.

Det finns av dessa skäl anledning att undersöka om KML i klarläggande syfte kan göras enklare och mer överskådlig, utan att sakinnehållet i lagen ändras. Möjligen bör i detta syfte en ny lag om krigsmateriel införas.

Kommittén ska

- utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte, i detta fall ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga. Om det anses nödvändigt ska ett förslag till en ny lag om krigsmateriel lämnas.

### Uppdraget att utreda administrativa sanktionsavgifter

Inspektionen för strategiska produkter har i en skrivelse till regeringen den 13 mars 2009 hemställt att sanktionsavgifter införs som en administrativ sanktion i krigsmateriel- lagstiftningen och i lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden.

#### *Gällande sanktioner i KML och PDA-lagen*

Det nuvarande sanktionssystemet i KML (24–30 §§) och i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen, 18–23 §§) är straffrättsligt. Därutöver finns enligt PDA-lagen möjlighet för ISP att meddela vitesförelägganden (24 och 24 a §§).

På senare tid har i flera lagstiftningsärenden ett straffrättsligt sanktionssystem helt eller delvis bytts ut mot ett administrativt påföljdssystem med avgifter (se bl.a. prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag, s. 100 ff., och prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag, s. 152 ff.). Regeringen har tagit ställning till detta i bl.a. prop. 2007/08:107 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Ett liknande arbete pågår även på arbetsmiljöområdet, se betänkandet En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner, SOU 2011:57.

När man i olika lagstiftningsärenden har bedömt under vilka förutsättningar sanktionsavgifter bör vara ett alternativ har man i många fall tagit intryck av de riktlinjer härom som framgår av regeringens proposition 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). Enligt dessa riktlinjer bör sanktionsavgifter få ersätta straff endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det ska vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Beroende på



det aktuella rättsområdets natur, bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. I detta sammanhang bör dock nämnas att regeringen i mars 2011 har tillsatt en utredning som mer generellt ska se över möjligheterna att ersätta straffrättslig reglering med sanktionsavgifter. Utredningen, som tagit namnet Straffrättsanvändningsutredningen ska lämna sitt betänkande senast den 2 april 2013 (dir. 2011:31).

### *Utredningsbehov*

ISP anser i sin skrivelse att processen inom rättsväsendet ofta är utdragen för brott mot KML eller PDA-lagen samt att dessa brott hanteras med låg prioritet. Förfarandet tar ofta lång tid och i vissa fall preskriberas ärenden utan att någon utredning har kommit till stånd. Kontrollsystemets brottspreventiva effekt förutsätter att brott mot lagen straffas.

Kommittén ska

- inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av de system med sanktionsavgifter som finns inom andra relevanta tillsynsområden, t.ex. inom miljöområdet. Utifrån en analys av de särskilda överväganden som råder inom tillsynen över krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden ska kommittén överväga om ett liknande system bör införas inom ett eller båda av dessa tillsynsområden och i så fall hur ett sådant system ska vara utformat. Kommittén ska vid sina överväganden särskilt beakta de riktlinjer beträffande sanktionsavgifter som redovisas i propositionen 1981/82:142 samt följa arbetet i denna del i Straffrättsanvändningsutredningen,
- utarbeta och lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

## Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska

- genomföra en konsekvensbedömning för samtliga förslag. I denna ska ingå en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och andra delar av statens budget. Innebär förslagen ökade kostnader för statens budget ska kommittén presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska rådgöra med företrädare för tillsyns-myndigheter, organisationer i det civila samhället samt berörda verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.

(Utrikesdepartementet)

# Hur fungerar sanktionsavgiftssystem inom andra tillsynsområden?

## Inledning

I syfte att undersöka hur ett system med sanktionsavgift fungerar inom olika tillsynsområden har kommittén, som anges i avsnitt 6.2, inhämtat information från kontrollmyndigheter<sup>1</sup> och Länsstyrelser. De tillskrivna myndigheterna är verksamma inom följande tillsynsområden där sanktionsavgift förekommer:

- Miljöområdet
- Arbetsmiljöområdet
- Fiskeriområdet
- Transportområdet
- Bank- och finansområdet
- Konsumentområdet samt
- Konkurrensområdet

Nedan sammanfattas de svar och synpunkter som respektive myndighet lämnat till kommittén.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket, Generalläkaren, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Konsumentombudsmannen, Kustbevakningen och Finansinspektionen. Därutöver har även Livsmedelsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Läkemedelsverket hörts. Livsmedelsverket och Strålsäkerhetsmyndigheten har angett att de utövar tillsyn bl.a. enligt miljöbalken, men att de inte har möjlighet att besluta om miljöstraffavgift. Läkemedelsverket har angett att myndigheten kan besluta om sanktionsavgift vid sin tillsyn inom genetikområdet, men att myndigheten hitintills inte fattat något sådant beslut.

## Miljöområdet

Sedan 1981 har sanktionsavgift förekommit inom miljöområdet. Inledningsvis benämndes avgiften miljöskyddsavgift, vars syfte var att eliminera uppkommen ekonomisk fördel. En förutsättning för uttag av miljöskyddsavgiften var att det bl.a. förekommit en ekonomisk fördel hos den som påfördes avgiften. Då systemet utvärderades visade sig att ytterst få överträdelse föranlett att någon avgift påförts.<sup>2</sup> En orsak därtill var svårigheten att utreda om, och i vilken utsträckning, överträdelsen medfört ekonomisk fördel. Avgiften gjordes sedermera om till en ren repressiv sanktion. I miljöbalken benämnd miljöskattavgift.<sup>3</sup>

Miljöskattavgift fastställs inom intervallet 1 000–en miljon kronor. Avgiften, som kan åläggas både juridiska och fysiska personer, tas ut enligt principen om strikt ansvar. Det vill säga, avgiften tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Regeringen lämnar närmare föreskrifter om vilka överträdelse som ska föranleda avgift och hur stor avgiften ska vara för en viss överträdelse. Regeringen lämnar också närmare föreskrifter om vilka myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken.

Merparten av de myndigheter som kommittén tillskrivit utövar tillsyn enligt miljöbalken.

En till miljöområdet hörande fråga är fartygs förorening av farvattnen. Denna fråga regleras i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagen trädde i kraft 1981 och ersatte då äldre lagar. De straffrättsliga ansvarsbestämmelser som lagen inledningsvis föreskrev om ansågs vara otillräckliga och behövde kompletteras med en ”avskräckande” ekonomisk avgift för att förhindra utsläpp.<sup>4</sup> 1984 infördes bestämmelser om vattenföroreningsavgift. Vattenföroreningsavgiften, som kan åläggas både juridiska och fysiska personer, tas ut enligt principen om strikt ansvar. Vattenföroreningsavgiften beräknas fram utifrån tabellvärden som baseras på utsläppets omfattning i liter och fartygets bruttodräktighet. Tabellvärdet multipliceras med det aktuella prisbasbeloppet. Straff kan utdömas trots att avgift utgår.

---

<sup>2</sup> Brottsförebyggande rådets rapport 1990:10, s. 35 f.

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:45, s. 532 ff. Jmf. Wiwika Warling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 70.

<sup>4</sup> Prop. 1982/83:87, s. 23.

## Miljösanktionsavgift

### Länsstyrelserna

Kommittén har tillskrivit samtliga 21 Länsstyrelser. Lejonparten av dessa har yttrat sig till kommittén.

