

Lagstiftningsaktivitet i brottsbalken 1980–2024

En kommenterad kartläggning samt en forskningsansats

ANDREAS ANDERBERG*

Artikeln redogör för antalet ändringar som gjorts i brottsbalken under perioden 1980–2024 och kontextualiserar resultatet med några utvalda exempel. Därefter beskrivs ett antal utmaningar kring lagstiftningsprocessen som diskuterats under inte minst det senaste decenniet. Slutligen beskrivs hur man, utifrån en ursprungligen dansk projektidé, hade kunnat närmare kartlägga den straffrättsliga utvecklingen i Sverige för att genom ett empiriskt underlag besvara frågor kring påstådd ökad repression, styrda utredningsdirektiv och hur kvaliteten på lagstiftningsprodukterna ser ut.

1. Inledning

Den 1 januari 2025 var det 60 år sedan brottsbalken (1962:700) trädde i kraft. Att den således närmar sig pensionsåldern och samtidigt uppnått klassikerstatus framstod detta år som särskilt tydligt när dels utredningsbetänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66) framlades i juni, dels när brottsbalken kanoniserades i september.¹ Nu hade brottsbalken visserligen beskrivits som föråldrad redan kort efter införandet och har förstås genomgått både små som mer omfattande reformer genom åren. Nämnade betänkande tar dessutom ”bara” huvudsakligen sikte på, visserligen omfattande, ändringar av straffmätning och påföljdsval men kan också ses i ett större sammanhang av åtskilliga reformer på straffrättsens område under inte minst det senaste decenniet.²

* Universitetslektor i straffrätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Författaren har under grundarbetet mottagit forskningsstipendium från Eugen Schauhans fond vid Åbo Akademi för vilket jag härmed framför mitt tack.

¹ Brottsbalken utvaldes att ingå i den kulturkanon som sakkunniga experter utefter den särskilda kommitténs fastställda kriterier tagit fram. Se SOU 2025:92, särskilt s. 188 f.

² Se, exempelvis, SvJT 1/2025 samt Gunvén, L. & Nisser, A. ”Nu tar vi dem!” Men till vilket pris, JT 2025–26 s. 243 ff. för utvecklingen.

Följande artikel är resultatet av en preliminär studie av ändringar i brottsbalken mellan 1980–2024. Bakgrunden till studien är ett forskningsprojekt med ursprung i Danmark i vilket man kartlagt alla ändringar i *straffeloven* under nästan samma tidsperiod.³ Tanken har varit att utvidga projektet till övriga nordiska länder för att möjliggöra en komparativ studie. Olika länder har kommit olika långt i processen med att göra denna kartläggning. En delstudie med resultat av ändringsförfattningar 1980–2019 är under produktion.⁴ Det finns dock ytterligare material, både vad gäller åren 2020–2024 och vad gäller antalet ändrade paragrafer under hela 45-årsperioden, som förtjänar att tillkännages vilket härmed görs.

Det bör hållas i minne att det inte är några färdiganalyserade data som här publiceras, utan en kartläggning av antalet ändringar i brottsbalken under tidsperioden. Det finns dock möjlighet att något kommentera den straffrättsliga lagstiftningen generellt utifrån de presenterade siffrorna.

2. Lagstiftningsaktiviteten

Straffrätten har, i allt fall sedan åtskilliga århundraden, varit underkastad snabbare och mer djupt gripande förändringar än de flesta andra delar av rättssystemet. Detta gäller i Sverige ej mindre än i övriga länder inom den västerländska kulturkretsen.⁵

Den samnordiska studien visar en generellt hög lagstiftningsaktivitet på straffrättens område. Till skillnad från flera andra rättsområden är det, på grund av sin karaktär, visserligen inte ovanligt med lagändringar inom straffrätten. Straffrätten måste av nödvändighet vara dynamisk och ha förmåga anpassa sig efter samhällelig förändring. Det är därför naturligt att de preliminära resultaten måste ses i ljuset av exempelvis brotts- och samhällsutveckling. Men all straffrättslig lagstiftningsaktivitet beror rimligtvis inte endast på sådana omständigheter, utan det finns sannolikt också andra faktorer, såsom rättspolitiska överväganden och en mer eller mindre uttalad press att visa krafttag genom straffskärpningar, vilka spelar in.

