

Kommittédirektiv



Ändamålsenlig lagstiftningsteknik när
överträdelser av bestämmelser i EU-
förordningar kriminaliseras

Dir.
2018:37

Beslut vid regeringssammanträde den 9 maj 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på vilken lagstiftnings-teknik som kan användas när man i Sverige straffbelägger överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar på fiske-området. Utredaren ska också föreslå en eller flera lagstiftnings-tekniker som skulle kunna användas vid kriminalisering av överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar även på andra områden. Syftet är att hitta en teknik som stämmer överens med svenska allmänna straffrättsliga grundsatser och med EU-rätten. Den ska vara rättssäker, förutsebar och effektiv samtidigt som den ska vara praktiskt möjlig att tillämpa i lagstiftning som straff-belägger överträdelser av bestämmelser i ett stort antal EU-bestämmelser.

Utredaren ska bl.a.

- lämna författningsförslag till hur straffbestämmelserna i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska utformas när det gäller överträdelser av EU-bestämmelser,
- kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används i dag vid kriminalisering av överträdelser av EU-bestämmelser inom olika områden i Sverige och ett urval av andra EU-medlemsstater,

- väga för- och nackdelarna med olika lagstiftnings-tekniker för att kriminalisera överträdelser av EU-bestämmelser,
- föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2019.

Behovet av att utreda lämpliga lagstiftningstekniker vid kriminalisering av överträdelser av EU-bestämmelser

Vilka lagstiftningstekniker används för att straffbelägga överträdelser av EU-bestämmelser?

I EU-förordningar finns ofta krav på att medlemsstaterna ska införa sanktioner för överträdelser av förordningarna och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de efterlevs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Svenska straffbestämmelser för överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar utformas vanligtvis som s.k. blankettstraffbud. Ett blankettstraffbud är en straffbestämmelse som får sitt innehåll genom hänvisningar till handlingsregler i andra författningar. Blankettstraffbud för överträdelser av EU-bestämmelser finns i ett antal svenska lagar. De är utformade på olika sätt och hänvisningstekniken skiljer sig åt. En hänvisning till enskilda artiklar eller förordningar kan vara dynamisk eller statisk, där den senare innebär att man anger vilken lydelse av EU-förordningen som avses. Lagrådet har i yttranden den 15 mars 2016 och den 17 mars 2016 (se prop. 2015/16:156 s. 34 och prop. 2015/16:160 s. 139 f.) gjort uttalanden om att den rättsliga miljö i vilken hänvisningar till EU-rättsakter förekommer är komplex och att hänvisningar aktualiseras i så många olika situationer att det inte är möjligt att ge uttömmande anvisningar om valet av hänvisningsteknik. Enligt Lagrådet bör en konsekvensanalys göras vid valet av hänvisningsteknik och

redovisas för var och en av de hänvisningar som görs. Regeringens inställning har tidigare varit att utrymmet för dynamiska hänvisningar är begränsat när det gäller hänvisningar till EU-förordningar. Numera har regeringen gått mot en mera nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till ett större utrymme för dynamiska hänvisningar (se t.ex. prop. 2015/16:160 s. 36 f. och prop. 2015/16:161 s. 36).

I livsmedelslagen (2006:804) och djurskyddslagen (1988:534) är konstruktionen den att regeringen i Svensk författningssamling tillkännager vilka grundförordningar som lagen kompletterar. Straffbestämmelsen är sedan utformad så att den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till ansvar. En del lagar som använder tekniker med tillkännagivanden kompletterar ett stort antal EU-bestämmelser. Exempelvis innehåller regeringens tillkännagivande av de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen 38 grundförordningar. Till detta kommer ett antal tillämpningsförfordningar som inte tas upp i tillkännagivandet.

När det gäller fiskelagen, lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och lagen (1994:1710) om EU:s förordningar om jordbruksprodukter används en mer öppen teknik, utan direkta hänvisningar till vilka bestämmelser eller förordningar som avses. Till exempel straffbeläggs genom fiskelagens 40 § "... den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet."

Ytterligare en lagteknisk lösning som används relativt ofta är att i straffbestämmelsen uttryckligen hänvisa till de artiklar i EU-förordningarna där föreskrifter som är avsedda att omfattas av straffbestämmelserna finns. Den tekniken används både i lagar där straffbestämmelserna kompletterar en eller ett fåtal EU-

bestämmelser och i lagar, t.ex. miljöbalken, där överträdelser av ett stort antal EU-bestämmelser kriminaliseras.

Ett annat sätt är att ange de straffbara gärningarna i en brottsbeskrivning som avser att täcka in hela det straffbara området. I prop. 2017/18:165 har regeringen föreslagit att en ny straffbestämmelse i livsmedelslagen ska innehålla en fullständig brottsbeskrivning. En straffbestämmelse kan också innehålla både en brottsbeskrivning och en hänvisning till andra författningar vilka fyller ut straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken är konstruerad på det sättet.