#### *Blekinge län*

Länsstyrelsen uppger att myndigheten under det senaste decenniet fattat ca 40 beslut om miljösanktionsavgift. Under samma period har man gjort 10 åtalsanmälningar. Fem avgiftsbeslut har överklagats. Till övervägande del har den överprövande instansen fastställt beslutet.

Handläggningstiden för miljösanktionsavgift är något längre jämfört med en åtalsanmälan på grund av att den första ärendetypen medför att Länsstyrelsen gör en egen utredning. Åtalsanmälan sker redan vid misstanke om brott och själva utredningen genomförs då av annan. Båda systemen förutsätter dock ett visst administrativt arbete från Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har ingen uppfattning om miljösanktionsavgift är mer effektiv jämfört med ett straffrättsligt förfarande. Övergripande fungerar systemet med miljösanktionsavgift bra. Dock kan en beslutad avgift försvåra den fortsatta tillsynen då verksamhetsutövaren blir avogt inställd till myndigheten efter att beslut om avgift fattats. Om det straffrättsliga systemet förbättrades på så sätt att flertalet av de anmälningar som gjordes ledde fram till åtal och fler fällande domar skulle det straffrättsliga systemet bättre före miljöbrott jämfört med sanktionsavgiftssystemet.

#### *Dalarnas län*

Länsstyrelsen uppger att myndigheten under tidsperioden 2004–2013 kommunicerat 45 tänkta miljösanktionsavgifter. Länsstyrelsen kan inte genom sitt diariesystem få fram uppgift om vilka av de kommunicerade avgifterna som beslutats, men som huvudregel blir en kommunicerad avgift också beslutad. Under tidsperioden har ingen miljösanktionsavgift överklagats.

Länsstyrelsens erfarenhet är att bara en bråkdel av de åtalsanmälningar som görs leder till en fällande dom. Om de förseelser som i dag sanktioneras genom miljöstraffavgift istället skulle hanteras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande är det sannolikt att utfallet skulle bli det samma; ytterst få lagföringar.

Under de senaste två åren har handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende varit i genomsnitt två månader. Den totala arbetstid som lagts ned på dessa ärenden under samma tid har uppgått till ca 30 timmar.

För samhället i stort är det en besparing med miljöstraffavgift. Bl.a. då förfarandet endast innefattar två myndigheter; Länsstyrelsen och kammarkollegiet. Vid ett straffrättsligt förfarande är åtminstone fyra myndigheter inblandade; Länsstyrelsen, polisen, åklagaren och domstolen. Ett straffrättsligt förfarande skulle även ta mer tid i anspråk för Länsstyrelsen, vars personal skulle höras av polis/åklagare samt eventuellt också vittna vid domstolsprövningen. Även tidsmässigt är det en besparing med miljöstraffavgift jämfört med ett straffrättsligt förfarande. En miljöstraffavgift kan beslutas inom några månader, medan ett domstolsavgörande kan dröja ett till två år efter själva förseelsen.

Nivån på den miljöstraffavgift som Länsstyrelsen beslutar om rörande miljörapportering – 1 000 kr – är dock för låg för att förebygga brott.

### *Gotlands län*

Länsstyrelsen har under 2000-talet vid sammanlagt 11 tillfällen fattat beslut om miljöstraffavgift. Samtliga fall avser för sent inkomna miljörapporter för tillståndspliktig verksamhet. Inget av besluten har överklagats.

Länsstyrelsen avstår, på grund av sin relativt begränsade erfarenhet av tillämpningen av miljöstraffavgift, från att göra någon fördjupad bedömning av miljöstraffavgiftens för- respektive nackdelar.

### *Gävleborgs län*

Länsstyrelsen har sedan 2006 beslutat om miljöstraffavgift vid 7 tillfällen–3 under år 2006, 2 under år 2008 och 1 under 2009 respektive 2010. Ingen av besluten har överklagats. En trolig orsak till att antalet miljöstraffavgifter minskat kan vara att man tagit ett beslut om att ingen ”dubbelbestraffning” av samma överträdelse ska få ske. Detta har i praktiken medfört att ingen miljöstraffavgift utgår för överträdelser om misstänkta miljöbrott som lämnas till åklagaren.

Handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende är ganska begränsad. I storleksordningen har handläggningstiden varit 8–12 timmar för ett ärende. Tidsåtgången är normalt längre om en åtalsanmälan sker, särskilt i de fall där åklagaren beslutar om att gå vidare. Då tillkommer bl.a. både förhör och medverkan i domstol som arbetsmoment.

Systemet med miljöstraffavgift är enklare jämfört med ett straffrättsligt förfarande och mer tidseffektivt. Det är dock ytterst tveksamt om systemet med miljöstraffavgift har någon större brottspreventiv funktion. I den delen anser Länsstyrelsen att det straffrättsliga systemet har en fördel.

### *Hallands län*

Länsstyrelsen införde nytt diariesystem 2011. För tiden dessförinnan går det inte att söka efter ärendemeningen miljöstraffavgift i myndighetens diarium. I den sökning som genomförts har Länsstyrelsen återfunnit 2 ärenden vari myndigheten beslutat om miljöstraffavgift.

Under tidsperioden 2003 -2012 har Länsstyrelsen gjort 43 åtalsanmälningar. I vilken utsträckning dessa lett till åtal och lagföring har Länsstyrelsen ingen statistik över.

Uppskattningsvis är handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende och en åtalsanmälan ungefär den samma. Statistik för tidsperioden 2003–2012 visar att i snitt har det lagts ned ca 42 timmar per år på miljöstraffavgiftsärenden och på åtalsanmälningar.

En miljöstraffavgift är tydligt formulerad och väl avgränsad för att inte lämna utrymme för tolkning. Detta gör att endast överträdelser där det tydligt går att formulera vad överträdelserna består i kan bli föremål för miljöstraffavgift.

*Jämtlands län*

Länsstyrelsen fattar årligen ett antal olika beslut om påförande av miljöstraffavgift, främst avseende miljörapporter som inte inkommit i rätt tid. Det är endast ett fåtal av dessa som överklagas. I inget ärende under de senaste åren har Länsstyrelsens beslut upphävts av domstolen.

Handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende är varierande, men relativt kort. Handläggningstiden är klart kortare än om överträdelsen skulle prövats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande.

En av fördelarna med miljöstraffavgiftssystemet är att det går snabbt att beivra en konstaterad överträdelse. Nackdelar med systemet är t.ex. att en verksamhetsutövare kan kalkylera med en straffavgift som inte är proportionerlig och medvetet ta risken att bli ertappad. En annan är att miljöstraffavgiften ofta är så låg att den inte får någon preventiv verkan.

*Jönköpings län*

Länsstyrelsen har under det senaste decenniet meddelat 108 beslut om miljöstraffavgift. 18 av dessa har överklagats. Inget av de överklagade besluten har upphävts.

Handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende är ca 30 dagar. Vid ett straffrättsligt förfarande är handläggningstiden betydligt längre. Arbetstiden per ärende uppgår till ca 4–5 timmar, vilket motsvarar 0,03 årsarbetskrafter.

Länsstyrelsens uppfattning är att färre överträdelser skulle beivras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande eftersom miljöbrott inte är prioriterade.

Övergripande är miljöstraffavgiftssystemet bra. En nackdel är de låga belopp som tas ut. Beloppen understiger i flera fall kostnaden för handläggningen. Väsentligt högre belopp skulle sannolikt förebygga brott.



