

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar

Betänkande av EU-straffstadgandeutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:13

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
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/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25032-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 9 maj 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används vid kriminalisering av överträdelser av EU-bestämmelser inom olika områden i Sverige och ett urval av andra EU-medlemsstater. Syftet med uppdraget är att väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker för att kriminalisera överträdelser samt att föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredaren ska även lämna författningsförslag till hur straffbestämmelserna i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskepolitiken ska utformas när det gäller överträdelser av EU-bestämmelser.

Som särskild utredare förordnades samma dag expeditions- och rättschefen, numera rättschefen på Statens Fastighetsverk, Mats Wiberg.

Som experter i utredningen förordnades den 30 augusti 2018 kanslirådet Erika Enlund (Näringsdepartementet), ämnesrådet Walo von Greyerz (Justitiedepartementet), ämnesrådet Beatrice Hernqvist (Statsrådsberedningen), kanslirådet Henrik Jonsson (Miljödepartementet) och ämnesrådet Ulrika Åkerdahl (Statsrådsberedningen). Ämnesrådet Susanne Classon (Miljödepartementet) förordnades att vara expert i utredningen den 28 februari 2019 och ersätta Henrik Jonsson som entledigades samma dag. Rättssakkunnige Peter Lidman (Statsrådsberedningen) förordnades att vara expert i utredningen den 1 september 2019 och ersätta Ulrika Åkerdahl som entledigades samma dag. Som expert att biträda utredningen förordnades den 23 oktober 2019 verksjuristen Åsa Häggström (Havs- och vattenmyndigheten).

Som sekreterare anställdes den 27 augusti 2018 hovrättsassessorn Alexander Lundén.

Utredningen har antagit namnet EU-straffstadgandeutredningen.

Härmed överlämnas betänkandet *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar* (SOU 2020:13). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2020

Mats Wiberg

/Alexander Lundén

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	15
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EU:s förfordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Genomförandet av uppdraget	25
2.3 Avgränsningen av uppdraget	26
3 EU och straffrätten	27
3.1 Allmänna utgångspunkter	27
3.2 EU-rättsliga krav på sanktioner vid överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar	28
3.3 Straffrättslig lagstiftning på EU-nivå.....	29
4 Regler och principer vid kriminalisering av normöverträdelser	35
4.1 Inledning.....	35
4.2 När kriminalisering bör användas	35
4.3 Hur kriminalisering bör användas – normgivning	41
4.3.1 Legalitetsprincipen	41

4.3.2	Legalitetsprincipen i praxis	50
4.4	Lagens och straffbestämmelsens tillämpningsområde	55
4.4.1	Ramlagar	55
4.4.2	Lagens syfte och tillämpningsområde sätter den yttre ramen för det straffbara området	56
4.4.3	Straffbestämmelsens tillämpningsområde anger den närmare ramen för det straffbara området	56
4.4.4	Regleringen av blankettstraffbud	57
4.5	Högsta domstolens uttalanden om blankettstraffbud	59
4.6	Bestämmelser i Europakonventionen samt Europadomstolens uttalanden	60
4.7	Krav på uppsåt eller straffbar oaktsamhet?	63
4.8	Näringsidkare	65
4.9	Straffskalor och straffvärde	66
5	Hänvisningar till utfyllnadsnormer i straffbestämmelser (blankettstraffbud)	69
5.1	Blankettstraffbud	69
5.1.1	Inledning	69
5.1.2	Allmänt om normutfyllnad	70
5.1.3	Blankettstraffbud och andra hänvisningsnormer – begreppens betydelser	72
5.1.4	Indelning och klassificering utifrån blankettstraffbuds uppbyggnad	73
5.1.5	Sammanfattning blankettstraffbud	76
5.2	Särskilt om statiska och dynamiska hänvisningar	77
5.2.1	Allmänna utgångspunkter	77
5.2.2	Hänvisningar i författningstext – riktlinjer och tolkningsteknik	78
5.2.3	Statiska och dynamiska hänvisningar – överväganden och uttalanden i förarbeten m.m.	83
5.3	Tillkännagivanden som normspridningsteknik	87

5.3.1	En guide till handlingsnormerna bakom blankettstraffbudet	87
5.3.2	Exempel på tillkännagivande.....	88
5.4	Blankettstraffbud med koppling till EU-rättsakter – krav på subjektiv täckning	89
6	Kartläggning av lagstiftningstekniker för straffbestämmelser	95
6.1	Kartläggningens uppbyggnad och innehåll	95
6.2	Lagstiftningsteknik 1: Öppen och statisk hänvisning	97
6.2.1	Beskrivning av lagstiftningstekniken	97
6.2.2	Läkemedelslagen (2015:315).....	98
6.3	Lagstiftningsteknik 2: Öppen och dynamisk hänvisning... ..	100
6.3.1	Beskrivning av lagstiftningstekniken	100
6.3.2	Fiskelagen (1993:787), lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter	100
6.3.3	Livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om animaliska biprodukter och djurskyddslagen (1988:534)/(2018:1192)	107
6.3.4	Ytterligare exempel inom samma kategori.....	116
6.4	Lagstiftningsteknik 3: Sluten och statisk hänvisning	116
6.4.1	Beskrivning av lagstiftningstekniken	116
6.4.2	Läkemedelslagen (2015:315).....	116
6.5	Lagstiftningsteknik 4: Sluten och dynamisk hänvisning	118
6.5.1	Inledning	118
6.5.2	Miljöbalken (1998:808)	119
6.5.3	Fiskelagen (1993:787)	131
6.5.4	Djurskyddslagen (2018:1192).....	132
6.5.5	Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	133
6.6	Lagstiftningsteknik 5: Straffbara gärningar anges i brottsbeskrivning.....	135

6.6.1	Inledning.....	135
6.6.2	Livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	135
6.6.3	Brottsbeskrivning kombinerad med hänvisningar till andra författningar	139
6.6.4	Straffbestämmelser med varierande grad av extern normutfyllnad	140
6.7	Internationell utblick – sanktionsbestämmelser i urval av EU:s medlemsstater	149
6.7.1	Finland	149
6.7.2	Danmark	152
6.7.3	Tyskland	154
7	Överväganden och slutsatser	157
7.1	Allmänna överväganden	157
7.1.1	Att utvärdera olika lagstiftningstekniker.....	157
7.1.2	Vad avses här med effektivitet?	157
7.1.3	Är blankettstraffbud en lämplig lagstiftningsteknik?.....	159
7.1.4	Överträdelsens allvar kan påverka utformningen av straffbestämmelsen.....	161
7.1.5	Strafflagstiftningen i förhållandet till näringsidkare.....	163
7.2	Förslag om utformning av straffbestämmelser.....	164
7.2.1	Behov av ett mer enhetligt förhållningssätt.....	164
7.2.2	Behov av kriminalisering samt fastställande av straffvärde och krav på uppsåt eller oaktsamhet.....	166
7.2.3	Straffbestämmelser med en fullständig brottsbeskrivning	168
7.2.4	Öppna och dynamiska blankettstraffbud	173
7.2.5	Blankettstraffbud med en vid hänvisning, exempelvis till ett lagstiftningsområde	179
7.2.6	Kravet på subjektiv täckning	181
7.3	Tillkännagivanden som lagstiftningsteknik	183

8	Straffbestämmelser i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	187
8.1	Inledning.....	187
8.2	Sveriges och EU:s reglering på fiskeriområdet	188
8.2.1	Svenska bestämmelser på fiskeområdet	188
8.2.2	EU-rättsakter på fiskeområdet	192
8.2.3	Lagstiftningstekniken med hänvisningar till <i>EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken</i>	197
8.2.4	Sanktionsavgifter	201
8.2.5	Sanktionsbestämmelser och EU:s fiskeriförordningar – regelverk i förändring	202
8.3	Tillsyn och tillämpning av nuvarande straffbestämmelser inom fisket.....	203
8.3.1	Fiskerikontroll – samverkan mellan flera myndigheter	203
8.3.2	Åtal 2016–2018	207
9	Analys och förslag på fiskets område	209
9.1	Förslag som avser både fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	209
9.1.1	Allmänt om ändringsförslagen i de båda lagarna	209
9.1.2	Behovet av kriminalisering	209
9.1.3	Fängelse endast för särskilt allvariga överträdelser.....	211
9.1.4	Särskilt allvariga överträdelser anges med fullständiga brottsbeskrivningar.....	214
9.2	Förslag till ändringar i fiskelagen (1993:787)	215
9.2.1	Särskilt allvariga överträdelser enligt 40 § fiskelagen.....	215
9.2.2	Ny bestämmelse för ren bötesbrottslighet	223
9.2.3	Förhållandet till 41 § fiskelagen.....	226
9.3	Förslag till ändringar i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	227

9.3.1	Särskilt allvarliga överträdelser i 11 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	227
9.3.2	Ny bestämmelse för ren bötesbrottslighet.....	229
9.4	Gränsdragning i förhållande till bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter	231
9.5	Regeringen tillkännager de EU-förordningar som kompletteras av lagarna.....	234
9.6	Subjektiv täckning	235
9.7	Försök och förberedelse	239
9.8	Förhållandet till straffbestämmelser i andra lagar	240
9.9	Följder av att fängelse inte längre finns i straffskalan för viss brottslighet	240
10	Konsekvenser	247
10.1	Konsekvenserna av utredningens förordade kriminaliseringstekniker.....	248
10.2	Konsekvenserna av utredningens förslag till ändringar i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	249
11	Författningskommentar	253
11.1	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	253
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	273
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:37.....	279
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:90.....	287

Sammanfattning

Uppdraget

Som medlemsstat i Europeiska Unionen är Sverige liksom övriga medlemsstater skyldig att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid överträdelser av EU-förordningar. Hur sådana sanktioner utformas är huvudsakligen upp till varje medlemsstat att avgöra utifrån medlemsstatens egna förutsättningar, dvs. i förhållande till medlemsstatens grundlagar och rättstraditioner. I Sverige har överträdelser av EU-förordningar oftast kriminaliserats genom olika typer av blankettstraffbud, vars innehåll, dvs. själva handlingsnormen, framgår av EU-förordningar eller annan författning som kompletterar dessa förordningar.

Utredningen har haft i uppdrag att 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. Utredningen ska väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker och föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas i Sverige inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredningen har därtill haft i uppdrag att 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.

Utredningens förslag

Utformningen av straffbestämmelser vid överträdelser av EU-förordningar

Utredningen har kartlagt hur och i vilka situationer olika lagstiftnings-tekniker kan användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser.

De förutsättningar som föreligger i olika lagstiftningsärenden där behov finns av att sanktionera överträdelser av normer som återfinns i EU-förordningar kan skilja sig åt på många olika sätt, bland annat såvitt avser mängden EU-förordningar som berörs och komplexiteten i regelverket. Det har under dessa förutsättningar varken varit möjligt eller lämpligt att rekommendera endast *en* teknik eller metod för att utforma nödvändiga straffbestämmelser. Detta hindrar dock inte att det går att hävda att det finns exempel på tekniker och metoder som i ett tänkt normalfall, utifrån en sammanvägning av krav på såväl effektivitet som rättssäkerhet, i första hand bör övervägas.

Det finns ett visst värde i att den lagstiftning som straffbelägger normer i EU-förordningar ges en mer enhetlig utformning än vad som är fallet i dag. Utredningen lämnar mot denna bakgrund vissa generella rekommendationer för att underlätta framtida lagstiftningsarbeten som kan sammanfattas enligt följande.

Innan val av metod för utformning av en straffbestämmelse aktualiseras bör lagstiftaren först överväga om överträdelser av de EU-rättsliga normerna måste vara kriminaliserade eller om en annan mindre ingripande sanktionsform kan användas. Om överträdelserna är så pass allvarliga att användning av straffrätt är nödvändig bör även övervägas om såväl uppsåtliga som oaktsamma handlingar ska bestraffas och hur straffskalan ska utformas.

Beträffande utformningen av straffbestämmelser bör i första hand övervägas om straffbestämmelserna kan utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. Förordandet av just brottsbeskrivningar grundar utredningen i att straffbestämmelser som kan leda till ingripande straffrättsliga påföljder bör utformas på ett sätt som gör att den som kan drabbas av sanktionen får bättre förutsättningar att på förhand bilda sig en korrekt uppfattning om det straffsanktionerade området genom att ta del av själva straffbestämmelsen. Brottsbeskrivningar har även andra fördelar, bl.a. att beskrivningen av den brottsliga gärningen inte är så känslig för förändringar i de EU-förordningar som

utgör handlingsnormerna. Förändringar i EU-förordningarna som innebär att artiklar flyttas eller kompletteras behöver inte leda till ändringar i den svenska straffbestämmelsen så länge överträdelsen fortfarande ryms inom straffbestämmelsens ordalydelse. Det är inte alltid möjligt att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar med straffbestämmelser som uttömmande beskriver de brottsliga gärningarna. Skäl för att välja annan lagstiftningsteknik kan exempelvis vara att de EU-rättsliga normerna är omfattande och dessutom detaljerade och specifika. Det kan i sådana situationer vara svårt att utforma en brottsbeskrivning som täcker alla otillåtna förfaranden och samtidigt exkluderar alla tillåtna förfaranden.

För det fall det inte anses möjligt eller lämpligt att utforma straffbestämmelser med brottsbeskrivning, bör i andra hand övervägas en utformning med blankettstraffbud i vilka som huvudregel hänvisas till de EU-förordningar där de normer som straffbeläggs finns. Hänvisningarna bör normalt inte göras till en viss lydelse av EU-förordningarna, utan en s.k. dynamisk hänvisning bör övervägas.

Om det finns behov av det bör blankettstraffbud förses med en ram av begränsande rekvisit.

När det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att i ett blankettstraffbud hänvisa till enskilda EU-förordningar bör en hänvisning till ett visst lagstiftningsområde övervägas. Det bör i sådana fall även följa ett krav att regeringen i ett tillkännagivande anger i vart fall de huvudsakliga EU-förordningarna (grundförordningar) som omfattas. Straffbestämmelsen bör i sådana fall också avgränsas genom att den innehåller begränsande rekvisit som ger en ram för tillämpningsområdet.

Som huvudregel bör eftersträvas att straffbestämmelserna utformas så att det inte krävs uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till utfyllnadsnormernas existens och innehåll.

Förslag till straffbestämmelser i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Sverige ska i egenskap av medlemsstat i EU införa sanktioner vid överträdelser av EU-förordningar på fiskets område.

Utredningen lämnar flera förslag till ändringar i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, bl.a. att straffbestämmelser i respektive lag ska formuleras som brottsbeskrivningar i de delar överträdelserna anses vara så straffvärda att de ska kunna sanktioneras med fängelsestraff. Utredningen lämnar också förslag till hur sådana bestämmelser kan utformas i respektive lag. Förslagen till straffbestämmelser med fängelse i straffskalan beskriver huvudsakligen sådana brott som anses allvarliga enligt EU:s IUU-förordning (EU:s förordning om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske).

Utredningen lämnar även förslag till bestämmelser som kriminaliserar överträdelser på bötesnivå, vilka enligt förslaget ska utformas som blankettstraffbud som innehåller en ram som närmare anger det kriminaliserade området.

Utredningen föreslår vidare att administrativa sanktionsavgifter inte ska ha företräde framför straffbestämmelser som sanktionerar överträdelser som kan leda till fängelsestraff.

För att ytterligare öka medvetenheten om vilka handlingsnormer i gällande EU-förordningar straffbestämmelserna gäller, föreslår utredningen också att det ska införas bestämmelser om att regeringen i Svensk författningssamling ska ge till känna vilka grundförordningar respektive lag kompletterar.

Utredningens förslag innebär också att det kriminaliserade området inom fisket utökas genom att även överträdelser av EU-förordningar som begås av *oaktsamhet* ska vara kriminaliserade.

För att undvika oönskade gränsdragningsproblem vid behov av tvångsmedelsanvändning föreslår utredningen en särskild bestämmelse om rätt att göra husrannsakan även för misstänkta överträdelser på bötesnivå.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)¹
dels att 37 a, 38 a, 39 och 39 a §§ ska upphöra att gälla,
dels att 37, 40, 40 b och 41 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 34 a §§, och
närmast före 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*EU-bestämmelser som
kompletteras av lagen*

3 a §

Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar som avses.

I fråga om EU-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka förordningar som kompletteras av denna lag.

¹ Senaste lydelse av
37 a § 2014:1026.
38 a § 2017:945.
39 a § 2017:945.

34 a §

Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får göras för brott enligt denna lag även om påföljden för brottet endast kan bestämmas till böter.

37 §²

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,
2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller

3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra eller placerar eller använder ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 18 a §

döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

döms, i annat fall än som avses i 40 §, till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

40 §³

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. riktar fiskeinsats mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud eller fiskar i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp,

2. fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller fiskar med fiskeredskap som används eller har modifierats på

² Senaste lydelse 2010:901.

³ Senaste lydelse 2003:251.

ett sätt som inte är tillåtet eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap,

3. fiskar utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning fiskar utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd,

4. omlastar eller deltar i fiskeverksamhet med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske,

5. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning kastar ut fångst som omfattas av landnings-skyldighet eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning behåller ombord, omlastar eller landar fångst som ska återutsättas,

6. underlåter att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om position, däribland uppgifter som ska sändas med satellitbaserat kontrollsystem för fartyg, eller vid upprepade tillfällen underlåter att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter, eller

7. använder fiskeredskap med falsk eller dold märkning.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

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. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

40 b §⁴

Till ansvar enligt 40 § första eller andra stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §.

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 40 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. bestämmelser i EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om

- hur fiske ska bedrivas,*
- förvaring, beredning eller bearbetning av fångst ombord på fiskefartyg,*
- omlastning, landning eller vägning och saluföring av fångst,*

⁴ Senaste lydelse 2008:438.

– förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg,

– anmälnings- eller uppgiftsskyldighet,

– sparande och tillgängliggörande av information om fångst och position eller

– märkning av fiskeredskap,

2. 25 § andra–fjärde styckena eller 26 §, eller

3. föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket, 21–23 §§ eller 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a § eller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

41 §⁵

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket *skall*, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37, 40 eller 40 b § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket *ska*, om gärningen avser verksamhet som innefattar

⁵ Senaste lydelse 2003:251.

fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

dels att 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 6 a och 11 a §§, och närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

EU-bestämmelser som kompletteras av lagen

1 a §

Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar som avses.

I fråga om EU-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka förordningar som kompletteras av denna lag.

6 a §

Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får göras för brott enligt denna lag även om påföljden för brottet endast kan bestämmas till böter.

11 §⁶

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske, eller från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg,

2. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter,

3. i något led av produktion, bearbetning eller distribution systematiskt brister när det gäller åtgärder för att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta och spårbara från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet på ett sätt som gör att identifiering av produkterna försvåras eller kan komma att försvåras, eller

4. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning saluför fångst som kommer från fritidsfiske i havet eller för konsumtion saluför sådan fångst som fiskats i

⁶ Senaste lydelse 2016:825.

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

vetenskapligt syfte och som inte får säljas.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

11 a §

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 11 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i

- 1. EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller*
- 2. föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.*

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

12 §⁷

Om ett vite har dömts ut får det inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt denna lag ska det inte heller dömas om gärningen är ringa eller belagd med straff enligt brottsbalken, lagen

Till ansvar enligt denna lag ska det inte dömas om gärningen är ringa.

⁷ Senaste lydelse 2016:825.

(2000:1254) om straff för smuggling eller fiskelagen (1993:787).

Till ansvar enligt denna lag ska det inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller fiskelagen (1993:787).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredarens uppdrag framgår av direktiven för utredningsarbetet, dir. 2018:37 och dir. 2019:90, i *bilaga 1 och 2*. Utredningsuppdraget består i att 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 samt att väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker.

I utredningens huvudsakliga uppdrag ingår även att

- föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom rättsområden som innehåller ett stort antal EU-bestämmelser, och
- 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.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2020.¹

2.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningens arbete påbörjades i slutet av augusti 2018 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna utredningssammanträden med förordnade experter. Utredningen har för att ta fram detta betänkande sammanträtt vid sju tillfällen.

Utredaren och sekreteraren har sammanträtt regelbundet och har även sammanträtt med Havs- och vattenmyndigheten den 31 oktober 2019, med Utredningen om proportionerliga och effektiva sanktioner

¹ Se tilläggsdirektiv i bilaga 2.

vid brott mot djur (N 2018:05) den 16 oktober 2019 samt med Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation och Sveriges fiskares producentorganisation den 1 november 2019. Sekreteraren har haft regelbunden kontakt med Havs- och vattenmyndigheten (HaV) sedan våren 2019 och har i syfte att inhämta kunskaper och synpunkter om de frågor som uppdraget omfattar deltagit vid utbildningsdag hos HaV tillsammans med Åklagarmyndigheten, Sjöpolisen och Kustbevakningen den 7 november 2019.

För att inhämta information om hanteringen av överträdelseärenden på närliggande områden har sekreteraren haft kontakt med bl.a. Livsmedelsverket och Jordbruksverket samt med myndigheter och andra aktörer i Danmark, Finland och Tyskland för att inhämta kunskaper om lagregleringen på fiskets område i dessa länder.

2.3 Avgränsningen av uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår att utredningens uppdrag, utöver kartläggningen av befintliga lagstiftningstekniker, består i att utredningen ska föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom rättsområden som innehåller ett stort antal EU-bestämmelser och 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. Detta innebär att utredningen ska lämna förslag på lagstiftningstekniker i ett skede när det har beslutats att sanktioneringen av vissa överträdelser ska ske straffrättsligt, dvs. genom kriminalisering av vissa överträdelser. Att en viss gärning ska kriminaliseras, dvs. *vad* som ska kriminaliseras, i stället för att exempelvis använda administrativa sanktionsavgifter är således en fråga som redan har avgjorts när slutsatserna av denna utredning tar vid.

Utredningens ambition i kartlägningsarbetet har varit att på ett systematiskt sätt presentera en övergripande och heltäckande bild av vilka lagstiftningstekniker som för närvarande används när överträdelser av EU-förordningar kriminaliseras och utifrån denna kartläggning, i ljuset av de rättssäkerhetsprinciper som gäller på straffrättens område, lämna förslag till riktlinjer för *hur*, dvs. med vilka lagstiftningstekniker, överträdelser av EU-förordningar bör kriminaliseras.

3 EU och straffrätten

3.1 Allmänna utgångspunkter

EU:s förordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i EU:s alla medlemsstater. Detta framgår av artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU-förordningar ska därför tillämpas direkt av domstolar och myndigheter i medlemsstaterna som gällande rätt och kan åberopas av enskilda.

En EU-förordning får inte införlivas i eller transformeras till nationell rätt. Att införliva bestämmelserna i nationell normgivning kan skapa oklarhet om reglernas ursprung och medföra att innehållet förändras. Existensen av en EU-förordning inom ett visst område markerar dessutom i regel att medlemsstaterna ska undvika egen lagstiftning inom området med hänsyn till principen om unionsrättens företräde och spärrverkan. Spärrverkan kan närmare beskrivas som att när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som delas med medlemsstaterna på ett visst område, får unionen eller medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område, men medlemsstaterna får bara utöva sin befogenhet på området i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.

Det förekommer dock att EU-förordningarna innehåller bestämmelser av *direktivliknande karaktär* som innebär en uppmaning till medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser i vissa frågor.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att det finns nationella bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få *effektivt genomslag*. För detta ändamål kan kompletterande nationell lagstiftning behövas, t.ex. om vilka myndigheter som ska fatta vissa beslut om tillstånd eller bedriva tillsyn. I detta syfte kan det behövas administrativa och processuella regler.

EU:s medlemsstater ska i nationell lagstiftning vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter, vilket framgår av EU-fördragets generella *lojalitetsförpliktelse* (artikel 4.3):

Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

För att EU:s regelverk ska få ett effektivt genomslag behövs även sanktioner vid överträdelse av en EU-förordnings bestämmelser, t.ex. bestämmelser om straff eller administrativa sanktioner. EU ställer således krav på att medlemsstaterna ska skapa regelverk i sina respektive nationella lagstiftningar för att unionens bestämmelser ska få effektivt genomslag. Något gemensamt straffrättsligt system finns dock inte inom EU utan det åligger medlemsstaterna att anta sanktionsbestämmelser inom ramen för respektive stats nationella system.

3.2 EU-rättsliga krav på sanktioner vid överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar

Av rättspraxis framgår att när det i unionslagstiftning inte uttryckligen föreskrivs någon sanktion för överträdelser, eller det i detta hänseende hänvisas till nationella bestämmelser, är medlemsstaterna enligt lojalitetsprincipen skyldiga att vidta alla åtgärder som är ägnade att säkerställa unionsrätten tillämplighet och verkan. För detta ändamål ska medlemsstaterna, som dock har ett utrymme för skönsässig bedömning vad gäller valet av sådana åtgärder, se till att överträdelser av unionsrätten beivras på ett sätt som motsvarar vad som gäller för sådana överträdelser av nationell rätt som är av liknande art och svårighetsgrad. Sanktionerna ska enligt EU-domstolens fasta praxis under

alla förhållanden vara *effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen och vara avskräckande*.¹

EU har befogenhet att i EU-förordningar uppställa krav på att medlemsstaterna ska införa sanktioner vid överträdelser av de EU-rättsliga reglerna. Artikel 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel² är ett exempel på hur krav på införande av sådan lagstiftning kan formuleras:

Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 1 januari 2018 och utan dröjsmål anmäla alla senare ändringar av dem.

Dessa positiva förpliktelser riktar sig således till lagstiftaren i respektive medlemsstat som är skyldig att införa sanktionsbestämmelser för att skydda unionens intressen. Som framgår av avsnitt 3.3 ger EUF-fördraget EU möjlighet att dessutom meddela minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder. Sådan harmonisering ska ske med direktiv.

3.3 Straffrättslig lagstiftning på EU-nivå

EU har sedan slutet av 2000-talets första decennium vidtagit straffrättsliga åtgärder i syfte att på ett mer effektivt sätt kunna bekämpa alltmer internationell och sofistikerad brottslighet. Enligt det tidigare EG-fördraget (dvs. före de förändringar som följde av Lissabonfördraget år 2009) användes i första hand rambeslut³ under den så kallade *tredje pelaren* för straffrättslig lagstiftning, men vissa direktiv med

¹ Se t.ex. dom kommissionen mot Grekland i mål 68/88, ECLI:EU:C:1989:339, punkt 24, dom Stils Met SIA mot Valsts ieņēmumu dienests i mål C-382/09, ECLI:EU:C:2010:596, punkt 44, dom Texdata Software GmbH i mål C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588 punkt 50, dom brottmålen mot Maria Amélia Nunes och Evangelina de Matos i mål C-186/98, ECLI:EU:C:1999:376, punkt 10 samt dom brottmål mot Mauro Scialdone i mål C-574/15, ECLI:EU:C:2018:295, punkt 28.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001.

³ Se exempelvis rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

straffrättsliga bestämmelser antogs även under denna tid. Dessa direktiv avsåg åtgärder för att säkerställa genomförandet av bestämmelser rörande miljöskydd, föroreningar från fartyg respektive olaglig anställning.⁴ Antagande av dessa direktiv skedde då med stöd av EU-domstolens rättspraxis enligt vilken ansågs att EU hade kompetens att kräva att medlemsstaterna införde straffrättsliga sanktioner som gemenskapslagstiftaren ansåg vara nödvändiga för att säkerställa att de bestämmelser som denne utfärdar (i fråga om miljöskydd) fick full verkan (mål C-176/03). Tillnärmning (dvs. *harmonisering*) av påföljdstyper och påföljdsnivåer kunde emellertid endast ske genom rambeslut, vilket framgår av EU-domstolens dom i mål C-440/05.

Med Lissabonfördragets ikraftträdande har det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen gått från att vara mellanstatligt till att bli överstatligt. Därtill kommer att EU-kommissionens initiativrätt stärkts, att Europaparlamentet blivit medbeslutande och att EU-domstolen fått full behörighet att pröva straffrättsliga instrument. Det innebär bl.a. att en medlemsstat genom beslut med kvalificerad majoritet kan bli bunden mot sin vilja, att en medlemsstat kan bli stämd inför EU-domstolen för bristande genomförande och att EU-domstolen har tolkningsmonopol när det gäller innebörden av en rättsakt.⁵

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget år 2009 innebar alltså bl.a. att EU fick behörigheter både på det straffrättsliga och på det straffprocessrättsliga området genom en uttrycklig rättslig grund för att anta straffrättsliga direktiv och därigenom säkerställa ett effektivt genomförande av EU-strategier som har varit föremål för harmoniseringsåtgärder.⁶ Exempelvis kan EU sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget enligt artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) genom det ordinarie lagstiftningsförfaran-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelse, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

⁵ SvJT 2016, Mari-Ann Roos, *Perspektiv på EU- och internationell straffrätt*, s. 203.

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén KOM (2011)573 slutlig av den 20 september 2011, s. 2. Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks medverkan i det straffrättsliga samarbetet är reglerat i särskilda protokoll till de grundläggande unionsfördragen.

det⁷, där beslut fattas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande, anta direktiv⁸ med minimiregler om strafflagstiftning på EU-nivå för olika brott.⁹

Det är enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget möjligt att anta direktiv som innehåller minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. I en förteckning anges tio uttryckligen angivna områden av brottslighet (de så kallade "eurobrotten") terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet.¹⁰ Detta är brott som på grund av sin allvarliga natur och sina gränsöverskridande inslag per definition bör omfattas av åtgärder på EU-nivå. Flerparten av brottskategorier täcks redan av Lissabonlagstiftningen, men för att lägga ytterligare brott till kategorin "eurobrott" krävs att rådet definierar dessa genom enhälligt beslut, efter Europaparlamentets godkännande.

Artikel 83.2 i EUF-fördraget innebär att Europaparlamentet och rådet även, på förslag av kommissionen, kan meddela *minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder* om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, dvs. direktiv får antas när det är nödvändigt för att effektivt genomföra unionens politik på ett harmoniserat område.¹¹ Denna bestämmelse, som är en kodifiering av domarna i miljöbrotts- och fartygsföreningens målen, innehåller ingen förteckning över specifika brott utan gör uppfyllandet av vissa rättsliga kriterier till en förutsättning

⁷ En medlemsstat som anser att ett direktivförslag skulle negativt påverka grundläggande aspekter av dennes straffrättsliga system har möjlighet att hänskjuta frågan till Europeiska rådet (den så kallade nödbromsen). Om enighet inte uppnås i Europeiska rådet inom fyra månader och minst nio medlemsstater önskar upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av utkastet får de genom att endast underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete som avses i artikel 20.2 i EU-fördraget och artikel 329.1 i EUF-fördraget.

⁸ På straffrättens område kan EU endast anta rättsakter i form av direktiv. Att den materiella straffrätten hanteras genom direktiv innebär enligt Petter Asp, att fråga är om harmonisering av den nationella straffrätten snarare än om tillskapandet av en regelrätt EU-straffrätt (se Petter Asp, *Internationell straffrätt*, Iustus 2014, upplaga 2:2, s. 112)

⁹ KOM (2011)573 slutlig av den 20 september 2011, s. 5.

¹⁰ De uppräknade brottsområdena sammanfaller i stor utsträckning med de tidigare antagna rambesluten. Se närmare om detta i *Perspektiv på EU- och internationell straffrätt*, Mari-Ann Roos, SvJT 100 år (festskrift), s. 205.

¹¹ KOM (2011)573 slutlig av den 20 september 2011, s. 5 f.

för att straffrättsliga åtgärder ska kunna antas på EU-nivå. Som exempel på hur sådana bestämmelser kan utformas, framgår av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv) att:

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att de brott som avses i artiklarna 3 och 5 är belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse.

För att EU ska kunna anta egna regler om brottsrekvisit och påföljder krävs alltså att förutsättningarna i artikel 83 är uppfyllda och att denna artikel också *anges som rättslig grund för rättsakten*.¹² Därutöver föreskriver artikel 325.4 i EUF-fördraget en särskild möjlighet att vidta åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, ett område där det fanns viss lagstiftning redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft. Det är dock oklart om denna artikel kan utgöra rättslig grund för straffrättsliga bestämmelser.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har materiellt straffrättsliga direktiv enligt artikel 83.1 antagits om bl.a. människohandel, sexuella övergrepp m.m. mot barn, it-brott, förverkande samt förfalskning av euron och andra valutor. Med stöd i Lissabonfördragets artikel 83.2 trädde bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet) i kraft den 17 augusti 2017. Direktivet¹³ innehåller bl.a. krav på medlemsstaterna att belägga brott mot vissa artiklar med ett maximistraff på minst fyra års fängelse om brotten inbegriper betydande skada eller fördelar. Regeringen har i prop. 2018/19:78 föreslagit att direktivet ska genomföras i Sverige bl.a. genom en ändring av 9 kap. 3 b § brottsbalken (subventionsmissbruk) som innebär att bestämmelsen får ett andra stycke med ett grovt brott (grovt subventionsmissbruk) för vilket ska kunna dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det, i linje med direktivet (artikel 7.3) sär-

¹² I exemplifierade marknadsmissbruksdirektivet anges exempelvis i ingressen att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit direktivet med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.2.

¹³ Krav på genomförande senast den 6 juli 2019.

skilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art. Regeringens förslag antogs av riksdagen och gäller sedan den 1 juli 2019.¹⁴

Rättsutvecklingen på området präglas av en uttalad ambition om en ökad tillnärmning på det materiellt straffrättsliga området. Tydligast är detta när det gäller påföljdsbestämmelser, som gått från att endast ange att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, till förslag som anger lägsta maximistraff för olika typer av brott och ibland också lägsta minimistraff. Vidare förekommer regler om försvårande och förmildrande omständigheter, liksom regler om preskriptionstider. Liksom tidigare förekommer regler om jurisdiktion, anstiftan, medhjälp och försök, samt ansvar och påföljder för juridiska personer.¹⁵

¹⁴ Rskr. 2018/19:229.