I korthet ser resultaten av den gjorda studien ut på följande sätt. Under perioden 1980–2024 har totalt 278 ändringsförfattningar till brottsbalken tillkommit

³ Se Feldtmann, B., Jørgensen, K., Wachter Lentz, L. och Olesen, A., *Straffelovens udvikling i perioden 1980–2022*, *Juristen* 2/2024, s. 50–61.

⁴ Se Olesen, A., Jørgensen, K. m.fl., *Nordic legislative activity in the field of criminal law 1980–2019*, (kommande).

⁵ Bergendal, R., i *Minnesskrift ägnad 1734 års lag*, 1934, s. 318.

vilka sammantaget innehållit 1 254 enskilda ändringar.⁶ Dessa siffror kan brytas ned och redovisas på ett flertal sätt. Uppdelat decennievís ser det ut enligt nedan, tab. 1.

Tab. 1 – Antal ändringar i brottsbalken åren 1980–2024 fördelat på ändringslagar respektive ändrade bestämmelser.

| Period | Antal ändringslagar | Antal ändrade bestämmelser |
|-----------|---------------------|----------------------------|
| 1980–1989 | 62 | 328 |
| 1990–1999 | 54 | 240 |
| 2000–2009 | 52 | 184 |
| 2010–2019 | 72 | 325 |
| 2020–2024 | 38 | 177 |
| Totalt | 278 | 1 254 |

Av dessa data kan vi läsa att lagstiftningsaktiviteten var som störst under 2010-talet då inte mindre än 72 ändringslagar ledde till 325 ändrade bestämmelser i brottsbalken. Takten har också fortsatt in på 2020-talet som, med tanke på en rad kommande och tänkta reformer på straffrättens område, sannolikt kommer att bli det allra mest ändringsintensiva årtiondet. Annorlunda uttryckt kan man få ett genomsnittligt antal ändringar per decennium genom att placera ut ett decimaltecken före den sista siffran. Så ger exempelvis perioden 1980–1989 för handen att 6,2 ändringslagar och 32,8 ändrade bestämmelser genomfördes i snitt per år. Ser man till femårsperioden 2020–2024 blir siffrorna 7,6 respektive 35,4 att jämföras med det totala genomsnittet för hela den undersökta perioden 6,2 respektive 27,9. Det går således att skönja en ökning i lagstiftningstakten under senare år.

Det kan, inte utan fog, ifrågasättas vad detta resultat egentligen säger oss. På ett sätt ingenting, på ett annat sätt en hel del. Någon djupare insikt i exempelvis de kvalitativa aspekterna av lagändringarna leder inte den här artikeln till utan det skulle fordra en fullständig studie av det slag som gjorts i Danmark.⁷ Det går att påstå att det till stor del är en fråga om lagstiftningsteknik alltså hur man väljer att skapa och utforma lagar. En ändringslag kan innehålla en enda ändring, medan en annan ändringslag är väsentligt mer omfattande och berör åtskilliga paragrafer. Ibland företas i samband med materiella ändringar i lagen även en språklig revidering vilket medför en rad mindre förändringar i lagtexten och vissa paragrafer ändras därför bara i språkligt hänseende. På samma sätt medför ny lagstiftning ofta en mängd följdändringar i andra författningar, vilket förstås lämnar spår efter sig i form av utslag i antalet ändrade bestämmelser. Jag har

⁶ Sökningen har gjorts i Regeringskansliets rättsdatabaser på rkrattsbaser.gov.se. Jur.kand. Jeffrey Johns har varit behjälplig i framtagandet och bearbetningen av datamaterialet för vilket jag härmed uttrycker min tacksamhet.

⁷ En sådan ambition finns, men behöver på grund av sin omfattning finansiering. Se även nedan.

alltså inte (ännu) utfört någon kvalitativ granskning av i vad ändringarna består. Det kan dock med lätthet göra några nedslag i utvecklingen vilka haft en mer omfattande inverkan på brottsbalken än andra.