*Norrbottens län*

Länsstyrelsen uppskattar att myndigheten beslutar om 5–10 miljö-sanktionsavgifter per år. Endast en liten del av dessa överklagas till domstol och av dessa är det få avgiftsbeslut som ändras.

Handläggningstiden för ett miljö-sanktionsavgiftsärende är betydligt kortare jämfört med ett straffrättsligt förfarande. Ett beslut om miljö-sanktionsavgift meddelas oftast inom en månad från upptäckt. Då det är fråga om få ärenden per år tas endast en mindre del av en årsarbetskraft i anspråk för dessa.

Om de överträdelser som i dag sanktioneras med en miljö-sanktionsavgift istället skulle beivras genom ett straffrättsligt förfarande skulle färre överträdelser beivras jämfört med i dag. Orsaken därtill torde vara att ett straffrättsligt beivrande förutsätter uppsåt eller oaktsamhet, vilket miljö-sanktionsavgiften inte gör. Att avgiften kan utgå utifrån principen om strikt ansvar förenklar ofta handläggningen.

*Skåne län*

Länsstyrelsen bedömer att myndigheten hanterar maximalt 10–20 ärenden per år beräknat över tiden. Omfattningen av användningen av miljö-sanktionsavgiften är i dag begränsad jämfört med vid systemets införande. Länsstyrelsens uppfattning är att detta beror på att regelefterlevnaden blivit bättre.

Handläggningstiden för miljö-sanktionsavgiftsärenden är begränsad och utgör ca 0,2–0,4 årsarbetskrafter. Miljö-tillsynen bedrivs inom ramen för vikande ekonomiska resurser, vilket förutsätter effektivisering.

Länsstyrelsen har svårt att ange vilken av vägarna – brotts-anmälan eller miljö-sanktionsavgift – som är mest resurseffektiv för myndigheten.

Länsstyrelsen anser att miljö-sanktionsavgiften kan vara ändamålsenlig vid mindre överträdelser, där den utgör en ”ordnings-bot”. Övriga tillsynsverktyg måste dock utvecklas och samordnas.

*Stockholms län*

Länsstyrelsen har i snitt beslutat om två sanktionsavgifter per år. Under det senaste decenniet har ett beslut överklagats till domstol, som inte ändrade beslutet.

Handläggningstiden för ett ärende uppgår till mellan en och två månader, med en effektiv arbetstid om 8–16 timmar. Beräknat på antalet ärenden har hanteringen tagit i anspråk ca 1–2 % av en årsarbetskraft.

Länsstyrelsens bedömning är att handläggningstiden vid beslut om miljöstraffavgift är kortare jämfört med handläggningstiden vid ett straffrättsligt förfarande. Dock behöver det inte skilja alltförmycket i tid. Det finns inget som tyder på att länsstyrelsen skulle göra en ekonomisk besparing om de överträdelser som i dag beivras med sanktionsavgift istället skulle hanteras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande.

Sanktionsavgiften och den straffrättsliga sanktionen kompletterar varandra. Det straffrättsliga systemet kan ersätta miljöstraffavgifter men inte tvärt om. Miljöstraffavgiften fungerar bra som sanktion vid tydliga och enkla former av överträdelser.

*Södermanlands län*

Länsstyrelsen har under tidsperioden 2004–2013 beslutat om miljöstraffavgift vid 16 tillfällen. Av dessa har två överklagats till domstol, som inte ändrat besluten.

Handläggningstiden för ett ärende uppgår till någon/några veckor. Totalt ianspråk tar hanteringen av dessa ärenden mindre än 1 % av en årsarbetskraft.

Genom miljöstraffavgiften beivras fler överträdelser jämfört med om dessa överträdelser hanterats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Bl.a. beroende på att de överträdelser som beivras genom sanktionsavgiften är av administrativ natur – t.ex. om en rapport inkommit efter föreskrivet datum – och utan koppling till konstaterad miljöstörning.

Generellt kräver ett miljöstraffavgiftsärende mindre arbetsinsats än en åtalsanmälan med efterföljande process. Det är dock inte sannolikt att de överträdelser som i dag beivras genom

sanktionsavgift skulle vara aktuella för åtal. Därmed kommer i praktiken den totala arbetsinsatsen för överträdelser inte att minska genom att de hanteras inom ramen för miljöstraffavgift.

Systemet med miljöstraffavgift är ett bra sätt att hantera överträdelser som är uppenbara och inte kräver behov av tolkning/bedömning. För de verksamheter som har för avsikt att följa reglerna blir miljöstraffavgiften kännbar även utan finansiell tyngd.

### *Uppsala län*

Länsstyrelsen utöver tillsyn mot få tillsynsobjekt, vilket avspeglar sig i statistiken. Under det senaste decenniet har endast meddelats fyra beslut om miljöstraffavgift.

Administrativt är det en relativt måttlig börda att handlägga miljöstraffavgiftsärendena. Skälet därtill är dels att avgiften tas ut utifrån principen om strikt ansvar, dels att tolkningen görs till verksamhetsutövarens fördel vid tveksamhet om överträdelse skett.

### *Värmlands län*

Länsstyrelsen har under tidsperioden 2004–2013 beslutat om miljöstraffavgift vid 30 tillfällen. Av dessa har ett beslut överklagats till domstol, som avlog överklagandet.

Handläggningstiden för ett miljöstraffavgiftsärende varierar mellan en till två månader. Totalt ianspråk tar hanteringen av dessa ärenden en mycket liten del av en årsarbetskraft.

Länsstyrelsen har ingen uppfattning om antalet överträdelser som beivras skulle öka eller minska ifall de överträdelser som i dag hanteras inom ramen för miljöstraffavgift istället beivrades inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Med tanke på de längre handläggningstider som förekommer inom det straffrättsliga förfarandet skulle en sådan förändring dock inte medföra vare sig någon ekonomisk besparing eller tidsbesparing.

Övergripande fungerar systemet med miljöstraffavgift bra. Systemet tar en mindre del av samhällets resurser i anspråk jämfört med att förseelsen gått till åtal. Många av de åtalsanmälningar som görs läggs dessutom ned av åklagare. Miljöstraffavgiftens

storlek har troligtvis ingen avskräckande effekt – i vart fall inte för större verksamheter. Däremot kan den negativt publicitet som riskeras genom en miljösanktionsavgift utgöra ett bärande incitament för att följa lagstiftningen. En förbättring av systemet vore att avgifterna stod i paritet med den kostnad som varje ärende orsakar myndigheten.

Miljösanktionsavgiften utgör ett effektivt verktyg inom tillsynen och troligtvis förebygger det brott bättre än om förseelser hanterats inom det straffrättsliga systemet.

### *Västerbottens län*

Den dominerande ärendetypen för Länsstyrelsen är täktverksamhet. Under tidsperioden 2003–2012 har Länsstyrelsen beslutat om miljösanktionsavgift för täktverksamhet vid 155 tillfällena. Under samma period har åtalsanmälan för täktverksamhet gjorts vid 91 tillfällena. 18 beslut om miljösanktionsavgift har överklagats och av dessa har domstolen upphävt betalningsansvaret i fem fall.

Länsstyrelsens bedömning är att den faktiska handläggningen för ett ärende rörande försenad/utebliven rapport är jämförbar med ett straffrättsligt förfarande rörande brott mot ett villkor om redovisning. Det är således mera typen av förseelse snarare än inom vilket system – sanktionsavgift eller straffrättsligt – förseelsen beivras som avgör tidsåtgången.