¹⁵ Jfr Mari-Ann Roos, *Perspektiv på EU- och internationell straffrätt*, SvJT 100 år (festskrift), s. 207.

4 Regler och principer vid kriminalisering av normöverträdelser

4.1 Inledning

Kapitlet innehåller en översiktlig beskrivning av normgivning samt de krav på legalitet, effektivitet och förutsebarhet som generellt ställs enligt svensk rätt och internationella överenskommelser vid normgivning inom strafflagstiftning, med något fördjupad analys av det s.k. obestämdhetsförbudet.

Denna utrednings huvudsakliga syfte är bl.a. att utreda hur straffbestämmelser vid överträdelser av EU-förordningar bör utformas för att motsvara de rättssäkerhetskrav som uppställts vid sådan normgivning. *Hur* straffbestämmelser utformas är emellertid även sammankopplat med de överväganden som generellt måste göras om frågan *att* kriminalisera vissa oönskade beteenden, varför även vissa grundläggande krav för kriminalisering inledningsvis behandlas i detta avsnitt.

4.2 När kriminalisering bör användas

Att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet har bl.a. konstaterats i regeringens proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*. Regeringen uttalade i propositionen att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde och att kriminalisering inte heller är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden, varför det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentre-

ras till sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på något annat sätt. Lagstiftningens normerande och informerande syfte kan i många fall tillgodoses även utan kriminalisering.

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Bakom kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att gärningen i fråga är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Därutöver innebär kriminaliseringen en grund för polis, åklagare och domstolar att inom ramen för sina respektive roller i rättsväsendet se till att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som gjort sig skyldig till det kriminaliserade förfarandet.

Kriminaliseringen måste präglas av legalitet och förutsägbarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. I detta sammanhang kan nämnas att medan huvuddelen av brottsbalksbrotten sedan lång tid tillbaka har krävt subjektiv täckning i form av uppsåt för straffansvar, var det först genom en lagändring 1994 som huvudregeln om krav på uppsåt i brottsbalken kom att utvidgas till att omfatta även specialstraffrätten. Tidigare hade inom specialstraffrätten vid lindriga förseelser även mycket ringa oaktsamhet lett till straffansvar. Vid vissa bagatellartade förseelser, särskilt inom näringsverksamhet, var ansvaret i det närmaste strikt.

Regeringen anförde att för att straffhotet ska fylla någon funktion måste det vara möjligt att undgå att göra sig skyldig till det straffbara förfarandet, varför strikt ansvar i princip inte bör förekomma inom straffrätten. Inte heller bör som princip hur lindrig oaktsamhet som helst vara straffbar. För att ett straffanspråk ska uppfattas som befogat bör i princip krävas att gärningsmannen gjort sig skyldig till medvetet risktagande eller att vårdslösheten framstår som särskilt klandervärd i något annat avseende. Det ska alltså ha varit möjligt för gärningsmannen att genom ett positivt och rationellt handlande sett utifrån hans egen kapacitet undvika den straffbara händelsen.¹

De faktorer som bör föreligga för att kriminalisering ska framstå som befogad var enligt den utredning som låg till grund för regeringens uttalanden ovan – Åklagarutredningen (*Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61) – följande:

¹ Prop. 1994/95:23 s. 55.

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär

Såväl regeringen som riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier.²

Straffrättsanvändningsutredningen³, som tillsattes 2013, hade i uppdrag att bl.a. analysera och på nytt ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. En allmän utgångspunkt för utredningens arbete var att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället borde användas med försiktighet. Ett skäl till detta var att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Vissa typer av oönskade beteenden ansågs dessutom kunna mötas mer effektivt med andra former av sanktioner eller åtgärder än straff. Ett annat skäl som framhölls var att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. Även vikten av att samhällets resurser används på ett ändamålsenligt sätt påtalades särskilt.

Utredningen ansåg i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen framförde fortfarande gjorde sig gällande. Det konstaterades att de förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar dock inte hade infriats. Trots att den officiella statistiken snarare pekade på att brottsligheten minskade, fortsatte belastningen på rättsväsendet att vara stor. Skälen för detta kunde enligt Straffrättsanvändningsutredningen vara att Åklagarutredningens kriterier inte hade beaktats i tillräcklig ut-

² Se prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f. och rskr. 1994/95:40.

³ Dir. 2011:31.

sträckning vid nykriminaliseringar, att kriterierna var alltför vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt, att samhället hade förändrats under de decennier som gått sedan Åklagarutredningen presenterade sina kriterier samt att Sveriges internationella förpliktelser på straffrättens område hade ökat. Straffrättsanvändningsutredningen kom mot den bakgrunden fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad (se SOU 2013:38, Del 2, s. 480 f.):

1. För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det tänkta straffbudet avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. För att kriminalisering ska komma i fråga måste det beteende som avses bli kriminaliserat kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns 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 bör 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.

Punkterna 1–3 kan sägas motsvara det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om

en tillräckligt allvarlig gärning. I kriterium nummer 5 ligger å andra sidan det som Åklagarutredningen hade delat upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn.

Straffrättsanvändningsutredningen framhöll att kriterierna endast är principer och inte några absoluta regler. I enskilda fall kan det vara befoget att genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för kriminaliseringen, att skälen redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna.

I tiden efter utredningen har regeringen åter understrukit att kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt kräver mycket starka skäl.⁴

Vad som gör att ett straffsystem, och enskilda straffbestämmelser, betraktas som *trovärdigt* och *effektivt* har, utöver ovan nämnda Åklagarutredning även behandlats i bl.a. Straffrättsanvändningsutredningen. Den senare utredningen tolkade begreppet *trovärdigt* så att det inte ska råda allt för stor diskrepans mellan statens och samhällsmedborgarnas uppfattning om vilka beteenden som ska vara straffbelagda, medan begreppet *effektivt* tolkades av samma utredning som att staten ska kunna stävja och ingripa mot oönskade beteenden på det sätt som är mest resurseffektivt och samtidigt ger bäst eller i vart fall tillräckligt genomslag.⁵

Ett straffbuds effektivitet kan också beskrivas som dess *förmåga att fullgöra sina uppgifter* . De frågor som således är av intresse är dels vad som kan och bör förstås med att ett straffstadgande betraktas som effektivt, dvs. att det fullgör sina uppgifter, dels varför ett sådant krav på effektivitet bör upprätthållas.⁶

Ett krav på att ett straffstadgande ska vara effektivt brukar traditionellt tolkas främst på två sätt. För *det första* så att den som företar den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och fällas. För *det andra* så att stadgandet påverkar frekvensen av aktuell gärningstyp negativt.

När det gäller frågan om varför effektivitet uppställs som begränsande krav, anförs att inspiration kan hämtas från de olika straff-

⁴ Se t.ex. prop. 2015/16:150 s. 13.

⁵ SOU 2013:38 s. 504.

⁶ Denna del är en sammanfattning av en text på samma ämne i SOU 2013:38 s. 438 f. med vidare hänvisningar till Claes Lernestedt, *Kriminalisering – Problem och principer*, 2003.

ideologierna och att ledordet kan sägas vara ”respekt” i två innebörder. Dels menas ineffektiva straffstadganden leda till att befolkningens respekt försvagas i bemärkelsen minskad fruktan för upptäckt och straff, dvs. *avskräckningsverkan avtar*. Dels kan respekten försvagas genom att systemet kan komma att uppfattas som godtyckligt, inkompetent och orättvist.

Till dessa traditionella tolkningar av effektivitet måste tilläggas att ett straffstadgande är effektivt om statsmakten genom straffbudet får ge uttryck för ett klart ställningstagande mot en företeelse. Med denna tolkning av effektivitet, som kan benämnas *moralisk* eller *berättande* effektivitet, är alla straffstadganden effektiva om de bara är *begripligt formulerade* och får viss *publicitet*.

För att staten ska kunna stävja och ingripa mot oönskade beteenden på det sätt som är mest resurseffektivt och samtidigt ger bäst eller i vart fall tillräckligt genomslag, krävs även att lagstiftningen är aktuell med i förekommande fall korrekta hänvisningar.

Frågan om principerna för användning av kriminalisering har även varit föremål för diskussion inom EU. Enligt Europaparlamentets resolution från år 2012 om en straffrättslig strategi, får straffrätten tillämpas som en sista utväg för att hantera tydligt fastställt och avgränsat beteende som inte kan hanteras effektivt genom mindre stränga åtgärder och som orsakar samhället eller individer betydande skada (principen om *ultima ratio*).⁷ Gärningar bör med andra ord kriminaliseras endast om mindre ingripande åtgärder är otillräckliga för att skydda ett viktigt allmänt och grundläggande intresse. Endast om detta villkor är uppfyllt kan, enligt resolutionen, straffrättsliga bestämmelser anses vara nödvändiga och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

Vad som framgår ovan om förutsättningar för kriminalisering får stöd i bl.a. ”A Manifesto on European Criminal Policy” som har författats av 14 rättsvetare på det straffrättsliga området från tio länder inom EU under namnet European Criminal Policy Initiative (ECPI). ECPI är ett europeiskt nätverk vars forskning syftar till att harmonisera hur överträdelser kriminaliseras i EU:s medlemsstater. Denna internationella grupp av forskare (bl.a. tidigare hänvisade Dan Frände och Petter Asp) från tio europeiska länder arbetar med att främja respekten för grundläggande rättsliga principer inom EU,

⁷ Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI)) punkt I.

såsom principerna om legalitet, proportionalitet, samstämmighet, oskyldighetspresumtion och enskildas rättigheter genom att analysera nuvarande och föreslagna lagstiftning.

Av nätverkets manifest för en gemensam kriminalpolitik inom EU framgår ett antal för rättsvetenskapen i respektive land gemensamt accepterade grundläggande principer som kriminalpolitiken bör respektera⁸, bl.a. legalitetsprincipen med dess underliggande principer (obestämthetsförbudet och retroaktivitetsförbudet). I detta sammanhang lyfts bl.a. förutsebarheten fram genom principen om *lex certa*; straffrättsliga bestämmelser måste definiera brott på ett strikt och entydigt sätt (*"[...] criminal law provisions must define offences in a strict and unambiguous way"*). Detta innebär framför allt *yttersta klarhet*, dvs. de normativa författningarna bör vara förståeliga "på egen hand". Under alla förhållanden måste säkerställas att (1) målet och (2) de subjektiva förutsättningarna för straffrättsligt ansvar samt (3) de påföljder som kan följa om ett brott begås är förutsebart. Här har emellertid medlemsstaterna ett visst utrymme vid utformningen av genomförandebestämmelserna i förhållande till EU:s rättsakter.

4.3 Hur kriminalisering bör användas – normgivning

4.3.1 Legalitetsprincipen

När kriminalisering har valts som sanktionsform för att motverka ett visst beteende måste lagstiftaren vid normgivning förhålla sig till ett flertal principer för att straffbestämmelsen ska motsvara de rätts-säkerhetskrav som inryms inom det som benämns legalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen utgörs av flera grundläggande rättsstatliga principer vars huvudsakliga innebörd är att straff inte får ådömas utan direkt stöd i lag.

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i bl.a. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), regeringsformen (RF) och brottsbalken (BrB).

⁸ European Criminal Policy Initiative, *A Manifesto on European Criminal Policy*, ZIS 12/2009 www.crimpol.eu (28 maj 2019) s. 707 ff.

EKMR Artikel 7 – inget straff utan lag:

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

2. Denna artikel skall inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

EU-stadgan, artikel 49:

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.

2. Denna artikel ska inte hindra lagföring och bestraffning av den som har gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna principer som erkänns av alla nationer.

3. Straffets stränghet bör inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.

RF 2 kap. 10 § första stycket:

Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Vad som föreskrivs här om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

BrB 1 kap. 1 §:

Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.

Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att medborgarna kan förutse när och hur de kan komma att drabbas av straffrättsliga påföljder. Av betydelse för förutsebarheten är således inte bara *att* vissa gärningar är kriminaliserade utan också *hur* de är kriminaliserade. Bestämmelserna måste uppfylla rimliga krav på *begriplighet, tillgäng-*

lighet och *precision* och får inte vara alltför obestämda eller svåra att ta del av eller förstå.

När det gäller *hur* kriminalisering bör ske finns vägledning att hämta ur lagförarbeten, praxis och den juridiska doktrinen. Ämnet har behandlats i en mängd olika sammanhang, bl.a. i proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande* samt av Asp, Ulväng och Jareborg i *Kriminalrättens grunder* (2 uppl. 2013, s. 45–52). En sammanfattning av uttalanden på området har gjorts i bl.a. Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38, s. 429 ff.).

Legalitetsprincipen utgör alltså en grundläggande ram vid kriminalisering. Genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att medborgarna kan förutse *när* och i viss mån *hur* de kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden, fungerar legalitetsprincipen som en garanti för rättssäkerheten. De grundläggande krav som tillsammans utgör legalitetsprincipen, dvs. kraven på straffrättslig lagstiftning och rättstillämpning, kan sammanfattas som *föreskriftskrav*, *retroaktivitetsförbud*, *analogiförbud* och *obestämdhetsförbud*:

Föreskriftskravet innebär att för att brott ska föreligga och straff kunna utdömas måste det finnas en föreskrift till stöd för detta.

Retroaktivitetsförbudet innebär att en föreskrift inte får införas eller tillämpas retroaktivt (till nackdel för den tilltalade).

Analogiförbudet innebär att föreskriften inte får genom analogisk tillämpning utsträckas utöver vad ordalydelsen tillåter.

Obestämdhetsförbudet innebär att föreskriften måste vara i rimlig utsträckning bestämd till sin utformning, dvs. det uppställs vissa krav på begriplighet och precision.

I praktiken är såväl föreskriftskravet som retroaktivitets- och analogiförbuden i allmänhet relativt oproblematiska såsom krav på lagstiftning och rättstillämpning, medan situationen beträffande obestämdhetsförbudet är betydligt mer oklar. Obestämdhetsförbudet kommenteras därför mer utförligt nedan. När det gäller användande av blankettstraffstadganden kan även vissa frågor som anknyter till föreskriftskravet vara problematiska, varför även detta särskilt kommenteras.

Ytterligare krav på kriminaliseringens utformning sammanfattas i *skuldprincipen*, som är en del av den s.k. *konformitetsprincipen* som

innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba den som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att, rätta sig efter lagen. Innebörden av skuldprincipen är bl.a. att endast den som ”ådagalagt skuld”, dvs. bevisats skyldig till en uppsåtlig eller oaktsam gärning, bör drabbas av straffrättsligt ansvar. Annorlunda uttryckt innebär skuldprincipen att bara den som kan rå för sin gärning kan hållas ansvarig och straffas för denna.

Principerna om *hur* kriminalisering bör ske omfattar utöver hur straffbestämmelser bör utformas i överensstämmelse med legalitetsprincipen även humanitets- och proportionalitetsprinciperna. De två sistnämnda påverkar främst hur ”hårt” överträdelser bör bestraffas och är därför av mindre intresse för denna utredning.

Särskilt om föreskriftskravet

Föreskriftskravet aktualiserar frågan om vem som får besluta om straffrättsliga bestämmelser.

I 8 kap. RF behandlas *vem* som har rätt att anta, ändra eller upphäva sådana föreskrifter och hur sådan makt (normgivningsmakt) fördelas mellan olika aktörer. Alla regler om normgivningsmakten är inte samlade i 8 kap., utan det finns ytterligare bestämmelser i RF som fördelar sådan makt eller ställer krav på vissa typer av rättsregler för en viss typ av normgivning. Viktigast är de särskilda regler som står att finna i 2 kap. RF om ingrepp i fri- och rättigheter.

Regeringsformen utgår från att riksdagen är den viktigaste politiska institutionen och att dess lagstiftning är det centrala sättet att rättsligt reglera samhället. All normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen. Detta utgör det *primära lagområdet*. I praktiken kan dock inte riksdagen sköta all normgivning den blivit ålagd genom RF. Därför innehåller grundlagen möjligheter för riksdagen att i viss utsträckning överlåta sin normgivningsmakt till regeringen eller till kommuner. Vissa delar av det primära lagområdet kan inte delegeras och kallas därför för det *obligatoriska lagområdet*.

Av 8 kap. 2 § första stycket 2 framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller

ekonomiska förhållanden. Bestämmelser om straff omfattas av denna reglering. Enligt 8 kap. 3 § RF kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2. Föreskrifterna får dock inte enligt 8 kap. 3 § första stycket 1 avse annan rättsverkan av brott än böter. Regelns praktiska innebörd är således främst att riksdagen kan överlåta åt regeringen att besluta om bötesstraff. Enligt andra stycket samma bestämmelse får riksdagen emellertid föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter – alltså bl.a. fängelse – för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigande enligt första stycket, s.k. blankettstraffbud. Regeln om blankettstraffbud – som ju innebär en rätt för regeringen att, eventuellt med ledning av vissa i lagen angivna riktlinjer, utforma förutsättningarna för straffbarhet – synes innebära en begränsning av principen i 2 kap. att en föreskrift om frihetsberövande kan beslutas endast genom lag.

Särskilt om obestämdhetsförbudet

Vilka gärningar straffbestämmelsen omfattar

Som framgår ovan är i praktiken såväl föreskriftskravet som retroaktivitets- och analogiförbuden i allmänhet förhållandevis oproblematiska som krav på lagstiftning medan obestämdhetsförbudet ställer höga krav på lagstiftaren, i synnerhet vid utformningen av straffbestämmelser. Som framgått ovan måste nämligen straffbestämmelser ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Samma ståndpunkt framgår också av Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI)) punkt K som stadgar, att i enlighet med rättssäkerhetskravet (*lex certa*) ska delarna i en straffbar gärning formuleras noggrant för att säkerställa förutsägbarheten vad gäller dess tillämpning, omfattning och innebörd.

Som anförts tidigare får enligt EKMR inte någon fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt när den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Detta har Europadomstolen tolkat som att ett brott måste vara *klart definierat i lagen*. Europadomstolen har i bl.a. målet

Puhk v. Estland (55103/00, 10 februari 2004, p. 25⁹) uttalat att kravet är tillgodosett när individen kan veta från lydelsen av den relevanta bestämmelsen och vid behov, tolkning av den, vilka handlingar och vilken underlåtenhet som kommer att göra honom straffrättsligt ansvarig.¹⁰

Obestämdhetsförbudets oklara situation hänger enligt Jareborg m.fl. (Kriminalrättens grunder 2 uppl. 2013) samman både med att språket alltid är obestämt och att ett inte obetydligt mått av obestämdhet uppenbarligen är tillåtet. Obestämdhet hos en bestämmelse kan bero både på att bestämmelsen använder vaga eller annars otydligt avgränsade termer och begrepp och på att den genom otydliga eller oöverskådliga hänvisningar gör det tekniskt svårt att reda ut vad som egentligen är kriminaliserat. Åtminstone en del blankettstraffbud som uteslutande bygger på allmänna hänvisningar till EU-rättsliga normer på ett visst område möter enligt nämnda författare allvarliga betänkligheter i legalitetshänseende.

Som exempel på författning som inger sådana allvarliga betänkligheter i legalitetshänseende tas i litteraturen (a.a. s. 47 f.) upp den allmänna hänvisningen till de talrika förordningarna om jordbruksprodukter i 12 § 2 lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter¹¹:

12 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot

1. föreskrifter meddelade med stöd av 2 § 1 eller 8 §,
2. EG:s förordningar om jordbruksprodukter eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med jordbruksprodukter eller villkor i beslut som har meddelats med stöd av förordningarna eller föreskrifterna.

I ringa fall döms inte till ansvar. Lag (1997:106)

Lagstiftningstekniken i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter har även mer utförligt kritiserats av Petter Asp i *EU och straffrätten* (Iustus 2002, s. 188 ff., 305 f. och 308), bl.a. med hänsyn till problemen det innebär att identifiera och avgränsa de gällande versionerna av de relevanta normerna. Enligt Asp blir det närmast omöjligt för allmänheten och rättstillämpare att finna vad som är

⁹ “[...] this requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts’ interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable.”

¹⁰ Se även *Cantoni v. France*, 15 november 1996 mål nr. 17862/91 p. 29.

¹¹ Denna lagstiftningsteknik och bestämmelse kommenteras även något mer utförligt i avsnitt 6.3.2.

kriminaliserat samt att man även kan utgå från att *lagstiftaren* inte haft någon närmare uppfattning om vad som faktiskt kriminaliserades när lagen trädde i kraft. Konsekvensen av straffbestämmelsens utformning är, enligt Asp, att den är ohanterlig inte bara för medborgarna, utan även för åklagare och andra som har att hantera den vid utredning och lagföring, vilket i sin tur leder till att bestämmelsen mycket sällan kommer till användning.

Asp beskriver obestämdhetsförbudet som ett komplement till kravet på lagstöd; ett tillägg som ska göra kravet på lagstöd meningsfullt. En viss precision i lagstiftningen förutsätts då för att det inte ska ske en förskjutning i makt från lagstiftaren till domstolarna, dvs. obestämdhetsförbudet har här även en *kompetensbevarande* funktion.

I underlag som framställts av Petter Asp inför seminarium om obestämdhetsförbudet (oktober 2009) behandlas två principiellt tydligt särskilda former av obestämdhet, dels ett obestämt språk i straffbestämmelsen, dels en straffbestämmelse som bestraffar överträdelser av en mängd förhållningsregler som är utspridda i olika författningar. Som exempel på det förstnämnda kan tas en straffbestämmelse som innebär att man om man har regeln framför sig ändå inte med någorlunda skärpa förstår vad som gäller (jfr ett oskarpt fotografi). Exemplet ”Varje skurk ska straffas” och ”Man får inte göra det som är olämpligt” är något tillspetsade exempel på sådan obestämdhet. Som exempel på den andra formen tas upp svårigheter att konstruera den fullständiga regeln; en regel som säger att det är förbjudet att A, samtidigt som A definieras i B som endast kan förstås om man läser C vars innehåll bestäms av bilagan D osv.

Ståndpunkten att lagstiftningstekniken som innebär att endast ange att överträdelser av ett regelverk på ett visst område bestraffas är problematiskt ur ett legalitetsperspektiv får visst stöd även i Högsta domstolens uttalanden i NJA 2016 s. 680 (p. 14)¹². I avgörandet konstaterar HD att det på miljöstraffrättens område är vanligt att straffbestämmelser för sitt väsentliga materiella innehåll hänvisar till olika EU-förordningar och att detta har ansetts godtagbart och förenligt med legalitetsprincipen. Att det kan krävas efterforskningar från den enskildes sida i fråga om vad som är straffbart innebär enligt HD inte att en straffbestämmelse ska underkännas med hänvisning till legalitetsprincipen, även om det inte är alldeles enkelt att hitta aktuella textställen. Vad som enligt HD enligt samma dom måste krävas,

¹² Se referat ur rättsfallet i avsnitt 4.3.2.

åtminstone i allmänhet, är emellertid att det i straffbestämmelsen finns *hänvisningar till de EU-förordningar* som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade.

Om legalitetsprincipen ska kunna fylla sin huvudsakliga funktion, dvs. att göra det förutsebart om straff kan följa på ett visst handlande och att möjliggöra en kontroll av den straffrättsliga maktutövningen, måste en given utgångspunkt vara att den enskilde ska ha rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. Att det då kan erfordras efterforskningar och överväganden om vad som gäller innebär inte att det krav på tydlighet och precision som ställs ska anses eftersatt, vilket framgår av ett flertal avgöranden (se t.ex. NJA 2019 s. 577 ”Laserpekaren III” p. 10, NJA 2012 s. 105 p. 5 och 8, ”Vargskinnen” NJA 2016 s. 680 p. 13–14, ”Laserpekaren II” NJA 2017 s. 157 p. 5 och NJA 2018 s. 704 p. 22.)

När innebörden av ett straffbud framgår av *annan författning* måste tolkning av den författningen ske på ett sätt som uppfyller den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Legalitetsprincipen utgör inget hinder mot att ett straffbud tolkas enligt vedertagna grundsatser så att dess rätta mening utröns, dock måste en sådan tolkning ske med försiktighet (se NJA 2012 s.105, p. 5 och NJA 2018 s. 704, p. 23).

Obestämdhetsförbudet är inte endast centralt i strafflagstiftningen, utan är betydelsefullt i all form av betungande lagstiftning. För att beskriva och belysa betydelsen av bestämda och preciserade föreskrifter ger professor Anders Hultqvist följande exempel i Skattenytt 2016 (s. 734):

Även bestämdhetskravet eller obestämdhetsförbudet är kopplat till föreskriftskravet, eftersom det inte är någon större mening med ett krav på föreskrifter om dessa sedan kan vara hur obestämda som helst. En föreskrift med innehållet att ”skatt ska utgå efter vad som är skäligt” säger knappast någonting alls och inte mer än om man skulle skriva att ”skatt ska utgå enligt de förutsättningar som närmare bestäms av Skatteverket”. Delegationsförbudet i regeringsformen har då knappast någon funktion alls, mer än möjligen att det även skulle vara öppet för domstolarna att fylla ut vad som ska anses ”skäligt”.

Särskilt om straffbestämmelser med fängelse i straffskalan

Beträffande frihetsberövanden som vidtas av det allmänna måste – liksom när det allmänna vidtar andra åtgärder som innefattar tvång – regeringsformens regler om fri- och rättigheter samt motsvarande

regler i bl.a. Europakonventionen beaktas vid bedömningen av vad som är tillåtet. Av 2 kap. 8 och 20 §§ RF följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden som inte har stöd i lag (se även artikel 5 i Europakonventionen). Av 2 kap. 21 § RF framgår att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningarna inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen.

Hur hårt en gärning ska kunna bestraffas återspeglas av hur straffskalan utformas, dvs. hur sträng påföljden kan bli. En strängare straffskala som innehåller fängelse motiverar, med beaktande av det särskilda skydd mot frihetsberövanden som regeringsformen uppställer, en än försiktigare hållning i förhållande till hur obestämt utformad en straffbestämmelse kan tillåtas vara, vilket också har stöd i vissa uttalanden av Högsta domstolen.

I Högsta domstolens avgörande NJA 2016 s. 3 uttalar HD bl.a. (p. 20) att legalitetsprincipen motiverar en försiktig hållning vid tolkningen av straffrättsliga bestämmelser. Enligt HD måste en klar restriktivitet iakttas med extensiva tolkningar av olika lagregler. För att en rättstillämpning som riskerar att tänja gränsen för det straffbara området ska vara godtagbar krävs det alltså starka skäl. Men också annars bör domstolar vara återhållsamma vid sin tolkning av bestämmelser som har bäring på skuldfrågan. Motsvarande gäller enligt HD beträffande tillämpningen av föreskrifter för påföljdsbestämning, t.ex. straffskalor, och också av de icke skrivna regler som tillämpas allmänt i enlighet med en fast rättspraxis som har godtagits av lagstiftaren, exempelvis reglerna om uppsåt. Att en försiktig hållning är särskilt påkallad när det rör sig om allvarliga straffrättsliga följder för den tilltalade är uppenbart enligt HD (*”ligger i öppen dag”*). HD:s avgörande behandlade inte primärt legalitetsprincipens betydelse för frågan om någon kan dömas till ansvar, utan för dess betydelse på påföljdsområdet. I den återgivna punkten, som tillsammans med ytterligare två punkter som av HD rubriceras *Tolkning av straffbud* (p. 19–21), lämnar emellertid HD även något mer generellt formulerade riktlinjer som ger stöd åt tanken att det kan finnas skäl att ibland ställa *högre* krav på utformningen av vissa straffbestämmelser än andra. Även om HD:s uttalanden är generellt formulerade bör emellertid beaktas att det aktuella målet avsåg åtal för mord och frågan om livstids fängelse. Eftersom livstids fängelse är lagens

strängaste straff och utgör ett synnerligen hårt ingripande mot den dömde ställer detta enligt HD särskilda krav på att lagstiftningen inte får vara otydlig (a. dom p. 22). Högsta domstolens resonemang, som naturligtvis främst riktar sig till domstolar och andra som ska tolka och tillämpa lagstiftningen snarare än till lagstiftaren, ger även vid en försiktig tolkning stöd åt slutsatsen att det finns skäl att ställa högre krav på sådana straffbestämmelser vars straffskala omfattar fängelse jämfört med straffbestämmelser som ”bara” omfattar bötesstraff. Det kan däremot utifrån detta resonemang *inte* dras slutsatsen att det ur rättssäkerhetsperspektiv motsatsvis skulle vara acceptabelt att *sänka* rättssäkerhetskraven för straffbestämmelser vars straffskala inte omfattar annat än böter.

I det hänvisade avgörandet (NJA 2016 s. 3) uttalar HD (p. 19) också att när innebörden av en lagbestämmelse ska fastställas får den tolkas i ljuset av ett flertal olika förhållanden, men att *ordalydelsen* självfallet är det viktigaste tolkningsdatumet. HD uttalar vidare att också syftet med lagstiftningen, som kan framgå av förarbetena, kan ge viktiga hållpunkter liksom avgöranden i praxis samt uttalanden i den juridiska doktrinen. Att ordalydelsen av lagtexten är det viktigaste underlaget för en tolkning av en lagregels innebörd betyder enligt HD, att de valda orden sätter en gräns för det genomslag som motivuttalanden kan få. För att det ska kunna göras gällande att det är fråga om en tolkning av en lagbestämmelse måste det krävas, att den tänkta tillämpningen på ett rimligt sätt kan inordnas under lagtexten. Kan den inte det så rör det sig om en analogisk rätts-tillämpning eller om en rättstillämpning vid sidan av lagen.

4.3.2 Legalitetsprincipen i praxis

Högsta domstolen – samlade uttalanden

Högsta domstolen har i flera fall bedömt vilka krav legalitetsprincipen ställer när den aktuella straffbestämmelsen innehåller brister eller otydligheter i hänvisningar till andra föreskrifter eller beslut. Även om HD:s uttalanden inte i alla fall avser straffbestämmelser som får sitt väsentliga innehåll av just EU-lagstiftning ger avgörandena en bild av vilka krav HD ställer på de straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av bakomliggande normer, bl.a. avseende hänvisningars utformning och precision och vilka krav på efter-

forskning som kan ställas på den enskilde osv. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande utan är ett urval utifrån vad som är mest relevant för de frågor denna utredning har att hantera.

INJA 2007 s. 227 ansåg Högsta domstolen att bestämmelsen i 8 § smugglingslagen om "tull, skatt eller annan avgift" var tillämplig i fråga om en i EG-förordningen nr (EEG) 1470/2001 föreskriven antidumpningstull. Det ansågs förenligt med regeringsformens bestämmelser om normgivning och med legalitetsprincipen att straffbestämmelsen såvitt gäller tullplikten fått sitt innehåll utfyllt av föreskrifter i en EG-förordning. Högsta domstolen anförde att legalitetsprincipen utgör en central rättsstatlig princip som bl.a. ger uttryck för ett obestämdhetsförbud som anses innefatta ett krav på viss precision hos strafföreskrifter även om förbudet inte bottenar i någon direkt förpliktande norm. Att en föreskrift i viss utsträckning måste kunna tillåtas vara öppen i den meningen att innehållet kompletteras av bestämmelser på annat håll kan emellertid enligt HD inte sättas i fråga. (HD hänvisar här vidare till Europadomstolens praxis; Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., 2002, s. 255 ff.).

INJA 2007 s. 400 II hade åtal väckts enligt 2005 års utlänningslag för överträdelse av ett av domstol meddelat förbud enligt 1989 års utlänningslag att återvända till riket. Straffbestämmelsen i 2005 års lag omfattade emellertid enligt sin lydelse inte förbud som hade meddelats enligt 1989 års lag. Åtalet ogillades därför.

INJA 2008 s. 376 hade åtal väckts för jaktbrott när en björn hade skjutits i strid mot ett särskilt villkor om jaktmetod som Naturvårdsverket hade föreskrivit med stöd av ett bemyndigande i jaktlagen. En överträdelse av det särskilda villkoret ansågs utgöra ett brott mot 3 § jaktlagen, som bl.a. föreskriver att viltet får jagas endast om detta följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. HD anförde att av ordalydelsen i 3 § jaktlagen följer att det är tillåtet att jaga viltet endast om och i den omfattning undantag har medgivits från det generella jaktförbudet. I förarbetena till jaktlagstiftningen finns det visserligen inte några uttryckliga uttalanden om att överträdelser av inskränkande villkor rörande jaktmetod i ett beslut om skyddsjakt skulle vara straffbara som överträdelser av 3 §. För det fall att ett beslut om tillstånd till skyddsjakt förenas med ett särskilt angivet villkor för jakten, innebär emellertid lagens ordalag att, om det före-

skrivna villkoret inte följs, det generella jaktförbudet kvarstår. En tolkning av lagens ordalydelse innebär således att den ifrågavarande överträdelser av förbudet mot jakt vid åtel faller under jaktförbudet i 3 § och därmed under straffbestämmelsen i 43 § 2.

I *NJA 2012 s. 105* hade åklagaren yrkat utdömande av företagsbot på grund av en bestämmelse i föreskrifter utfärdade av Arbets- och skyddsstyrelsen. Vid tidpunkten för brottet hänvisade straffbestämmelsen dock till en paragraf enligt vilken föreskrifter fick meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket. HD:s majoritet fann att det stod klart att hänvisningen inte omfattade bara föreskrifter som hade meddelats med stöd av paragrafen enligt dess aktuella lydelse utan även föreskrifter meddelade med stöd av dess tidigare lydelse. Straffbestämmelsen var därmed tillämplig. Den omständigheten att det kan fordras efterforskning och överväganden om vad som gäller innebär inte att kravet på tydlighet och precision i straffbestämmelser ska anses eftersatt.¹³ HD anförde även generellt, att legalitetsprincipen inte utgör något hinder mot att ett straffbud tolkas enligt vedertagna grundsatsar, så att dess rätta mening utröns. En sådan tolkning måste dock ske med försiktighet, och en tolkning som har vunnit hävd i rättspraxis bör inte frångås utan tungt vägande skäl. Kravet på begriplighet och precision innebär bl.a. att s.k. generalklausuler inte accepteras i straffrätten. Däremot har s.k. blankettstraffbud – straffbestämmelser som fylls ut genom hänvisningar till regler i andra författningar – ansetts principiellt godtagbara.