Tab. 2 – Topplista över år med flest ändringslagar respektive ändrade bestämmelser (antal inom parentes).

| Placering | Ändringslagar | Ändrade bestämmelser |
|-----------|---------------|----------------------|
| 1. | 1981 (14) | 1986 (106) |
| 2. | 1994 (12) | 1998 (78) |
| 3. | 2022 (12) | 2017 / 2022 (59) |
| 4. | 2010 (11) | 1981 / 2016 (58) |
| 5. | 2014 (11) | 1983 (51) |

Toppåret vad gäller antalet ändringslagar (1981) finns, måhända naturligt, med även på topplistan vad gäller ändrade bestämmelser. På liknande sätt återfinns även året 2022 med på båda topplistorna. Noteras kan att inga år under 2000-talets första decennium finns med på någon av toppnoteringarna medan flera årtal på 2010-talet finns representerade. Medan antalet ändringslagar är tämligen jämnt mellan de olika åren på listan är skillnaden mellan toppåret vad gäller antalet ändrade bestämmelser och året med femte flest ändrade bestämmelser desto större; mer än dubbelt så många ändrade bestämmelser tillkom 1986 jämfört med 1983.

Året 1981 beslutades alltså om inte mindre än 14 ändringsförfattningar i brottsbalken. De berörde bland annat interneringsstraffets avskaffande och sänkt minimitid för fängelsestraff (från en månad till fjorton dagar).⁸ Detta kan ses som ödets ironi – eller ett tecken på att den berömda pendeln börjat svänga tillbaka – eftersom ett nytt tidsobestämt straff, säkerhetsstraff, nyligen föreslagits liksom att minimitiden för fängelsestraff föreslås höjas (från fjorton dagar till en månad).⁹ En annan intressant ändring 1981 rörde införandet av straffbestämmelser för miljöbrott.¹⁰ De följande toppåren vad gäller ändringslagar, 1994 respektive 2022, bjöd på nyheter såsom införandet av den s.k. hatbrottsbestämmelsen i 29 kap. 2 § p. 7 brottsbalken, ändringar rörande ansvarsfrihetsgrunderna, ändringar i 16 kap. om brott mot allmän ordning, ändringar i 4 kap. om brott mot frihet och frid, straffskärpningar för flera sexualbrott samt införandet av s.k. kronvittnen.¹¹

Toppåret vad gäller ändrade enskilda bestämmelser var, med marginal, 1986. Detta kan förklaras med bland annat rubricerings- och placeringsändringar i

⁸ SFS 1981:211 respektive SFS 1981:331.

⁹ Se SOU 2024:48 samt, vad gäller minimitiden, även lagrådsremiss 2025-08-28 om skärpta regler för villkorlig frigivning.

¹⁰ SFS 1981:469. Bestämmelserna ersattes senare av bestämmelser i miljöbalken (1998:808).

¹¹ SFS 1994:306, SFS 1994:458, SFS 2022:116, SFS 2022:607, SFS 2022:661, SFS 2022:792 och SFS 2022:1043.

36 kap. om förverkande och företagsbot samt ändringar i kap. 21–22 om kringbestämmelserna om brott av krigsmän och om landsförräderi.¹² De många ändrade bestämmelser som beslutades 1998 har sin bakgrund i flera ändringar vad gäller brotten mot person samt vissa reformer av påföljdssystemet.¹³ Till övriga ändringar av intresse under resterande år kan exempelvis nämnas straffvärde-reformen, skärpta straff för allvarliga våldsbrott samt den s.k. samtyckeslagen i 6 kap.¹⁴

3. Lagstiftningsprocessen i Sverige

Vi har alltså genom den presenterade förstudien kunnat se hur lagstiftningsaktiviteten vad gäller brottsbalken sett ut under 45 års tid. Från en viss nivå på 1980-talet sjönk aktiviteten under de två följande decennierna för att öka från 2010-talet och (sannolikt) uppnå rekordnivåer under innevarande årtionde. En rimlig fråga att ställa sig i sammanhanget är om, och i så fall hur, kvaliteten på lagstiftningsprodukterna påverkats med den ökade lagstiftningsaktiviteten. Frågan är inte ny utan har förekommit i diskussionen kring straffrättsliga reformer under en längre period.¹⁵ För några år sedan arrangerade Svensk Juristtidning tillsammans med Uppsala universitet ett symposium, 'Lagberedning – från ax till limpa', vilket syftade till att identifiera vad som är möjligt att göra för att kvaliteten i lagberedningen ska bli bättre.¹⁶