Övergripande innebär systemet med miljösanktionsavgift sannolikt lägre samhällsekonomiska kostnader sett över hela processen. En nackdel med miljösanktionsavgift är de låga beloppen, vilka inte skapar en preventiv effekt. Om straffansvar saknas helt kan en verksamhetsutövare kalkylera med avgiften och med uppsåt bryta mot bestämmelsen.

Länsstyrelsens bedömning avseende de två systemens förmåga att förebygga brott är att systemet med miljösanktionsavgift respektive det straffrättsliga förfarandet är jämförbara om miljö-sanktionsavgiften motsvarar beloppet för företagsbot.

*Västernorrlands län*

Länsstyrelsen har under de senaste åren endast använt miljö-sanktionsverktyget för försent inkommen rapport. Före 2012 har uppskattningsvis endast några enstaka beslut om miljö-sanktionsavgift meddelats. För år 2012 var antalet 20 och för 2013 var antalet 3. Inget av besluten har överklagats.

Handläggningstiden för ett ärende under 2012 uppgick till sju månader. Tiden skulle ha kunnat vara kortare, men Länsstyrelsen valde att invänta alla miljörapporter. Tiden från upptäckt till beslut varierar kraftigt och är i huvudsak en prioriteringsfråga. Totalt tog de 20 ärendena 2012 ca 40 timmar i anspråk.

Länsstyrelsen bedömer att systemet med miljö-sanktionsavgift är effektivt och tydligt preventivt. En nackdel med systemet är avgiftens storlek, vilken inte korresponderar mot kostnaderna för att hantera ärendet.

*Västmanlands län*

Länsstyrelsen har inte kunnat ta fram statistik för antalet beslutade miljö-sanktionsavgifter. Det är ovanligt att en beslutad miljö-sanktionsavgift överklagas och ännu ovanligare att domstolen ändrar beslutet.

Handläggningstiden för ett ärende – från underrättelse till beslut – uppgår till ca tre veckor.

Det är troligare att en överträdelse beivras med miljö-sanktionsavgift jämfört med straffrättsligt. Detta beror främst på att miljö-sanktionsavgiften används för betydligt mindre och enklare förseelser.

*Västra Götalands län*

Länsstyrelsen har under tidsperioden 2003–2012 beslutat om miljö-sanktionsavgift vid 243 tillfällen. Av dessa har sex överklagats till domstol. I ett fall har domstolen upphävt beslutet.

Handläggningstiden för ett ärende (från underrättelse till beslut) uppgår i genomsnitt till 42 dagar. Totalt ianspråkta hanteringen av dessa ärenden ca 0,7 årsarbetskrafter.

Genom miljöstraffavgiften beivras fler överträdelse jämfört med om dessa överträdelse hanterats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Ett straffrättsligt förfarande skulle inte innebära någon ekonomisk besparing för myndigheten jämfört med miljöstraffavgiften. En åtalsanmälan kräver också administration och därutöver tillkommer tid för förhör och deltagande vid huvudförhandling m.m.

Systemet med miljöstraffavgift är ett bra sätt att hantera ”klara överträdelse”. Avgiften behöver dock höjas.

### *Örebro län*

Länsstyrelsen har under det senaste decenniet årligen meddelat 0–15 beslut om miljöstraffavgift. Få fall har överklagats.

Handläggningstiden för ett ärende varierar mellan en till två månader. Totalt har hanteringen av dessa ärenden utgjort ca 1 % av en årsarbetskraft.

Det skulle inte bli någon ekonomisk- eller tidsmässig besparing för Länsstyrelsen ifall de överträdelse som hanteras inom ramen för systemet med miljöstraffavgift istället prövades straffrättsligt. Handläggningstiden för ett ärende som leder till åtalsanmälan är nämligen oftast längre.

Det är viktigt att de förseelse som beivras genom miljöstraffavgift är lätta att kontrollera. Det ska inte behövas göra någon bedömning av huruvida en regel överträtts eller inte. Systemet passar således bäst för administrativa överträdelse.

### **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverket har under den senaste femårsperioden beslutat om miljöstraffavgift vid 80 tillfällen. Av dessa har sex beslut överklagats till domstol. Avgiften har beslutats för försent inlämnad rapportering. Möjlighet att besluta om miljöstraffavgift finns även vid gränsöverskridande avfallstransporter, men denna möjlighet har aldrig utnyttjats. Handläggningstiden för denna typ av ärenden är i normalfallet uppskattningsvis ett par månader.

En förutsättning för att miljöstraffavgift ska kunna användas effektivt är enligt Naturvårdsverket att det är tydligt när en

överträdelse skett. T.ex. att en rapport som ska lämnas ett visst fastställt datum inkommer först därefter. Utifrån detta är det Naturvårdsverkets uppfattning att varken fler eller färre ärenden skulle prövas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande jämfört med en prövning inom ramen för miljöstraffsavgift. Ett straffrättsligt förfarande skulle dock bli mer administrativt betungande för Naturvårdsverket samt blanda in fler myndigheter.

Största betydelse för regelefterlevnaden är inte nivån på miljöstraffsavgiften utan istället i vilken utsträckning verksamhetsutövarna erhåller information om det gällande regelverket. I ett skede tillämpades en mycket hög avgift (100 000 kr) vid för sent inkommen rapportering. Den höga avgiften framstod bl.a. som oproportionerlig och kunde drabba små företag mycket hårt. 2010 sänktes avgiften till 10 000 kr. Regelefterlevnaden försämrades inte genom detta. Naturvårdsverkets bedömning är att många företag vill göra rätt för sig, inte minst eftersom en beslutad miljöstraffsavgift medför negativ PR för företaget i fråga. Samtidigt får avgiften inte sättas så lågt att det blir billigare för företaget att bryta mot bestämmelsen jämfört med vad det skulle ha kostat att satsa interna resurser för att kunna efterleva regelverket.

Nivån på avgiften kan även ha en viss inverkan på handläggningstiden för ett ärende. Enligt Naturvårdsverket har antalet utdragna ärenden minskat i antal sedan miljöstraffsavgiften sänktes.

## Generalläkaren

Av det dokument- och ärendehanteringssystem som General-läkaren använder sedan 2010 framgår endast tre ärenden rörande miljöstraffsavgift. Inget av ärendena rör privatpersoner och inget beslut om miljöstraffsavgift har överklagats. I vilken omfattning miljöstraffsavgift förekommit före 2010 har inte varit möjligt att söka fram.

Generalläkarens uppfattning är att ett straffrättsligt förfarande kräver en större resursåtgång jämfört med ett förfarande med miljöstraffsavgift. Samtidigt är det en brist i det nuvarande systemet med miljöstraffsavgift att avgiften är så pass låg. Dels utifrån att avgiften som sådan inte har någon avskräckande effekt,

dels utifrån att avgiften inte närmelsevis ger täckning för de kostnader som handläggningen av ärendet genererar. Tillsynsmyndighetens arbetsinsats för att påföra någon en miljöstraffavgift står helt enkelt inte i proportion till effekten av avgiften.

Syftet med miljöstraffavgiften torde vara att förmå verksamhetsutövare att följa lagstiftningen. Generalläkarens uppfattning är att detta syfte inte uppnås på grund av att avgiften är alltför låg för att vara kännbar för större företag eller myndigheter.

## Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen saknar i dag bemyndigande att besluta om straffavgift. Men har bl.a. 2009 och 2013 till regeringen framfört önskemål om att få möjlighet därtill. I sitt yttrande till kommittén har Skogsstyrelsen fokuserat på straffavgiften som sådan och på Skogsstyrelsens arbete med tillsyn av Skogsvårdslagen.

2008 fick Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att analysera förutsättningarna för att införa straffavgift för överträdelser mot Skogsvårdslagen. Uppdraget redovisades 2009.<sup>5</sup> Skogsstyrelsen föreslog därvid att det skulle införas möjlighet för myndigheten att besluta om straffavgift mot skogsägare som inte anmäler avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning. Någon sådan förändring av lagstiftningen har ännu inte skett.

I utredningen poängterade Skogsstyrelsen att straffavgift endast bör komma ifråga i sådana fall då det utan större utredningsinsatser går att få klarhet i att en förseelse begåtts. T.ex. om en avverkning skett utan att anmälan gjorts eller tillstånd beviljats.

De fördelar som identifierades i Skogsstyrelsens utredning var bl.a. en preventiv effekt på grund av större förutsägbarhet, bättre regelbrottslevnad på sikt, enklare och snabbare beivrande av regelbrott samt att tillsynsmyndigheten oftast har större kunskap om det ifrågavarande området. Nackdelar som identifierades var bl.a. att ett ytterligare administrativt system medför merarbete för tillsynsmyndigheten samt att verksamhetsutövare endast skulle se straffavgiften som en kostnad. För Skogsstyrelsen skulle kostnaden för ett sådant system initialt bli något högre på grund av

---

<sup>5</sup> Rapport av den 23 mars 2009. Straffavgifter inom skogsvårdslagen. Analys av förutsättningarna för införande av straffavgift för överträdelser mot skogsvårdslagen.



införandet av ett nytt system, men kostnaderna borde minska på sikt.

Sammanfattningsvis anser Skogsstyrelsen att ett system med sanktionsavgift många gånger kan fungera snabbare och mer effektivt samt med högre måluppfyllelse jämfört med ett straffrättsligt system.

## **Kemikalieinspektionen**

Kemikalieinspektionen har under tidsperioden 2003–2012 beslutat om miljöstraffavgift vid 709 tillfällen. Sedan 1999 har 61 avgiftsbeslut överklagats till domstol. Inget av överklagandena har föranlett någon ändring.

Kemikalieinspektionens uppfattning är att färre överträdelser skulle bli föremål för beivrande ifall de överträdelser som föranleder miljöstraffavgift istället skulle prövas inom ramen för ett straffrättsligt system. Bl.a. på grund av att sanktionsavgift beslutas utifrån ett strikt ansvar.

Systemet med miljöstraffavgift fungerar bra och utgör ett snabbt sätt att sanktionera visa överträdelser. Avgiften träffar sådana överträdelser som är tydliga, t.ex. brister i märkning eller för sent inlämnade uppgifter. Den största nackdelen med det straffrättsliga systemet är dels att många ärenden skrivs av, dels att de ärenden som blir föremål för domstolsprövning tar lång tid i anspråk.

En nackdel med miljöstraffavgift är att det finns små möjligheter att inte besluta om avgift om överträdelse skett även om överträdelsen kan anses ursäktlig. Detta gör att systemet inte passar vid strängare sanktioner.

## **Statens jordbruksverk**

Statens jordbruksverk har under tidsperioden 2006–2012 företagit 6 454 kontroller avseende märkning av platsflaskor och metallburkar. Under denna tidsperiod har verket meddelat 270 beslut om miljöstraffavgift. Besluten har riktats mot företagare. Antalet domstolsavgöranden sedan 2008 uppgår till 20 stycken. I fyra av dessa har domstolen upphävt miljöstraffavgiftsbeslutet.

Statens jordbruksverks uppfattning är att färre överträdelser inom retursystemsområdet skulle bli föremål för beivrande ifall de överträdelser som föranleder miljöstraffavgift istället skulle prövas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Bl.a. på grund av den höga arbetsbelastningen inom rättsväsendet och att det rör sig om många överträdelser av ”mindre allvarlig art”, vilket riskerar medföra att förundersökningar/åtal läggs ned.

Handläggningstiden för ett ärende är i genomsnitt 4–6 veckor. Under 2012 åtgick det ca en årsarbetskraft för att hantera dessa ärenden.

Statens jordbruksverk anser att systemet med miljöstraffavgift inom dess område är mer kostnadseffektivt jämfört med ett straffrättsligt förfarande. Systemet har god preventiv verkan, är tydligt och transparent.

## **Vattenföroreningsavgift**

### **Kustbevakningen**

Kustbevakningen har under åren 2003–2012 konstaterat 2 829 utsläpp från fartyg. Av dessa har 117 beivrats med vattenföroreningsavgift. Samtliga av dessa har riktats mot juridiska personer. 55 domar/strafförelägganden har därutöver meddelats avseende nämnda utsläpp. Nio beslut om vattenföroreningsavgift har överklagats till domstol. Domstolen har upphävt betalningsansvaret i två fall.

Antalet utsläpp som beivras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande är lågt i förhållande till de som sanktioneras inom ramen för vattenföroreningsavgift. En orsak därtill är att vattenföroreningsavgift tas ut enligt principen om strikt ansvar. Oaktat det är nivån på antalet utsläpp som sanktioneras lågt, vilket dels beror på att utsläppen oftast är ringa, dels beror på svårigheter att fastställa och eller bevisa utsläppskällan. Att Kustbevakningen påfört någon vattenföroreningsavgift har under de senaste åren kommit att inverka på omfattningen av åklagarens beslut om företagsbot.

Handläggningstiden för ett ärende varierar från några dagar till flera år. Bl.a. påverkas utredningstiden av om dokument måste översättas och om personer som behöver höras har lämnat platsen

för händelsen. Vidare kan handläggningstiden påverkas av att utredningsmaterialet i vissa delar är det samma som vid den parallellt pågående brottsutredningen. Då det kan finnas en risk för att brottsutredningen skadas om uppgifter från vattenföroreningsavgiftsutredningen lämnas ut kan den senare utredningen tvingas vänta till efter det att brottmålsutredningen är klar. Tanken är annars att vattenföroreningsavgiftsutredningen ska vara mer summarisk och enklare. I praktiken fattas oftast beslut om vattenföroreningsavgift i samband med att åklagaren fattar beslut om att väcka åtal.

Uppskattningsvis avsätter en förundersökningsledare 15–20 % av sin arbetstid för handläggningen av ärenden rörande vattenföroreningsavgift.

En av fördelarna med vattenföroreningsavgift är att utredningen ofta kan ske snabbare än den straffrättsliga utredningen. En annan fördel är att avgiften träffar rederiet eller ägaren till fartyget, vilken är den som kan ha ett ekonomiskt incitament till utsläppet. Kustbevakningen har noterat en minskning av de stora oljeutsläppen till havs. Både i antal och avseende storlek. Detta talar för en större respekt för regelverket samt kanske för en större miljömedvetenhet.

## Arbetsmiljöområdet

Sedan 1994 har sanktionsavgift förekommit inom arbetsmiljöområdet. Möjligheten att ta ut sanktionsavgift infördes i syfte att effektivisera sanktionssystemet och att begränsa den utredning som behövde göras.<sup>6</sup> Avgiften, som kan åläggas både juridiska och fysiska personer, tas ut enligt principen om strikt ansvar.