I *NJA 2016 s. 3* (normalstraffet för mord, se även avsnitt 4.3.1 och 4.3.2) betonar Högsta domstolen betydelsen av legalitetsprincipen och redogör för dess beståndsdelar. HD skriver i domen att legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. Straffbestämmelser måste således vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. (p. 13).

Utöver vad som framgår av föregående avgörande anförde HD i *NJA 2016 s. 169* (bokföringsbrott) att analogiförbudet innebär att ett förfarande inte får straffas om det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse. Tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse. Tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse. Tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse.

¹³ Motsvarande resonemang är tillämpligt även när den utfyllande normen utgörs av EU-bestämmelser, vilket framgår av ovan nämnda *NJA 2007 s. 227*.

ningen ska med hänsyn till rättssäkerheten ske med försiktighet. Om det finns två eller flera tolkningsmöjligheter bör ett val av det tolkningsalternativ som är mest oförmånligt för den tilltalade förut-sätta att detta vid en naturlig läsning av lagtexten framstår som klart mer närliggande än andra.

I *NJA 2016 s. 680* gjorde åklagaren gällande att en person, uppsåtlig eller av oaktsamhet, i vinstsyfte använde och saluförde skinn/päls under förespegling att det var exemplar av varg (*canis lupus*) och därigenom gjort sig skyldig till artskyddsbrott. Som artskyddsbrott bestraffas enligt 29 kap. 2 b § första stycket 4 a MB bl.a. saluförande av exempelvis varg eller produkter av varg, men också av ”annan vara”, om det sker i strid med artikel 8.1 i rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem (CITES-förordningen). HD anför i domen – återigen – bl.a. att legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig grad bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. Det saknar i detta avseende betydelse att lagbestäm-melsen om artskyddsbrott får en stor del av sitt innehåll från en EU-förordning. På miljöstraffrättens område är det vanligt att straffbestämmelser för sitt väsentliga materiella innehåll hänvisar till olika EU-förordningar. Detta har ansetts godtagbart och förenligt med legalitetsprincipen. Att det kan krävas efterforskningar från den enskildes sida i fråga om vad som är straffbart innebär inte att en straffbestämmelse ska underkännas med hänvisning till legalitetsprincipen. Detta gäller också om det inte är alldeles enkelt att hitta aktuella textställen. Vad som måste krävas, åtminstone i allmänhet, är dock att det i straffbestämmelsen finns hänvisningar *till de EU-förordningar* som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade HD *hänvisar till prop. 2005/06:182, Miljöbalkens sanktions-system, s. 42*. I denna proposition går regeringen något längre genom att ange att det är lämpligt att de blankettstraffbud som hänvisar till EG-förordningar anger ”[...] de artiklar där de handlingsregler finns som är avsedda att omfattas av straffbudet.” Huruvida denna skillnad är avsiktlig framgår emellertid inte av HD:s dom.

I *NJA 2017 s. 157* "Laserpekaren II" bedömde Högsta domstolen tillåtligheten av att det i en författning hänvisades till en viss teknisk standard från ett privaträttsligt organ. HD uttalade att (p. 5) legalitetsprincipens huvudsakliga funktion kan sägas vara att göra det förutsebart om straff kan följa på ett visst handlande. En given utgångspunkt är då enligt HD att den enskilde ska ha rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. HD kom därför i det aktuella fallet fram till att eftersom den tekniska standard som författningen hänvisade till fanns tillgänglig i läsbar form endast mot betalning, fick det anses stå i strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen att döma för överträdelse av författningen.

I *NJA 2018 s. 704*, vari HD prövade om ett yrkande om avdrag för ingående mervärdesskatt utgör en oriktig uppgift i skattebrottslagens mening, trots att yrkandet i och för sig hänför sig till förvärv som är verkliga och har gått till på det sätt som redovisats i deklARATIONERNA. I målet väcktes frågan om avdragsrätten har bortfallit på grund av att den skattskyldige har känt till eller borde ha känt till att denne genom sina förvärv deltog i en transaktion som utgjorde ett mervärdesskattebedrägeri. HD uttalade i domen (p. 23, med hänvisning till *NJA 2012 s. 105 p. 5*) att legalitetsprincipen inte utgör hinder mot att ett straffbud tolkas enligt vedertagna grundsatser så att dess rätta mening utröns, dock måste en sådan tolkning ske med försiktighet. När innebörden av straffbudet framgår av annan lagstiftning bör motsvarande gälla i fråga om sådan tolkning som görs av den lagstiftningen.

I *NJA 2019 s. 577* "Laserpekaren III" uttalade HD bl.a. (p. 20 och 21) att särskilda hänsyn av rättssäkerhetsskäl måste tas när det gäller föreskrifter som anger ramarna för det straffbara området. Som huvudregel utgör en enskilds okunnighet om innehållet i en straffbestämmelse inget försvar mot att åläggas straffrättsligt ansvar och att en rimlig följd av detta är att den enskilde måste ha möjlighet att ta reda på innehållet i straffbestämmelsen genom att ta del av regleringen på svenska. En författningstext som reglerar de specifika kriterierna för en straffbar gärning, liksom texter som görs till en del av regleringen genom hänvisning, måste vara avfattade på det svenska språket.

EU-domstolen

EU-domstolen uttalade i förhandsavgörande om viss avdragsrätt i mål om skatt (i mål C-282/12 dom den 3 oktober 2013) följande:

Under dessa förhållanden [att lagstiftningens tillämpningsområde inte följer av dess lydelse. Egen anm.] går det inte att på förhand och med tillräcklig säkerhet fastställa lagstiftningens tillämpningsområde. Lagstiftningen i fråga uppfyller följaktligen inte kraven på rättssäkerhet som innebär att rättsregler ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av desamma ska vara förutsebar, i synnerhet om rättsreglerna kan få negativa konsekvenser för enskilda och bolag. En regel som inte uppfyller kraven på rättssäkerhet anses emellertid inte vara proportionerlig i förhållande till dess syften.

4.4 Lagens och straffbestämmelsens tillämpningsområde

4.4.1 Ramlagar

För att Sverige ska leva upp till EU:s krav om att dess förordningar ska få effektivt genomslag i medlemsstaterna krävs, som framgår av avsnitt 3.2, i många fall att Sverige i samband med att förordningen träder i kraft har kompletterat förordningen med ett svenskt regelverk som exempelvis pekar ut ansvariga myndigheter eller föreskriver om straff eller annan sanktion.

Sådana lagar som är avsedda att komplettera och anpassa tillämpningen efter svenska förhållanden är ofta utformade som *ramlagar*, vilket innebär att lagarna innehåller mycket få eller inga materiella regler, utan endast utgör en ram vars avsikt är att fyllas ut med bestämmelser i sak i EU-förordningar. Livsmedelslagen, lag om foder och animaliska produkter, djurskyddslagen, zoonoslagen och epi-zootilagen är några exempel på denna typ av lagstiftningsteknik. Flera av dessa exempel kommenteras närmare i avsnitt 6.3.3 och 6.6.2.

Livsmedelslagen (2006:804) är som anförts en av flera ramlagar vars materiella innehåll huvudsakligen härrör ur EU-rätten. Livsmedelslagen får därför fungera som exempel nedan.

4.4.2 Lagens syfte och tillämpningsområde sätter den yttre ramen för det straffbara området

En av de mest grundläggande straffrättsliga principerna är principen om ”inget brott utan lag”. Således kan endast de gärningar som omfattas av lagens (eller *någon lags*) tillämpningsområde leda till straffansvar. Beroende på hur lagstiftaren väljer att ange olika författningsområden skapas ramen för det juridiska området inom vilket de gärningar som ska vara straffbara måste befinna sig.

Av 1 § livsmedelslagen (2006:804) framgår att lagen syftar till att säkerställa en hög skydds nivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Av 2 § samma lag framgår att vissa begrepp som t.ex. livsmedel och primärproduktion har samma betydelser som i EU:s närmare angivna förordningar. Lagen specificerar därefter att den är tillämplig i alla delar av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel (3 §) och vilka EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (5 §) genom att ange att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som har *samma syfte som lagen* och *som faller inom lagens tillämpningsområde* samt att regeringen i Svensk författningssamling ska ge till känna vilka grundförordningar som avses. På detta sätt bildas ramen för livsmedelslagens tillämpningsområde och därmed också den yttersta ramen för det regelverk mot vilket överträdelser skulle kunna anges som straffbara i lagens straffbestämmelser, dvs. den närmare ramen för det straffbara området.

4.4.3 Straffbestämmelsens tillämpningsområde anger den närmare ramen för det straffbara området

Beroende på hur den yttre ramen, dvs. lagens tillämpningsområde, är angiven kan lagens straffbestämmelser utformas på ett sätt som är mer eller mindre klart angivet och självständigt i förhållande till tillämpningsområdet. För att sanktionerna vid överträdelser ska leva upp till EU:s krav på att vara effektiva, proportionella och avskräckande bör det straffbara området emellertid generellt sett inte anges för snävt, eftersom vissa oönskade handlingar då kan komma att falla utanför det straffbara området. Det straffbara området får å andra sidan av legalitetsskäl heller inte vara alltför generellt beskrivet, vilket kommenteras närmare i avsnitt 4.3.1.

I propositionen 2017/18:165 (s. 35) om effektivare sanktioner i livsmedelskedjan, anförde regeringen att det inte fanns något behov av att precisera det straffbara området i straffbestämmelserna som att det *omfattar livsmedelskedjans alla stadier* eller att det i straffbestämmelserna anges att de *gäller vid sådan hantering som avses i lagen*. Enligt regeringen återspeglade nämligen hur respektive lags tillämpningsområde var uttryckt de olika ageranden som ska kunna leda till straffansvar, dvs. i fallet med livsmedelslagen *all verksamhet i livsmedelskedjan*.

För att närmare precisera och kontrollera det straffbara området kan lagstiftaren ange ytterligare krav och rekvisit för att skilja straffbara från icke straffbara handlingar. Lagstiftaren kan naturligtvis välja att endast kriminalisera uppsåtliga handlingar eller begränsa det straffbara området till handlingar som har avsett stora ekonomiska värden, skett för att nå ett visst resultat, som har påverkat särskilt skyddsvärda arter eller områden, har inneburit fara för människors eller djurs hälsa eller annars har varit av särskilt farlig art.

I avsnitt 6.3.3 redovisas exempel på ramlagar vars straffbestämmelser förhåller sig till lagarnas syften och tillämpningsområden såsom de är angivna i inledningen till varje lag.

4.4.4 Regleringen av blankettstraffbud

Som framgått ovan innebär 8 kap. 2 § 2 p. RF att föreskrifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska och personliga förhållanden ska meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF kan riksdagen ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter i vissa fall. Bemyndigandet omfattar dock inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Genom 8 kap. 3 § andra stycket RF medges emellertid riksdagen att i lag, som innehåller bemyndiganden enligt första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter vid överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av det bemyndigandet (blankettstraffbud).

Utmärkande för blankettstraffbuden är således att förutsättningarna för straffbarhet inte nödvändigtvis anges i lag utan även kan anges i föreskrifter av lägre konstitutionell rang. Bestämmelsen gäller, enligt sin ordalydelse, emellertid endast för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet.

Blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar kan vara tillåtna enligt normgivningsreglerna, vilket har konstaterats av HD i rättsfallet NJA 2007 s. 227. I rättsfallet uttalade HD bl.a. att det inte finns något generellt konstitutionellt hinder mot att man i en svensk lag med straffbestämmelser hänvisar till det materiella innehållet i någon annan lag. Att en straffbestämmelse (som i det aktuella fallet behandlade 8 § smugglingslagen [2000:1225]), till viss del får sitt innehåll utfyllt av bestämmelser vilka beslutats av en mellanfolklig organisation som fått sin normgivningskompetens överlämnad till sig av riksdagen, innebär inte någon delegering av normgivningskompetens. Enligt HD kan EU-förordningar i dessa sammanhang likställas med svensk lag.

Av 8 kap. 10 § RF framgår att riksdagen kan medge att regeringen vidaredelegerar sin rätt att utfärda föreskrifter enligt 8 kap. 7 § första stycket RF till förvaltningsmyndighet eller kommun. Den bestämmelse i 8 kap. 3 § andra stycket RF som tillåter blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan avser som anförts ovan enligt lagtextens ordalydelse emellertid bara föreskrifter som meddelas av regeringen.

Frågan om det är möjligt att genom blankettstraffstadganden med fängelse sanktionera föreskrifter som har meddelats av en förvaltningsmyndighet eller en kommun har varit föremål för HD:s bedömning i rättsfallet NJA 2005 s. 33.¹⁴ HD uttalar att rättssäkerhetsskäl talar för en restriktiv tolkning av grundlagen i det aktuella hänseendet. Enligt HD kan RF således inte anses tillåta att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffbud med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i deras föreskrifter. Grundlagsutredningen¹⁵ behandlade sedermera frågan men ansåg med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som bör ställas vid normgivning av nu angivet slag att endast regeringen och inte förvaltningsmyndigheter och kommuner ska kunna fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Det fanns således inte skäl att göra grundlagsändringar i syfte att återgå till den tidigare konstitutionella praxisen (SOU 2008:125 s. 560 f.).

¹⁴ Se även avsnitt 4.5.

¹⁵ Dir. 2004:96.

4.5 Högsta domstolens uttalanden om blankettstraffbud

Högsta domstolen har tagit ställning till frågan om blankettstraffbuds förenlighet med bl.a. regeringsformens krav på strafflagstiftning vid några tillfällen under 2000-talet.

I *NJA 2005 s. 33* fann Högsta domstolen att det inte var förenligt med regeringsformens regler om normgivningsmakten att tillämpa skogsvårdslagen (14 § och 38 § första stycket 5) på ett sådant sätt att fängelse ådömdes för ett åsidosättande av en föreskrift som meddelats av Skogsstyrelsen. Stadgandet tillämpades därför grundlagskonformt; fängelse ansågs inte ingå i brottets straffskala. HD uttryckte saken som att ”Med hänsyn till det anförda får det anses att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter.”

I *NJA 2006 s. 293 II* gjorde Högsta domstolen bedömningen beträffande 29 kap. 5 § MB (försvårande av miljökontroll i den dåvarande lydelsen), att bestämmelsen i 29 kap. 5 § MB innehåller dels ett rekvisit om en skyldighet som fyllts ut av en föreskrift meddelad av en förvaltningsmyndighet, dels ett rekvisit som begränsar omfattningen av det straffbara området. Straffbestämmelsens konstruktion skiljer sig i det senare ledet från den som var aktuell i *NJA 2005 s. 33*. Det kan emellertid enligt Högsta domstolen inte råda någon tvekan om att det är det materiella innehållet i Naturvårdsverkets föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas, till vem de ska lämnas och när det ska ske som i det väsentliga anger omfattningen av det straffbara området. I dessa delar framgår kriminaliseringen inte till någon del av MB eller av förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer eller andra i målet hänvisade förordningar. Detta innebär enligt HD att en förvaltningsmyndighet har fyllt ut bestämmelsen i 29 kap. 5 § MB (i den dåvarande lydelsen) på ett sådant sätt att den gärning som den tilltalade i målet åtalats för får anses i det väsentliga ha angivits endast i myndighetens föreskrifter. Av detta följer att fängelse inte kunde anses ingå i straffskalan.

Av *NJA 2005 s. 33* och *NJA 2006 s. 293 II* framgår således att RF inte tillåter ”att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant

sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter” (NJA 2006 s. 293 II).

Konsekvensen av avgörandena är att straffskalorna för respektive brott i praktiken har tillämpats som om de endast föreskrev böter som påföljd. Högsta domstolen kan således sägas ha underkänt tidigare konstitutionell praxis enligt vilken förvaltningsmyndigheter, trots frånvaro av uttryckligt stöd i RF, kunde fylla ut innehållet i blankettstraffbud.

Dessa två avgöranden avser straffbestämmelser som får sitt materiella innehåll genom *myndighetsföreskrifter*. När det däremot gäller bestämmelser på *unionsrättslig nivå* har Högsta domstolen tvärt om konstaterat att blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar är tillåtna enligt normgivningsreglerna (se NJA 2007 s. 227). Eftersom det är det senare denna utredning behandlar kommer den konstitutionella problematiken med utfyllande myndighetsföreskrifter inte att behandlas fortsättningsvis, i den mån det inte är nödvändigt för att närmare belysa frågan om behovet av subjektiv täckning i förhållande till utfyllande normens existens och innehåll, dvs. de utfyllande *EU-förordningarnas* existens och innehåll.

Det får alltså betydelse huruvida en bestämmelse är att anse som ett blankettstraffbud i regeringsformens mening jämfört med vad som är en straffbestämmelse som delvis får sitt innehåll av externa normer som *inte* är att anse som en del av själva straffbudet, dels för vad bestämmelsen får innehålla i fråga om straff, dels för vad som vid tillämpning ska krävas beträffande subjektiv täckning.¹⁶

4.6 Bestämmelser i Europakonventionen samt Europadomstolens uttalanden

Av artikel 7 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) – Inget straff utan lag – framgår att:

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

¹⁶ Se bl.a. Helsingborgs tingsrätts domar på fiskeriområdet i avsnitt 6.3.2 och 8.2.3, där domstolen ansåg att det krävdes subjektiv täckning av de utfyllande förordningsbestämmelsernas existens och innehåll för att döma de tilltalade till ansvar för brott.

2. Denna artikel skall inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

Enligt Europadomstolens praxis i fråga om artikel 7 krävs det att brott ska vara klart definierade i lag. Detta krav anses uppfyllt när enskilda utifrån lydelsen av aktuella bestämmelser och med hjälp av nationella domstolars tolkning av bestämmelserna kan få besked om vilka handlingar som gör dem straffrättsligt ansvariga. Europadomstolen har dock i denna del gett uttryck för ett pragmatiskt synsätt enligt vilket straffbestämmelser måste tillåtas vara vaga och det inte går att dra några mer generella slutsatser om var gränserna för acceptabel obestämdhet går.¹⁷

Nedan följer ett urval av Europadomstolens uttalanden på området. Sammanställningarna och analyserna är hämtade ur Hans Danelius löpande kvartalsöversikter publicerade i Svensk Juristtidning (SvJT).

Kokkinakis mot Grekland, mål 14307/88, Europadomstolens dom den 25 maj 1993, ECHR Reports 260-A, V. Nullum crimen sine lege (artikel 7 i konventionen)

Enligt artikel 7 i konventionen får ingen fällas till ansvar för gärning som, när den begicks, inte utgjorde brott enligt gällande lag. Bestämmelsen tolkas så, att lagen också måste vara så tydlig att det är i rimlig mån förutsebart att gärningen faller under lagen.

Kraven på tydlighet ställs dock inte särskilt högt. Av intresse är fallet Kokkinakis mot Grekland, som gällde åtal och dom i Grekland för s.k. proselytism, varmed enligt lagen skulle förstås försök att påverka någons religiösa tro med löften om materiella förmåner eller med bedrägliga medel. Detta lagrum tillämpades i fallet Kokkinakis som grund för bestraffning av klaganden Kokkinakis, som tillhörde sekten Jehovas vittnen och som vid hembesök sökt omvända en annan person till sin trosuppfattning. Europadomstolen ansåg att det varit möjligt för Kokkinakis, i vart fall med juridisk hjälp, att

¹⁷ Slutsats hämtad ur SOU 2006:41 s. 216.

förutse att lagrummet skulle kunna tillämpas på hans handlande. Något brott mot artikel 7 i konventionen förelåg därför inte.¹⁸

Larissis m. fl. mot Grekland (dom den 24 februari 1998)

Klagande var tre officerare i det grekiska flygvapnet. De var pingstvänner och hade aktivt verkat för att värva nya medlemmar till pingstkyrkan. Dessa värvningsförsök hade riktat sig dels mot ett antal underlydande flygsoldater, dels mot utomstående personer.

Europadomstolen prövade i målet bl.a. om straffbestämmelsen rörande proselytism var tillräckligt tydlig för att uppfylla kravet på förutsebarhet enligt artikel 7 i konventionen, således samma fråga som tidigare hade varit föremål för bedömning i fallet Kokkinakis mot Grekland och där besvarats jakande. Europadomstolen fann, med 8 röster mot 1, att det inte heller i det nu aktuella fallet förelåg något brott mot artikel 7.¹⁹

Cantoni mot Frankrike (dom den 15 november 1996)

Klaganden Cantoni dömdes för att olovligen ha sålt medicinska preparat på en stormarknad. Den lag som tillämpats var lagen om folkhälsan, *code de la santé publique*, men enligt Cantonis mening var definitionen av medicinska preparat i denna lag så otydlig att han inte kunnat förutse att hans handlande var straffbart. Kravet på förutsebarhet i fråga om vilka handlingar som var straffbara var därför inte uppfyllt, och artikel 7 i konventionen, vari föreskrivs att ingen får dömas till straff utan stöd i lag, hade enligt Cantonis mening blivit kränkt.

Europadomstolen förklarade att artikel 7 i konventionen i princip förutsätter att ett brott är tydligt angivet i lag. Detta innebär att en person måste kunna utläsa ur lagtexten, eventuellt i förening med rättspraxis, vilka gärningar som han kan straffas för. Detta hindrade emellertid enligt domstolens mening inte att vissa brottsdefinitioner kunde vara tämligen allmänt formulerade. I förevarande fall gav lagtexten inte klart besked om vad som skulle förstås med *medicinska preparat*, men det fanns i anslutning till lagen en klarläggande rätts-

¹⁸ Hans Danelius, Europadomstolens domar 1991–1993 en rättsfallsöversikt, SvJT 1994 s. 366.

¹⁹ Hans Danelius, Nyheter från Europadomstolen första kvartalet 1998, SvJT 1998 s. 367 ff.

praxis i form av avgöranden från kassationsdomstolen, Cour de cassation (överprövande domstol).

För att tillgodose kraven i artikel 7 var det tillräckligt att en person med hjälp av juridisk expertis kunde värdera följderna av en viss handling. Särskilt gällde detta när det, som i detta fall, var fråga om en *näringsutövare*. Med juridisk hjälp borde enligt Europadomstolens mening Cantoni ha kunnat klarlägga att han genom sitt handlande riskerade att åtalas för olovlig försäljning av medicinska produkter. Det förelåg därför inte något brott mot artikel 7.²⁰

4.7 Krav på uppsåt eller straffbar oaktsamhet?

Som huvudregel inom straffrätten gäller att endast uppsåtliga gärningar straffas, vilket framgår av 1 kap. 2 § brottsbalken, där det också stadgas att ansvar för oaktsamhet måste föreskrivas särskilt. Det finns dock ett flertal brott, både i brottsbalken men särskilt i specialstraffrätten, där även oaktsamt beteende är kriminaliserat. Det finns dock anledning att iaktta en restriktiv hållning när det gäller att kriminalisera oaktsamt beteende, eftersom oaktsamhet normalt är mindre klandervärd. Ju mer skyddsvärd det intresse som ska skyddas genom kriminalisering är, desto större utrymme finns det dock för att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen. Motsvarande inställning framgår av Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310[INI]) punkt J som stadgar, att EU:s strafflagstiftning i allmänhet bör föreskriva straff endast för handlingar som begåtts med uppsåt eller, i undantagsfall, genom grov oaktsamhet och att strafflagstiftningen ska utgå från principen om personlig skuld. I vissa fall kan det enligt samma resolution dock vara motiverat att föreskriva ansvar för juridiska personer vid vissa typer av brott.

Avser de förordningar för vilka överträdelser ska kriminaliseras att skydda mycket viktiga intressen och där överträdelser kan innebära stor skada, bör även oaktsamma gärningar som medfört eller som kunnat medföra skada eller risk för skada betraktas som så straffvärda att de bör omfattas av en straffskala som innehåller fängelse. Även vissa former av vilseledande och exempelvis åtgärder som försvårar spårbarhet hos vissa produkter som skett av oaktsam-

²⁰ Hans Danelius, Nyheter från Europadomstolen fjärde kvartalet 1996. SvJT 1997 s. 51.

het är sådant som motiverar att även oaktsamhet ska vara straffbar. Skydd av miljö och konsumenters hälsa är exempel på intressen eller områden där fängelse anses vara aktuellt vid oaktsamhet vilket framgår av 28 a § livsmedelslagen (2006:804).

Även om oaktsamma överträdelser normalt är att betrakta som mindre straffvärda än uppsåtliga måste det finnas utrymme för att se mycket allvarligt på oaktsamma beteenden som ligger nära vad som kan betraktas som uppsåtliga brott, t.ex. när det finns ett risktagande eller nonchalans om än inte så kvalificerad att det är att betrakta som likgiltighetsuppsåt. Samma sak bör gälla oaktsamt handlande som utförs av någon som har särskilt ansvar för det överträdelser avser och där det alltså är rimligt att ställa höga krav på aktsamt beteende.

I en straffskala som omfattar både böter och fängelse finns stort utrymme för domstolarna att hantera olika gärningar med olika straffvärde. En straffvärdebedömning måste givetvis alltid göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.²¹ Mindre allvarliga överträdelser kommer därför oavsett förekomsten av fängelse i straffskalan att ha ett lägre straffvärde och leda till böter.

Samtliga exempel på straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av EU-förordningar i avsnitt 6 omfattar utöver uppsåtliga gärningar även gärningar som begås av oaktsamhet eller grov oaktsamhet. Dessa straffbestämmelser vars utfyllnadsnormer regleras av EU har således ansetts vara sådana till sin karaktär att det är motiverat att sanktionera även oaktsamma överträdelser straffrättsligt. Det går dock inte att dra slutsatsen att oaktsamma överträdelser av EU-förordningar *generellt* eller *alltid* ska sanktioneras straffrättsligt, utan ställningstaganden om att kriminalisera, samt även beslut om att *inte* kriminalisera, oaktsamma överträdelser bör motiveras i varje lagstiftningsärende utifrån det ärendets förutsättningar och de principer som riksdagen har antagit för kriminalisering.

Gärningar som innebär att en aktör håller sig inom av lagstiftaren uppställda gränsvärden, kvoter, volymer eller andra instruktioner etc. för vad som är tillåtet, bör som huvudregel *inte* kunna betraktas som oaktsamma – även om handlandet leder till att en vara är otjänlig eller att konsekvenserna av en handling innebär fara för människors hälsa eller miljön eller är sådana som i övrigt beskrivs i en brottsbeskrivning. Om lagstiftaren har gjort en bedömning av vad som kan innebära en fara bör alltså en aktör kunna hålla sig till denna bedöm-

²¹ Prop. 2005/06:182 s. 63 och prop. 2017/18:165 s. 42.

ning utan krav på att närmare behöva undersöka om bedömningen är korrekt, utan att riskera straffansvar för en oaktsam handling.²²

4.8 Näringsidkare

Utredningen har inte funnit något stöd för att större mått av otydlighet i formuleringen av en straffbestämmelse skulle kunna accepteras utifrån att straffbestämmelsen huvudsakligen riktar sig till näringsidkare²³. Att det även i Sverige i vissa fall kan ställas högre krav på att en näringsidkare inom vissa områden informerar sig om det bakomliggande regelverket, dvs. det materiella innehållet i straffbestämmelsen, är emellertid klart. Av förarbetena till nuvarande smuglingslag, lag (2000:1225) om straff för smuggling, framgår exempelvis att i den mån någon skulle undgå ansvar för uppsåtligt brott [enligt lag om straff för smuggling] på den grunden att personen inte har känt till en införsel- eller utförselrestriktion, bör han eller hon *i regel anses ha varit grovt oaktsam genom att inte skaffa sig kännedom om restriktionen*.²⁴ Som en allmän utgångspunkt bör gälla att det ska kunna ställas ganska betydande krav på att den som avser att föra in en vara till landet eller föra ut en vara från Sverige informerar sig om vad som i detta avseende gäller för varan. Vid kommersiell varutrafik bör kravet enligt regeringen kunna ställas än högre.²⁵ Detsamma bör gälla när det annars är fråga om in- eller utförsel som kan få allvarliga följder. En allmängiltig utgångspunkt bör också vara att det ska kunna ställas ganska betydande krav på att den som avser att genomföra en transaktion eller liknande, som det finns skäl att anta är skattepliktig, informerar sig om vad som gäller. Det ska alltså kunna förväntas att den som exempelvis ska föra in en vara till landet försöker, så långt det med hänsyn till omständigheterna kan anses rimligt, att ta reda på om någon pålaga ska betalas för varan

²² Denna uppfattning lyftes av två remissinstanser (Hovrätten för Nedre Norrland och Visita svensk besöksnäring) i lagstiftningsarbetet med effektivare sanktioner i livsmedelskedjan (prop. 2017/18:165 s. 41). Saken kommenterades emellertid inte särskilt av regeringen i detta lagstiftningsärende.

²³ Europadomstolen uttalar sig synonymt i flertalet domar om *näringsutövare* (t.ex. i domen *Cantoni mot Frankrike* av den 15 november 1996).

²⁴ Prop. 1999/2000:124 s. 84 f.

²⁵ Att det i den dömande verksamheten måste ställas högre krav på kommersiella fiskare att ta reda på vilka regler som gäller för fiskeredskapen, framgår bl.a. av tidigare refererade Helsingborgs tingsrätts dom i mål B 5786-13.

i fråga. Liksom när det är fråga om in- eller utförelse regleringar bör kravet kunna ställas särskilt högt vid kommersiell varustrafik.²⁶

4.9 Straffskalor och straffvärde

När beslut har fattats om att ett visst beteende ska beivras genom kriminalisering uppstår frågan, bland många andra frågor, hur allvarligt straffhotet eller repressionsnivån ska vara, dvs. hur straffbestämelsens straffskala ska se ut.

Den grundläggande utgångspunkten vid påföljdsbestämning är ett brotts allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt – dvs. hur klandervärt – det brott var som den tilltalade dömdes för.

Av 29 kap. 1 § brottsbalken framgår att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffskalorna och straffvärdebegreppet har således en central roll i påföljdsbestämningen. Med straffvärde avses brottets allvar i förhållande till andra brott. Straffvärdebegreppet uppdelas mellan det abstrakta och konkreta straffvärdet.

Det *abstrakta* straffvärdet avser en hel brottstyps straffvärde, uttryckt genom angivande av brottets straffskala. Detta abstrakta värde är därmed ett mått på hur allvarligt lagstiftaren vill se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Det innebär att även lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada en brottstyp rent generellt innebär. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Av detta följer att straffskalan måste ha en viss spännvidd, löpande från ett lägsta straff till ett högsta (uttryckt i böter och/eller fängelse). Med det *konkreta* straffvärdet avses det exakta straffvärde som fastställs för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av generell karaktär som kan finnas i lag.²⁷

Föreskriften att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för de båda principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ges lika stränga straff.

²⁶ A. prop. s. 84 f.

²⁷ Prop. 2016/17:108 s. 17.

Straffvärdebedömningen är således ett relativt omdöme och innebär att olika brott måste jämföras med varandra.

Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna är således grundläggande för påföljdssystemets utformning, men det framgår inte i sig av dessa principer vilken abstrakt eller konkret straffnivå ett brott ska ha. Detta följer i stället av den för brottet tillämpliga straffskalan respektive brottets straffvärde.²⁸

Det straffrättsliga systemet bygger också på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff ska ske med måttlighet och försiktighet och att frihetsberövande straff i det längsta bör undvikas, alternativt göras så korta som möjligt. Inte heller humanitetsprincipen säger dock något om ingripandenivån i absoluta tal, utan kan endast ge ganska grova uppskattningar av vad som är en acceptabel repressionsnivå. När det gäller det abstrakta straffvärdet är det alltså ytterst lagstiftaren som får göra en bedömning av en brottstyps svårhet, i relation till andra brott, och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt, även med beaktande av humanitetsprincipen.²⁹

När sanktionering genom kriminalisering väl är beslutad måste sådana gärningar som eventuellt är att betrakta som så förkastliga att de ska kunna bestraffas med fängelse identifieras. Exempel på sådana gärningar inom EU-rätten har ansetts vara hantering av livsmedel på sätt som orsakar eller kan orsaka, utgör eller kan komma att utgöra risk för människors liv eller hälsa (28 a § livsmedelslagen i lydelse av den 1 januari 2019). För att det ska anses befogat med fängelse i straffskalan måste det reglerade området alltså skydda mycket betydelsefulla intressen för vilka överträdelser mot lagstiftningen riskerar långtgående negativa konsekvenser för det reglerna ska utgöra ett skydd för.

Straffskalans räckvidd måste som anförts ovan utformas med utgångspunkt i hur allvarlig en gärning anses vara. Det är därför vanskligt att göra generella uttalanden om straffskalans räckvidd vid kriminalisering av överträdelser av EU-förordningar. Av kartläggningen av befintliga straffbestämmelser i avsnitt 6 kan emellertid konstateras att straffskalan för samtliga brott börjar på böter och sträcker sig vanligen till fängelse i ett eller två år, med undantag för

²⁸ Prop. 2016/17:108 s. 17.

²⁹ SOU 2014:18 s. 36 med vidare hänvisningar till e SOU 1986:14 s.80, prop. 1987/88:120 s. 31, SOU 2008:85 s. 246, Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 2012, s. 33 f., Ulväng, Påföljds-konkurrens – Problem och principer, 2005, s. 106–112.

lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter som har ett strängaste straff på sex månader, lag (2006:806) om provtagning på djur som endast har böter i straffskalan och brott mot lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner som har ett grovt brott som kan straffas med fängelse upp till fyra år. För de närmare överväganden som har gjorts i vart och ett av dessa lagstiftningsärenden hänvisas till respektive proposition. Det kan emellertid anmärkas att områden med liknande skyddsintressen tenderar att ha samma straffskalor.