Anna Jonsson Cornell har nyligen översiktligt behandlat lagstiftningsprocessen och då konstaterat att det, i en rättsstat, förväntas att de av lagstiftaren antagna lagarna ska hålla hög kvalitet.¹⁷ Hon sammanfattar de särskilt viktiga aspekterna vara öppenhet/tillgänglighet, legalitet och förutsebarhet. Flera kvalitativa krav på lagstiftningen menar hon kan säkras genom ett gott beredningsarbete. Jonsson Cornell framhåller också särskilt att det är viktigt med en kvalitativ lagstiftningsprocess i Sverige eftersom vi sällan tillämpar normprövning i domstol.¹⁸

¹² SFS 1986:118 respektive SFS 1986:645.

¹³ SFS 1998:393 respektive SFS 1998:604.

¹⁴ SFS 1988:942, SFS 2010:370 samt SFS 2018:618.

¹⁵ Se t.ex. Christensen, J.P., Lovgivningskvalitet og enkeltsagsstyret lovgivning, NJM 2008, I, s. 86–100, som menar att frågan alltid existerat och med jämna mellanrum dyker upp till diskussion.

¹⁶ Se SvJT 1/2020 samt, för liknande diskussioner, även tidigare temahäften från de s.k. Häringesymposierna, har behandlat bl.a. lagrådets roll (SvJT 2/2009) som kommittéväsendet (SvJT 8/2011).

¹⁷ Jonsson Cornell, A., Sverige och rättsstaten. I: Jonsson Cornell, A. och Sannerholm, R. (red.) Rättsstatens principer, Iustus 2023, s. 151–182.

¹⁸ Jonsson Cornell, a.a., s. 161.

Det är, förstås, inte alldeles enkelt att fastslå vad som är kvalitativ lagstiftning men försök har gjorts att likväl göra det. Göran Lambertz, exempelvis, har diskuterat frågan i en uppsats och där uppställt femton olika krav på god lagstiftning och konkluderar med att dels utförda en varning för en alltför snabb lagstiftningsprocess, dels en uppmaning att utöver att organisera det rätt även ge lagstiftningsarbetet tillräckliga resurser.¹⁹ Peter Wahlgren har uppställt fem kriterier, såväl formella som materiella, för legitim och rationell lagstiftning.²⁰ Det kan för övrigt noteras att det i Danmark finns en vägledning om lagkvalitet utgiven av Justitsministeriet.²¹ Denna är tämligen detaljerad och ”dækker hele arbejdet med et lovforslag – fra vurdering af, om der bør lovgives, til opfølgning på det vedtagne lovforslag.”²²

Petter Asp försvarade, åtminstone så sent som 2016, kvaliteten i lagstiftningsarbetet på straffrättens område och menade att ”[g]enerellt sett håller de produkter som kommer ut ur lagstiftningsmaskineriet en kvalitet som är relativt god och, skulle jag säga, fullt jämförbar med de som kommit tidigare”.²³ Han medgav dock att straffrätten blivit politiskt intressant, att antalet internationella pålagor blivit fler och att en förskjutning från juridik till politik kunde skönjas i förarbetenas innehåll. På det hela taget menade Asp att ”lagstiftningsarbetet numera försiggår i en betydligt tuffare miljö än tidigare”.²⁴ Det finns anledning att tro att det inte är mindre tufft omkring ett decennium senare.

Indirekt kan de krav på när Lagrådet ska granska lagförslag enligt 8 kap. 22 § regeringsformen (1974:152) ses som det närmaste som den konstitutionella rätten kommer en definition av en god lagstiftningsprodukt.²⁵ Lagrådet, som beskrivits rättsstatens väktare, har i den konstitutionella analysen blivit skarpare i sin kritik av regeringens lagförslag.²⁶ En tidigare granskning visade att andelen lagförslag som fått kritik från Lagrådet ökat. Drygt 60 % av propositionerna under en fyraårsperiod hade Lagrådet haft synpunkter på och 14 % fick omfattande kritik eller avstyrktes.²⁷ Lagrådets yttranden är dock inte bindande för lagstiftaren och Lagrådets roll har därför diskuterats.²⁸ I detta sammanhang har Peter Wahlgren argumentationsvis fört fram fem skäl för att även andra

¹⁹ Lambertz, G., Samverkan mellan rättsvetenskap och lagstiftning. I: Bull, K.S., Hagström, V. och Tjomsland, S. (red.) Bonus Pater Familias. Festskrift til Peter Lødrup 70 år, Gyldendal, s. 405–418.