Sanktionsavgift inom arbetsmiljöområdet beslutas genom avgiftsföreläggande (8 kap. 9 § arbetsmiljölagen (1977:1160)). Ett sådant beslut kräver att den avgiften riktas mot godkänner avgiften. Om så inte sker måste tillsynsmyndigheten väcka talan om avgiften vid domstol.

Sanktionsavgiften fastställs för närvarande inom intervallet 1 000–100 000 kr. Vid den översyn av arbetsmiljö- och arbets-

---

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:186, s. 47 ff.

tidsreglerna som nyligen gjorts föreslås dock en kraftig höjning av det högsta beloppet till en miljon kr. Syftet med höjningen är att eliminera risken för att en överträdelse av lagen ska innebära en ekonomisk vinst för verksamhetsutövaren.<sup>7</sup>

## Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har under tidsperioden 2004–2012 beslutat om 704 avgiftsförelägganden. Av dessa har 220 hänskjutits till domstols prövning – antingen på grund av att mottagaren bestritt föreläggandet eller på grund av att mottagaren inte avhört. Arbetsmiljöverkets uppfattning är att domstolarna endast i ett fåtal av de hänskjutna fallen avslagit verkets begäran om utdömande av sanktionsavgift.<sup>8</sup>

Arbetsmiljöverket hanterar ärenden där avgiftsförelägganden kan beslutas med högsta prioritet. Handläggningstiden varierar mellan en dag upp till någon vecka. Uppskattningsvis åtgår det en årsarbetskraft för att hantera dessa ärenden.

Arbetsmiljöverket anser att straffsanktioner ofta är ett ineffektivt sätt att motverka överträdelser av arbetsmiljöreglerna. I dag leder mindre än en tredjedel av de åtalsanmälningar Arbetsmiljöverket gör till någon form av lagföring. Detta innebär att Arbetsmiljöverket lägger ned stora resurser på att bereda underlag till en straffrättslig bedömning som sällan leder till resultat. Ett system med sanktionsavgifter innebär däremot att Arbetsmiljöverket själv råder över frågan om beslut ska fattas om avgiftsföreläggande eller inte.

Sammanfattningsvis menar Arbetsmiljöverket att det bästa och mest effektiva sanktionssystemet innehåller flera komponenter:

- stora möjligheter för tillsynsmyndigheten att fatta tillsynsbeslut vid vite,
- ett antal noggrant utvalda regler som är förenade med sanktionsavgift, samt

---

<sup>7</sup> Prop. 2012/13:143, s. 74. Jmf SOU 2011:57.

<sup>8</sup> En genomgång av 86 domar från 2007 till och med 2013 som Arbetsmiljöverket gjort visar att domstolarna dömt ut sanktionsavgift i 83 av dessa.

- ett fåtal straffsanktionerade regler i fall där alternativa åtgärder inte kan förväntas vara effektiva eller där straff framstår som en naturlig åtgärd av andra tungt vägande skäl.

## Fiskeområdet

Sedan 2008 har sanktionsavgift förekommit inom fiskeområdet. Möjligheten att ta ut sanktionsavgift infördes i syfte att effektivisera sanktionssystemet.<sup>9</sup> Avgiften, som kan åläggas den som bedriver yrkesmässigt fiske eller fiske i näringsverksamhet, tas ut enligt principen om strikt ansvar.

Sanktionsavgiften fastställs för närvarande inom intervallet 1 000–30 000 kr. Sedan 2008 har det gjorts en översyn av fiskelagstiftningen och därtill har ny gemenskapsrätt tillkommit. I syfte att bl.a. belysa vissa frågor skrevs 2013 en departementspromemoria.<sup>10</sup> I promemorian föreslås att det högsta sanktionsavgiftsbeloppet ska bestämmas till 500 000 kr. Syftet med höjningen är att det inte framstår som rimligt att en överträdelse som medfört en stor ekonomisk vinst för yrkesfiskaren eller stor skada på fiskebeståndet eller miljön endast medför en låg sanktionsavgift. I sådana fall har sanktionsavgiften nämligen ingen avskräckande effekt.

## Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och Vattenmyndigheten har under tidsperioden 2008–maj 2013 meddelat 705 beslut om att ta ut sanktionsavgift. Samtliga beslut har riktat sig till privatpersoner. Av dessa har 153 överklagats till domstol. Domstolen upphävde betalningsavväret i fem ärenden.

Om de omnämnda överträdelserna istället hade prövats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande är det Havs- och Vattenmyndighetens uppfattning att flertalet av dessa inte skulle föranlett åtal på grund av att händelserna skulle ha bedömts som ringa. Det skulle också ha funnits en risk att många av ärendena inte hanterats

---

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:107, s. 16 ff.

<sup>10</sup> Ds 2013:11.

alls på grund av preskription eftersom de inte är prioriterade hos polis/åklagarmyndigheten. Ett sådant förfarande hade inte minskat arbetet hos Havs- och Vattenmyndigheten och hade således inte medfört vare sig någon ekonomisk besparing eller tidsbesparing.

Den genomsnittliga handläggningstiden från det att ett ärende initieras till dess att sanktionsavgift meddelas uppskattas till 4–6 veckor. Två–tre årsarbetskrafter tas i anspråk för att hantera dessa ärenden.

Havs- och Vattenmyndighetens övergripande uppfattning är att sanktionsavgiftssystemet fungerar väl. Att det går snabbt och effektivt att konstatera huruvida en överträdelse skett och att det förflyter en kort tid mellan förseelsen och påföljden. En nackdel med det strikta ansvaret är att detta kan upplevas som ”orättvist” bl.a. därför att även slarv och misstag sanktioneras. En nackdel är också att avgifterna är fasta, vilket medför att samma överträdelse drabbar olika personer olika hårt. Nyanserade avgifter skulle istället kunna få större effekt för de som har större vinster i sitt fiske.

### **Transportområdet**

Sedan 2011 kan sanktionsavgift meddelas för vissa överträdelser inom vägtransportområdet enligt förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m.

Sanktionsavgiften fastställs enligt bilaga till förordningen inom intervallet 1 000–20 000 kr. Avgiften, som kan åläggas både juridiska och fysiska personer, tas ut enligt principen om strikt ansvar.

### **Transportstyrelsen**

Transportstyrelsen har under 2012 och 2013 med stöd av företagsrapporter utfärdat 32 beslut om sanktionsavgift. 31 av besluten har riktats mot juridiska personer. Därutöver har Transportstyrelsen under perioden 2011–2013 med polisrapporter från vägkontroller som underlag utfärdat 434 beslut om sanktionsavgift. Även här har den övervägande delen riktats mot juridiska personer. Av det sammanlagt 466 besluten har 95 överklagats till domstol.

För närvarande har endast ett fåtal av överklagandena prövats av domstol.

Före 2011 beivrades ett förhållandevis fåtal av de överträdelser som numera föranleder sanktionsavgift. En bidragande orsak därtill kan antas ha varit de låga bötesbeloppen, maximalt 10 000 kr, vilket gjorde det meningslöst att lagföra fler överträdelser än de som rymdes inom högsta bötesbeloppet. Även prioriteringar inom polis- och åklagarväsendet kan ha bidragit till det begränsade antalet lagföringar. Transportstyrelsen uppfattar att viljan till regel efterlevnad i branschen ökat sedan sanktionsavgiftssystemet infördes och tillsynen började.