5 Hänvisningar till utfyllnadsnormer i straffbestämmelser (blankettstraffbud)

5.1 Blankettstraffbud

5.1.1 Inledning

Någon entydig och allmänt accepterad definition av vad som avses med ett blankettstraffbud finns inte. Allmänt sett brukar emellertid blankettstraffbud beskrivas som straffbestämmelser i vilka det hänvisas till en norm eller normer utanför bestämmelsen själv. Blankettstraffbudet kriminaliserar således överträdelser av normer som finns någon annanstans än i själva straffbestämmelsen.

Hänvisningen till normer utanför själva straffbudet kan vara mer eller mindre preciserad. De bestämmelser som fyller ut blankettstraffbudet kan finnas i samma författning eller i en separat författning. Den utfyllande författningen kan vara på samma eller lägre konstitutionell nivå. Blankettstraffbud kan således vara straffbud som egentligen endast innehåller själva straffsatsen medan den straffbara gärningen framgår genom den hänvisning som sker till andra bestämmelser. I dessa bestämmelser anges den brottsliga gärningen, vilket innebär att innehållet kan ändras utan att blankettstraffbudet därför behöver ändras.

Det framgår inte klart var gränsen går för vilken typ av straffbestämmelser som är att anse som blankettstraffbud. Flera av straffbestämmelserna i t.ex. brottsbalken kan sägas sanktionera överträdelser av regler som det inte hänvisas till uttryckligen, som exempelvis straffbestämmelsen om tjänstefel som hänvisar till bestämmelser som mycket väl kan finnas i annan form än lag. Någon skarp gräns mellan

blankettstraffbud och andra straffbud som sanktionerar överträdelser av regler på andra håll än i den författning där straffbudet återfinns kan således vara svår att dra. Denna gränsdragningsproblematik framgår av avsnitt 5.4.

Blankettstraffbud som straffbelägger överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar har ansetts vara problematiska i flera avseenden. Det har bl.a. hävdats att det kan vara svårt för den enskilde att förstå vad som är straffbelagt. Detta gäller särskilt i de fall det förekommer hänvisningskedjor eller krävs att tillämparen sovrar bland olika föreskrifter för att nå fram till det faktiska innehållet i förbudet eller handlingsregeln, vilket bl.a. aktualiserar frågan om straffbudet är förenligt med legalitetsprincipen. Det har också hävdats att ett blankettstraffbud innebär att Sverige överlämnar till EU att bestämma gränserna för det straffbara området. Frågan om ett sådant överlämnande i förhållande till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten behandlas i avsnitt 4.3.

5.1.2 Allmänt om normutfyllnad

Bestämmelser med normutfyllnad kan delas in på en skala med stigande konkretisering av den hänvisade normen, dvs. normutfyllnaden. Många andra bestämmelser än de som benämns blankettstraffbud kräver att olika sorters normer som finns utanför själva straffbudet beaktas. Ett exempel är *förtal* i 5 kap. 1 § BrB som för att en gärning ska vara straffbar kräver att någon tillskrivs handling som kan leda till att denne utsätts för *andras missaktning*. Huruvida så är fallet beror på normer för vad som anses vara godtagbart handlande och dessa normer finns både i rättsliga och moraliska regler utan direkt hänvisning. Dan Frände¹ uttrycker det som att ”Utan moralkunskaper kan sådana handlingar inte gärna identifieras”. Tillämpningens avhängighet av utanförstående normer ges då en implicit utformning; brottsbeskrivningarna formuleras utan att dylika normer framhävs. Bestämmelserna kan alltså sägas ha en ”formellt fullständig utformning och det faktiska behovet av kunskap om utanförstående normer konkretiseras först i samband med rättstillämpning”.²

¹ Dan Frände är professor i straff- och processrätt vid Helsingfors universitet.

² Frände, 1989 s. 246 f. även hänvisad till i bl.a. Petter Asp, *EU och straffrätten* s. 255.

Andra exempel på straffbud med rekvisit som kräver utfyllnad av normer utanför den egna straffbestämmelsen är *stöld* genom det obestämda rekvisitet ”tillhör annan” och *tjänstefel* som kan drabba ”den som åsidosätter vad som gäller för uppgiften”.

Att straffbestämmelser direkt eller indirekt bygger på olika rättsliga begrepp kan emellertid inte enbart av denna anledning göra att de klassificeras som blankettstraffbud. Skälen härtill har debatterats och resulterat i flera olika uppfattningar inom rättsvetenskapen. Exempelvis beror det enligt Dan Frände på att utfyllnaden inte alltid utgör förbuds- eller påbudsnormer, utan bara en allmän bakgrundsreglering vilken används för att formulera den fullständiga förbuds- eller påbudsnormen som finns i straffstadgandet.³

Det som skiljer blankettstraffbuden från ”vanliga” straffstadganden är alltså att de explicit ger ett påbud om att rättstillämparen ska beakta utomstående normer.⁴

På det straffrättsliga området är det vanligt att Sverige genom blankettstraffbud kriminaliserar överträdelser av EU-rätten. Blankettstraffbud i dessa sammanhang innebär att den som överträder en viss EU-bestämmelse eller handlar i strid med exempelvis en viss EU-förordning, ska dömas till straff enligt en viss straffskala. För att kunna avgöra om en överträdelse av en eller flera EU-bestämmelser har skett måste sådana straffbestämmelser fyllas ut genom hänvisningar till, dvs. direkt tillämpning av, EU-rätten.

Beroende på komplexiteten hos de regelverk som ska tillämpas, dvs. själva EU-rätten, har metoden med blankettstraffbud ifrågasatts bl.a. ur ett legalitetsperspektiv. Av Sveriges medlemskap i EU följer dessutom diskussionen om och i vilken utsträckning EU-rättskonform tillämpning kan användas vid tolkning av nationella straffstadganden. En EU-rättskonform tolkning innebär förenklat att nationella domstolar och myndigheter vid tillämpning av nationell rätt tolkar denna mot bakgrund av EU-rätten.⁵

Det kan också konstateras att EU genom att ändra innehållet i den bestämmelse eller det regelverk som blankettstraffbudet hänvisar till, i sådana fall där hänvisning inte sker till en viss lydelse av den utfyllande normen, också ändrar innehållet i den svenska straffrätten. Dessa frågor behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2.

³ Frände, 1989 s. 246 f.

⁴ Petter Asps slutsats utifrån Frändes resonemang ovan, se Petter Asp, *EU och straffrätten* s. 255.

⁵ Petter Asp, *EU och straffrätten*, s. 191.

Ytterligare en fråga som lyfts med anknytning till blankettstraffbuderna är hur täckningsprincipen ska appliceras i förhållande till blankettstraffbuderna, dvs. huruvida villfarelser i förhållande till existensen eller omfattningen av de rekvisit som ingår i utfyllnadsnormerna ska betraktas som en villfarelse som utesluter uppsåt eller såsom en straffrättsvillfarelse som kan ursäktas gärningspersonens agerande. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 5.4.

5.1.3 Blankettstraffbud och andra hänvisningsnormer – begreppens betydelser

Petter Asp⁶ har valt att på ett generellt plan, dvs. när det förekommer hänvisningar mellan föreskrifter utan att fråga nödvändigtvis är om blankettstraffbud, kalla sådana regler vari hänvisningen finns för *hänvisningsnormer* och i de fall det specifikt är straffrättsliga hänvisningsnormer för *blankettstraffbud*.⁷ Blankettstraffbud utgör på så sätt en särskild klass av hänvisningsnormer. De normer som hänvisningsnormerna hänvisar till kallas för *utfyllnadsnormer*.

Dessa kategoriseringar och begrepp med angiven betydelse kommer att användas även i detta betänkande eftersom de lämpar sig väl för denna utrednings huvudsakliga uppgifter; kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används i dag vid kriminalisering av överträdelse av EU-bestämmelser inom olika områden, väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker för att kriminalisera överträdelse av EU-bestämmelser och föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom andra rättsområden som innehåller ett stort antal EU-bestämmelser. Tyngdpunkten i betänkandet, i den del som avser hänvisningsnormer, kommer att behandla blankettstraffbud som hänvisar till EU-rätten även om även andra blankettstraffbud utan direkta hänvisningar till EU-rätten också kommer att behandlas för helhetens skull.

⁶ Petter Asp är professor i straffrätt och sedan år 2017 justitieråd i Högsta domstolen.

⁷ Petter Asp, *EU och straffrätten*, Iustus förlag 2002, s. 247.

5.1.4 Indelning och klassificering utifrån blankettstraffbuds uppbyggnad

För att kunna analysera och jämföra de sätt på vilka blankettstraffbud är uppbyggda och skilja mellan olika *tekniker* för lagstiftning och olika *varianter* av samma lagstiftningsteknik behövs någon form av indelningsteknik tillämpas.

Den modell som hänvisats till ovan, som utvecklats av Petter Asp, innehåller fyra indelningsgrunder för att underlätta bedömningen huruvida ett visst blankettstraffbud är acceptabelt med hänsyn till legalitetsprincipen. I modellen⁸ kategoriseras blankettstraffbudena som:

1. *normgivningsinterna* resp. *normgivningsexterna*,
2. *statiska* resp. *dynamiska*,
3. *öppna* resp. *slutna* och
4. *begränsade* resp. *obegränsade*.

Vad dessa indelningsgrunder innebär redogörs kort för nedan.

1. Normgivningsintern/normgivningsextern hänvisning

Den första indelningsgrunden bygger på huruvida blankettstraffbudet hänvisar till normer som utfärdats av samma normgivare som utfärdat blankettstraffbudet. En normgivningsintern hänvisning innefattar således en hänvisning till normer utfärdade av den normgivare som har utfärdat hänvisningsnormen, vilket enligt svensk rätt skulle kunna vara en lag som innehåller ett blankettstraffbud som hänvisar till en annan svensk lag som innehåller själva utfyllnadsnormen.

En normgivningsextern hänvisning avser däremot situationer där en normgivare hänvisar till normer som utfärdats av en annan normgivare, t.ex. när svensk lag innehåller ett blankettstraffbud som hänvisar till en svensk förordning eller en EU-rättslig norm, vanligen en EU-förordning.

Dolda hänvisningar kan förekomma vid *dold normgivningsextern hänvisning* i de fall hänvisningsnormen och utfyllnadsnormen utfärdats av samma normgivare, men där utfyllnadsnormen i sin tur hän-

⁸ Modellen är hämtad ur Petter Asp, EU & Straffrätten, Iustus Förlag, 2002, där modellen och dess bakgrund beskrivs än mer utförligt på s. 246 ff.

visar vidare till ytterligare utfyllnadsnormer utfärdade av annan normgivare.

2. Statisk/dynamisk hänvisning

Den andra indelningsgrunden bygger på huruvida det område som straffbeläggs genom blankettstraffbudet kan förändras utan förändringar i själva hänvisningen i blankettstraffbudet. Hänvisningarna delas således upp i hänvisningar som skapar ett rättsläge som kan förändras enbart genom ändringar i utfyllnadsnormen och ändringar som måste ske i hänvisningen i straffbestämmelsen, dvs. en uppdelning i *statiska* och *dynamiska* hänvisningar.

De skäl som har framförts för att använda blankettstraffbud med statiska respektive dynamiska hänvisningar diskuteras utförligt i avsnitt 5.2, varför ämnet endast kommenteras sammanfattat och översiktligt här.

De *statiska* hänvisningarna i blankettstraffbudet kännetecknas av att de innehåller hänvisningar till en eller flera bestämda och individualiserade rättsakter *i en viss angiven lydelse*, t.ex. genom att efter rättsaktens namn lägga till ”i lydelsen enligt ...” eller ”i den ursprungliga lydelsen”. På detta sätt bestäms straffbestämmelsens möjliga omfattning redan av blankettstraffbudet, vilket ger lagstiftaren kontroll över straffbestämmelsens innehåll.

De *dynamiska* hänvisningarna i blankettstraffbudet kännetecknas, till skillnad från de statiska, av att hänvisningen inte avser en eller flera individualiserade normer, utan i stället innebär en hänvisning till en regel eller regelmassa så som den ser ut vid den tidpunkt då frågan aktualiseras. För att ett blankettstraffbud ska betecknas som dynamiskt är det tillräckligt att blankettstraffbudet lämnar öppet för ändringar i utfyllnadsnormen, dvs. att hänvisningen inte anger utfyllnadsnormen i en viss lydelse.

Det kan även förekomma s.k. *dolda dynamiska hänvisningar*, vilket innebär att den ursprungliga hänvisningsformen innehåller en statisk hänvisning, men där den norm till vilken det hänvisas i sin tur innehåller en dynamisk hänvisning till ytterligare andra normer.

3. Öppet/slutet blankettstraffbud

Den tredje indelningsgrunden bygger på hur preciserat blankettstraffbudets hänvisning är, dvs. skillnaden mellan öppna och slutna blankettstraffbud.

I sin modell placerar Petter Asp blankettstraffbud på en skala från öppna till slutna, där de slutna blankettstraffbuden hänvisar till en viss namngiven bestämmelse, eller till och med ett stycke i en särskild namngiven bestämmelse, till de allra öppnaste som innehåller hänvisningar till en viss lag, rättsområde eller gällande rättsregler i största allmänhet. Petter Asps kriterium för att en bestämmelse ska anses som slutna är alltså att lagtextläsaren redan genom blankettstraffbudet ska kunna avläsa vilka bestämmelser som är relevanta.

Utöver den skala av öppenhet blankettstraffbuden kan indelas utefter finns även sådana blankettstraffbud som är öppna men ändå avgränsas genom hänvisning till en viss lag eller ett visst rättsområde. Sådana blankettstraffbud benämner Asp som *avgränsat öppna blankettstraffbud*. I detta sammanhang bör man, som Asp påpekar, ha i beaktande möjligheten att det hela kan kompliceras genom att ett slutet blankettstraffbud kan hänvisa till en viss bestämmelse som är extremt omfattande och ett mer öppet blankettstraffbud kan hänvisa till en viss lag som bara innehåller en bestämmelse. Blankettstraffbud som hänvisar till vissa närmare angivna utfyllnadsnormer, där utfyllnadsnormerna hänvisar vidare på ett öppet sätt kan benämnas *dolt öppna blankettstraffbud*.⁹

Dan Frände uttrycker samma sak som att blankettstraffbud kan delas upp mellan två ytterligheter av grad av öppenhet, från att blankettstraffbud endast ger en generell hänvisning till förhållningsregler inom rättssystemet till blankettstraffbud som innehåller hänvisningar till vissa bestämda paragrafer i en viss lag.¹⁰

4. Begränsade/obegränsade blankettstraffbud

Den fjärde indelningsgrunden bygger på huruvida blankettstraffbudet innehåller begränsningar avseende det kriminaliserade området eller helt låter det vara beroende av utfyllnadsnormernas utformning.

⁹ Petter Asp, *EU och straffrätten*, s. 257.

¹⁰ Frände 1989 s. 248 ff.

Som angavs ovan under den tredje indelningsgrunden, kan avgränsningen av det straffbara området helt lämnas till den normgivare som har utfärdat utfyllnadsnormen genom att blankettstraffbudet kriminaliserar överträdelser av utfyllnadsnormen. Den normgivare som utfärdar blankettstraffbudet, t.ex. riksdagen genom lag, kan emellertid också begränsa den frihet som tillkommer den normgivare som utfärdar utfyllnadsnormen genom att i blankettstraffbudet uppta olika typer av begränsande rekvisit. Normgivaren kan exempelvis ange vissa skuldrekvisit, att bara vissa typer av kvalificerade överträdelser kriminaliseras eller ange fristående tilläggsrekvisit. Sådana blankettstraffbud som innehåller olika typer av begränsande rekvisit kan benämnas *begränsade blankettstraffbud*. När det saknas sådana begränsningar eller avgränsningar benämns blankettstraffbudet i stället *obegränsade blankettstraffbud*.¹¹ För att bedöma blankettstraffbud enligt denna fjärde indelningsgrund måste således bedömas huruvida det av blankettstraffbudet följer begränsningar utöver de som följer av kravet på att gärningsmannen ska ha överträtt de relevanta utfyllnadsnormerna, dvs. de normer som blankettstraffbudet hänvisar till.

5.1.5 Sammanfattning blankettstraffbud

Om ett blankettstraffbud hänvisar till regler som har utfärdats av samma lagstiftare som utfärdat blankettstraffbudet är det normgivningsinternt, i annat fall är det normgivningsexternt.

Ett blankettstraffbud är dynamiskt om det område som straffbeläggs kan förändras utan att förändringar görs i själva straffbudet, annars är det statiskt.

Innehåller blankettstraffbudet precisa hänvisningar till förbudet eller handlingsregeln är det slutet, i annat fall är det öppet.

Om ett blankettstraffbud innehåller några begränsningar avseende det kriminaliserade området är det begränsat. Saknas sådana begränsningar är det obegränsat.

Ett normgivningsexternt, dynamiskt, öppet och obegränsat blankettstraffbud gör det typiskt sett svårare för den enskilde att förstå vad som är förbudet och kan därför ses som mer problematiskt ur legalitetssynpunkt än ett som är normgivningsinternt, statiskt, slutet och begränsat.

¹¹ Petter Asp, EU och Straffrätten s. 257.

5.2 Särskilt om statiska och dynamiska hänvisningar

5.2.1 Allmänna utgångspunkter

Innebörden av statiska respektive dynamiska hänvisningar

Hänvisningar till utomstående rättsakter, lagar eller enskilda bestämmelser kan utformas statiskt eller dynamiskt. Avgörande för huruvida hänvisningen anses statisk eller dynamisk är huruvida det område som straffbeläggs genom blankettstraffbudet kan förändras utan förändringar i själva blankettstraffbudet eller inte.

Statiska hänvisningar

De *statiska* blankettstraffbudena kännetecknas av att de innehåller hänvisningar till en eller flera bestämda och individualiserade rättsakter i en viss angiven lydelse, t.ex. enligt följande exempel

Den som överträder *artikel a i förordning d* i lydelsen enligt *ändringsrättsakt*, döms till x eller y.

På detta sätt bestäms straffbestämmelsens möjliga omfattning redan av blankettstraffbudet, vilket ger lagstiftaren kontroll över normens innehåll.

Genom att använda ett statiskt blankettstraffbud slipper normgivaren, t.ex. riksdagen, upprepa de normer som finns i utfyllnadsnormen, dvs. bestämmelsen behöver inte innehålla de relevanta normerna i ett fullständigt straffbud. Ett sådant synsätt skulle innebära att det inte skulle finnas skäl att göra skillnad på situationer då lagstiftaren valt att använda ett statiskt blankettstraffbud och sådana situationer då lagstiftaren valt att skapa ett fullständigt straffbud genom att återge de relevanta förhållningsreglerna direkt i straffbudet. På detta sätt har lagstiftaren i blankettstraffbudet förklarat att överträdelser av förhållningsreglerna i en viss lydelse är kriminaliserat och att den förklaringen gäller till dess att lagstiftaren ändrar eller upphäver blankettstraffbudet.

Om straffbestämmelsens omfattning ska ändras krävs en ändring i själva blankettstraffbudet. I detta sammanhang bör emellertid beaktas att straffbestämmelsens omfattning också kan påverkas av hur lagens tillämpningsområde anges.

Dynamiska hänvisningar

De *dynamiska* hänvisningarna kännetecknas till skillnad från de statiska av en hänvisning till en regel eller regelmassa så som den ser ut vid den tidpunkt då frågan aktualiseras, t.ex. vid tidpunkten för en viss gärning.

För att ett blankettstraffbud ska betecknas som dynamiskt är det inte nödvändigt att det uttryckligen hänvisar till att avse en norms lydelse vid t.ex. ett gärningstillfälle utan det är tillräckligt att blankettstraffbudet lämnar öppet för ändringar i utfyllnadsnormen.

Huruvida riksdagen genom straffbestämmelser med dynamiska hänvisningar kan sägas överlåta åt EU att bestämma omfattningen av det kriminaliserade området, och i vilken utsträckning detta är förenligt med regeringsformens bestämmelser om normgivning, analyseras närmare i avsnitt 7.

5.2.2 Hänvisningar i författningstext – riktlinjer och tolkningsteknik

Hänvisningstekniker före år 2014

Tolkning i avsaknad av angiven hänvisningsteknik

Som regel framgår inte av äldre svenska blankettstraffbud huruvida hänvisningen till utfyllnadsnormen är avsedd att vara statisk eller dynamisk. Huruvida en hänvisning i en befintlig straffbestämmelse ska uppfattas som statisk eller dynamisk får avgöras genom tolkning i första hand av bestämmelsens lydelse och med stöd av dess förarbeten.

Regeringskansliets riktlinjer för lagstiftnings utformning framgår av *Gröna boken* (Ds 2014:1). Av dessa riktlinjer framgår bl.a. att det när det gäller hänvisningar till EU-förordningar som görs i lag alltid ska motiveras i lagrådsremisser och propositioner vilken hänvisningsteknik som har valts. För förbättrad förståelse för de riktlinjer som framgår av senaste versionen av *Gröna boken*, finns skäl ta upp vad Lagrådet anfört i frågan om hänvisningar till EU-rättsakter i svensk lagtext.

Lagrådets yttranden om hänvisningstekniker (år 2007 resp. 2011)

Lagrådet har både när det gällde direktiv och förordningar ifrågasatt om en dynamisk lagstiftningsteknik innebär en korrekt tillämpning av regeringsformens bestämmelser om normgivning. Två av dessa yttranden refereras nedan; yttrandet om ny lag om värdepappersmarknaden från 2007 och yttrandet om investeringsfondsfrågor från 2011. Bl.a. dessa två yttranden låg till grund för den ändrade rekommendation för författningsskrivning som infördes i Gröna boken den 1 juli 2014.

I *Lagrådets yttrande av den 10 april 2007* över bl.a. ny lag om värdepappersmarknaden anförde Lagrådet att de aktuella lagförslagen på flera ställen hänvisade till genomförandeförordningen¹² och öppenhetsdirektivet¹³. Lagrådet påpekade att dessa rättsakter hade definierats (1 kap. 5 § i lagrådsremissen) på sådant sätt att definitionerna syntes omfatta även framtida ändringar av rättsakterna, medan definitionen av *direktivet om marknader för finansiella instrument*¹⁴, genom hänvisningen till den senaste ändringen av direktivet, fick förstås så att den endast omfattade direktivet i dess senaste lydelse. Lagrådet anförde vidare beträffande lagstiftningstekniken (dvs. *dynamisk hänvisningsteknik*) att¹⁵:

Den valda lagstiftningstekniken innebär att ändringar som senare görs i genomförandeförordningen och öppenhetsdirektivet kan komma att behöva beaktas utan att riksdagen beretts tillfälle att ta ställning till i vilken omfattning framtida ändringar i dessa rättsakter bör påverka lagstiftningen på värdepappersmarknadsområdet. Det kan ifrågasättas om en sådan lagstiftningsteknik innebär en korrekt tillämpning av regeringsformens bestämmelser om normgivning, inte minst för det fall bestämmelserna i förordningen eller direktivet ändras så att bestämmelserna framstår som mer ingripande än tidigare. Lagrådet förordar därför att genomförandeförordningen och öppenhetsdirektivet definieras såsom

¹² *Genomförandeförordningen* definierades som ”kommissionens förordning (EG) nr 1287/2006 av den 10 augusti 2006 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller dokumenteringsskyldigheter för värdepappersföretag, transaktionsrapportering, överblickbarhet på marknaden, upptagande av finansiella instrument till handel samt definitioner för tillämpning av det direktivet.

¹³ *Öppenhetsdirektivet* definierades som ”Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG.

¹⁴ *Definierat som*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/31/EG.4.

¹⁵ Lagrådets yttrande av den 10 april 2007, prop. 2006/07:115 s. 449.

avseende rättsakterna i deras ursprungliga lydelse (jfr prop. 2005/06:140 s. 138 och 216)

I fråga om förordningar gäller i och för sig att dessa är direkt tillämpliga, men de innehåller ändå inte sällan dels olika valmöjligheter där det överlämnats åt den nationelle lagstiftaren att reglera vissa frågor, dels ställningstaganden i övrigt som är avgörande för hur de frågor förordningen behandlar skall hanteras på nationell nivå.

I den föreslagna lagen om värdepappersmarknaden finns således ett flertal hänvisningar till genomförandeförordningen som det vid en ändring av förordningen från konstitutionell synpunkt framstår som mer korrekt att låta riksdagen ta ställning till om hänvisningen kan kvarstå oförändrad och då med syftning på förordningen i dess ändrade lydelse eller i övrigt bör föranleda någon ändring av lagtexten.

[...]

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att det i varje sammanhang när det i svensk lagstiftning hänvisas till en gemenskapsrättslig rättsakt alltid bör klargöras vilken lydelse av rättsakten som åsyftas. Detta får särskilt anses gälla när rättsakten inledningsvis i en lag begreppsmässigt definieras.

I *Lagrådets yttrande av den 14 april 2011* över bl.a. förslag till ändring i lagen om investeringsfonder, som avsåg genomförande av ett EU-direktiv, anförde Lagrådet att lagförslagen på flera ställen innehöll hänvisningar till olika artiklar i direktivet¹⁶. Dessa artiklar skulle därmed komma att bli direkt tillämpliga i Sverige. Att det i svensk lag hänvisas till bestämmelser i ett direktiv var enligt Lagrådet i och för sig inte helt ovanligt, särskilt när fråga är om definitioner av olika begrepp. Enligt Lagrådet har ett sådant förfarande den uppenbara fördelen att det är ägnat att trygga ett fullständigt genomförande av ett direktiv i allt fall enligt dess ordalydelse. Lagrådet påpekade att det också innebär att de oklarheter som finns i direktiv och den många gånger komplexa utformningen av direktivbestämmelser överförs till den svenska lagstiftningen. Den valda lagstiftningstekniken innebär också att ändringar som senare görs i direktivet i olika sammanhang kan komma att behöva beaktas utan att riksdagen beretts tillfälle att ta ställning till i vilken omfattning framtida ändringar av direktivet bör påverka lagstiftningen på det område som direktivet behandlar. Lagrådet förordade därför, för att undvika en eventuell konflikt med regeringsformens bestämmelser om normgivning, att direktiv, möjligen med undantag av vissa direktivbundna definitioner, genomförs

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

utan hänvisning till hela eller delar av direktivets innehåll. Ett minimikrav vid all hänvisning till innehållet i ett direktiv bör enligt Lagrådet åtminstone vara, att det framgår *vilken lydelse* av direktivet som hänvisningen åsyftar.¹⁷

Av båda refererade yttranden framgår således att Lagrådet ansåg att när det i svensk lagstiftning hänvisas till en unionsrättslig rättsakt alltid bör klargöras vilken lydelse av rättsakten som åsyftas och att detta särskilt får anses gälla när rättsakten inledningsvis definieras begreppsmässigt i en lag.

Gröna boken 2014 (Ds 2014:1)

Vad är Gröna boken?

Statsrådsberedningen är ansvarig för Gröna boken som innehåller riktlinjer för författningsskrivning. Riktlinjerna är främst av tekniskt slag men behandlar också frågor om hur man ska skriva t.ex. ansvars- och överklagandebestämmelser och bemyndiganden.

Hänvisningar i författningstext till annan författning

Enligt Gröna boken är det ofta tydligare att återge en bestämmelse (dvs. att skriva ut bestämmelsen) än att hänvisa till motsvarande bestämmelse i en annan författning eller på en annan plats i samma författning. Metoden underlättar för tillämparna, som kan finna alla relevanta bestämmelser i samma författning.¹⁸

Hänvisningar bör vara så precisa som möjligt. Hänvisningar bör alltså ske till paragrafer och helst även stycken. Däremot bör hänvisning inte ske till meningar.¹⁹

Hänvisningar i författningstext till EU-rättsakter

När en hänvisning till ett direktiv ger en svensk författningstext materiellt innehåll ska det enligt riktlinjerna för hänvisning till direktiv också anges *vilken lydelse av direktivet* som införs i svensk rätt

¹⁷ Lagrådets yttrande, bilaga i prop. 2010/11:135 s. 291.

¹⁸ Ds 2014:1, s. 43.

¹⁹ a.a. s. 45.

och tillämpas. Om hänvisningen sker till en artikel eller en bilaga i ett direktiv i en ändrad lydelse, hänvisas till rättsaktens fullständiga namn med tillägg av ”i lydelsen enligt ...”. Det innebär att de ändringar omfattas som gjorts i artikeln respektive bilagan till direktivet fram till och med det ändringsdirektiv som anges. En sådan hänvisning benämns *statisk*.

Även när det gäller motsvarande hänvisningar till EU-förordningar, t.ex. i fall då straffsanktioner krävs för överträdelse av bestämmelserna i förordningen, är utgångspunkten att en statisk hänvisningsteknik bör användas. I vissa fall kan det dock finnas skäl att använda sig av en annan hänvisningsteknik.²⁰

Exempel på formuleringar av EU-förordningar i Ds 2014:1:

... artikel xx i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005, *i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013.*

... artiklarna x–z i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 510/2011 av den 11 maj 2011 om fastställande av utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i unionens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon, *i den ursprungliga lydelsen.*

Kompletterande riktlinjer till Gröna boken

Statsrådsberedningen (SB Gransk) har i november 2016 kompletterat Gröna boken med en promemoria som är avsedd att komplettera riktlinjerna för hänvisningar till EU-rättsakter i författningstext.²¹

Av de kompletterande riktlinjerna, som har tagits fram i samråd med Statsrådsberedningens EU-kansli och Justitiedepartementets grundlagsenhet, framgår att de är avsedda att fungera som ett komplement till Gröna bokens avsnitt 5.3.4 (se ovan) och enbart avser bestämmelser med materiellt innehåll.

Som framgått anges i Gröna boken att utgångspunkten är att en statisk hänvisningsteknik bör användas när hänvisningar sker till EU-förordningar, men att det i vissa fall kan finnas skäl att använda sig av en annan hänvisningsteknik.

²⁰ Ds 2014:1 avsnitt 5.3.4, s. 48.

²¹ Nyhetsbrev från Statsrådsberedningen/Granskningskansliet med promemoria om hänvisningar i författningstext till EU-rättsakter av den 9 november 2016.

Den första tiden efter att de nya riktlinjerna i Gröna boken började tillämpas (2014) gjordes bedömningen att utrymmet för dynamiska hänvisningar i lag var mycket begränsat, men att regeringen därefter gått mot en mer nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till ett större utrymme för dynamiska hänvisningar.²² Valet av hänvisningsteknik bör emellertid göras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall.

När det gäller hänvisningar till EU-förordningar som görs i lagar bör det enligt promemorian alltid anges skäl för den valda hänvisningstekniken i lagrådsremisser och propositioner.

Enligt samma promemoria hade dynamiska hänvisningar till EU-förordningar ditills (dvs. till och med år 2016) använts när det gäller bestämmelser om utseende av behörig myndighet, överklagande och forum. Dynamiska hänvisningar hade också använts i handläggnings- och förfaranderegler och i bestämmelser som innehåller ordförklaringar samt vid ett par tillfällen i straffbestämmelser som innehöll en *ram* inom vilket det straffbara området angavs.²³

Bakgrunden till de kompletterande riktlinjerna kan återfinnas i bl.a. de lagrådsuttalanden i nedan redovisade lagstiftningsärenden, där Lagrådet måste anses ha ändrat sin hållning jämfört med de yttranden som låg till grund för Gröna bokens riktlinjer ovan.

5.2.3 Statiska och dynamiska hänvisningar – överväganden och uttalanden i förarbeten m.m.

Prop 2015/16:160 – Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning

Lagrådsyttrande 1 (2015-03-27):

Lagrådet yttrade sig över förslag till ändringar i miljöbalken med anledning av nya EU-regler på kemikalieområdet som bl.a. innebar att bestämmelser som tidigare fanns i EU-direktiv skulle komma att regleras i EU-förordningar.

I sitt yttrande konstaterade Lagrådet bl.a. att det remitterade lagförslaget innehöll ett stort antal hänvisningar till artiklar i olika EU-förordningar. I den då gällande regleringen i miljöbalken var hänvis-

²² Promemorian/nyhetsbrevet hänvisar här till bl.a. prop. 2015/16:160.

²³ Promemorian hänvisar här till propositionerna 2015/16:160 Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning och 2015/16:161 Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser, se avsnitt 5.2.3 och närmare om miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning i 6.5.2.

ningarna emellertid utformade på så sätt att de avsåg EU-bestämmelserna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, dvs. dynamiska hänvisningar. I lagrådsremissen ändrades detta på så sätt att huvudprincipen i stället var att merparten av hänvisningarna avsåg unionsreglerna i en viss angiven lydelse, dvs. statiska hänvisningar. Lagrådet konstaterade att remissen inte beskrev de överväganden som låg bakom den ändrade hänvisningstekniken eller valet av metod i de enskilda fallen. Inte heller belystes vilka konsekvenser vid tillämpningen som de olika alternativen fick, vilket Lagrådet ansåg borde behandlas närmare i den proposition som skulle följa. Lagrådet ansåg att regeringen särskilt skulle belysa vad som blir följderna av att den bakomliggande förordningen ändras utan att motsvarande ändring sker i den hänvisning som finns i den svenska lagregeln.

De statiska hänvisningarna i lagförslagen som omfattades av lagrådsremissen hade utformats på olika sätt i olika bestämmelser. I det kapitel som innehöll straffbestämmelser hade hänvisningarna genomgående låsts till den senaste ändring som gjorts av den aktuella förordningen. Detta gällde oavsett om denna ändring omfattade den artikel i förordningen som det hänvisades till i den svenska bestämmelsen. I övriga kapitel hade hänvisningarna i stället låsts till den senaste lydelsen av just den artikel som hänvisningen avsåg.

Lagrådet efterfrågade överväganden om inte samma teknik borde användas genomgående i alla statiska hänvisningar, eller i vart fall borde det belysas vilka skäl som ligger bakom skillnaderna i hänvisningsteknik samt övervägas om det i lagtexten kan synliggöras vilken teknik som använts i varje enskilt fall.