²⁰ Se Wahlberg, P., Lagstiftning: Rationalitet, teknik, möjligheter. 2 uppl. Jure 2014.

²¹ VEJ nr 9964 af 23/11/2023.

²² Ur justitieministerns förord, a.a.

²³ Asp, P., Straffet för mord. En text om rollfördelning, styrning, legalitet och kvalitet, Juridisk Publikation 1/2016, s. 147–170 (på s. 168). Detta apropå påståenden om att lagstiftningskvaliteten ”under senare tid” dalat.

²⁴ Asp, a.a., s. 169.

²⁵ Se Hjertstedt, M., Tillgången till handlingar för brottsutredare, Umeå universitet 2011, s. 60.

²⁶ Jonsson Cornell, a.a., s. 163.

²⁷ Se konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU10.

²⁸ Se t.ex. SvJT2/2009.

skeden av lagstiftningsprocessen (än den närmast slutliga) samt möjligheterna till systematisk uppbyggnad av lagstiftningskompetens borde ägnas större uppmärksamhet.²⁹

Utredningstiderna är ett annat område som varit uppe för diskussion.³⁰ De uppges ha blivit allt kortare, och utredningsdirektiven alltmer styrda. Som Iain Cameron påpekat beror det förstås på utredningens karaktär vad som fordras i fråga om ”utrymme” respektive tidsomfattning.³¹ Enligt Konstitutionsutskottets granskning i slutet av 2010-talet konstaterades att huvuddelen av alla utredningar (på alla områden, inte blott straffrättens) tog 18 månader i anspråk.³²

En utredning med uppdraget att kartlägga ett problem och föreslå lösningar på detsamma bör inte ha alltför snäva direktiv. Motsatsen, men alltför öppna direktiv, kan medföra en politisk risk genom att lagstiftaren helt enkelt för ett förslag som man inte vill ha.³³ Regeringen Palme II genomförde 1982 en radikal nedskärning av kommittéväsendet i syfte att få fram snabbare, mer politikinriktade offentliga utredningar, och efter den låg antalet nya kommittédirektiv på en relativt låg nivå 1980-talet ut. Därefter tilltog antalet kommittédirektiv tämligen drastiskt fram till 1998, då det under några år planade ut för att på nytt ta fart från 2002.³⁴

4. En forskningsansats

Det hittills sagda utgör alltså en liten del av ett större sammanhang. Den samnordiska artikeln utgör blott en initial jämförelse mellan den straffrättsliga utvecklingen i de nordiska länderna från 1980.³⁵ Det finns en tanke om att göra en fullständig undersökning i samtliga nordiska länder dels för att det såklart är av intresse att se hur den nationella utvecklingen sett ut, men dels också för att

²⁹ Se Wahlgren, P., Kvalitetssäkring av lagar – Lagrådets möjligheter och begränsningar, SvJT 2009, s. 320–324.

³⁰ Här kan noteras den i Heidenborg, M., En betraktelse över symposiet ’Lagberedning – från ax till limpa’, SvJT 2020 s. 5–13 återgivna – av Agneta Bäcklund gjorda – referensen till 1773 års bibelkommissions slutbetänkande från 1917 vari det konstaterats att resultatet var förhastat.

³¹ Cameron, I., Några reflektioner över lagberedning ur ett jämförande perspektiv, SvJT 2020 s. 14–25.

³² KU 2017/18:10, Kommittéväsendet, s. 77.

³³ Cameron, a.a., s. 21.

³⁴ Se Zetterberg, K., Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen, SvJT 2011 s. 753–763, särskilt s. 758 ff. Observera att Zetterbergs undersökning har slutår 2010. För utvecklingen därefter har jag inte tagit fram några data.