Handläggningstiden för företagskontroller har varierat kraftigt – mellan 82 dagar och 580 dagar – beroende på många faktorer. Bl.a. beroende på företagets vilja att samarbeta. Handläggningstider på över ett år kan dock inte anses representativa utan detta beror på inkörningsproblem av juridisk, administrativ och teknisk karaktär under uppstartsskedet. Handläggningstiden för ärenden där beslutet bygger på polisrapporter är betydligt kortare, 45–90 dagar. Bl.a. på grund av att utredningarna för Transportstyrelsen i dessa fall är enklare och mindre omfattande.

Under 2012 har ett 20-tal årsarbetskrafter åtgått för att arbeta med dessa ärenden. Under 2013 uppgår antalet till 27 årsarbetskrafter.

Transportstyrelsen kan även besluta om miljöstraffavgift vid viss tillsyn av utrustning på fartyg. Någon sådan avgift har inte beslutats under det senaste decenniet.

Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen att systemet med sanktionsavgifter fungerar väl och att det är mer effektivt än ett straffrättsligt förfarande, i huvudsak på grund av snabbare handläggning.

## **Konkurrens- och konsumentområdet**

Sanktionsavgifter förekommer i flera lagstiftningar inom detta område. Bl.a. i Konkurrenslagen, Marknadsföringslagen och olika lagar som reglerar produktsäkerhet.

*Konkurrensskadeavgift* infördes 1993 i syfte att på ett bättre sätt än det straff, i form av måttliga böter, som ditintills dömts ut

motverka överträdelser av lagstiftningen. Mer ingripande påföljder i form av fängelsestraff var varken önskvärda eller ändamålsenliga. Det väsentliga var istället att få tillgång till en effektiv ekonomisk sanktion.<sup>11</sup> Konkurrensskadeavgiften skulle fastställas inom intervallet 5 000–5 000 000 kr, eller till ett högre belopp som dock inte fick överstiga tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår. 2008 trädde en ny Konkurrenslag i kraft. I den nya lagen förtydligades reglerna om konkurrensskadeavgift. Beloppsgränserna togs då bort. Konkurrensskadeavgift prövas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket. Därutöver har Konkurrensverket, i fall där sakomständigheterna rörande överträdelserna är klara, möjlighet att utfärda avgiftsföreläggande mot ett företag istället för att väcka talan om konkurrensskadeavgift.

*Marknadsstörningsavgift* infördes 1996 i syfte att skapa effektivare sanktioner. Bl.a. eftersom en sådan avgift kan utformas att bli betydligt mer ekonomiskt kännbar för en näringsidkare och därmed verka mer avskräckande.<sup>12</sup> Marknadsstörningsavgiften utformades med konkurrensskadeavgiften som förebild och beloppsgränser och förfarande – bl.a. att talan skulle väckas vid Stockholms tingsrätt – blev desamma som i Konkurrenslagen. I syfte att harmonisera marknadsföringslagstiftningen inom EU trädde en ny lag i kraft 2008. Den nya lagen föranledde inga förändringar av beloppsgränser eller processordning för marknadsstörningsavgiften.

## Konkurrensverket

Konkurrensverket har under det senaste decenniet ansökt om utdömmande av konkurrensskadeavgift i tio mål. I fem av dessa mål har konkurrensskadeavgift dömts ut med belopp mellan 150 000 kr och knappt 500 miljoner kronor. Av övriga mål har två ogillats, två har återkallats och ett har ännu inte avgjorts. Sedan möjligheten infördes 2008 har Konkurrensverket utfärdat avgiftsföreläggande i tre ärenden.

Handläggningstiden varierar mellan olika utredningar. I de åtta ärenden som lett till konkurrensskadeavgift, antingen genom dom

---

<sup>11</sup> Prop. 1992/93:56, s. 30.

<sup>12</sup> Prop. 1994/95:123, s. 102.



eller genom avgiftsföreläggande, har handläggningstiden för utredning varierat mellan ett halvår och knappt två år. Den genomsnittliga tiden har uppgått till 16 månader. Efter att en utredning färdigställts inleds – om inte avgiftsföreläggande utfärdas – en domstolsprocess. I konkurrens mål tar en sådan åtminstone ett år per instans och dessa mål hanteras oftast av två instanser. Konkurrensverket har under utredningen möjlighet att bl.a. hålla förhör, ålägga företag eller annan att lämna uppgifter, handlingar eller annat, företa platsundersökning hos företag m.m.

Konkurrensverket har ingen kännedom om hur mycket arbetstid/årsarbetskrafter som lagts ned på de mål som lett fram till att konkurrensskadeavgift dömts ut. Däremot har myndigheten registrerat hur många årsarbetskrafter som åtgått för alla de ärendetyper<sup>13</sup> som skulle kunna leda till konkurrensskadeavgift. Under de senaste fem åren (2008–2013) har antal årsarbetskrafter uppgått till drygt 17 per år.<sup>14</sup>

Systemet med konkurrensskadeavgift har inte ifrågasatts, varken från Konkurrensverkets sida eller från annat håll. Konkurrensverket verkar dock för att nivån på utdömda konkurrensskadeavgifter ska höjas. Det har förts diskussioner i Sverige om att kriminalisera vissa överträdelser av konkurrensreglerna. I den utredning som föregick den nuvarande Konkurrenslagen ansågs det dock inte finnas skäl för att införa ett till konkurrensskadeavgiften parallellt straffrättsligt system. Däremot anförde utredningen att det fanns logiska och rationella skäl som talar för att det bör införas en möjlighet att ålägga de individer som deltar i kartellsamarbeten någon form av formell sanktion.<sup>15</sup>

Konkurrensverkets uppfattning är att införandet av ett straffrättsligt system skulle innebära längre handläggningstider under utredningen. Bl.a. på grund av att beviskravet i ett mål om konkurrensskadeavgift är något lägre än beviskravet i ett brottmål.

---

<sup>13</sup> Dessa är: konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning, mål om konkurrensskadeavgift och överklaganden av konkurrenslagsärenden.

<sup>14</sup> 2008 var det 13 årsarbetskrafter, 2009 var det 19 årsarbetskrafter, 2010 var det 18 årsarbetskrafter, 2011 var det 16 årsarbetskrafter och 2012 var det 21 årsarbetskrafter.

<sup>15</sup> SOU 2006:99, s. 560.

## Konsumentombudsmannen

Fram till ikraftträdandet av den nuvarande Marknadsföringslagen hade åtta ansökningar om marknadsstörningsavgift tagits upp i domstol. Av dessa prövades hälften av Marknadsdomstolen, varav avgift dömdes ut i två av målen. Efter den nuvarande lagens ikraftträdande har Konsumentombudsmannen ansökt om marknadsstörningsavgift vid fem tillfällen. I två av dessa har avgift dömts ut. Vid sidan om marknadsstörningsavgift finns sanktionerna förbud, åläggande och föreläggande vid vite. Dessa sanktioner är de primära som Konsumentombudsmannen använder och de aktualiseras i långt fler fall än marknadsstörningsavgift.

Uppskattningsvis tar det i normalfallet mellan två till fyra månader från det att en överträdelse uppmärksammas till dess att Konsumentombudsmannen ansöker om marknadsstörningsavgift vid domstol. En sådan ansökan kombineras i praktiken alltid med yrkanden om förbud eller ålägganden. Handläggningen vid tingsrätten tar inte sällan mellan ett och två år. Om tingsrättens avgörande överklagas utökas handläggningstiden med ytterligare ett år. Uppskattningsvis åtgår det 1/8 dels årsarbetskraft per processråd – förmodligen mindre – för hanteringen av marknadsstörningsavgiftsärendena.