Lagrådsyttrande 2²⁴ (2016-03-17 efter omarbetat förslag):

Lagrådet anförde i detta yttrande att det låg i öppen dag att hänvisningar till EU-rättsakter aktualiseras i en komplex rättslig miljö och i så många olika situationer att det inte är möjligt att ge uttömmande anvisningar om valet av hänvisningsteknik.²⁵

Lagrådet framhöll vidare, att en konsekvensanalys bör göras vid valet av hänvisningsteknik och redovisas för var och en av de hänvis-

²⁴ Delvis annan sammansättning i Lagrådet jämfört med yttrandet på samma område från 2015.

²⁵ Lagrådet hänvisar här till yttrandet Ändringar i lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler den 15 mars 2016 samt Petter Asp, EU & straffrätten, 2002, s. 286 ff. samt även Lagrådets yttrande den 1 december 2011 Straff för överträdelse av EU-regler om kemikalier.

ningar som görs för att regleringen ska bli tydlig. Särskilt bör det belysas hur det nationella regelsystemet faktiskt ändras genom hänvisningen och hur ändringar av rättsakten kan komma att påverka den nationella regleringen. Enligt Lagrådet bör detta innebära att det ofta finns anledning att undvika att genom definitioner koppla rättsakten i en viss angiven lydelse till olika författningsbestämmelser, alltså statiska hänvisningar.

Den omarbetade lagrådsremissen innehöll vissa förändringar. Förslaget innehöll bl.a. genomgående dynamiska hänvisningar till de ifrågasvarande förordningarna. Förändringen motiverades i den allmänna motiveringen med att hänvisningarna i straffbestämmelserna bör vara dynamiska för att säkerställa att ändringar i EU-förordningen skulle få genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelserna, samt att den tekniken innebar en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsens räckvidd *om den kombinerades med en ram inom vilken det straffbara området anges*.

Lagrådet hade inte någon erinran mot de ändringar som den omarbetade remissen innehöll.

Regeringens bedömning

I fråga om lämplig teknik för hänvisningar till EU:s förordningar (EU:s biocidförordning och EU:s växtskyddsmedelsförordning) anförde regeringen att regeringen sedan den första lagrådsremissen beslutades har gått mot en mer nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till ett större utrymme för dynamiska hänvisningar. Hänvisningarna till EU:s biocidförordning och EU:s växtskyddsmedelsförordning i förklaringen av ordet bekämpningsmedel bör vara dynamiska. Den svenska regleringen av bekämpningsmedel är beroende av hur EU:s reglering av biocidprodukter och växtskyddsmedel är avgränsad. För att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag när det gäller tillämpningen av 14 kap. miljöbalken bör ordet bekämpningsmedel i svensk lagstiftning omfatta de produkter som anses som biocidprodukter och växtskyddsmedel enligt definitionerna i EU-förordningarna i deras vid varje tid gällande lydelse.²⁶

²⁶ Prop. 2015/16:160 s. 36 f.

Enligt artikel 87 i EU:s biocidförordning ska medlemsstaterna införa sanktioner för överträdelser av förordningen och vidta de åtgärder som behövs för att se till att sanktionsbestämmelserna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Straffbestämmelserna skulle enligt regeringens mening, läsas som om handlingsregeln står i själva straffbestämmelsen. För ansvar är det därför tillräckligt att gärningsmannen har haft uppsåt till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas. Det krävs inte uppsåt till själva normöverträdelsen.

Hänvisningarna till EU-förordningarna i de föreslagna straffbestämmelserna borde enligt propositionen vara dynamiska. Regeringen konstaterade att EU-förordningar inte får transformeras till nationell rätt och handlingsreglerna i EU-förordningarna således inte upprepas i svensk lag. Detta innebär att svenska straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av handlingsregler i EU-förordningar måste hänvisa till de artiklar där handlingsreglerna finns. För att säkerställa att ändringar i EU:s biocidförordning får omedelbart genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelserna var det enligt regeringen ändamålsenligt att hänvisningarna till EU-förordningen var dynamiska. En sådan hänvisningsteknik innebar enligt regeringen en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsernas räckvidd om den kombinerades med en ram inom vilken det straffbara området anges, varför regeringen valde att föreslå en reglering utformad på detta sätt. Den valda tekniken innebär att en ändring i EU-reglerna behöver underställas riksdagen prövning endast om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna straffbestämmelsens ram.

Den närmare utformningen av straffbestämmelsen, handlingsreglernas ram m.m. behandlas vidare i avsnitt 6.5; *Lagstiftningsteknik 4 – Slutet och dynamisk hänvisning.*

Proposition 2015/16:161 – Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser

Enligt regeringens förslag skulle den som använder en genetisk resurs eller en traditionell kunskap och med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot EU-förordningen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Hänvisningen till EU-förordningen i straffbestämmelsen borde enligt regeringen vara dynamisk. Lagrådet yttrade sig inte specifikt i denna fråga i detta lagstiftningsärende. Liksom i prop. 2015/16:160 konstaterade regeringen att EU-förordningar inte får transformeras till nationell rätt och att handlingsreglerna i EU-förordningar alltså inte får upprepas i svensk lag och att det därför är ändamålsenligt att hänvisningen till förordningen är dynamisk. På samma sätt som i prop. 2015/16:160 ansåg regeringen att en sådan hänvisningsteknik innebär en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsens räckvidd *om den kombineras med en ram* inom vilken det straffbara förfarandet anges.

5.3 Tillkännagivanden som normspridningsteknik

5.3.1 En guide till handlingsnormerna bakom blankettstraffbudet

Som anförts tidigare kan EU:s förordningar innehålla krav på att medlemsländerna inför effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot överträdelse. I de fall Sverige väljer att sanktionera överträdelse genom kriminalisering sker detta som huvudregel genom straffbestämmelser i de lagar som kompletterar respektive förordning. Dessa kompletterande svenska lagar inleds vanligen med bestämmelser som anger lagens *syfte och tillämpningsområde*. Lagarna kan därtill innehålla bestämmelser om att regeringen i svensk författningssamling (SFS) ska tillkännage vilka EU-rättsakter lagen kompletterar. Sådana tillkännagivanden (*regeringens tillkännagivanden*, jfr *riksdagens tillkännagivanden*) innebär i dessa sammanhang att regeringen således tillkännager i SFS vilka *grundförordningar* lagen kompletterar.

Tillkännagivanden kan användas när det finns behov av att upplysa en större krets om faktiska förhållanden. Det får inte vara fråga om *normgivning* utan enbart om att lämna information i en viss fråga om gällande rätt (*normspridning/normupplysning*).

Regeringens tillkännagivanden är ett flexibelt sätt att ange vilka EU-rättsakter som kompletteras av en viss lag eftersom varje förändring av motsvarande uppräkningslag skulle kräva behandling och beslut i riksdagen.

Regeringens tillkännagivanden kan vara *öppna*, t.ex. genom att ange hela förordningar, eller *slutna* genom att ange vissa bestämmelser samt ange dessa i en viss lydelse, dvs. statiskt, eller utan att ange vilken lydelse som gäller, dvs. dynamiskt.

Straffbestämmelser i lagar med bestämmelser om tillkännagivanden kan utformas som att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen ska dömas till straff, dvs. gärningar som strider mot de tillkännagivna EU-rättsakterna. En del lagar som använder tekniker med tillkännagivanden kompletterar på detta sätt ett stort antal EU-bestämmelser utan att dessa behöver anges närmare i den kompletterande lagen.

Straffbestämmelserna i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen är exempel på lagstiftning som innefattar straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av de EU-rättsakter som kompletteras av lagarna, som även innefattar bestämmelser om tillkännagivande av grundförordningar (se avsnitt 6.3.3 och ytterligare exempel i 6.3.4).

Om regeringen vill ge ett tillkännagivande ett nytt/ändrat innehåll måste tillkännagivandet ersättas av ett nytt tillkännagivande. Det går alltså inte att ändra i ett tillkännagivande, dvs. att publicera ett ändringstillkännagivande. Om informationen i ett tillkännagivande är inaktuell och inte ska ersättas med någon annan information, går det dock att i ett nytt tillkännagivande låta det gamla tillkännagivandet utgå.²⁷

5.3.2 Exempel på tillkännagivande

Livsmedelslagen (2006:804) innehåller, med ett undantag²⁸, inte några materiella bestämmelser. Lagens materiella innehåll finns i stället i de EU-bestämmelser lagen kompletterar. Vilka EU-bestämmelser som kompletteras av lagen ska tillkännas av regeringen (livsmedelslagens 5 §).

Den 11 december 2014 utfärdade regeringen tillkännagivande (2014:1526) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen. Tillkännagivandet innehåller 38 grundförordningar. Till dessa

²⁷ Ds 2014:1 s. 14.

²⁸ Livsmedelslagens 10 § som anger att utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen är det förbjudet att släppa ut vissa livsmedel på marknaden.

grundförordningar tillkommer ett antal tillämpningsförordningar som inte tas upp i tillkännagivandet.

Tillkännagivandet omfattar ett antal områden, bl.a. 16 grundförordningar om ämnen i livsmedel, veterinärkontroller av produkter från tredje land m.m., som *i sin helhet* kompletteras av livsmedelslagen:

Tillkännagivande (2014:1526) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804)

Regeringen tillkännager enligt 5 § livsmedelslagen (2006:804) att följande bestämmelser i EU:s förordningar kompletteras av livsmedelslagens bestämmelser.

Grundförordningar som i sin helhet kompletteras av livsmedelslagen

1. Rådets förordning (EEG) nr 315/93 av den 8 februari 1993 om fastställande av gemenskapsförfaranden för främmande ämnen i livsmedel.

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2232/96 av den 28 oktober 1996 om gemenskapsregler för aromämnen som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel.

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser.

[...]

16. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 av den 12 juni 2013 om livsmedel avsedda för spädbarn och småbarn, livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll och om upphävande av rådets direktiv 92/52/EEG, kommissionens direktiv 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009.

Tillkännagivandet innehåller därtill på liknande sätt ytterligare 22 punkter med grundförordningar som i varierande omfattning kompletterat livsmedelslagen.

5.4 Blankettstraffbud med koppling till EU-rättsakter – krav på subjektiv täckning

En av flera frågeställningar som blankettstraffbud som företeelse har väckt är frågan om krav på subjektiv täckning i förhållande till *existensen av och innehållet i* de bakomliggande handlingsnormerna (dvs. i detta fall EU-förordningarna).

Huruvida det för ansvar för överträdelse är tillräckligt med subjektiv täckning i förhållande till de omständigheter som utgör över-

trädelsen, eller om det även ska uppställas krav på subjektiv täckning i förhållande till själva regelöverträdelsen av handlingsnormer som uppställts av EU, har diskuterats i förhållande till legalitetsprincipens krav på tydlig lagstiftning. Frågeställningen, som är av intresse även i detta betänkande, har bl.a. diskuterats med anledning av ogillande domar i Helsingborgs tingsrätt (se avsnitt 6.3.2 och 8.2.3) samt i Petter Asps uppsats på ämnet i Svensk Juristtidning²⁹. I uppsatsen diskuterar Asp i vilken utsträckning det vid tillämpning av det allmänna kravet på uppsåt eller oaktsamhet krävs täckning i förhållande till de utfyllande normernas existens och innebörd. Det följande bygger i huvudsak på Petter Asps debattinlägg i nämnda uppsats.

Subjektiv täckning i förhållande till de utfyllande normernas existens och innebörd

Av 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken följer att en gärning ska anses som brott endast då den begås uppsåtligen om inte annat är särskilt föreskrivet. Denna täckningsprincip innebär att uppsåtet ska täcka vad de objektiva rekvisiten kräver. Reglerna om vad som är objektivt rekvisit behöver däremot inte vara täckta av uppsåt. Dessa regler tillhör brottsbeskrivningen, och det är inte denna själv utan vad den beskriver såsom objektiva rekvisit som ska vara täckt av uppsåt.

Vad kravet på uppsåt ska innebära kan lagstiftaren inom vissa ramar förfoga över. Hur ”mycket” av täckning som fordras är emellertid en öppen fråga. Det kan t.ex. vara tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt till de omständigheter som domstolen lägger till grund för bedömningen av att ett visst rekvisit är uppfyllt, medan det i andra fall krävs att gärningsmannen även hade uppsåt i förhållande till att man överträder eller åsidosätter den reglering som blankettstraffbudet hänvisar till. Asp ger två exempel på nämnda varianter.³⁰

Huvudregeln är, liksom annars i svensk rätt, att bristande uppsåt eller oaktsamhet *rörande straffbudets innehåll* inte fritar från ansvar. En förutsättning för att så ska vara fallet måste dock vara att de rekvisit som utgör straffbestämmelsen (blankettstraffbudet + förhållningsregeln/utfyllnadsnormen) är tillräckligt preciserade och tydliga så att

²⁹ Petter Asp, Håller den Victorska tesen? – om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåtstäckning, SvJT 2015.

³⁰ Asp a.a. s. 371.

erforderlig förutsebarhet föreligger och de krav som legalitetsprincipen ställer kan vara uppfyllda.

Exempel 1 innebär att frågan löses på så sätt att det krävs uppsåtstäckning också till att man överträder eller åsidosätter den reglering som blankettstraffbudet hänvisar till:

I blankettstraffbudet står att den som överträder (en viss regel) R ska dömas till straff, och för ansvar krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar det förhållandet att R överträds.

Exempel 2 utgår ifrån att det visserligen fordras uppsåtstäckning till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas, men att det inte fordras uppsåt till själva normöverträdelsen:

I blankettstraffbudet står att den som överträder R ska dömas till straff. För ansvar krävs visserligen uppsåtstäckning avseende de förhållanden som gör att man kan sägas överträda R (t.ex. att man slänger skräp av visst slag på visst ställe), men inte uppsåt till att detta innebär en överträdelse av R.

Asp anför som skäl för exempel 2, att blankettstraffbud i första hand används av praktiska skäl och att det är otympligt att upprepa de normer till vilka det hänvisas och att det därför finns skäl att godta ett synsätt enligt vilket de normer till vilka det hänvisas anses ingå i brottsbeskrivningen (dvs. i blankettstraffbudet)³¹. Detta synsätt leder till utgångspunkten enligt vanliga principer för uppsåtstäckning att man måste förstå vad man gör, men inte att det man gör faller under bestämmelsen och följaktligen inte heller att man överträder bestämmelsen. Felaktig tro som rör bestämmelsens existens eller utsträckning behandlas i stället som straffrättsvillfarelse.

Att dessa två alternativ ovan finns och att valet dem emellan delvis är en fråga som lagstiftaren förfogar över framgår bl.a. av hur HD resonerade i NJA 1985 s. 281 (I). I detta avgörande kom Högsta domstolen fram till att ansvar enligt 1 § *andra stycket* dåvarande varusmuggningslag krävde uppsåt i förhållande till förekomsten av tull- eller avgiftsplikt respektive import- eller exportförbud, men där ansvar enligt *första stycket* inte gjorde det. Vid tillskapandet av den nya smuggningslagstiftningen gjordes emellertid i förarbetena klart att ansvar förutsätter uppsåt också i förhållande till de bakomliggande reglernas existens och innebörd.

³¹ Asp hänvisar här vidare till Ivar Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, Stockholm 1976 s. 151 ff.

Kan förekomsten av blankettstraffbud utläsas av utformningen av krav på uppsåtstäckning?

Det är i varierande grad uppenbart om en straffbestämmelse utgör ett blankettstraffbud eller inte. Vissa bestämmelser med normutfyllnad utgör blankettstraffbud, medan andra inte är det. Högsta domstolen uttalade exempelvis följande i NJA 2008 s. 567 om bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken:

Lagbestämmelsen innehåller en beskrivning av den straffbelagda gärningen och framstår i den meningen som i och för sig fullständig. Att olika normer och påbudna handlingsmönster får vägas in i bedömningen om en viss handling eller underlåtenhet strider mot vad som gäller för uppgiften och därigenom indirekt kan påverka straffansvaret innebär inte att den straffbelagda gärningen beskrivs i andra rättsregler än lagbestämmelsen. Med andra ord utgör de olika utfyllande normer som kan ges betydelse vid prövningen inte en del av själva brottsbeskrivningen i straffbestämmelsen. Det kan därmed inte ur RF härledas ett krav på att alla utfyllande normer av detta slag skall vara beslutade i den ordning som förutsätts vid straffbestämmelser med fängelse i straffskalan.

Att ett straffbud förutsätter någon form av utfyllnad innebär alltså inte i sig att regeringsformens reglering av blankettstraffbud blir tillämplig. Straffbudet kan, trots att det finns behov av ”utfyllnad”, vara att anse som fullständigt.³²

I konstruktionen av en straffbestämmelse är det som anförts ovan alltid en delvis öppen fråga vad som ska täckas av uppsåt. Petter Asp formulerar problematiken på följande sätt³³:

[...] Lagstiftaren kan kort sagt välja om det ska vara tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt till de omständigheter som domstolen lägger till grund för sin bedömning av att ett visst rekvisit är uppfyllt eller om det, därför att straffvärdet, eller snarare *straffvärdheten*, hos gärningen förutsätter att man har förstått regleringen, ska krävas att gärningsmannen haft uppsåt inte bara till verklighetsunderlaget, utan också till att detta utgör en normöverträdelse. Lagstiftaren kan med andra ord bestämma att en viss klassificering, en viss rättslig bakgrund, är så viktig att den bör vara uppsåtstäckt för att uppsåtsansvar ska kunna utkrävas. I sammanhanget kan jämföras med vad som gäller vid rekvisitet ”tillhör annan” vid stöldbestämmelsen (där det inte räcker med uppsåt till de faktiska omständigheterna utan där uppsåt förutsätts till den rättsligt grundade slutsatsen) eller med vad som gäller vid olaga frihetsberövande

³² Asp a.a. s. 375.

³³ Asp a.a. s. 380.

(där felaktig tro om sådana bakomliggande normer som kan göra ett frihetsberövande tillåtet anses kunna utesluta uppsåt).

Fråga är i grunden om en bedömning av vad som krävs (vad som *bör krävas*) för att man ska kunna sägas ha förstått vad man har gjort och att det därmed ska vara rimligt att hålla någon ansvarig för uppsåtsbrott. Ibland kan man sägas ha förstått vad man har gjort utan att man beträffande sin handling har dragit en viss rättsligt grundad slutsats, men ibland är juridiken så viktig att man inte kan säga att ”man har förstått vad man har gjort” om man inte också har förstått juridiken och dragit rätt slutsats. [...]

Huruvida bedömningen av om en regel utgör ett blankettstraffbud i regeringsformens mening kan bygga på hur kravet på uppsåtstäckning är utformat – en tanke som har förts fram i åtminstone tre olika lagrådsyttranden – är inte föremål för denna utredning. Grundproblematiken som beskrivs i ovan återgivna utdrag ur Petter Asps uppsats på området belyser emellertid nödvändigheten av att straffbestämmelser måste konstrueras på sätt som gör det tydligt för tillämparen huruvida kravet på subjektiv täckning omfattar ”endast” omständigheterna som ligger till grund för brottsligheten eller om det ska krävas uppsåt även till överträdelsen av de bakomliggande normerna, dvs. även till ”juridiken”. Denna problematik aktualiseras inte minst av de två avgöranden från Helsingborgs tingsrätt som kommenteras i avsnitt 6.3.2 och 8.2.3.

Sammanfattningsvis har i litteraturen framförts skilda uppfattningar om hur täckningsprincipen³⁴ ska tillämpas vid blankettstraffbud. Huvudregeln är emellertid, liksom annars i svensk rätt, att bristande uppsåt eller oaktsamhet rörande straffbudets innehåll inte fritar från ansvar. En förutsättning för att så ska vara fallet måste dock vara att de rekvisit som utgör straffbestämmelsen (blankettstraffbudet + förhållningsregeln) är tillräckligt preciserade och tydliga så att erforderlig förutsebarhet föreligger och de krav som legalitetsprincipen ställer kan vara uppfyllda.

³⁴ Se vidare om täckningsprincipen bl.a. Asp m.fl. *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 360 ff.

6 Kartläggning av lagstiftningstekniker för straffbestämmelser

6.1 Kartläggningens uppbyggnad och innehåll

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används i gällande lagstiftning vid kriminalisering av överträdelser av EU-bestämmelser inom olika områden i Sverige och ett urval av andra EU-medlemsstater.

I detta avsnitt redovisas ett urval av svensk lagstiftning med blankettstraffbud som avser överträdelser av EU-bestämmelser samt, för analysens och jämförelsens skull, vissa andra tekniker med bestämmelser som omfattar överträdelser av externa normer som ändå inte är att betrakta som blankettstraffbud. Avsnittet omfattar även lagstiftningstekniken att kriminalisera vissa handlingar som strider mot gällande EU-bestämmelser genom straffbestämmelser med brottsbeskrivningar som anger det straffbara området, vilka i sin tur i vissa fall kombineras med blankettstraffbud.

Regler som innehåller hänvisningar till föreskrifter, utan att det är fråga om blankettstraffbud, benämns i förekommande fall *hänvisningsnormer*, medan termen *blankettstraffbud* används när det handlar om specifikt straffrättsliga hänvisningsnormer. Blankettstraffbuden är således en särskild klass av hänvisningsnormer.

De normer som hänvisningsnormerna hänvisar till kallas för *utfyllnadsnormer* (dvs. den terminologi som används av bl.a. Petter Asp i EU och straffrätten, Iustus 2002, se närmare om detta i avsnitt 5). Det finns i litteraturen även andra benämningar på motsvarande uppdelning t.ex. *sanktionsregel* resp. *utfyllnadsregel*. De olika indelningsgrunderna av straffbestämmelser som innehåller normgivningsextern utfyllnad beskrivs närmare i avsnitt 5.

Av blankettstraffbud i svensk lagstiftning från före år 2014, då den senaste versionen av Gröna boken (Ds 2014:1) utkom med uppdaterade riktlinjer för författningsskrivning, framgår i regel inte huruvida hänvisningen till utfyllnadsnormen är avsedd att vara statisk eller dynamisk. Metoder som har använts för att klassificera blankettstraffbud i frånvaro av klara indikationer på att bestämmelsen är tänkt att vara statisk eller dynamisk diskuteras närmare i avsnitt 5.2.

För att systematisera kartläggningen har utredningen delat in lagstiftningsteknikerna i någon av följande fyra *huvudkategorier*. Kartläggningen omfattar även en femte kategori som behandlar brottsbeskrivningar som avser att täcka hela det straffbara området och som därför inte *behöver* innehålla några uttryckliga hänvisningar till EU-rätten. Indelningen av blankettstraffbuden (dvs. lagstiftningsteknikerna 1–4) framgår av följande figur.

Figur 6.1 Indelning av straffbestämmelser i huvudkategorier

	Statisk	Dynamisk
Öppen	1. Öppen och statisk	2. Öppen och dynamisk
Sluten	3. Sluten och statisk	4. Sluten och dynamisk

5. Brottsbeskrivningar

Vissa av de lagar som framgår nedan innehåller blankettstraffbud med flera olika lagstiftningstekniker. Olika bestämmelser ur samma lag kan därför förekomma under fler än en kategori av lagstiftningstekniker.

Inom respektive kategori finns också anledning att differentiera mellan olika *varianter* av samma lagstiftningsteknik, exempelvis mellan hänvisningar som är *obegränsade* till sådana som är *begränsade* (en s.k. *ram*) med ett eller flera rekvisit som ska vara täckta utöver själva normöverträdelsen i hänvisad EU-förordning (se närmare om obegränsade och begränsade hänvisningar i avsnitt 5.1.4). Inom respektive kategori kan dessutom finnas lagkrav på att regeringen ska *tillkännage* tillämpliga EU-förordningar i SFS (se närmare om regeringens tillkännagivanden i avsnitt 5.3).

Vissa exempel som har tagits upp kan vara gränsfall som hade kunnat sorteras under fler än en underkategori enligt den indelningssystematik utredningen har valt. Sådana bestämmelser har placerats i den kategori som bäst belyser sådant som är relevant att lyfta fram inför analys och val av lagstiftningsteknik.

Kartläggningen utgör som framgår ovan inte en heltäckande redovisning av alla blankettstraffbud i svensk lagstiftning, utan utredningens ambition har varit att analysera alla olika förekommande *typer av blankettstraffbud* utifrån systematiken som beskrivits ovan med målet att varje kategori ska innehålla så diversifierade exempel som möjligt ur gällande rätt.

6.2 Lagstiftningsteknik 1: Öppen och statisk hänvisning

6.2.1 Beskrivning av lagstiftningstekniken

Det som här kallas *lagstiftningsteknik 1* är en teknik som *öppet* och *statiskt* hänvisar till EU-bestämmelser. Detta innebär att hänvisningarna formulerats till förordningar eller reglerade områden utan att specifikt ange vilka normer eller bestämmelser som utgör själva utfyllnadsnormen. Hänvisningarna till EU-bestämmelserna är statiska, dvs. i en viss angiven lydelse.

Endast ett exempel på denna kombination har påträffats vid kartläggningen och redovisas nedan.

Närmare beskrivningar av *öppna* resp. *statiska* hänvisningar framgår av avsnitt 5.1.4.

6.2.2 Läkemedelslagen (2015:315)

Straffbestämmelserna i läkemedelslagen innehåller exempel på teknik som dels öppet och statiskt, dels slutet och statiskt hänvisar till EU-bestämmelser. I detta avsnitt behandlas den punkt (3) som har en öppen och statisk hänvisning; punkten hänvisar till en förordning i dess helhet i en viss lydelse.

16 kap. 1 § Straffbestämmelser (Träder i kraft den dag som regeringen bestämmer)

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 5 kap. 1 § första stycket, 7 kap. 10 §, 8 kap. 2 §, 9 kap. 1 § första stycket eller 10 kap. 1 § i denna lag,

2. bryter mot artikel 3.1, 12.2 eller 37.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004, i den ursprungliga lydelsen,

3. genomför en klinisk läkemedelsprövning på människor utan att tillstånd till prövningen har meddelats eller anses beviljat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014, i den ursprungliga lydelsen, eller

4. tillverkar eller importerar provningsläkemedel för människor utan tillstånd enligt artikel 61 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014, i den ursprungliga lydelsen, med den begränsning som följer av artikel 64 i samma förordning.

Till ansvar enligt denna paragraf döms det inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Genom antagandet av propositionen 2017/18:196 fick 16 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315) ett nytt utseende.¹ Därutöver införs bl.a. en ändring som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet genomför en klinisk läkemedelsprövning på människor utan att tillstånd till prövningen har meddelats eller anses beviljat enligt angivna EU-förordning kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt artikel 94 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014 av den 16 april 2014 om kliniska prövningar av humanläkemedel och om upphävande av direktiv 2001/20/EG, ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om vilka tillämpliga sank-

¹ När regeringen bestämmer att den nya bestämmelsen ska träda i kraft, vilket ännu inte har skett i januari 2020.

tioner som ska gälla vid överträdelse av EU-förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de följs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Genom lagändringen har lydelsen i straffbestämmelsen utökats jämfört med tidigare lydelse. För att göra bestämmelsen mer lättläst ansåg regeringen att dess första stycke skulle delas upp i punkter. Någon närmare analys av valet av hänvisningsteknik i blankettstraffbudet gjordes däremot inte beträffande denna nya punkt. Beträffande bestämmelsens sista punkt, om straffansvar gällande avsaknad av tillstånd för tillverkning m.m., uttalade regeringen emellertid att, med hänsyn till att det bör vara möjligt att förutse vilka sanktioner som kan bli följden av överträdelser, bör hänvisningarna till EU-förordningen vara statiska. Med beaktande av hur bestämmelsen om kliniska prövningar slutgiltigt kom att utformas framstår det som sannolikt att resonemanget även omfattade denna punkt. Det redovisas inga skäl för denna förändring av tidigare inställning (se nedan).

Beträffande valet av statisk hänvisning yttrade sig regeringen även i propositionen till nuvarande läkemedelslag (prop. 2014/15:91). Regeringen anförde då att den tidigare tekniken – att hänvisa till vissa bestämmelser och bilagor i EU-rättsakter åtföljda av en formulering som angav när den aktuella rättsakten senast ändrades – inte längre skulle användas. Med hänvisning till de riktlinjer för hur hänvisningar till EU-rättsakter bör utformas som framgår av Gröna boken (Ds 2014:1) föreslog regeringen att hänvisningar till artiklar eller bilagor i EU-rättsakter i läkemedelslagen i stället utformas så att det anges vilken lydelse som avses. Sådan s.k. *statisk hänvisning* i bestämmelserna innebär att framtida ändringar i de bestämmelser i EU-rättsakter till vilka nya läkemedelslagen hänvisar kräver lagändring för att återspeglas i gällande svensk rätt. I de fall där bestämmelser i läkemedelslagen omnämner en EU-rättsakt, men där någon särskild artikel eller bilaga inte anges, bör emellertid enligt regeringen senaste lydelse av rättsakten inte anges eftersom hänvisningarna i dessa fall även ska avse rättsaktens framtida lydelser (prop. 2014/15:91 s. 81).

Med hänvisning till vad som anförts tidigare i propositionen föreslog regeringen att straffbestämmelserna utformas så att det framgår vilken lydelse av en viss artikel i en EU-rättsakt som avses vid hänvisningar i lagen (a.a. s. 97). Av lagtexten framgår att denna avsikt även omfattar den punkt (3) som hänvisar till hela Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014.

6.3 Lagstiftningsteknik 2: Öppen och dynamisk hänvisning

6.3.1 Beskrivning av lagstiftningstekniken

Det som här kallas *lagstiftningsteknik 2* är en teknik som *öppet* och *dynamiskt* hänvisar till EU-bestämmelser. Detta innebär att hänvisningarna sker till förordningar eller reglerade områden utan att specifikt ange vilka normer eller bestämmelser som utgör själva utfyllnadsnormen. Straffbestämmelserna hänvisar till EU-bestämmelserna utan att ange en viss lydelse. Närmare beskrivningar av *öppna* resp. *dynamiska* hänvisningar framgår av avsnitt 5.1.4.

De exemplifierande bestämmelserna delas in i underkategorier beroende på om de innehåller tillägg som specificerar vissa gärningsrekvisit för att regelöverträdelserna ska kvalificera som straffbara, dvs. blankettstraffbuden är helt *obegränsade* eller mer eller mindre *begränsade*.

Vissa av de exemplifierande lagarna innehåller även bestämmelser med krav på att regeringen ska *tillkänna* vilka av EU:s förordningar som är tillämpliga på det område lagen omfattar (*regeringens tillkännagivanden*, se avsnitt 5.3).

Tekniken med öppna och dynamiska hänvisningar framstår som den mest förekommande varianten av blankettstraffbud med EU-förordningar som utfyllnadsnormer, i vart fall i de lagar som antogs i tiden strax efter att Sverige blivit medlemsstat i EU.

6.3.2 Fiskelagen (1993:787), lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter

Fiskelagen (1993:787)

Straffbestämmelsen i 40 § andra stycket fiskelagen är exempel på ett dynamiskt, öppet och begränsat blankettstraffbud.

40 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms 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. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Straffbestämmelsen i 11 § första stycket lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är exempel på ett dynamiskt, öppet och obegränsat blankettstraffbud (inom särskilt angivna områden). Straffbestämmelserna är emellertid subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna i fiskelagen ovan.

11 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

Förarbetsuttalanden m.m.

Kopplingen mellan fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Genom prop. 1995/96:8 fördes straffbestämmelserna som rör fisket i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken över till fiskelagen (1993:787). Lagarna länkas samman genom att 40 § fiskelagen fick ett andra stycke som förde in bestämmelser om straff också för överträdelse av EU:s fiskeföreskrifter. Det straffbara området vidgades samtidigt till att omfatta även överträdelse av föreskrifter om anmälningsskyldighet, bearbetning av fisken ombord och om förvaring av fisk i sump samt om förvaring av fiskeredskap ombord.

Även 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kriminaliserar sådana gärningar som bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Sådana gärningar som är straffbara även enligt 40 § fiskelagen hanteras emellertid i första hand enligt den lagen, vilket framgår av 12 § andra stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller således parallellt med fiskelagen. De gärningar som specificeras i 40 § fiskelagen och som utgör brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken straffas således enligt fiskelagen, medan övriga gärningar kan straffas genom 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. sådana gärningar som enligt 11 § bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken *eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag* i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

För att gärningarna ska vara straffbara enligt 40 § andra stycket fiskelagen krävs, liksom gärningar som bedöms enligt 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, att gärningarna har begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Vad menas med ”EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken”?

Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) består av tre delar; bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder för fiskerieringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.

EU har ensamrätt att stifta lagar inom den gemensamma fiskeripolitiken för att bevara havets biologiska resurser. Medlemsstaterna kan under vissa förutsättningar införa egna regleringar. Regelverket omfattar i stort sett bara yrkesfisket men det finns även ett uttryckligt förbud mot att fritidsfiskare säljer sin fångst.²

De övergripande direktverkande EU-förordningarna inom fiskets område behandlas närmare i avsnitt 8.

Lagstiftningstekniken med hänvisning till ”EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken”

I den proposition som lämnade förslag i vissa lagstiftningsfrågor för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som gäller bl.a. för den gemensamma fiskeripolitiken (prop. 1994/95:75), vari regeringens förslag till lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ingick, analyserades inte den valda lagstiftningstekniken som innebar hänvisning till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken närmare. Regeringen konstaterade att bestämmelserna om bl.a. straff i allt väsentligt hade utformats i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i annan offentligt rättslig lagstiftning (prop. 1994/95:75 s. 16). Regeringen noterade emellertid att regelsystemet om den gemensamma fiskeripolitiken är uppbyggt på Romfördragets bestämmelser om jordbruket (numera bestämmelserna om jordbruk och fiskeri i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget) samt att systemet är relativt omfattande och domineras av ett antal grundförordningar som kompletteras av åtskilliga tillämpningsförordningar.