³⁵ Här bör också tilläggas att Sverige på ett avgörande sätt sticker ut genom att inte reglera exempelvis terroristbrott, narkotikabrott och vapenbrott i den centrala strafflagen, som de övriga nordiska länderna, utan har en lösning med specialstraffrättslig reglering vilken alltså inte omfattas av undersökningen. Resultaten kan därför komma att skilja sig åt.

möjliggöra komparationer mellan de – påstått – liknande rättsordningarna. Det finns tecken på att lagstiftningsivern på straffrättens område rör sig från sydväst (läs: Danmark) in över de övriga länderna, men detta är något som behöver bekräftas (eller avfärdas) genom en grundligare undersökning. I den forskningsmässiga processen så har alltså Danmark en färdig studie, vilken dock kontinuerligt uppdateras och undersöks ur fler vinklar, och Finland är på god väg att färdigställa sin nationella undersökning.³⁶ Sverige, Norge och slutligen Island är alla i ett mer eller mindre inledande skede med sina respektive undersökningar.³⁷

Tanken är att undersökningarna i respektive land ska utgå från den danska för att möjliggöra komparation. Kort kan sägas att metoden för den ursprungliga undersökningen, vilken presenterats i en artikel i *Juristen* 2024, går ut på att identifiera, registrera och analysera samtliga ändringslagar med tillhörande lagändringar under den undersökta perioden. Syftet är att utreda ifall lagstiftningen blivit mer ”straffande”. För ändamålet togs en kodbok fram bestående av två huvudkoder, nämligen en A-kod för den materiella kodningen av den brottsliga handlingen eller underlåtenheten, där lagändringen analyseras med avseende på om den resulterar i ny eller avkriminalisering eller leder till en utvidgning eller begränsning av innehållet i ett befintligt brott, samt en B-kod för den materiella kodningen av ramverket för att fastställa straff, där lagändringen analyseras i syfte att klargöra om den resulterar i ett strängare eller mildare straff. Både brottets innehåll och ramverket för att bestämma straff har analyserats i varje lagändring, och varje lagändring har således kodats med både en A- och en B-kod. Kodningen bygger på en rättsdogmatisk analys av vad som utgör tillämplig rätt i förhållande till det förflutna. Detta inkluderar bedömningar av om brottets innehåll har förändrats och/eller om ramverket för att bestämma straff har förändrats. Utgångspunkten har varit det första lagförslaget samt den antagna lagtexten.³⁸

Det finns dock, förstås, nationella egenheter i exempelvis lagstiftningsprocessen som gör att avvikelser kommer att bli nödvändiga vid en jämförelse mellan de nordiska länderna. I tillägg till den danska grundmetoden hade det, för svenskt vidkommande, varit intressant att undersöka hur utredningsdirektiven varit utformade (t.ex. öppet eller styrt), vilken typ av utredningsform som valts (enmansutredning, parlamentarisk kommitté osv.), ifall Lagrådet framfört kritik (och i så fall av vilket slag) med mera. Allt för att kunna se mönster i den straffrättsliga lagstiftningens utveckling samt empiriskt belägga eller vederlägga påståenden som diskuterats ovan.

³⁶ Forskningsledare är professor Anne Alvesalo-Kuusi vid Åbo universitet.

³⁷ Här kan nämnas att Norge har särskilda utmaningar med sin kartläggning då, som bekant, *straffeloven* av den 20 maj 2005 trädde ikraft först 2015 då den ersatte 1902 års lagstiftning. I tiden mellan 2005 och det slutliga ikraftträdandet tillkom fem kapitel 2008 och tolv ytterligare 2009.

³⁸ Se Feldtmann m.fl., a.a., s. 52 f.

5. Avslutning

Den här korta texten har velat presentera en mindre kartläggning av lagstiftningsaktiviteten på brottsbalkens område de senaste 45 åren men samtidigt också, för att tala nuspråk, velat pitcha idén om en djupare forskningsstudie med utgångspunkt i den omfattande danska undersökning som gjorts. Med en för svenskt vidkommande anpassad frågeställning skulle man genom en sådan studie kunna få fram ett empiriskt underlag utifrån vilket man senare hade kunnat besvara frågor om exempelvis lagstiftningskvalitet och – inte minst – om det verkligen är en alltmer repressiv straffrättsutveckling vi sett under de senaste decennierna.