Nackdelar med de olika lagstiftningsteknikerna

Det finns både för- och nackdelar med de olika lagstiftningsteknikerna. Tillkännagivanden och den mer öppna hänvisningstekniken som används i t.ex. fiskelagen kan kritiseras bl.a. ur tydlighetshänseende. För att få kännedom om vad som är straffbelagt krävs kunskap om de omfattande EU-regelverken som av många upplevs som svårtillgängliga. I detta sammanhang finns det dock skäl att påpeka att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2007 s. 227 har uttalat att enbart den omständigheten att det kan krävas efterforskning och överväganden om vad som gäller inte innebär att kravet på tydlighet och precision i ett blankettstraffbud ska anses vara eftersatt. Målet gällde en straffbestämmelse i tullagen om ”tull, skatt eller annan avgift”. Högsta domstolen konstaterade att det var förenligt med regeringsformens bestämmelser om normgivning och med legalitetsprincipen att straffbestämmelsen när det gällde tullplikten fick sitt innehåll utfyllt av föreskrifter i en EG-förordning.

Lagrådet har i yttranden den 1 december 2011 och den 1 mars 2013 (se prop. 2011/12:59 s. 70–72 och prop. 2012/13:135 s. 251 f.) framfört kritik mot den lagstiftningsteknik som används i 29 kap. miljöbalken som innebär att olika straffbud anges i omfattande punktuppställningar. Enligt Lagrådet blir nackdelarna med en lagstiftning utformad på detta sätt mer påtagliga ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen omfattar. Vidare konstaterade Lagrådet att det i vissa

fall är klart att en hänvisning i ett blankettstraffbud endast används för att man ska slippa upprepa en handlingsregel som finns på annat håll, ofta i samma lag som straffbestämmelsen, och att straffbestämmelsen i sådana fall ska läsas som om handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen. Detta innebär att ansvar förutsätter att rekvisiten i handlingsregeln är subjektivt täckta. Däremot krävs det inte att gärningsmannen haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till existensen av eller innehållet i den straffbelagda handlingsregeln. I andra fall är det enligt Lagrådet lika klart att en straffbestämmelse som hänvisar till andra normer inte ska läsas som om dessa normer stod i själva straffbestämmelsen. Vad som straffbeläggs är alltså inte normerna i sig utan att bryta mot dem. I detta fall krävs alltså subjektiv täckning i förhållande till att gärningen stått i strid mot en norm av det slag som det hänvisas till i straffbestämmelsen. Ett exempel på en sådan straffbestämmelse är 20 kap. 1 § brottsbalken (om tjänstefel) i vilken det straffbeläggs att vid myndighetsutövning åsidosätta ”vad som gäller för uppgiften”.

Vid överväganden om en eventuell ändrad lagteknisk reglering av de aktuella bestämmelserna i miljöbalken ansåg Lagrådet att det fanns anledning att ta klar ställning i frågan om vilken typ av blankettstraffbud som används och vad det innebär i uppsåtshänseende. I ett lagstiftningsärende som gällde regleringen av EU:s kemikalielagstiftning i miljöbalken (se prop. 2015/16:160 s. 44) tog regeringen ställning till vad som skulle krävas i uppsåtshänseende vid tillämpningen av de straffbestämmelser som skulle föras in i 29 kap. miljöbalken. Enligt regeringen ska straffbestämmelserna läsas som om handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen. För ansvar är det således tillräckligt att gärningsmannen har haft uppsåt till rekvisiten i den handlingsregel till vilken det hänvisas. Det krävs alltså inte uppsåt till själva normöverträdelsen. Det innebär att man måste förstå vad man gör men inte att det man gör faller under straffbestämmelsen och följaktligen inte heller att man överträder de bakomliggande bestämmelserna. Regeringen uttalade vidare med hänvisning till bl.a. NJA 2007 s. 227 att EU-förordningars ibland komplexa utformning inte är ett skäl för att kräva subjektiv täckning av handlingsreglernas existens.

En straffbestämmelse med en självständig brottsbeskrivning som syftar till att kriminalisera överträdelser av ett stort antal bestämmelser i EU-förordningar riskerar att bli alltför otydlig. Det straffbara området kan även bli alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller möjligheten att kombinera en brottsbeskrivning med en uppräknings av EU-artiklar medför, som redogjorts för ovan, en uppräknings flera nackdelar. Det kan också ifrågasättas om det finns behov av en uppräknings vid sidan av en klart och tydligt utformad brottsbeskrivning.

Problemen med den lagstiftningsteknik som används i fiskelagen

I en straffbestämmelse (39 a §) som infördes i fiskelagen genom prop. 2013/14:184 finns en uttrycklig hänvisning till den artikel i EU-förordningen i vilken de föreskrifter som omfattas av straffbestämmelsen finns. Regeringen aviserade i propositionen att den avsåg att göra en översyn av bestämmelserna om straff för brott mot bestämmelser i EU-förordningarna och att det i den översynen på nytt bör övervägas hur straffbestämmelserna lagtekniskt bör utformas (se s. 72 f.).