Regeringen har i senare propositioner uttalat sig tydligare angående lagstiftningstekniken med generella hänvisningar till EU:s regelverk. I prop. 2017/18:165 *Effektiva sanktioner i livsmedels-*

² Havs- och vattenmyndigheten. (www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/lagstiftning/lagstiftning-som-ror-yrkesfisket den 31 oktober 2018).

kedjan (s. 33 f.) uppgav regeringen att en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan kan utformas som ett rent blankettstraffbud med en generell hänvisning till de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och till bestämmelser i EU-förordningar som kompletteras av lagarna och att en sådan utformning är tillåten enligt Högsta domstolens praxis (NJA 2007 s. 277) när det gäller överträdelse av bestämmelser i EU-förordningar. En sådan konstruktion är på samma sätt som brottsbeskrivningar mindre känslig för förändringar i grundregelverket, men lagstiftningstekniken kan också, vilket regeringen påpekade i nämnda proposition, kritiseras bl.a. ur tydlighetshänseende eftersom det krävs kunskap om de omfattande, och av många upplevt som svårtillgängliga, regelverken på de aktuella områdena för att få närmare kännedom om vad som är straffbelagt.

Uppsåtstäckning

Blankettstraffbudet i 40 § andra stycket fiskelagen innebär så som det är utformat en hänvisning till *samtliga EU:s förordningar* om den gemensamma fiskeripolitiken som innebär otillåtet fiske.

Straffbestämmelsen gällande överträdelse av EU:s förordningar infördes, som konstaterats ovan, genom antagande av propositionerna 1994/95:75 och 1995/96:8. I dessa båda propositioner görs emellertid inte några närmare överväganden heller kring frågan om handlingsnormerna, dvs. ”EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken” måste täckas av gärningspersonens uppsåt eller grova oaktsamhet. Vad som vid tillämpning av bestämmelsen skulle krävas beträffande gärningspersonens medvetenhet om regelöverträdelserna gavs ingen vägledning.

Beträffande blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen anförde regeringen i propositionen 2013/14:184 (s. 72), att bestämmelser i vilka överträdelse av handlingsregler i EU-förordningar straffbeläggs vanligtvis utformas som blankettstraffbud och att de kan se olika ut. Vidare anförde regeringen att en lagteknisk lösning är att det i straffbestämmelsen görs uttryckliga hänvisningar till de artiklar i EU-förordningarna där föreskrifter som är avsedda att omfattas av straffbestämmelserna finns. För straffansvar krävs då uppsåt till de faktiska omständigheter som utgör gärningen. Däremot krävs inte att gärningsmannen har haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande

till existensen av eller innehållet i den EU-författning som det hänvisas till. Detta eftersom den författning som man hänvisar till anses gå att utläsa av själva straffbudet.

Regeringen noterade att Lagrådet hade pekat på nackdelarna med den nu nämnda lagstiftningstekniken (yttranden den 1 december 2011 och den 1 mars 2013 angående ändringar i miljöbalken, se även avsnitt 6.5.2). Kritiken gick framför allt ut på att bestämmelserna kan bli svårlästa och att de EU-författningar som det hänvisas till i sin tur kan hänvisa till andra artiklar eller bilagor samt vara svåra att förstå eller oklara till sin innebörd. Regeringen konstaterade emellertid att lagstiftningstekniken är vanligt förekommande när det gäller att straffbelägga överträdelse av bestämmelser i olika EU-förordningar, bl.a. i miljöbalken, och att det såvitt känt inte hade framkommit problem vid rättstillämpningen.

Kort därefter kom två domar³ från Helsingborgs tingsrätt i vilka tingsrätten resonerade kring blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen och kom fram till att det krävdes subjektiv täckning även i förhållande till själva normöverträdelsen, dvs. i förhållande till EU-förordningarnas existens och innehåll. Domarna har fått laga kraft.

Lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter

Straffbestämmelsen i 12 § första stycket 2 p lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter är exempel på ett *dynamiskt*, *öppet* och *obegränsat* blankettstraffbud.

³ Dom av den 15 september 2014 i mål nr B 4509-14 och dom av den 26 februari 2015 mål nr B 5786-13. Båda domarna har fått laga kraft.

12 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaksamhet bryter mot

1. föreskrifter meddelade med stöd av 2 § 1 eller 8 §,

2. EG:s förordningar om jordbruksprodukter eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med jordbruksprodukter eller villkor i beslut som har meddelats med stöd av förordningarna eller föreskrifterna.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Den proposition som avsåg fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ovan (prop. 1994/95:75) behandlade även det som skulle komma att regleras i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Resonemangen ovan som avser straffbudens uppbyggnad i förhållande till EU-rätten gäller således i tillämpliga delar även straffbestämmelsen i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

I lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter är blankettstraffbudet utformat så att det stadgar straff för den som bryter mot ”EG-förordningar om jordbruksprodukter eller mot föreskrifter meddelade med stöd av lagen eller mot villkor i beslut som har meddelats med stöd av förordningarna eller föreskrifterna”. EG-förordningarna anges alltså inte med namn eller beteckning.

Petter Asp har i ovan hänvisad litteratur analyserat och prövat om vissa blankettstraffbud som straffbelägger bestämmelser i EU-förordningar är förenliga med legalitetsprincipen, däribland blankettstraffbudet som återfinns i 12 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Asp beskriver blankettstraffbudet som normgivningsexternt, dynamiskt och avgränsat öppet och konstaterar att blankettstraffbudet är betydligt öppnare till sin karaktär än bestämmelserna i miljöbalken (dåvarande lydelse av 29 kap. 8 § första stycket [p 25–28] miljöbalken) och att den som vill undersöka vad som är straffbelagt måste söka identifiera de relevanta förordningarna. Detta kompliceras av att antalet EU-rättsliga förordningar på jordbruksområdet är mycket stort. Asp nämner som exempel att *förteckningen* över rättsakter på detta område upptog 345 sidor i registret över EU:s gällande lagstiftning i januari 2001 (a.a. s. 290).

Asp bedömer att bestämmelserna i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter, till skillnad från nämnda bestämmelser i miljöbalken, *inte* kan accepteras ur legalitetssynpunkt. (a.a. s. 288 ff.)

Asp motiverar sitt ställningstagande utifrån att 12 § lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter är öppen, dynamisk och normgivningsextern. Detta medför enligt Asp att dels problem att överhuvudtaget identifiera och avgränsa de relevanta normerna, dels problemet att den enskilde måste finna den gällande versionen av de relevanta normerna, dels problem såtillvida att den enskilde måste nyttja två helt väsensskilda normställningar för att finna den fullständiga brottsbeskrivningen. Utifrån dessa tre faktorer⁴ sammantagna gör Asp bedömningen att bestämmelsen står i strid med legalitetsprincipen. Asp utvecklar saken enligt följande:

Mot bakgrund av det sagda skulle kunna hävdas 12 § första stycket 2 i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter i praktiken innebär ett så flagrant kringgående av regeringsformens normgivningsbestämmelser att det kan ifrågasättas om den inte bör betraktas som grundlagsstridig.

Asps slutsats och kritik mot lagstiftningstekniken som används i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter, dvs. med helt öppna dynamiska hänvisningar till ett område inom EU-rätten, får visst stöd av Högsta domstolens uttalande i NJA 2016 s. 680 (p. 14), där HD yttrade att vad som måste krävas – åtminstone i allmänhet – är att det i den tillämpliga straffbestämmelsen (artskyddsbrott i det aktuella fallet) finns hänvisningar till de EU-förordningar som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade.⁵

6.3.3 Livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om animaliska biprodukter och djurskyddslagen (1988:534)/(2018:1192)

Öppna dynamiska hänvisningar kan även kopplas till *regeringens tillkännagivanden*. Detta innebär att regeringen tillkännager i svensk författningssamling (SFS) vilka grundförordningar lagen kompletterar, dvs. såvitt här är av intresse att regeringen tillkännager vilka av EU:s förordningar som gäller på det aktuella området. Straffbestämmelserna kan sedan utformas så att den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som har till-

⁴ Asps kommer till sin slutsats i ljuset av även avgöranden Europadomstolen och tysk rätt.

⁵ Se närmare om detta i avsnitt 4.3.2.

kännagivits (dvs. som kompletteras av lagen) inom *lagens tillämpningsområde* kan dömas till ansvar.

Normspridningstekniken med regeringens tillkännagivanden beskrivs närmare i avsnitt 5.3.

Livsmedelslagen (2006:804)

Straffbestämmelsen i 29 § *andra stycket* livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter, är exempel på ett dynamiskt, öppet och obegränsat blankettstraffbud. I livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är straffskalan begränsad till böter, medan straffskalan för motsvarande bestämmelse i djurskyddslagen (36 a §) fram till den 1 april 2019 omfattade både böter och fängelse.

Straffbestämmelserna i de nya versionerna av livsmedelslagen, lagen om animaliska biprodukter och djurskyddslagen behandlas även i avsnitt 6.6 (lagstiftningsteknik 5).

Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Med livsmedel jämföras i lagen

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iakttas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, och
2. snus och tuggtobak.

EU-bestämmelser som kompletteras av lagen – tillkännagivanden

5 § Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EG-förordningar (EG-bestämmelser) som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen skall i Svensk författningssamling ge till känna vilka grundförordningar som avses.

I fråga om EG-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka bestämmelser som kompletteras av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta beslut som behövs som komplettering av EG-bestämmelserna.

Straffbestämmelser

29 § *Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet*

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller i alla led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur. Lagen gäller också för befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter.

EU-bestämmelser som kompletteras av lagen – tillkännagivanden

5 § Lagen kompletterar sådana EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde.

Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka grundförordningar som avses.

I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka bestämmelser som kompletteras av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna.

Straffbestämmelser

29 § *Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet*

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Djurskyddslagen (2018:1192)

EU-bestämmelser som lagen kompletterar

5 § Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar (EU-bestämmelser) som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling tillkännage vilka grundförordningar som avses.

I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka bestämmelser som denna lag kompletterar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av EU-bestämmelserna.

Straffbestämmelser i nuvarande djurskyddslagen (2018:1192)

10 kap.

4 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i annat fall än enligt 3 § bryter mot skyldigheter, krav eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Detta gäller inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Straffbestämmelser i djurskyddslagen (1988:534) som gällde till och med 31 mars 2019

36 a § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

[...]

Förarbetsuttalanden m.m.

Inledning

En del lagar som innehåller bestämmelser om tillkännagivanden kompletterar ett stort antal EU-bestämmelser medan andra kompletterar endast en eller ett fåtal bestämmelser.

De ovan angivna straffbestämmelserna ur livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen är exempel på straffbestämmelser med öppen och dynamisk hänvisning och som använder tekniken med tillkännagivanden av utfyllnadsnormer i form av ett stort antal EU-bestämmelser. Flera av dessa förordningar innehåller bestämmelser som berör alla tre lagarna varför dessa tre behandlas gemensamt i denna framställning. Redovisningen av EU-regelverket som är kopplat till de exemplifierade lagarna är inte komplett, utan redovisas endast i delar som behövs för att exemplifiera hur regelverken är uppbyggda.

Tilkännagivandena för livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen är i sina nuvarande lydelse i sin tur dynamiska samt i delar både öppna och slutna (dvs. hänvisningarna avser både hela förordningar samt i andra eller endast vissa artiklar eller delar av artiklar). Själva straffbestämmelserna skiljer sig med denna utformning egentligen inte *innehållsmässigt* från de straffbestämmelser som innehåller en uppräknings dynamiska EU-bestämmelser i straffbestämmelsen.

Både livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är utformade som ramlagar. Lagarna kompletterar de EU-förordningar som har tillkännagivits på respektive område. En stor del av det materiella regelverket på områdena livsmedel och foder och animaliska biprodukter finns i dessa EU-förordningar, men kompletteras också av många föreskrifter på myndighetsnivå. I lagarna finns flertalet bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Även djurskyddslagen har i stora delar karaktären av ramlag och kompletterar de EU-förordningar som finns på området. Djurskyddslagen innehåller därtill fler materiella bestämmelser än livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Exempel på tillkännagivanden av tillämpligt EU-regelverk

Som exempel på tillkännagivanden framgår nedan regeringens tillkännagivande av vilka EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen. På dessa områden ställer EU krav på att medlemsstaterna har eller inför sanktioner för att säkerställa syftet med reglerna och det krävs att sanktionerna är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Livsmedelslagen innehåller, med ett undantag⁶, inte några materiella bestämmelser. Lagens materiella innehåll finns i stället i de EU-bestämmelser lagen kompletterar. Vilka EU-bestämmelser som kompletteras av lagen ska tillkännas av regeringen (livsmedelslagen 5 §).

Den 11 december 2014 utfärdade regeringen tillkännagivande (2014:1526) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen. Tillkännagivandet innehåller 38 grundförordningar, varav 16 grundförordningar som i sin helhet kompletteras av livsmedelslagen. Till dessa grundförordningar tillkommer ett antal tillämpningsförfordningar som inte tas upp i tillkännagivandet.

Tillämpning av straffbestämmelsen i 29 § livsmedelslagen

Som framgår ovan innebär 29 § första stycket livsmedelslagen bl.a. att den som bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen döms till böter. Detta gäller såvitt gärningen inte redan är straffbar enligt 28 a § samma lag (28 a § livsmedelslagen och andra liknande straffbestämmelser behandlas närmare i avsnittet om fullständiga gärningsbeskrivningar, avsnitt 6.6). Enligt 29 § *andra stycket* samma lag döms även den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet ”bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen”.

⁶ Livsmedelslagens 10 § som anger att utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen är det förbjudet att släppa ut vissa livsmedel på marknaden.

Straffbestämmelsernas tillämpningsområde

I lagstiftningsarbetet inför de straffbestämmelser i livsmedelslagen som gäller sedan den 1 januari 2019 konstaterar regeringen att det är viktigt att det finns effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser i varje led i livsmedels- och foderkedjan. Enligt regeringen bör det straffbara området därför, som också framhölls i Ds 2017:05, inte vara för snävt utan omfatta ageranden i samtliga stadier. Detta bör säkerställas genom att det uttryckligen framgår av straffbestämmelserna att de omfattar kedjans alla stadier.⁷

Livsmedelslagens nya straffbestämmelser omfattar även gärningar som generellt består i överträdelser av skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna. Regeringen ansåg att sådana överträdelser även fortsättningsvis skulle vara sanktionerade med böter, såvitt de inte är sådana (dvs. så allvarliga) att de omfattas av bestämmelserna för gärningar som ska leda till ansvar enligt övriga straffbestämmelser med fängelse i straffskalan.⁸

När promemorian som låg till grund för regeringens förslag (Ds 2017:05) remitterades yttrande sig Hovrätten för Nedre Norrland och ifrågasatte om straffbestämmelsen med böter i straffskalan (dvs. 29 § livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter) är förenlig med legalitetsprincipens obestämdhetsförbud i den del den föreskriver straffansvar för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Regeringen anförde att vilka EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter tillkännages av regeringen i Svensk författningssamling enligt 5 § respektive lag. Regeringen hänvisade också till att exempel på liknande utformningar av bestämmelser som straffbelägger överträdelser av EU-bestämmelser bl.a. finns i (dåvarande) djurskyddslagen (1988:534) och zoonoslagen (1999:658). Regeringen anmärkte emellertid också att man hade för avsikt att tillsätta en utredning som ska göra en översyn av vilken lagstiftningsteknik som bör användas när bestämmelser i EU-förordningar beläggs med straff och att det efter en sådan översyn kan finnas anledning att på nytt överväga vilken teknik som ska

⁷ Prop. 2017/18:165 s. 35.

⁸ Prop. 2017/18:165 s. 46.

användas i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Särskilt om ändringarna i djurskyddslagen

En ny djurskyddslag (2018:1192) trädde i kraft den 1 april 2019. Enligt den djurskyddslag som upphävdes den 1 april 2019 innebar den generellt utformade bestämmelsen om ansvar för brott mot de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bröt mot skyldigheter, villkor eller förbud som fanns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen kunde dömas till böter eller fängelse i högst två år. Brott som begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt bestraffades med fängelse i högst två år. Det fanns således inte möjlighet att döma till böter för sådana gärningar.

Enligt den nya djurskyddslag som trädde i kraft den 1 april 2019 är straffbestämmelserna, på samma sätt som i livsmedelslagen och lagen om animaliska biprodukter, uppdelade i närmare angivna överträdelser med hänvisningar till specifika artiklar i EU-förordningar (10 kap. 3 §⁹) och en generellt formulerad (öppen och dynamisk) bestämmelse som avser brott mot *övriga EU-bestämmelser som lagen kompletterar*. För brott mot de särskilt angivna EU-bestämmelserna, som bedöms särskilt centrala från djurskyddssynpunkt, kan påföljden bestämmas till böter eller fängelse i högst två år. Denna bestämmelse som bygger på en annan hänvisningsteknik – stängd och dynamisk hänvisning – kommenteras närmare i avsnitt 6.5.4.

Påföljden för brott mot *övriga EU-bestämmelser* som lagen kompletterar, dvs. de överträdelser som inte omfattas av någon av de uppräknade punkterna i 10 kap. 3 § djurskyddslagen, kan endast bestämmas till böter.

I lagstiftningsarbetet med den nya djurskyddslagen (se prop. 2017/18:147) behandlades bl.a. frågan om utformningen av en straffbestämmelse som generellt hänvisar till EU-rätten på ett visst område. Beträffande den lagtekniska lösningen med hänvisningar till ”de EU-bestämmelser som lagen kompletterar” efterfrågade flera remissinstanser under lagstiftningsarbetet av rättssäkerhetsskäl bl.a. att det i

⁹ Brott mot vissa handlingsregler i EU-bestämmelser om skydd av djur under transport och förfaranden som hänger samman med det samt om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning ska liksom i dag kunna straffas med böter eller fängelse i högst två år.

lagtexten tydliggörs att regeringen i SFS ska tillkännage vilka EU-bestämmelser som avses, att det i bestämmelsen hänvisas till de aktuella förordningarna, föreskrifterna och EU-reglerna eller att man bör försöka precisera vilka bestämmelser som träffas av straffbudet.

Regeringen, som tidigare i samma proposition (prop. 2017/18:147) hade gjort bedömningen att vissa allvarigare brott mot EU-rättens bestämmelser om skydd av djur under transport och skydd av djur vid avlivning bör ha fängelse i straffskalan, gjorde en annan bedömning beträffande hänvisningen till övriga EU-bestämmelser på djurskyddsområdet. Regeringen anförde bl.a. att EU-rätten innehåller, utöver de bestämmelser om skydd av djur under transport och skydd vid avlivning av djur som regeringen bedömt som särskilt allvarliga, ett stort antal skyldigheter riktade till den enskilde som gäller bl.a. allmänna villkor för transport av djur, transporthandlingar vid djurtransporter, krav på planering av djurtransporter m.m. Regeringen resonerade kring huruvida det har varit avsett att den övre delen av straffskalan skulle användas för brott mot samtliga de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eftersom den delen av straffskalan i vart fall inte har tillämpats för brott mot dessa bestämmelser i praxis. Regeringen kom därefter fram till att man delade utredningens bedömning, dvs. att gärningar som innebär brott mot andra EU-bestämmelser än de som gäller transport och avlivning av djur är fråga om sådana gärningar som inte har ett högre straffvärde än att det är motiverat med ett bötesstraff. Den lagstiftningsteknik som utredningen föreslog för sådana gärningar var samma teknik som använts i 1988 års djurskyddslag, dvs. att i lagtexten straffbelägga överträdelse ”mot de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.” Vilka EU-bestämmelser som kompletteras av lagen tillkännagavs av regeringen enligt 1 a § gamla djurskyddslagen i Svensk författningssamling (vilket motsvaras av 1 kap. 5 § nuvarande djurskyddslag). Även i denna proposition påpekas emellertid att regeringen har för avsikt att utreda vilken lagstiftningsteknik som bör användas när bestämmelser i EU-förordningar straffbeläggs. Enligt regeringens mening bör beträffande nu aktuell bestämmelse i vart fall tills vidare samma lagstiftningsteknik användas även i den nya djurskyddslagen.¹⁰

¹⁰ Prop. 2017/18:147 s. 259.

6.3.4 Ytterligare exempel inom samma kategori

Zoonoslagen (1999:658) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. är exempel på lagar som kompletterar ett begränsat antal EU-bestämmelser, där regeringen beträffande vissa av de tillkännagivna förordningarna även har angivit vilka artiklar, bilagor inom vissa områden m.m., som lagen kompletterar. Lagarna innehåller en generell utformad straffbestämmelse som innebär att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot *skyldigheter, villkor eller förbud* som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till visst straff.

6.4 Lagstiftningsteknik 3: Slutet och statisk hänvisning

6.4.1 Beskrivning av lagstiftningstekniken

Det som här kallas *lagstiftningsteknik 3* är en teknik som *slutet* och *statiskt* hänvisar till EU-bestämmelser. Detta innebär att hänvisningarna sker till förordningar eller reglerade områden som specifikt anger vilka normer och bestämmelser som utgör själva utfyllnadsnormen och att straffbestämmelserna hänvisar till EU-bestämmelserna i en viss lydelse. Närmare beskrivningar av *slutna* resp. *statiska* hänvisningar framgår av avsnitt 5.

Bestämmelser som använder denna lagstiftningsteknik kan ange t.ex. att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot en viss artikel i en EU-förordning i en viss lydelse döms till böter eller fängelse.

I kartläggningsarbetet har endast ett exempel på slutet och statisk hänvisning påträffats, i läkemedelslagen nedan.

6.4.2 Läkemedelslagen (2015:315)

16 kap. 1 §

/Upphör att gälla U:den dag som regeringen bestämmer/ Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot artikel 3.1, 12.2 eller 37.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004, i den ursprungliga lydelsen, eller 5 kap. 1 § första stycket, 7 kap. 9 § första stycket, 8 kap. 2 §, 9 kap. 1 § första stycket eller 10 kap. 1 § i denna lag

döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Lag (2018:485).

16 kap. 1 §

/Träder i kraft I: den dag som regeringen bestämmer/ Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 5 kap. 1 § första stycket, 7 kap. 10 §, 8 kap. 2 §, 9 kap. 1 § första stycket eller 10 kap. 1 § i denna lag,

2. bryter mot artikel 3.1, 12.2 eller 37.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004, i den ursprungliga lydelsen,

3. genomför en klinisk läkemedelsprövning på människor utan att tillstånd till prövningen har meddelats eller anses beviljat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014, i den ursprungliga lydelsen, eller

4. tillverkar eller importerar provningsläkemedel för människor utan tillstånd enligt artikel 61 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014, i den ursprungliga lydelsen, med den begränsning som följer av artikel 64 i samma förordning.

Till ansvar enligt denna paragraf döms det inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Lag (2018:1272).

I propositionen till 2015 års läkemedelslag (prop. 2014/15:91) anförde regeringen att straffbestämmelserna i den tidigare läkemedelslagen (SFS 1992:859) skulle föras över till den nya läkemedelslagen med viss redaktionell och språklig omarbetning samt vissa ändringar i sak. För att tydliggöra straffansvarets omfattning infördes bl.a. en hänvisning i 16 kap. 1 § till senaste lydelse av artiklarna i förordning (EG) 726/2004. Denna bestämmelse (16 kap. 1 §) straffbelägger brott mot ett antal uppräknade artiklar i förordning (EG) nr 726/2004 och mot vissa paragrafer i lagen. Av bestämmelsen ska också framgå vilken lydelse av en viss artikel i en EU-rättsakt som avses vid hänvisningar i lagen (prop. 2014/15:91 s. 97). Regeringen redovisade skälen för standpunkten, att hänvisningar ska ske till EU-bestämmelser i en viss lydelse, enligt följande (prop. 2014/15:91 s. 81):

I den nuvarande läkemedelslagen förekommer hänvisningar till vissa bestämmelser, och i ett fall en bilaga, i EU-rättsakter. Dessa hänvisningar åtföljs i många fall av en formulering som anger när den aktuella rättsakten senast ändrades. Regeringen föreslår att hänvisningar till artiklar eller bilagor i EU-rättsakter utformas så att det i stället anges vilken lydelse som avses. Denna ändring har sin grund i de nya rikt-

linjerna för författningsskrivning, Gröna boken (Ds 2014:1), som bl.a. innehåller riktlinjer om hur hänvisningar till EU-rättsakter bör utformas. Detta förslag medför ändringar i sak, som innebär att framtida ändringar i de bestämmelser i EU-rättsakter till vilka nya läkemedelslagen hänvisar kräver lagändring för att återspeglas i gällande svensk rätt.

[...]

I de fall där bestämmelser i den nya läkemedelslagen omnämner en EU-rättsakt, men där någon särskild artikel eller bilaga inte anges, så bör senaste lydelse av rättsakten dock inte anges. Detta eftersom hänvisningarna i dessa fall även ska avse rättsaktens framtida lydelse.

Av den senaste propositionen som ledde till ändring i straffbestämelsen i 16 kap. 1 § läkemedelslagen (som ännu inte har trätt i kraft [prop. 2017/18:196]) framgår att förslaget avser att anpassa svensk rätt till Europaparlamentets och rådets förordning om kliniska prövningar av humanläkemedel och om upphävande av direktiv 2001/20/EG. Förordningen trädde i kraft den 16 juni 2014. Det datum när den börjar gälla fastställs dock först när förordningens portal och databas nått full funktionalitet. Genom förslaget kommer lydelsen i 16 kap. 1 § att utökas ytterligare med hänvisningar till ytterligare en EU-förordning. För att göra bestämmelsen mer lättläst föreslog regeringen att bestämmelsens första stycke delas upp i punkter.¹¹

6.5 Lagstiftningsteknik 4: Sluten och dynamisk hänvisning

6.5.1 Inledning

Det som här kallas *lagstiftningsteknik 4* är en teknik som *slutet* och dynamiskt hänvisar till EU-bestämmelser. Detta innebär att hänvisningarna sker till förordningar eller reglerade områden genom att specifikt ange vilka normer eller bestämmelser som utgör själva utfyllnadsnormen, men utan att straffbestämmelserna hänvisar till EU-bestämmelserna i en viss lydelse. Närmare beskrivningar av slutna resp. dynamiska hänvisningar framgår av avsnitt 5.

Bestämmelser som använder denna lagstiftningsteknik kan ange t.ex. att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot en viss angiven artikel i en EU:s förordning utan att ange någon särskild

¹¹ Prop. 2017/18:196 s. 162.

lydelse (vilket som huvudregel innebär vid tillfället gällande lydelse) döms till böter eller fängelse.

Lagstiftningsteknik 4 används både i lagar där straffbestämmelserna kompletterar ett stort antal EU-bestämmelser, som 29 kap. miljöbalken, liksom där överträdelse av en eller ett mer begränsat antal EU-bestämmelser kriminaliseras, som i nedan redovisade lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

6.5.2 Miljöbalken (1998:808)

Miljöbalkens 29 kap. innehåller ett antal straffbestämmelser med både normgivningsinterna och normgivningsexterna hänvisningar. I de bestämmelser som har tagits upp som exempel har utredningen fokuserat på de bestämmelser som innehåller hänvisningar till normgivning som omfattas av EU:s normgivningskompetens. Vissa bestämmelser utgör även exempel på s.k. dolt¹² normgivningsextern utfyllnad av straffbestämmelserna.¹³

De kriminaliserade gärningarna nedan har således alla sin grund i EU-förordningar och innebär att det i de svenska straffbestämmelserna anges att överträdelse av olika föreskrifter i angivna artiklar i förordningarna är straffbara.

29 kap. 3 § miljöbalken:

3 § För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

¹² Se avsnitt 5.1.4.

¹³ Detta framgår bl.a. av Lagrådets yttrande i prop. 2011/12:59 s. 71: "Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till regleringen i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelse av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter."

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,
 2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,
 3. på marknaden släpper ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel,
 4. bryter mot en begränsning för att producera, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG,
 5. i fråga om åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EG) nr 850/2004,
 6. i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.2 eller 3.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser,
[...] p. 7–21 innehåller motsvarande hänvisningar till artiklar i EU-förordningar.
22. i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocid-produkt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012.

Miljöbalken är en ramlag. Den innehåller allmänna principer och regler som behöver fyllas ut för att det ska bli klart vad som krävs av en verksamhetsutövare i en viss situation. Denna utfyllnad sker på olika sätt. Liksom majoriteten av andra specialrättsbestämmelser är de flesta av bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken av blankettkaraktär. De innehåller inte en fullständig beskrivning av den gärning som kriminaliserats, utan säger att den ska dömas till straff som överträder ett förbud eller påbud som föreskrivits i ett visst sammanhang eller i ett visst lagrum. Vissa av bestämmelserna skulle kunna betecknas som rena blankettstraffbud. De innehåller endast allmänna hänvisningar till föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken eller till bestämmelser i EU-förordningar som kompletterar miljöbalken. Andra bestämmelser innehåller en mer eller mindre beskrivande text av vad som är brottsligt, men hänvisar i övrigt till andra bestämmelser i EU-förordningar, miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.

Miljöbalkskommittén (SOU 2004:37, *Miljöbalkens sanktions-system och hänsynsregler*) hade i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken. I ett delbetänkande redovisade kommittén den del av uppdraget som avser miljöbalkens sanktionssystem. I ett avsnitt om straff och EU-rätt anförde kommittén följande (a.a. s. 140 ff.). Utformningen av de bestämmelser som straffsanktioneras bestämmelser i EU-förordningar är problematiska i flera avseenden, i synnerhet från tydlighets- och avgränsningssynpunkt. Det är långt ifrån alltid klart vad som straffsanktioneras, vilka bestämmelser som omfattas och hur olika begrepp ska förstås. Bestämmelserna borde därför av rättssäkerhets- och legalitetsskäl avgränsas på ett bättre sätt och göras tydligare. Miljöbalkens blankettstraffbud hänvisar till särskilt angivna förordningar men anger inte vilka bestämmelser i förordningarna som avses. Inriktningen borde här liksom i övrigt inom straffrätten vara att så långt som möjligt utforma självständiga straffbestämmelser med fullständiga brottsbeskrivningar. I den aktuella översynen kunde ambitionen inte sträcka sig längre än till att tydliggöra och avgränsa straffbestämmelserna genom att ange vilka bestämmelser i EU-förordningarna som är straffsanktionerade. Arbetet borde emellertid fortgå med inriktningen att integrera de straffrättsliga bestämmelser som sanktioneras EU-rätt med de straffbestämmelser som sanktioneras motsvarande nationell rätt samt att skapa självständiga straffbestämmelser med fullständiga straffbeskrivningar.

Kommittén sade sig inte dela uppfattningen att självständiga straffbestämmelser står i strid med principen att EU-förordningarna är direkt tillämpliga och att det skulle innebära en form av ”smygimplementering” att återge bestämmelser i en EU-förordning i en självständig straffbestämmelse. Den ansåg tvärtom att en sådan ordning borde rekommenderas av tydlighets- och avgränsningsskäl. (SOU 2004:37 s. 142)

Miljöbalkens straffbestämmelser har därefter ändrats ett flertal gånger. Mer omfattande lagändringar har skett år 2006 (prop. 2005/06:182), år 2008 (prop. 2007/08:80) och år 2012 (prop. 2011/12:59). Ändringarna år 2006 innebar bl.a. att flertalet straffbestämmelser i miljöbalken arbetades om och att ett antal nya bestämmelser skapades. Reformen syftade bl.a. till att förtydliga och bättre avgränsa straffbestämmelserna för att säkerställa att de uppfyllde grundläggande legalitetskrav. Blankettstraffbuden hörde till de

straffbestämmelser som ägnades uppmärksamhet. Beträffande blankettstraffbud som innehöll hänvisningar till EU-förordningar gjordes bedömningen att dessa borde förtydligas och avgränsas genom att det i straffbestämmelsen angavs vilka artiklar i EU-förordningarna som var straffsanktionerade (se prop. 2005/06:182 s. 41 f.).

Miljötillsynsutredningen konstaterade i SOU 2017:63 (s. 375) att antalet straffbara överträdelser har ökat mångfalt sedan miljöbalken trädde i kraft och särskilt under de tio år som föregick utredningen. Nya sanktioner har inordnats i en redan befintlig straffbestämmelse genom användandet av punktuppställningar, vilket har lett till att de flesta av straffbestämmelserna har en sådan utformning och att punkterna är många. Som ett exempel nämnde Miljötillsynsutredningen att brottsbeteckningen miljöfarlig kemikaliehantering har 22 punkter.

Vid utformningen av miljöbalkens straffbestämmelser eftersträvades att straffbestämmelserna så långt som möjligt skulle få fullständiga brottsbeskrivningar och egna brottsbeteckningar. Det visade sig emellertid vara svårt att i alla avseenden åstadkomma brottsbeskrivningar som var så tydliga att de var godtagbara ur legalitets- och rätts-säkerhetssynpunkt.¹⁴

För att åstadkomma en acceptabel nivå av tydlighet och avgränsning, samtidigt som det inte är möjligt att konstruera självständiga brottsbeskrivningar i alla situationer, var det enligt regeringen lämpligt att de blankettstraffbud som hänvisar till EU-förordningar anger de artiklar där de handlingsregler/normer finns som är avsedda att omfattas av straffbudet, dvs. genom att det i straffbestämmelsen angavs vilka artiklar i EU-förordningarna som var straffsanktionerade.¹⁵ Denna hållning får också stöd av Högsta domstolen i NJA 2016 s. 680 (p. 14), där HD anför att vad som måste krävas, åtminstone i allmänhet, är att det i straffbestämmelsen finns hänvisningar till de EU-förordningar som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade.

Lagrådet yttrade sig i lagstiftningsarbetet inför den proposition (prop. 2011/12:59) som kriminaliserade överträdelser av bestämmelser i ett flertal tillkommande EU-förordningar i 29 kap. 3 § miljöbalken som antagits mellan åren 2004 och 2014. I yttrandet (av den 1 december 2011) anförde Lagrådet att förslagen till bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, som sedermera föreslogs av regeringen med vissa

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del. 1, s. 522 f., prop. 2005/06:182, s. 72.