Konsumentombudsmannens uppfattning är att ett administrativt förfarande många gånger är enklare, snabbare och mer effektivt jämfört med ett straffrättsligt förfarande. Bl.a. därför att en administrativ sanktion hanteras av den myndighet som har tillgång till expertis som uteslutande arbetar med den typen av frågor. Det är inte troligt att det skulle innebära någon vinst, vare sig ekonomiskt eller i tid, om marknadsstörningsavgiften hante- rades inom ramen för ett straffrättsligt förfarande.

Sammanfattningsvis är Konsumentombudsmannen i huvudsak positiv till systemet med marknadsstörningsavgift som har större möjligheter än ett straffrättsligt system att verka preventivt. Förutsättningarna för utdömmande av marknadsstörningsavgift bör dock förtydligas. Vidare bör bl.a. tillämpningsområdet vidgas så att det även omfattar enskilda personer som väsentligt bidragit till den otillbörliga marknadsföringen.

## Konsumentverket

Konsumentverket utövar tillsyn enligt lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för personligt bruk, enligt produkt-säkerhetslagen (2004:451) och enligt lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Enligt dessa kan sanktionsavgift påföras en näringsidkare som uppsåtligt eller av oaktsamhet har överträtt lagstiftningen. Beslut om påförande av sanktionsavgift fattas av förvaltningsdomstol efter ansökan av Konsumentverket.

Hitintills har sanktionsavgift endast påförts för två överträdelser. Båda fallen avser ansökningar gjorda under 2013. I det ena fallet – som avsåg farliga barnvagnar – har förvaltningsrätten i november 2013 beslutat att avgiften ska bestämmas till 10 000 kr. Efter överklagande från Konsumentverket ändrade kammarrätten avgiften till 100 000 kr, vilket var i enlighet med Konsumentverkets yrkande. I det andra fallet – som avsåg farliga leksaker – har kammarrätten i mars 2014 beslutat att avgiften ska bestämmas till 500 000 kr. Konsumentverket har överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen, som ännu inte prövat frågan, med yrkande om att avgiften ska sättas till en miljon kr.

I flertalet fall har Konsumentverket konstaterat att en näringsidkare överträtt lagstiftningen på sådant sätt att överträdelserna kan beivras genom sanktionsavgift. På grund av avsaknad av praxis och klagörande förarbeten har det dock rått en osäkerhet kring hur de subjektiva rekvisiten ska tillämpas. Detta har medfört att ansökningar om sanktionsavgifter varit begränsade. Under 2012 initierades 189 tillsynsärenden rörande produktsäkerhet. I flertalet av dessa ärenden kunde överträdelse av lag konstateras. Myndigheten saknar dock resurser att föra talan vid förvaltningsrätten i samtliga fall. Istället prioriteras åtgärder för att förhindra att produkterna tillhandahålls konsumenterna.

Före införandet av sanktionsavgifter beivrades överträdelser straffrättsligt. Bl.a. på grund av att upptäckrisken var låg och på grund av begränsade resurser tillämpades straffbestämmelserna mycket sällan eller aldrig.

Sammanfattningsvis anser Konsumentverket att det är bättre att beivra överträdelser av lagstiftningen med sanktionsavgift än med straffrättsliga påföljder. Erfarenheter visar att straffrättsliga bestämmelser ytterst sällan fått någon praktisk betydelse. Att

sanktionsavgiften kan uppgå till ett betydligt högre belopp än bötesstraff kan ha en betydande handlingsdirigerande verkan. Sanktionsavgiften är därför en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion.

### **Bank- och finansområdet**

Inom bank- och finansområdet förekommer det ett flertal lagar som ger Finansinspektionen en möjlighet att besluta om sanktionsavgift eller andra sanktioner gentemot tillsynsobjektet. Bl.a. i följande lagar:

1. lag (1991:980) om handel med finansiella instrument
2. lag (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument
3. lag (2004:46) om värdepappersfonder
4. lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
5. lag (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktie marknaden
6. lag (2007:528) om värdepappersmarknaden

I lagarna förekommer olika benämningar på sanktionsavgiften, bl.a. straffavgift, särskild avgift respektive förseningsavgift. Även intervallen för avgifterna varierar, från några tusen kronor och upp till 100 miljoner kr.

### **Finansinspektionen**

Finansinspektionen har under tidsperioden 2007–2012 meddelat sammanlagt 1 162 sanktionsbeslut. Besluten har meddelats inom ramen för sedvanliga sanktionsärenden, inom insiderärenden, inom ramen för flaggningsärenden samt inom ramen för förseningsrapporter.

Handläggningstiden för sanktionsavgiftsärenden varierar från några månader till över ett år. I genomsnitt har under åren 2008–

2012 antalet årsarbetskrafter som hanterat dessa ärenden uppgått till drygt fem per år.

Ett straffrättsligt förfarande skulle inte innebära några ekonomiska besparingar för Finansinspektionen som även i de fallen skulle svara för utredningsarbetet. Därutöver skulle myndigheten behöva lägga ned arbete på yttrande till domstolen och eventuellt deltagande inför domstolen.

Finansinspektionen anser att administrativa sanktioner är mer effektiva jämfört med straffrättsliga. Bl.a. eftersom tillsynsmyndigheten känner till de aktuella förhållandena genom sina kontakter med tillsynsobjektet. Tidsmässigt går förfarandet också fortare.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

---

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadssmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.
66. Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. M.
67. Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. S.
68. Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Fi.
69. En lag om upphandling av koncessioner. S.
70. Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. Fi.
71. Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. U.
72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. N.
73. Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. Fö.
74. Jämställdhet i socialförsäkringen? A.
75. Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. N.
76. Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. Ju.
77. Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen. Ku.
78. Ersättning för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av luftburen ambulanssjukvård. Fi.
79. Internationella säkerheter i flygplan m.m. – Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet. Ju.
80. Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv. A.
81. Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden. A.
82. Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor. N.
83. Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet. UD.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lösamt arbete  
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]
- Jämställdhet i socialförsäkringen? [74]
- Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv. [80]
- Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden. [81]

### Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldpolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]

- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]
- Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. [68]
- Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. [70]
- Ersättning för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av luftburen ambulanssjukvård. [78]

### Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]
- Försvarsmakten i samhället  
– en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. [73]

### Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrande  
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]



Synnerligen grova narkotikabrott. [43]  
F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]  
Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]  
Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. [49]  
Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligt rättsliga krav. [60]  
Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. [63]  
Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. [76]  
Internationella säkerheter i flygplan m.m. – Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet. [79]

#### **Kulturdepartementet**

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. [64]  
Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen. [77]

#### **Landsbyggsdepartementet**

Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]  
Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]  
Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

#### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]  
I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]  
Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]  
Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. [66]

#### **Näringsdepartementet**

En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]  
Bredband för Sverige in i framtiden. [21]  
Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]  
Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. [65]  
Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. [72]  
Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. [75]  
Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor. [82]

#### **Socialdepartementet**

Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]  
Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]  
Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]  
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]  
Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]  
Läkemedel för särskilda behov. [20]  
Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]  
Nya regler om upphandling. [51]  
Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. [58]  
Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. [67]  
En lag om upphandling av koncessioner. [69]

### **Utbildningsdepartementet**

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning. [45]

Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. [71]

### **Utrikesdepartementet**

Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet. [83]