Helsingborgs tingsrätt har i två domar resonerat kring blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen (dom den 15 september 2014 i mål nr B 4509-14 och dom den 26 februari 2015 i mål nr B 5786-13). I domarna, som har fått laga kraft, kom domstolen fram till att det för straffansvar krävs att gärningsmannen haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till existensen av och innehållet i den EU-bestämmelse som överträtts.

Havs- och vattenmyndigheten har den 22 maj 2015 till Riksdagens utredningstjänst (dnr 1766-15) framhållit att den praktiska konsekvensen av att kräva subjektiv täckning även i förhållande till existensen av eller innehållet i den aktuella EU-bestämmelsen är att det är betydligt svårare att lagföra det som myndigheten anser är överträdelser av gällande regelverk.

Den särskilda utredarens uppdrag

Uppdraget att föreslå nya straffbestämmelser och se över lagstiftningstekniken

Det är svårt att balansera behoven av effektiv lagföring av överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar med kraven på rättssäkerhet och tydlighet. Detta är särskilt tydligt på områden som regleras av ett stort antal EU-bestämmelser som t.ex. på fiskeområdet. För att få kännedom om vilka gärningar som är straffbelagda inom området krävs, kunskap om det bakomliggande EU-regelverket. Den lagstiftningsteknik som används på fiskeområdet kan därför ifrågasättas ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. Rättsakterna på området är dessutom av skiftande karaktär. Det är t.ex. vanligt förekommande med tillfälliga förordningar och beslut. Mot den bakgrunden är det angeläget att utformningen av straffbestämmelserna på fiskets område ses över.

Frågan om vilken lagstiftningsteknik som är lämplig att använda för att kriminalisera överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar aktualiseras även på andra områden. Det finns därför ett behov av att utreda om det finns någon eller några lagstiftningstekniker som skulle kunna användas mer generellt för att straffbelägga överträdelser av ett stort antal EU-bestämmelser.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till hur straffbestämmelserna i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska utformas när det gäller överträdelser av EU-bestämmelser,
- kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används idag vid kriminalisering av överträdelser av EU-bestämmelser inom olika områden i Sverige och ett urval av andra EU-medlemsstater,
- väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker för att kriminalisera överträdelser av EU-bestämmelser,

- om möjligt föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom andra rättsområden som innehåller ett stort antal EU-bestämmelser,
- om förslaget innebär att delar av regleringen ska finnas på förordningsnivå ingår att lämna sådana förslag.

Uppdraget att se över tekniken med tillkännagivanden när det gäller andra bestämmelser än straffbestämmelser

Lagstiftningstekniken med tillkännagivanden om vilka EU-bestämmelser som lagen kompletterar används i svensk rätt inte enbart när det gäller straffbestämmelser. I t.ex. livsmedelslagen och djurskyddslagen används tekniken även i bestämmelser om bl.a. den offentliga kontrollen, särskilda ingripanden och förelägganden och förbud. Liknande bestämmelser finns också bl.a. på områdena djurhälsa, foder- och animaliska biprodukter.

Ett av motiven till att den lagstiftningstekniken valdes i de aktuella lagarna var att det inom lagstiftningsområdet fanns ett stort antal EU-förordningar vars tillämpningsområden helt eller delvis sammanföll med flera av de nationella lagarnas tillämpningsområden. Det ansågs därför inte möjligt att föreskriva direkt i lagen vilken lag som i första hand kompletterar en viss EU-förordning (prop. 2005/06:128 s. 138).

Regeringen har i propositionerna med förslag till en ny djurskyddslag och till ändringar i livsmedelslagen angett att det, efter en översyn av vilken lagstiftningsteknik som bör användas när EU-bestämmelser beläggs med straff, kan finnas anledning att på nytt överväga vilken teknik som bör användas i dessa lagar (se prop. 2017/18:147 s. 259 och prop. 2017/18:165 s. 46).

Det kan konstateras att det finns ett behov av att utvärdera tekniken med tillkännagivanden även när det gäller andra bestämmelser än straffbestämmelser inom de områden som innehåller ett stort antal EU-bestämmelser.

Utredaren ska därför

- utvärdera lagstiftningstekniken att med tillkännagivanden göra EU-bestämmelser verkställbara i Sverige och göra jämförelser med hur några andra EU-medlemsstater gör EU-bestämmelser verkställbara,
- analysera möjligheten att använda andra lagstiftnings-tekniker än förfarandet med tillkännagivanden när det gäller rättsområden där lagstiftningen kompletteras av ett stort antal EU-bestämmelser, och om möjligt föreslå en eller flera lämpliga tekniker.

Konsekvensbeskrivningar

Uttredaren ska redogöra för vilka konsekvenser förslagen får för statsbudgeten, enskilda, företag, rättsväsendet och kontrollmyndigheterna enligt de krav som anges i 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474). I arbetet med konsekvensutredningen ska kommittén ha kontakt med Tillväxtverket.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2019.

(Näringsdepartementet)