¹⁵ Prop. 2005/06:182, s. 41 f.

redaktionella ändringar och antogs av riksdagen, rent lagtekniskt anknöt till gällande rätt och den ordning för straffbestämmelsernas utformning som redovisades redan i prop. 2005/06:182 om miljöbalkens sanktionssystem m.m. Denna ordning innebar bl.a. att ambitionen var att de handlingsregler som skulle medföra straffansvar också skulle framgå direkt av lag. I förhållande till EU-förordningarna skapar den ambitionen enligt Lagrådet ett särskilt problem eftersom förordningarna är direkt tillämpliga och att det därför ansetts att de handlingsregler som dessa innehåller inte ska ”tas in i den svenska lagtexten”. I lagtexten har i stället hänvisningar gjorts till de artiklar i förordningarna där de föreskrifter finns som är avsedda att omfattas av straffbuden. Detta innebar emellertid enligt Lagrådet att det av själva straffbestämmelserna inte mer än antydningssvis framgår vilka förfaranden som omfattas av kriminaliseringen. För att få upplysning om vilka förfaranden som omfattas av kriminaliseringen krävs att man går vidare till förordningarna. Lagrådet anmärkte också att förordningarna innefattar ett stort och omfattande regelsystem vars enskilda delar inte kan förstås utan att de sätts in i sitt sammanhang.

Hänvisningarna till EU-förordningarna är dynamiska i den meningen att vad som avses är artiklarna i vid varje tidpunkt gällande lydelse. I nyss nämnda lagrådsyttrande anmärkte Lagrådet på att det i många av de artiklar som det hänvisas till i 29 kap. miljöbalken hänvisas vidare till andra artiklar och bilagor etc., varav vissa inte ens fanns i sinnevärlden vid tiden för Lagrådets yttrande. Lagrådet kommenterade vidare att i vart fall vissa av de artiklar som det hänvisas till framstod som komplicerade till sin uppbyggnad och/eller oklara till sin innebörd. Enligt Lagrådet blir nackdelarna med att utforma straffbestämmelser på detta sätt mer påtagliga ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar. Detta gjorde sig särskilt gällande beträffande bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken eftersom antalet särskilt straffbelagda punkter i vilka det hänvisas till EU-förordningar utökats från ursprungliga två, till åtta och sedan 15 i det förslag Lagrådet yttrade sig över. Om utvecklingen leder till att det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen fanns det enligt Lagrådet skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas.

Ytterligare två sådana punkter med hänvisningar till EU-bestämmelser infördes kort därefter i 29 kap. 3 § miljöbalken, vilket kom att innebära att antalet punkter ökades till 19 (SFS 2013:309 se även prop. 2012/13:135). Lagrådet hade i lagstiftningsärendet yttrat sig på nytt (yttrande av den 1 mars 2013) och framhöll ånyo vikten av att överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas om det uppkommer behov av att lägga till punkter som den särskilda kriminaliseringen omfattar.

Enligt Lagrådets yttrande av den 1 december 2011 är det klart att hänvisningar av detta slag i straffbestämmelser, dvs. blankettstraffbud, i vissa fall endast används för att slippa upprepa en handlingsregel som finns på annat håll, ofta i samma lag som straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen ska enligt Lagrådet i sådana fall läsas som om handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen. Detta innebär att ansvar förutsätter att rekvisiten i handlingsregeln är subjektivt täckta. Däremot krävs inte att gärningsmannen haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till *existensen av* eller *inhållet 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 dessa fall krävs enligt Lagrådet 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 (tjänstefel) i vilken det straffbeläggs att vid myndighetsutövning åsidosätta ”vad som gäller för uppgiften”.¹⁶

Lagrådet konstaterade vidare att ordalydelsen av de straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken, i vilka det hänvisas till artiklar i EU-förordningar, inte ger någon direkt vägledning till i vilken omfattning bestämmelserna ska läsas som om handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen eller inte¹⁷. Även om detta inte heller framgår av beredningen av lagstiftningen eller rättspraxis kan enligt Lagrådet Högsta domstolen genom avgörandena i NJA 2006 s. 293 I och II, jfr NJA 2003 s. 533 antas ha utgått från att det varit fråga om fall av det tidigare slaget (dvs. att handlingsregeln stod i själva straffbestämmelsen) när det vid överträdelse av myndighetsföreskrifter som

¹⁶ Lagrådet gör en jämförelse med NJA 2008 s. 567, se avsnitt 6.6.4.

¹⁷ Lagrådet gör en jämförelse med Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, 1976, s. 155., se också avsnitt 5.4.

omfattats av hänvisning i straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken ansetts att fängelse inte ingår i straffskalan.

Lagrådet gjorde i samma yttrande även följande generella uttalande i frågan om uppsåt och om lagstiftningstekniker i liknande situationer:

[...]

Vid överväganden om en eventuell ändrad lagteknisk reglering av bestämmelserna om överträdelser av handlingsreglerna i olika EU-förordningar finns det anledning att ta klar ställning i den nu berörda frågan. Enligt Lagrådets uppfattning finns det då starka sakliga skäl för att lagstiftningen, i vart fall i huvudsak, bör utformas med utgångspunkt i det senare alternativet. Här för talar inte minst de olika farhågor som kommit till uttryck i såväl detta som tidigare lagstiftningsärenden angående att handlingsreglerna i förordningarna i många fall är så svårtydda och otydliga att en straffbeläggning inger betänkligheter från legalitetssynpunkt. Dessa betänkligheter blir självfallet väsentligt mindre för det fall att straffansvar förutsätter att också den överträdde normens existens och innehåll omfattas av krav på subjektiv täckning (jfr härtill NJA 2007 s. 227).

Enligt regeringen i den proposition som följde Lagrådets yttrande (prop. 2011/12:59) innebar regeringens förslag bl.a. att en ändring gjordes i miljöbalkens straffbestämmelse om bristfällig miljöinformation och att ändringen innebar ett förtydligande av det straffbara området i fråga om informationsskyldighet beträffande vissa ämnen i vissa varor. Förtydligandet medförde enligt regeringen att det direkt av lagtexten framgår att det straffbara området även omfattar ämnen som finns upptagna på en s.k. kandidatförteckning men som ännu inte finns i bilaga till förordningen (a.a. s. 38 f.).

Beträffande vad Lagrådet hade anfört om att det i framtiden, om behov uppstod av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen i 29 kap. 3 §, fanns skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas, anförde regeringen å sin sida, att den använda lagstiftningstekniken sedan länge använts i 29 kap. miljöbalken och att lagstiftningstekniken syftar till att skapa användbara straffbestämmelser med en tydlig avgränsning och ett tydligt innehåll och som tillgodoser kravet på legalitet. Regeringen ansåg inte att det då fanns anledning att göra några förändringar i fråga om lagstiftningstekniken.¹⁸

¹⁸ Prop. 2011/12:59 s. 40.

Beträffande Lagrådets uppfattning om att det fanns anledning att ta klar ställning i frågan om uppsåtstäckning anförde regeringen i propositionen 2015/16:160, *Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning*, att hänvisningarna till bakomliggande EU-regler i de nu föreslagna straffbestämmelserna är tydliga och väl preciserade. Hänvisningarna kan dock uppfattas som komplicerade på grund av att EU-förordningar på miljöområdet ofta är omfattande och har en utformning som avviker från svensk rättstradition. I regel krävs det därför efterforskning för att få klarhet i vilka EU-regler som gäller för en verksamhet och vad som är straffsanktionerat. EU-förordningars ibland komplexa utformning utgör dock enligt regeringen inte skäl för att kräva subjektiv täckning av handlingsreglernas existens. Enbart den omständigheten att det kan fordras efterforskning och överväganden om vad som gäller innebär inte att kravet på tydlighet och precision i ett blankettstraffbud ska anses eftersatt.¹⁹

Som nämnts ovan yttrade sig Lagrådet sig även i lagstiftningsarbetet med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kosmetiska produkter (prop. 2012/13:135) varvid Lagrådet återigen framförde synpunkter kring lagstiftningstekniken (yttrande av den 1 mars 2013):

[...]

I ett yttrande den 1 december 2011 behandlade Lagrådet en på detta sätt utformad lagstiftning (se prop. 2011/12:59 s. 70 ff.). Lagrådet framhöll bl.a. att nackdelarna med en sådan lagstiftningsteknik självfallet blir mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar och att det finns skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas om det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter. Regeringen anförde i propositionen att det då inte fanns anledning att göra några förändringar i fråga om lagstiftningstekniken men att det som Lagrådet anfört skulle komma att finnas med i övervägandena i framtida ärenden om ändringar i 29 kap. miljöbalken (a. prop. s. 40). Några sådana överväganden återspeglas emellertid inte i den nu föreliggande remissen. Lagrådet vill framhålla vikten av att övervägandena kommer till stånd.

Som framgår av flera Lagrådsyttranden finns alltså skäl att noga överväga konsekvenserna av en lagstiftningsteknik som innebär hänvisningar till specifika bestämmelser bl.a. eftersom den avsedda tydligheten kan gå förlorad om det behövs göras hänvisningar till många bestämmelser. Enligt regeringen ska emellertid straffbestämme-

¹⁹ Prop. 2015/16:160 44 f. med hänvisningar till NJA 2007 s. 227 och NJA 2012 s. 105.

serna 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 har nyligen i propositionen 2017/18:147, *Ny djurskyddslag*, kommenterat lagstiftningstekniken bl.a. i de delar som avser huruvida själva handlingsnormen ska anses vara en del av straffbestämmelsen eller inte. Regeringens uttalanden i dessa delar framgår nedan av avsnittet om djurskyddslagen.

I promemorian Ds 2017:05, vars slutsatser ledde till propositionen 2017/18:165 och sedermera de nya straffbestämmelser i livsmedelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019, kom man fram till att rena blankettstraffbud med hänvisningar till ett regelverk eller rättsområde, som lagstiftningsteknik 2, riskerar att bli alltför vaga och svårbegripliga för den som ska rätta sig efter dem. Utredningen kom vidare fram till följande.

Ett sätt att göra en straffbestämmelse tydligare är att konstruera ett blankettstraffbud som innehåller hänvisningar till de specifika bestämmelser som ska omfattas av straffbudet. På så sätt framgår det mer direkt av lagtexten vilka överträdelser som är straffbara och det blir lättare för den enskilde att ta reda på vilka handlanden som är tillåtna respektive otillåtna. En nackdel med att konstruera en straffbestämmelse på det här sättet var emellertid att bestämmelsen riskerar att bli inaktuell. Om det uppstår ett behov av att föra in en ny punkt i listan på grund av att en ny bestämmelse införts i en förordning, att överträdelser av en viss bestämmelse t.ex. blivit mer utbredda och anses allvarligare än vad som tidigare varit fallet eller att man helt enkelt förbisett att överträdelser av bestämmelsen kan bli allvarliga kan en anpassning till de nya förhållandena ta längre tid än vad som är önskvärt. Utredningen kom dock fram till att en viss tröghet även kan innebära fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt. Ur ett EU-rättsligt perspektiv ansågs en utformning med hänvisningar i lag mindre bra, eftersom det kan ta tid att anpassa den svenska lagstiftningen till EU:s bestämmelser. En risk är också att listorna kan bli långa och därmed svåra att överblicka, inte minst om det visar sig att det finns ett behov av att föra in flera överträdelser.

I samma promemoria (s. 95 f.) anförs också att det kan ifrågasättas om det finns behov av en uppräkningslista vid sidan av en klart och tydligt utformad brottsbeskrivning och att Lagrådets yttrande av den 1 december 2011 bör kunna uppfattas så att behovet av en lista inte nödvändigtvis finns när bestämmelserna i listan kan vägas in vid bedömningen av om en överträdelse i enlighet med den allmänt utformade gärningsbeskrivningen har skett.

Utredningen syftade då på följande yttrande av Lagrådet:

[...]

Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till regleringen i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelser av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter.

Regeringen tillsatte 2016 en särskild utredare för att göra en översyn av bl.a. sanktionsbestämmelserna i miljöbalken i syfte att renodla och utveckla sanktionssystemet. Resultatet av Miljötillsynsutredningens arbete presenterades i betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63). Utredningen kom bl.a. fram till att straffbestämmelserna i miljöbalken i många avseenden är förhållandevis svårästa och därför svåra att tolka och tillämpa. En orsak är deras koppling till förvaltningsrätten. Ett beteende kan enligt utredningen vara tillåtet om det omfattas av ett tillstånd vilket innebär att straffbestämmelserna får sitt egentliga innehåll genom andra typer av beslut och föreskrifter. Många av de underliggande handlingsreglerna återfinns dessutom i EU-förordningar som kan vara ytterst komplexa. Straffbestämmelsernas bristande tydlighet bidrar i sin tur till en bristande kunskap om vad som är tillåtet och vad som är belagt med straff. Utredningen bedömde emellertid att man inte kommer undan blankettstraffbud i miljöbalken, men att kriminalisering måste knytas till överträdelser av konkreta föreskrifter. Utredningen ansåg dock att det bör vara möjligt att beskriva dessa gärningar på ett mer pedagogiskt sätt än genom att enbart hänvisa till andra föreskrifter.²⁰

Utifrån vad promemorian Ds 2017:5 kommit fram till avseende gärningsbeskrivningar (se ovan) uppfattade Miljötillsynsutredningen

²⁰ SOU 2017:63 s. 377 f.

Lagrådets yttrande (om EU-förordningarnas avgörande betydelse) så att punkterna i 29 kap. 3 § andra stycket inte behövs, men att en underliggande EU-förordning ska vägas in vid bedömningen av om en överträdelse i enlighet med den allmänt utformade gärningsbeskrivningen i första stycket har skett. Miljötillsynsutredningen kom emellertid fram till att mot en sådan utformning kan anföras att den riskerar att bli alltför vag och att det straffbara området således blir alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen bedömde att en sådan konstruktion inte heller skulle bidra till ökad tydlighet på miljöområdet. Det skulle i stället bli väldigt svårt för en enskild att ta reda på vilka gärningar som är kriminaliserade. En kort bestämmelse var därför inte per automatik en tydlig bestämmelse.

I den proposition som bl.a. behandlade sanktioner för överträdelser av EU-förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (prop. 2017/18:211) uttalade sig regeringen om det straffbara området och vilken hänvisningsteknik som bör användas. Bland de remissinstanser som yttrade sig över det ursprungliga förslaget till straffbestämmelse yttrade bl.a. Göteborgs tingsrätt²¹ att den föreslagna straffbestämmelsen hade karaktären av blankettstraffbud som hänvisar till åtgärder i artikel 7.1 a–h EU-förordningen, men att de åtgärder som föreslogs vara straffbara inte var alltför omfattande. Tingsrätten ifrågasatte därför i sitt yttrande om åtgärderna inte i stället uttryckligen borde framgå av den svenska lagtexten eftersom detta underlättar för tingsrätten när den ska pröva om någon gjort sig skyldig till exempelvis att föra in främmande arter till Sverige i strid med den förteckningen på invasiva arter som skulle komma att beslutas. En bestämmelse som uttryckligen klargör vilka åtgärder som är kriminaliserade kunde enligt tingsrätten vara bättre ägnad att säkerställa att lagföring sker i önskvärda fall eftersom det inte är säkert att det går att lagföra en person som gör gällande att han inte kände till att den art som han introducerade i EU var en sådan som var uppförd i förteckningen. Tingsrätten ifrågasatte också om det för straffbarhet skulle behöva krävas att arten hade förts upp i EU-förteckningen. Tingsrätten föreslog att bestämmelsen i stället skulle utformas enligt följande, dvs. som ett andra stycke i bestämmelsen om *förgöring* i 13 kap. 8 § brottsbalken:

²¹ Göteborgs tingsrätts yttrande över Naturvårdsverkets underlag för genomförande av EU-förordning om invasiva främmande arter (NV-02066-15) av den 13 oktober 2015.

Framkallar någon allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt, dömes för förgöring till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som i Europeiska unionen inför, håller, föder upp, transporterar, släpper ut på marknaden, använder, utbyter eller släpper ut i miljön främmande arter vars introduktion eller spridning hotar eller negativt inverkar på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt den som tillåter sådana främmande arter att reproducera sig, växa eller odlas.

Regeringen anförde därefter i sina skäl bl.a. följande.

EU-förordningens artikel 7.1 innehåller ett antal förbud i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse i syfte att förhindra introduktion eller spridning av dessa arter. Det är t.ex. förbjudet att hålla, föda upp, transportera och använda invasiva främmande arter av unionsbetydelse i och inom unionen samt att föra in sådana arter till unionen. Förbuden i artikeln gäller direkt i fråga om det som omfattas av förordningens definition av en invasiv främmande art av unionsbetydelse, dvs. levande exemplar av en art, inbegripet alla delar, gameter, frön, ägg och förökningskroppar av dessa arter samt hybrider, sorter eller raser som kan överleva och sedan reproducera sig.

Regeringen uppgav sig dela Göteborgs tingsrätts synpunkt, att en bestämmelse som uttryckligen klargör vilka åtgärder som är kriminaliserade skulle vara bättre ägnad än ett blankettstraffbud att säkerställa lagföring i önskvärda fall. Eftersom EU-förordningens förbud är bindande och direkt tillämpligt i samtliga medlemsstater och någon nationell dubbelreglering inte är tillåten föreslog regeringen ändå att en hänvisning görs till artikel 7.1 i EU-förordningen och till föreskrifter som regeringen har meddelat. Bestämmelsen skulle därmed, precis som de flesta straffbestämmelserna i miljöbalken, komma att utformas som ett blankettstraffbud.²²

I fråga om lämplig teknik för hänvisningar till EU-förordningen gjorde regeringen följande bedömning:

Hänvisningen till EU-förordningen i straffbestämmelsen bör vara dynamisk. EU-förordningar får inte transformeras till nationell rätt och handlingsreglerna i EU-förordningen får alltså inte upprepas i svensk lag. Detta innebär att svenska straffbestämmelser för överträdelse av handlingsregler i EU-förordningar måste hänvisa till de artiklar där reglerna finns. Den svenska regleringen av invasiva främmande arter är beroende av hur EU:s reglering av invasiva främmande arter är avgrän-

²² Prop. 2017/18:211 s. 49 f. och 53.

sad. För att säkerställa att ändringar i EU-förordningen får omedelbart genomslag vid tillämpningen bör ordet invasiv främmande art i 29 kap. 2 c § miljöbalken omfatta de invasiva främmande arter som är invasiva främmande arter av unionsbetydelse enligt EU-förordningen vid varje tid gällande lydelse. Det är därför ändamålsenligt att hänvisningen till förordningen är dynamisk. En sådan hänvisningsteknik innebär en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsens räckvidd om den kombineras med en ram inom vilken det straffbara förfarandet anges. Det är därför den teknik som har valts för den straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken som är föremål för ändring i denna proposition. Den valda tekniken innebär att en ändring i EU-reglerna behöver underställas riksdagens prövning endast om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna straffbestämmelsens ram.

6.5.3 Fiskelagen (1993:787)

Fiskelagen innehåller exempel på flera olika lagstiftningstekniker, bl.a. lagstiftningsteknik 2 (dynamisk och öppen). Bestämmelsen nedan är exempel på en dynamisk och slutna hänvisning som är begränsad vissa till straffbara gärningar.

39 a § fiskelagen:

39 a § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Fram till antagandet av ändringsförslagen i prop. 2016/17:183, *Ändringar i fiskelagen*, var hänvisningen i 39 a § fiskelagen statisk och angav att det var förordningens ursprungliga lydelse hänvisningen avsåg. Genom ändringen togs denna del bort och hänvisningen blev således i stället dynamisk.

Som skäl för regeringens förslag anfördes att lagstiftaren sedan paragrafen infördes har gått mot en mer nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till ett större utrymme för dynamiska hänvisningar. Genom omnibusförordningen ändrades bestämmelser med koppling till landnings-skyldigheten i ett flertal regelverk. Artikel 15 i grundförordningen ändrades bl.a. på så sätt att rovdjursskadad fisk undantogs från land-

ningsskyldigheten. För att säkerställa att den ändringen och eventuella framtida ändringar beträffande landningsskyldigheten i grundförordningen får genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelsen bör hänvisningen till förordningen enligt regeringen vara dynamisk. Räckvidden av 39 a § fiskelagen bedömdes vara tillräckligt avgränsad eftersom det direkt framgår av bestämmelsen vad den straffbara gärningen ska bestå i för att medföra straffansvar. Detta innebar att en ändring i EU-reglerna endast behövde underställas riksdagens prövning om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna straffbestämmelsens ram. Det var därför enligt regeringen lämpligt att 39 a § fiskelagen ändrades på så sätt att orden ”i den ursprungliga lydelsen” togs bort.²³ Lagrådet hade i denna del inga synpunkter på regeringens förslag.²⁴

6.5.4 Djurskyddslagen (2018:1192)

Av 10 kap. 3 § djurskyddslagen som trädde i kraft den 1 april 2019 framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet begår överträdelse mot ett antal artiklar som räknas upp och formuleras dynamiskt i nio punkter i straffbestämmelsen döms till böter eller fängelse i högst två år. I den bakomliggande propositionen (prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag*) kommenterade regeringen lagstiftningstekniken med blankettstraffbud bl.a. i de delar som avser huruvida själva handlingsnormen ska anses vara en del av straffbestämmelsen eller inte. Regeringen anförde i denna del att när det gäller den lagtekniska lösningen i djurskyddslagen bör straffbestämmelserna utformas på ett liknande sätt som bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Detta innebär att straffbestämmelserna dels anger den ram inom vilken riksdagen har beslutat att ett agerande är straffbart, dels hänvisar till de artiklar i EU-förordningar där handlingsreglerna finns. Straffbestämmelserna ska då, enligt regeringens mening, läsas som om handlingsregeln står i själva straffbestämmelsen. För ansvar är det därför tillräckligt att gärningsmannen haft uppsåt till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas. Det krävs inte uppsåt till själva normöverträdelsen. Det innebär att man måste förstå vad man gör men inte att det man gör faller under straffbestämmelsen

²³ Prop. 2016/17:183 s. 21.

²⁴ A. prop. s. 33.

och följaktligen inte heller att man överträder de bakomliggande bestämmelserna. Enligt regeringen var också hänvisningarna till bakomliggande EU-regler i den föreslagna straffbestämmelsen tydliga och väl preciserade och straffbestämmelsen avsåg dessutom ett förhållandevis begränsat antal punkter. EU-förordningars ibland komplexa utformning utgjorde enligt regeringen inte heller ett skäl för att kräva subjektiv täckning av handlingsreglernas existens och innehåll.

För att säkerställa att ändringar i rådets förordning (EG) nr 1/2005 och rådets förordning (EG) nr 1099/2009 (se 3 § djurskyddslagen [2018:1192] ovan) får omedelbart genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelserna var det enligt regeringen ändamålsenligt att hänvisningarna till EU-förordningarna är dynamiska. En sådan hänvisningsteknik innebar en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsernas räckvidd om de kombineras med en ram inom vilken det straffbara området anges (se lagens *tillämpningsområde*, som framgår av 2 § djurskyddslagen). Regeringen valde därför en sådan teknik, motsvarande den som används i 29 kap. miljöbalken.²⁵ Den valda tekniken innebär att en ändring i EU-reglerna behöver underställas riksdagen endast om ändringen tillför någon handlingsregel som går utöver den angivna straffbestämmelsens ram.²⁶

6.5.5 Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Lag (1996:95) om vissa internationella sanktioner innehåller bl.a. en straffbestämmelse (8 § andra stycket) som kan sägas innefatta ett traditionellt blankettstraffbud av dynamisk karaktär. Eftersom straffbudet inte innehåller precisa hänvisningar till förbudet eller handlingsregeln är det öppet, men innehåller vissa begränsningar eftersom bestämmelsen hänvisar till sanktioner i EU-förordningar. Med anledning av internationella sanktioners speciella karaktär är lagens straffbestämmelser ovanliga till sin utformning. Regeringen gör i förarbetena däremot vissa uttalanden som tillkännagivanden som är värda att notera i detta sammanhang.

Lagen innehåller krav på regeringens tillkännagivanden i Svensk författningssamling (15 §) om vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen och för vilka

²⁵ Jfr prop. 2015/16:160, s. 45.

²⁶ Prop. 2017/18:147 s. 257 f.

straffansvar gäller i Sverige direkt enligt 8 § andra stycket. I propositionen inför införandet av straffbestämmelsen framgår bl.a. följande om tekniken med tillkännagivanden.²⁷

Tillkännagivanden är inte att jämföras med ett sådant kungörande som avses i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Tillkännagivanden innebär inte någon normgivning utan endast att det i Svensk författningssamling tas in en upplysning till en vid krets av berörda om beteckningarna på det slag av EU-förordningar som beskrivs i straffbestämmelsen. Detta eftersom det inte är möjligt att direkt i lagen ange beteckningarna på de aktuella rådsförordningarna. EU-förordningarna kommer genom ett sådant tillkännagivande varken att införlivas med svensk rätt eller kungöras i Svensk författningssamling.²⁸

Som framgår av 15 § ska alltså regeringen i SFS tillkänna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU och beträffande vilka straffansvar gäller i Sverige. Detta innebär således inte att förordningarnas och straffbestämmelsens giltighet i Sverige är beroende av tillkännagivandet, utan att syftet enligt regeringen var och är att sprida informationen till en vidare krets.

Huruvida straffbarheten anses beroende av tillkännagivandet i detta fall framstår emellertid som i viss mån oklart i doktrinen, t.ex. har Petter Asp skrivit i *EU och straffrätten*, att 15 § lagen om vissa internationella sanktioner inte kan ligga till grund för straffansvar annat än i den mån de blivit tillkännagivna i SFS.

Som anförts ovan träder EU-förordningar i allmänhet i kraft samma dag som de har publicerats i EUT. Det innebär att det förflyter mycket kort tid mellan beslutet att anta en förordning och dess ikraftträdande. Sanktionslagens straffstadgande medför således att förbudet i EU-förordningarna är straffsanktionerade i Sverige från det att de träder i kraft.

Utifrån förarbetsuttalandena till den ursprungliga straffbestämmelsen i sanktionslagen (som sedermera förts över till nu gällande lag) framstår det som sannolikt att den särskilda konstruktionen med tillkännagivande valdes eftersom beslut om ekonomiska sanktioner ofta har en kort giltighetstid och att det därför finns särskilt goda skäl att öka överblickbarheten för den enskilde.²⁹

²⁷ Prop. 1994/95:97 s. 15 ff.

²⁸ Prop. 1994/95:97 s. 17.

²⁹ Se vidare Asp i *EU och straffrätten*. s. 266.

6.6 Lagstiftningsteknik 5: Straffbara gärningar anges i brottsbeskrivning

6.6.1 Inledning

Det vi kallar lagstiftningsteknik 5 avser tekniken att ange de straffbara gärningarna i en brottsbeskrivning (dvs. en beskrivning av brottet som sedermera ska speglas av en gärningsbeskrivning) som avser att täcka in hela det straffbara området.

I detta avsnitt behandlas även möjligheten att kombinera en brottsbeskrivning med utfyllnad utifrån, dvs. en kombination av brottsbeskrivning och blankettstraffbud.

6.6.2 Livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Straffbestämmelser

28 a § *Lydelse sedan 2019-01-01:* Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar livsmedel, eller märker, marknadsför eller presenterar livsmedel, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

2. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel, och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

3. brister när det gäller att märka, marknadsföra eller presentera livsmedel och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

4. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

5. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras eller kan komma att försvåras. Lag (2018:644).

29 § *Upphörde att gälla:* 2019-01-01 Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

29 § *Lydelse sedan 2019-01-01:* Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Livsmedelslagen innehåller med något undantag inte några materiella bestämmelser, utan lagens materiella innehåll finns i stället i de EU-bestämmelser lagen kompletteras. Vilka EU-bestämmelser som kompletteras av lagen ska tillkännas av regeringen (5 § livsmedelslagen).

Av specialmotiveringen³⁰ till 28 a § framgår att böter eller fängelse i högst två år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs i fem punkter. Paragrafen har samma tillämpningsområde som lagen, vilket enligt 3 § samma lag är *alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel*. Uttrycket ”stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan” definieras i artikel 3.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Vad som avses med livsmedel framgår av artikel 2 i samma förordning samt av 3 § andra stycket i livsmedelslagen. Av 28 a § framgår att ansvar kan aktualiseras både vid uppsåtligt och vid oaktsamt handlande.

I 29 § regleras vilka brott som enbart har böter i straffskalan. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på överträdelser som inte ska leda till ansvar enligt 28 a §.

Av bestämmelserna ovan framgår att produktion och hantering av livsmedel omfattas av EU:s regelverk på området och att regeringen tillkännager i SFS vilka grundförordningar som reglerar områdena. Av bestämmelserna framgår således att varje brott mot EU:s regelverk som avser skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de

³⁰ Prop. 2017/18:165 s. 80 ff.

EU-bestämmelser som kompletteras av lagen som inte är ringa, bestraffas med böter (29 § andra stycket). Bestämmelsen är emellertid som redan framgått tillämplig endast om gärningen inte redan är straffbar enligt 28 a §, dvs. även omfattar rekvisiten i de gärningsbeskrivningar som framgår av den bestämmelsen. Även punkterna 1–5 i 28 a § innefattar ett antal skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. När en gärning omfattar även de begränsande rekvisit som framgår av 28 a § innebär gärningen emellertid ett brott som kan leda till fängelse i högst två år om gärningen begås uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Motiven till den nuvarande utformningen av straffbestämmelserna

Av den straffbestämmelse (29 §) som gällde fram till den 1 januari 2019 framgick att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bröt mot vissa föreskrifter eller ett beslut som meddelats med stöd av inom lagen hänvisade bestämmelser eller inte fullgjorde vissa skyldigheter skulle dömas till böter. Vidare framgick att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bröt mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till böter. Från det straffbara området undantogs ringa överträdelse och sådana gärningar som är belagda med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 §).

Som redovisats närmare i avsnitt 4.5 konstaterade Högsta domstolen i NJA 2005 s. 33 att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndigheternas eller kommunernas föreskrifter. Med anledning av Högsta domstolens avgörande togs fängelse bort ur straffskalorna i samband med införandet av nu gällande livsmedelslag och lagen om foder och animaliska biprodukter. Straffbestämmelserna var till den 1 januari 2019 konstruerade som sådana blankettstraffbud som avsågs i Högsta domstolens dom.

Under år 2017 gjordes en översyn av sanktionssystemen i livsmedelslagen och lagen om animaliska biprodukter. Den utredning som hade som uppdrag att lämna förslag till nya straffbestämmelser (se promemorian Ds 2017:05) i livsmedelslagen och lagen om foder

och animaliska biprodukter föreslog en lagteknisk konstruktion med en heltäckande straffbestämmelse i lag med en gärningsbeskrivning för de överträdelser som bör kunna straffas med fängelse. Förslaget kom sedermera att föreslås av regeringen i propositionen 2017/18:165 och antas av riksdagen.

Regeringen konstaterade i propositionen 2017/18:165 (s. 33) att det finns flera möjliga sätt att utforma en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan på det aktuella området. Ett sätt var enligt regeringen att ange de straffbara gärningarna i en brottsbeskrivning som avser att täcka in hela det straffbara området, likt den lagstiftningsteknik som använts för flera av straffbestämmelserna i brottsbalken och även i olika specialstraffrättsliga lagar, t.ex. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Fördelarna med en brottsbeskrivning är enligt regeringen, att det framgår direkt av straffbestämmelsen vilken typ av agerande eller underlåtelse som är straffbar. När det omkringliggande regelverket är omfattande innebär det också att själva lagen inte tyngs av omfattande hänvisningar. En sådan konstruktion gör dessutom bestämmelsen mindre känslig för förändringar på andra håll i regelverket.

Mot att ange de straffbara gärningarna i en brottsbeskrivning kunde enligt regeringen anföras att regleringen riskerar att bli alltför vag och att det straffbara området således kan bli alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Enligt propositionen var det därför av största vikt att en brottsbeskrivning utformas så att den är klart avgränsad och tydlig.

Enligt promemorian (Ds 2017:05) omfattade de allvarliga överträdelser som kan bli aktuella på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter inte en större mängd ageranden än att det utifrån dessa i och för sig skulle vara möjligt att konstruera en inte alltför omfattande lista med bestämmelser om vilka brott som ska bestraffas med böter eller fängelse. Det finns dock, vilket också framhålls i promemorian, flera nackdelar med en sådan konstruktion. För att kunna komma åt straffvärda beteenden krävs att straffbestämmelserna kan tillämpas med viss flexibilitet utan att kraven på rättssäkerhet åsidosätts. Vid en uppräknig av straffbara överträdelser finns risk för att vissa typer av förfaranden faller utanför det straffbara området. Det är t.ex. inte rimligt att bara ett enstaka handlande som ger upphov till en allvarlig effekt kan straffas med fängelse, utan

att även ett handlande som innebär att det finns många små brister som tillsammans inneburit en risk för människors eller djurs liv eller hälsa kan straffas på ett adekvat sätt. I det sistnämnda fallet kan det vara så att varje enskild brist inte är så allvarlig att det bör kunna bli aktuellt med fängelse, men att förfarandet som helhet däremot kan ha inneburit så allvarliga konsekvenser att fängelse bör kunna aktualiseras. Vid en uppräknig riskerar man att den typen av förfaranden faller utanför det straffbara området. Vidare kan överträdelsernas karaktär komma att ändras över tid. Vid en tydligt utformad brottsbeskrivning som täcker in en stor variation av ageranden minskar risken att allvarliga överträdelser som man inte förutsett faller utanför bestämmelsen. Till detta kommer att en klar och tydlig brottsbeskrivning kan betraktas som mer lättbegriplig för den enskilde än alternativet att ha en lista med uppräknade överträdelser. Regelverket på områdena livsmedel och foder och animaliska biprodukter är omfattande och även om det finns en hänvisning i lagen till en handlingsregel är det inte självklart att detta framstår som tydligt för den enskilde. Med beaktande av de många gånger generellt avfattade EU-rättsliga reglerna på de här aktuella områdena är det inte heller självklart att en hänvisning är tydliggörande. Om det i stället är beskrivet i lagen vilka handlanden som omfattas ger i stället själva lagbestämmelsen den enskilde möjlighet att få insikt i vad som är straffbelagt.

Motsvarande bedömning gjordes avseende lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter som är uppbyggd på samma sätt som livsmedelslagen.

6.6.3 Brottsbeskrivning kombinerad med hänvisningar till andra författningar

En straffbestämmelse kan innehålla både en brottsbeskrivning med tillägg för gärningar som sätts i förhållande till ett hänvisat regelverk som fyller ut straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § första och andra stycket miljöbalken är konstruerad på det sättet. Bestämmelsen och lagstiftningsmotiven framgår närmare av avsnitt 6.5.2.

29 kap. 3 § För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som

innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,

2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

[...]

22. i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocidprodukt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012.

Valet av denna lagstiftningsteknik, dvs. att en brottsbeskrivning används i kombination med en uppräkningslista av straffbara överträdelse, beaktades även som alternativ i propositionen till 28 a § livsmedelslagen. Regeringen anförde då att flera av miljöbalkens straffbestämmelser består av en inledande gärningsbeskrivning som åtföljs av en uppräkningslista av artiklar i EU-förordningar. Med en sådan utformning uppnås enligt regeringen fördelarna med en heltäckande gärningsbeskrivning samtidigt som det också tydliggörs vilka överträdelse som i alla hänseenden är straffbara. Emellertid gör sig de nackdelar med en lista som beskrivits gällande även då en lista kombineras med en brottsbeskrivning. Regeringen ifrågasatte också om det finns behov av en uppräkningslista vid sidan av en gärningsbeskrivning som är klart och tydligt utformad.³¹

6.6.4 Straffbestämmelser med varierande grad av extern normutfyllnad

Som behandlats närmare i avsnitt 5.1.2 finns det inom rättsvetenskapen olika uppfattningar om var gränsen går mellan vad som kan betraktas som en fullständig brottsbeskrivning jämfört med en straffbestämmelse vars utfyllnadsnormer i så stor omfattning måste hämtas på annat håll, att bestämmelsen ska betraktas som ett blankett-

³¹ Prop. 2017/18:165. s. 34.

straffbud. Att klassificera alla dessa mellan- eller blandvarianter är varken enkelt eller okontroversiellt. De exempel som följer nedan visar på den spännvidd av variationer som har utvecklats under lång tid. Huruvida en straffbestämmelse är tänkt att behandlas som fullständig brottsbeskrivning eller blankettstraffbud och huruvida det bör uppställas krav på subjektiv täckning även i förhållande till de bakomliggande normernas existens och innehåll framgår sällan av bestämmelsernas förarbeten, utan frågan utreds i stället först när ett mål ska avgöras i domstol.

Straffbestämmelserna nedan är både sådana som kräver normutfyllnad av normer från EU-rätten och sådana som är avhängiga rent inhemsk normbildning. Vissa av exemplen är hänvisningsnormer i svensk författning som både implicit och explicit hänvisar till normer som hämtas på annat håll än i själva bestämmelsen. Sådana hänvisningsnormer kan t.ex. innehålla hänvisningar till ”vad som gäller för uppgiften”, ”de övriga uppgifter som Skatteverket behöver” och vad som typiskt sett är ägnat att utsätta någon för ”andras missaktning”. Bestämmelserna har gemensamt att den som tillämpar dem måste söka svaren i andra regelverk än själva straffbestämmelsen och att dessa regelverk inte framgår uttryckligen av straffbestämmelsen. Bestämmelserna i skatteförfarandelagen, som innehåller en blandning av mer eller mindre slutna, uttryckligt angivna och normgivningsexterna dynamiska hänvisningar i kombination med en helt öppen bestämmelse, anger vad en person måste göra för att undgå skattetillägg. Slutligen framgår ett exempel från lagen om straff för smuggling, som är exempel på en lagstiftningsteknik som endast anger vilket *rättsområde* som reglerar de handlingsnormer som ska följas. Straffbestämmelsen i smugglingslagen sanktionerar således, likt skatteförfarandelagen, inte själva handlingsnormen, utan att bryta mot den. Handlingsnormen kan i sin tur sedan vara sådan att den anses omfatta också områden där EU har normgivningskompetens, t.ex. vissa av EU:s bestämmelser som tullar.

Genom att analysera nedan återgivna bestämmelser, lagförarbeten och hur bestämmelserna har kommenterats i praxis, ökar förståelsen för var gränserna går för normgivningsexterna hänvisningar ur ett legalitetsperspektiv. Jämförelser mellan bestämmelser som hänvisar explicit till EU-bestämmelser och bestämmelser som implicit eller inte alls hänvisar till EU-bestämmelser, kan visa vilken bety-

delse det har för bestämmelsens utformning om den hänvisade normen finns i en EU-bestämmelse eller framgår av svensk författning.

Subventionsmissbruk

BrB 9 kap. 3 b §

Den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, döms för subventionsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Skyddet av EU:s finansiella intressen har varit en prioriterad fråga för medlemsstaterna sedan 1960-talet. Ett genombrott i frågan om åtgärder till skydd för de finansiella intressena kom genom EU-domstolens avgörande i mål C-68/88³². I avgörandet slog domstolen fast att medlemsstaterna är skyldiga att skydda de gemensamma finansiella intressena på samma sätt som de skyddar egna allmänna medel. Påföljderna för sådana oegentligheter skulle enligt domstolen vara effektiva, proportionella och avskräckande. Avgörandet avspeglas numera i artikel 325 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Den 26 juli 1995 antogs en konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen). Syftet med konventionen var att säkerställa överensstämmelse i fråga om medlemsstaternas straffrättsliga skydd mot bedrägerier som riktade sig mot unionens finansiella intressen.³³ Sveriges genomförande av bedrägerikonventionen och tilläggsprotokollen föranledde vissa författningsändringar, bl.a. införande av subventionsmissbruksbrottet.

Av propositionen som föregick införandet av bestämmelsen om subventionsmissbruk, prop. 1998/99:32, framgår följande.

Bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till situationer där ett bidrag eller en förmån beviljats i enlighet med gällande regelverk. För straffrättsligt ansvar ställs i paragrafen upp ytterligare förutsättningar. Den första förutsättningen är att bidraget eller förmånen ska användas eller utnyttjas i strid med de föreskrifter eller

³² Kommissionen mot Grekland, C-68/88, EU:C: 1989:339, punkt 24.

³³ Ds 2018:34 s. 17 f.

villkor som gäller för mottagaren. Föreskrifterna kan antingen ha utfärdats på unionsnivå t.ex. i en förordning eller på nationell nivå. De villkor som ställs upp för användandet av bidraget eller förmånen framgår av beslutet om beviljandet av bidraget eller förmånen. Straffansvar kan utkrävas endast för *uppsåtliga gärningar*. Gärningsmannen ska således ha *kännedom om de föreskrifter eller villkor som gäller för bidraget eller förmånen*. Likaså krävs att gärningsmannen inser att bidraget eller förmånen används eller utnyttjas felaktigt. Hans uppsåt ska också omfatta att det som missbrukats helt eller delvis utgjorts av EU-medel. Samtliga omständigheter ska vara täckta av gärningsmannens uppsåt.³⁴

Skattebrott

2 § Den som på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklARATION, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan döms för skattebrott till fängelse i högst två år.

Skattebrottet är en normgivningsextern straffbestämmelse på det sättet att rekvisitet ”oriktig uppgift” måste tolkas utifrån de materiella bestämmelserna i skatte- och avgiftsförfattningarna. Det finns således inte någon definition i skattebrottslagen av detta uttryck. Innebörden bestäms i stället med ledning av bestämmelserna i den skatteförfattning som i det enskilda fallet reglerar skattskyldigheten. Ett förtigande av en omständighet kan i vissa fall vara att jämföra med ett oriktigt uppgiftslämnande.³⁵

Att förhållandevis komplicerade skatterättsliga bedömningar kan avgöra huruvida en uppgift ska anses som ”oriktig” framgår bl.a. av svårigheten att bedöma de skatterättsliga effekterna av s.k. karusellbedrägerier³⁶. Huruvida *en i och för sig korrekt uppgift om ingående mervärdesskatt* skulle anses utgöra en oriktig uppgift i skattebrottslagens mening, p.g.a. kännedom om ett bakomliggande mervärdesskattebedrägeri skulle innebära en tämligen långtgående utvidgning

³⁴ Prop. 1998/99:32 s. 90 f.

³⁵ Prop. 1995/96:170 s. 61 och Högsta domstolens avgörande av den 21 september 2018 i mål nr B 5042-17.

³⁶ En form av mervärdesskattebedrägeri. för en närmare genomgång av själva brottet, se Ds 2018:34 s. 36 ff.

av uttrycket *oriktig uppgift*. Sedan frågan vid prövning i hovrätten delat hovrättens ledamöter i två motsatta uppfattningar, meddelade Högsta domstolen prövningstillstånd i frågan om en företrädare genom att yrka avdrag för ingående mervärdesskatt ska anses ha lämnat oriktig uppgift i den mening som avses i skattebrottslagen (1971:69). Högsta domstolen besvarades frågan jakande, dvs. att de yrkade avdragen under dessa omständigheter skulle ses som att oriktiga uppgifter hade lämnats.³⁷

26 kap.

- 18 § En skattedeklaration ska innehålla
1. nödvändiga identifikationsuppgifter,
 2. uppgift om den redovisningsperiod som redovisning lämnas för, och
 3. de ytterligare uppgifter som *Skatteverket behöver för att kunna beräkna och kontrollera skatten och avgifterna.*

31 kap.

- 2 § En inkomstdeklaration ska innehålla
1. nödvändiga identifikationsuppgifter,
[...]
 5. *de uppgifter som behövs* för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken, samt
 6. *de uppgifter som behövs* för att avgöra om en begränsat skattskyldig uppfyller kraven för att få allmänna avdrag enligt 62 kap. 5–8 §§ eller grundavdrag enligt 63 kap. inkomstskattelagen.
- 3 § Den som är deklARATIONSSKYLDIG ska också lämna *de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna fatta riktiga beslut om slutlig skatt och beslut om pensionsgrundande inkomst.*

³⁷ Högsta domstolens dom av den 21 september 2018 i mål nr B 5042-17 (Överklagande av Svea hovrätts dom av den 20 oktober 2017 i mål nr B 7148-1).

49 kap.

4 § Skattetillägg ska tas ut av den som på något annat sätt än muntligen

1. under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning, eller

2. har lämnat en oriktig uppgift i ett mål om egen beskattning.

Skattetillägg enligt första stycket 2 får dock tas ut bara om uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.

5 § En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att

1. en lämnad uppgift är *felaktig*, eller

2. en uppgift som ska lämnas till ledning för beskattningen har *ute-lämnats*.

Syftet med skattetillägg är att förmå den uppgiftsskyldige att i t.ex. en deklARATION lämna tillräckligt med uppgifter för att Skatteverket ska kunna fatta riktiga beskattningsbeslut. Vilka uppgifter som ska lämnas i en deklARATION framgår av 31 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, när det gäller inkomstdeklARATIONER och av 26 kap. SFL när det gäller skattedeklARATIONER. Förutom de mer specifika bestämmelser om innehållet i en inkomstdeklARATION som finns i 31 kap. SFL finns också en bestämmelse om att den som är deklARATIONSSKYLDIG ska lämna *de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna fatta riktiga beslut* (31 kap. 3 § SFL). Motsvarande bestämmelse när det gäller skattedeklARATIONER finns i 26 kap. 18 § 3 SFL. Av denna bestämmelse framgår att en skattedeklARATION ska innehålla *de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna beräkna och kontrollera skatten och avgifterna*.

Bestämmelserna i 26 kap. 18 § 3 och 31 kap. 3 § SFL är av central betydelse. En deklARATIONSSKYLDIG person som inte lämnar en uppgift som behövs för att Skatteverket ska kunna fatta ett riktigt beslut *anses ha lämnat en oriktig uppgift* och riskerar därmed att få betala skattetillägg.³⁸ Skattetillägg har straffrättslig karaktär, vilket framgår av flera rättsfall från såväl Europadomstolen som från Högsta förvaltningsdomstolen och HD (se bl.a. NJA 2014 s. 377).

Som utgångspunkt anses det inte som en oriktig uppgift att den skattskyldige i en ingiven handling framställer ett yrkande som enligt gällande normer inte leder till den skattemässiga följd som den skattskyldige föreställer sig. En förutsättning för att ett sådant oriktigt yrkande inte ska ses som en oriktig uppgift är att de objektiva omständigheter som yrkandet grundar sig på är fullständigt och

³⁸ Se t.ex. prop. 2010/11:165 del 2 s. 817.

riktigt redovisade. Även oriktiga yrkanden kan vara att bedöma som oriktiga uppgifter om grunderna för yrkandet anges på ett missvisande sätt, genom en oriktig eller ofullständig redogörelse för bakomliggande sakförhållanden. Om ett oriktigt yrkande framställs utan någon närmare redogörelse för de förhållandena, är det fråga om en oriktig uppgift i de fall då yrkandet, typiskt sett, medför ett påstående i sak och det påståendet saknar verklighetsunderlag.³⁹

Lagrådet yttrade⁴⁰ sig i lagstiftningsarbetet som resulterade i lag (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter (som sedermera ersattes av skatteförfarandelagen genom SFS 2011:1244). Lagrådet ansåg att frågan kan ställas om den lagtext som de avsedda verkställighetsföreskrifterna ska ”fylla ut”, nämligen ”de uppgifter som behövs för taxeringen”, verkligen har den *konkretionsgrad* som tillåter att verkställighetsföreskrifter meddelas i anslutning till den. Lagrådet uppgav att även om rådet kunde ha förståelse för svårigheten att i lag närmare ange vilka uppgifter som ska lämnas i en självdeklaration för näringsverksamhet, ansåg rådet att dåvarande mera specifika lagreglering av uppgiftsskyldigheten var en säkrare grund för verkställighetsföreskrifter än den som det remitterade förslaget innehöll. Lagrådet förordade därför att dåvarande bestämmelse skulle föras över till den nya lagen. I detta sammanhang kan noteras att exemplifieringen i lag (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, som sedan fördes över till skatteförfarandelagen, hade införts efter Lagrådets dåvarande ifrågasättande i det lagstiftningsärendet om lagtexten i 3 kap. 5 § första stycket LSK – ”de uppgifter som behövs för taxeringen” – hade den *konkretionsgrad* som tillåter att verkställighetsföreskrifter meddelas i anslutning till dem (prop. 2001/02:25 s. 336 f.).

Tjänstefel

20 kap. 1 § första stycket (tjänstefel)

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet *åsidosätter vad som gäller för uppgiften* skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen

³⁹ Högsta domstolens dom av den 21 september 2018 i mål nr B 5042-1 med vidare hänvisningar till prop. 1971:10 s. 247, prop. 2002/03:106 s. 116, prop. 2010/11:165 s. 944 f. och RÅ 1981 1:25.

⁴⁰ Lagrådsyttrande av den 15 juni 2001, se prop. 2001/02:25 s. 337.

med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Som anförts i avsnitt 5.1.2 framgår det inte klart var gränsen går för vilken typ av straffstadganden som är att anse som blankettstraffbud.

Straffbestämmelsen om tjänstefel hänvisar till bestämmelser som kan finnas i annan form än lag. I bestämmelsen straffbeläggs nämligen att uppsåtliga eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätta vad som gäller för en uppgift. Bestämmelsen är ett av flera exempel som visar att någon skarp gräns mellan blankettstraffbud och andra straffbud som sanktionerar överträdelser av regler på andra håll än i den författningen kan vara svår att dra.

Straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB behandlades i Högsta domstolens avgörande NJA 2008 s. 567. Den fråga som behandlades i målet var om tjänstefelsbestämmelsen med sin hänvisning till ”vad som gäller för uppgiften”, uppfyller RF:s principiella krav på att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen. Eftersom uttrycket inte preciseras närmare i författningstexten kan bestämmelsen behöva fyllas ut av andra normer än lag. Högsta domstolen kom emellertid fram till att tjänstefelsbestämmelsen innehåller en *fullständig beskrivning av den straffbelagda gärningen*. Enligt HD kan de utfyllande normer som finns i bl.a. myndighetsföreskrifter ges betydelse vid prövningen, men de utgör inte en del av själva brottsbeskrivningen. HD ansåg alltså att bestämmelsen om tjänstefel inte utgör ett otillåtet blankettstraffbud. HD anförde bl.a. följande:

Lagbestämmelsen innehåller en beskrivning av den straffbelagda gärningen och framstår i den meningen som i och för sig fullständig. Att olika normer och påbudna handlingsmönster får vägas in i bedömningen om en viss handling eller underlåtenhet strider mot vad som gäller för uppgiften och därigenom indirekt kan påverka straffansvaret innebär inte att den straffbelagda gärningen beskrivs i andra rättsregler än lagbestämmelsen. Med andra ord utgör de olika utfyllande normer som kan ges betydelse vid prövningen inte en del av själva brottsbeskrivningen i straffbestämmelsen. Det kan därmed inte ur RF härledas ett krav på att alla utfyllande normer av detta slag skall vara beslutade i den ordning som förutsätts vid straffbestämmelser med fängelse i straffskalan.

HD:s avgörande har därefter kommenterats i olika sammanhang, bl.a. av Lagrådet i lagstiftningsarbetet om vissa åtgärder mot illegala vapen (se prop. 2011/12:109 s. 70 ff.). I detta yttrande betonade Lagrådet (a. prop. s. 73) att HD vare sig i NJA 2005 s. 33 eller i senare avgöranden har gjort gällande att det skulle gälla något absolut förbud mot att blankettstraffbud med fängelse i straffskalan utfylls av normer från annat håll. Som ett tydligt exempel på ett fall när ett sådant förbud inte gäller hänvisade Lagrådet till 2008 års fall om tjänstefel. Enligt Lagrådet torde HD:s uttalande i detta avgörande – om att de olika utfyllande normer som kunde ges betydelse vid prövningen i det aktuella fallet inte var en del av själva brottsbeskrivningen – få ses som en precisering av uttryckssättet i 2005 års fall där RF:s förbud angavs avse utfyllnad ”på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter”.

Ett annat exempel som bygger på samma lagstiftningsteknik är 20 kap. 3 § brottsbalken om *brott mot tystnadsplikt*, som straffbelägger att röja någon uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Brott mot tystnadsplikt kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Ytterligare ett exempel på en straffbestämmelse som bygger på normer som bestäms på annat håll än i straffbestämmelsen är förtalsbrottet i 5 kap. 1 § brottsbalken. Förtal innebär att utpeka någon såsom *brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt* eller *eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning*. Straffet för förtal är böter. Utgångspunkten för bedömandet av en persons anseende är den sociala värderingen på dennes ort och inom den egna samhällsgruppen eller personkretsen. Den som utan tvingande skäl äventyrar sin nästas heder och ära får finna sig i att bli dömd för förtal.⁴¹ Även för föregångaren till förtalsbestämmelsen (*smädelse*) krävdes att någon tillskrevs handling som kunde leda till att denne utsätts för andras missaktning för att en handling ska vara kriminaliserad. Huruvida så var fallet berodde på normer för vad som anses vara godtagbart handlande, vilka återfinns både i rättsliga och moraliska regler utan direkt hänvisning. Tillämpningens avhängighet av utanförstående normer ges då en implicit utformning; brottsbeskrivningarna formuleras utan att dylika normer framhävs. Bestämmel-

⁴¹ Brottsbalken, kommentar till 5 kap. 1 §, Zeteo 30 november 2018.

serna kan alltså sägas ha en ”formellt fullständig utformning och det faktiska behovet av kunskap om utanförstående normer konkretiseras först i samband med rättstillämpning”.⁴²

Lagen (2000:1225) om straff för smuggling innehåller inte några direkta hänvisningar till EU-rätten. Bestämmelser om handelsavtal, begränsningar och tullar på handel med varor som härrör från länder utanför EU omfattas emellertid av EU:s normgivningskompetens. Genom rättsfallet refererat i NJA 2007 s. 227 utgör smugglingslagen exempel på hur lagstiftningar som inte uttryckligen hänvisar till EU-rätten kan omfattas när det område som regleras i bestämmelsen omfattas av EU:s normgivningskompetens (som i detta fall frågor om tullar och handelsavtal). Högsta domstolen kom i avgörandet fram till att straffbestämmelsen i 8 § smugglingslagen om ”tull, annan skatt eller avgift” är tillämplig även i fråga om en i rådets förordning (EG) 1470/2001 föreskriven antidumpningstull. Skyldigheten att informera sig om de utfyllande normerna, dvs. gällande rätt enligt bestämmelsen, avsåg således inte bara svenska bestämmelser, utan omfattar även de EU-rättsliga bestämmelserna enligt nämnda förordning.

6.7 Internationell utblick – sanktionsbestämmelser i urval av EU:s medlemsstater

6.7.1 Finland

Den finska strafflagen kriminaliserar vissa särskilt angivna gärningar, bl.a. att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet i betydande omfattning fiska i strid med lagen om fiske – som i sin tur är uttryckligen subsidiär i förhållande till Europeiska unionens lagstiftning om den gemensamma fiskeripolitiken – eller i strid med vad som i *allmän eller särskild föreskrift* bestäms om fredning av fisk och kräfta, fångstredskap, bedrivande av fångst, fångstförbud, fångstbegränsning eller om minimimått för fisk eller kräfta. Straffet för *fiskebrott* är böter eller fängelse i högst två år (48 a kap. 2 § strafflagen).

Genom att straffbestämmelsen hänvisar till överträdelser av sådant som framgår i *allmän eller särskild föreskrift* inom vissa områden, bl.a. fredning av fisk, får straffbestämmelsen kategoriseras

⁴² Frände 1989 s. 246 f. även hänvisad till i bl.a. Petter Asp, EU och straffrätten s. 255.

som teknik 2 enligt systemet ovan; öppen och dynamisk hänvisning med vissa begränsande rekvisit som ger bestämmelsen en ram.

Utöver det straffrättsliga förfarandet har Finland ett omfattande system med överträdelse- och påföljdsavgifter. Enligt 7 kap. 49 och 51 §§ lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken, kan Landsbygdsverket påföra *överträdelseavgift* för ett antal (49 punkter) särskilt angivna gärningar/underlåtelser att följa särskilt angivna EU-bestämmelser, som t.ex. att underlåta att iakttä bestämmelserna om fiskefartygs märkning eller handlingar i artikel 6 eller 7 i kommissionens kontrollförordning. Vad som avses med kommissionens kontrollförordning definieras tillsammans med ett antal andra EU-rättsakter i samma lag (Lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken). Ingen av de särskilt angivna EU-rättsakterna anges i viss lydelse eller som antagen vid visst datum.

Landsbygdsverket har på motsvarande sätt därutöver möjlighet att påföra *påföljdsavgift* för allvarliga överträdelser av andra särskilt angivna EU-bestämmelser.

Enligt 7 kap. 57 § lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken, framgår att fastän en gärning eller försummelse som avses i 49 eller 51 §§ kan bedömas uppfylla de rekvisit för brott som avses i strafflagen eller i någon annan lag, får eftergift ske i fråga om anmälan, förundersökning, åtal eller straff, om en överträdelseavgift eller påföljdsavgift prövas vara en tillräcklig påföljd. Vid bedömningen av ärendet beaktas hur skadlig eller allvarlig gärningen eller försummelsen varit, om den upprepats, den vinning som erhållits genom gärningen eller försummelsen, storleken på den förväntade överträdelseavgiften eller påföljdsavgiften samt det straff som förväntas för brottet och andra konsekvenser för den som ansvarar för gärningen eller försummelsen.

För en gärning som avses i 49 eller 51 § kan åtal inte väckas och dom inte meddelas, om samma person redan har påförts en överträdelseavgift eller en påföljdsavgift i samma ärende.

Av finska regeringens proposition RP 107/2014 rd för lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (lag 1188/2014), framgår bl.a. att Finland tog bort en tredje punkt i 48 kap. 2 § strafflagen som uttryckligen hänvisade till utförandet av vissa gärningar i strid med EU:s förordningar om den

gemensamma fiskeripolitiken. Den borttagna bestämmelsen (tredje punkten) hade följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

[...]

3) fiskar med fiskeredskap eller fiskemetoder som är förbjudna eller under sådan tid fiske är förbjudet enligt de förordningar om Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik som utfärdats med stöd av artikel 37 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller enligt sådana beslut eller bestämmelser som meddelats med stöd av förordningarna, eller

[...]

Av nämnda proposition⁴³ (s. 10) framgår att fastän den lagstiftning som gäller unionens gemensamma fiskeripolitik har antagits genom förordningar, som är direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna, behöver medlemsstaterna likväl i de flesta fall nationellt utfärda bestämmelser som kompletterar förordningarna. De nationella grundlagarna avgör på vilken nivå de bestämmelser som behövs ska utfärdas. I propositionen konstateras vidare (s. 17), att de gärningar som definieras i 48 a kap. 2 § 3 punkten i strafflagen är desamma som de som i rådets IUU-förordning anges vara allvarliga överträdelser. I propositionen konstateras därefter (s. 56) att de gärningsbeskrivningar som motsvarar de brott som avses i 3 punkten i stället ska vara straffbara som *allvarliga överträdelser* vid ett administrativt förfarande i 51 § i den föreslagna lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. När *ne bis in idem*-regeln ska iakttas underlättas detta avsevärt, om det inte är möjligt att välja mellan alternativa straffpåföljder för samma gärningar. Det blir även enligt propositionen svårt att garantera likabehandling av aktörerna, om påföljdsförfarandet kan väljas fritt.

Sammanfattningsvis ströks brott som specifikt utgjorde gärningar som stred mot EU:s fiskeripolitik ur strafflagens 48 a kap. 2 §. I enlighet med lagen om fiske 3 § tillämpas i första hand Europeiska unionens lagstiftning om den gemensamma fiskeripolitiken eller den nationella lagstiftning som genomför den eller av en överenskom-

⁴³ Målet med propositionen var att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt med beaktande av Europeiska unionens förpliktelser som följer av medlemskapet och bestämmelserna i grundlagen nationellt genomföra den lagstiftning som gäller tillsynen över Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik och påföljderna och i synnerhet rådets och kommissionens IUU- och kontrollförordningar.

melse med en främmande stat och därefter bestämmelserna i fiskelagen. Administrativa sanktionsavgifter har således förtur vid sanktionering av professionella aktörers överträdelser och eftersom dubbla straff inte kan dömas ut (EU-påföljdslagens 57 §) för överträdelser av EU:s bestämmelser, är strafflagen eller lagen om fiske mera sällan tillämpliga för det kommersiella fisket. För att ett straffrättslig förfarande ska bli aktuellt krävs att aktören uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har fiskat i betydande omfattning i strid med gällande regelverk.

Enligt uppgift från finska Jord- och skogsbruksministeriet kan överträdelse- och påföljdsavgifterna vara mycket högre än de bötesstraff som utdöms med stöd av lagen om fiske eller strafflagen.

6.7.2 Danmark

Det danska sanktionssystemet på fiskeområdet består av både straffrättsliga och administrativa sanktioner⁴⁴. De straffrättsliga sanktionerna utgörs av böter och/eller förverkande. De administrativa sanktionerna består av bl.a. administrativa böter som utfärdas i form av ett föreläggande som den misstänkte ska godkänna. Om ett sådant godkännande inte sker, ska saken prövas straffrättsligt.

Enligt 10 § fiskeriloven kan Miljö- och livsmedelsministern fastställa reglerna och föreskriva de åtgärder som är nödvändiga för att följa EU:s direktiv för fiske och fiskodling. Ministern kan också fastställa de regler och genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att följa EU:s förordningar inom fiske och fiskodling. Ministern har möjlighet att delegera till en myndighet att besluta om sådana regler, med detta ska i så fall beslutas i särskild ordning. På fiskeriområdet är det för närvarande ministern själv som undertecknar sådana bestämmelser.

Av 130 § fiskeloven framgår att *om inte högre straff föreskrivs i annan lag*, ska den straffas med böter som (bl.a.):

- bryter mot eller försöker bryta mot *de förordningar och beslut som avses i 10 §*. (dvs. bland annat Den Europæiske Unions förordningar inden for fiskeri og fiskeopdræt.)

⁴⁴ Administrativa sanktionsavgifter utfärdas av Miljø- og Fødevareministeriet, Fødevarestyrelsen.

- överlämnar eller försöker överlämna oriktiga eller vilseledande uppgifter eller döljer eller försöker att dölja uppgifter som ska tillhandahållas enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag *eller de förordningar och beslut som avses i 10 §*.
- underlåter att överlämna den dokumentation och uppgifter som ska överlämnas enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag *eller de förordningar och beslut som avses i 10 §*.
- Straffbestämmelsen i den danska fiskelagen liknar, med sina hänvisningar till *Den Europeiske Unions forordninger inden for fiskeri og fiskeopdræt* och begränsningar till vissa typer av handlingar, den allmänt formulerade bestämmelsen om överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom vissa typer av handlingar som framgår av 40 § fiskelagen. I denna del är straffbestämmelsen öppen och dynamisk, dvs. lagstiftningsteknik 2 enligt systemet ovan.

De danska bestämmelserna kriminaliserar även gärningar på försöksstadiet, dvs. gärningar som innebär att någon försöker bryta mot de förordningar och beslut som avses i 10 §, alltså även EU:s förordningar. Dansk lag anger också uttryckligen att det är kriminaliserat att överlämna eller försöka överlämna oriktiga eller vilseledande uppgifter samt att dölja eller försöka att dölja uppgifter som ska tillhandahållas enligt bl.a. EU:s förordningar samt att underlåta att överlämna den dokumentation och uppgifter som ska överlämnas enligt samma förordningar.

Reaktionen på gärningar som innebär överträdelse av EU:s förordningar på fiskeriområdet, som omfattas av 130 § fiskeriloven, är begränsat till *bötesstraff*. Eftersom fiskeriloven är subsidiär i förhållande till annan dansk lag med strängare straff kan brott mot EU:s förordningar emellertid leda till fängelsestraff om de samtidigt utgör brott mot annan strafflagstiftning som framgår av t.ex. *straffeloven*. Så kan vara fallet om gärningen exempelvis sker med våld (*vold*) eller även utgör *svig*, dvs. att handlingen har begåtts genom bedrägliga gärningar.

Gärningar som uteslutande utgör överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. inte innebär brott även enligt annan strafflagstiftning, kan i Danmark således inte leda

till strängare sanktioner än administrativa sanktionsavgifter eller straffrättsligt utdömda böter.

6.7.3 Tyskland

Tysk rätt innefattar möjlighet att sanktionera överträdelser av EU:s fiskeribestämmelser med både administrativa sanktionsavgifter och genom straffrättsliga förfaranden.

Tyska straffbestämmelser för brott mot fiskerirätten möjliggör utdömande av straff både för ringa brott (*Ordnungswidrigkeiten*) och för ”regelrätta” brott (*Straftatbestände*). Regler för straff vid brott mot EU-rätten återfinns i fiskelagen om havsvattensfiske – Act regulating sea fisheries and implementing European Union fisheries legislation (*Sea Fisheries Act – SeeFischG*⁴⁵) – med bötesbelopp i bötesförordningen för havsfiske. Syftet med lagen är att fastställa regler för havsfiske utifrån EU:s rättsakter om havsfiske och skyddet av fiskbestånden, bevarande av de biologiska resurserna i havet och EU:s övervakningssystem eller strukturpolitik för fiskesektorn (EU:s fiskerilagstiftning), med särskilt avseende på IUU-förordningen⁴⁶ och kontrollförordningen⁴⁷ samt EU-rättsakter som antagits utifrån dessa regelverk. I lagen anges att EU:s rättsakter ska gälla i deras *ändrade* lydelse (lagens sektion 1 a–c), vilket motsvarar en typ av dynamiska hänvisningar.

I lagen anges i sektion 18 att överträdelser av ett antal hänvisade bestämmelser i samma lag, som i sin tur anger vissa skyldigheter med hänvisningar till *rättsakter och beslut som fattats av EU*, ska sanktioneras med administrativa sanktionsavgifter. Om vissa av dessa överträdelser (som anges särskilt i sektion 19) dessutom sker i *vin-*

⁴⁵ Sea Fisheries Act in the version promulgated on 06 July 1998 (Federal Law Gazette I p. 1791), last amended by Article 1 of the Act of 23 December 2016 (Federal Law Gazette I p. 3188). I översättning av tyska jordbruksdepartementet.

⁴⁶ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

⁴⁷ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

ningssyfte, kommersiellt eller upprepas, ska de i stället hanteras straffrättsligt och kan då leda till böter eller fängelse i högst ett år.

7 Överväganden och slutsatser

7.1 Allmänna överväganden

7.1.1 Att utvärdera olika lagstiftningstekniker

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska väga för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker för att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar samt föreslå en eller flera tekniker som skulle kunna användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser.

EU:s förordningar befinner sig inte på en lägre konstitutionell nivå än svensk lag. Konstruktionen med blankettstraffbud som fylls ut av just EU-bestämmelser har därför i sig inte några särskilda rättsföljder.¹ Kriminalisering genom blankettstraffbud för emellertid med sig ett antal andra konsekvenser som behöver analyseras och beaktas innan lagstiftningstekniken väljs som sanktionsform.

7.1.2 Vad avses här med effektivitet?

För att avväga för- och nackdelar med olika kriminaliseringstekniker måste först bedömas vad som är just för- och nackdelar, vilket i sin tur är förbundet med de överväganden som görs vid beslut om att kriminalisera vissa handlingar. Bland annat bör beaktas huruvida det finns ett motsatsförhållande mellan *effektivitet* och *legalitet* eller *förutsebarhet* och vilka lagstiftningstekniker som i så fall minimerar förlust i rättssäkerhet vid ökad effektivitet. Vad som utgör en effektiv straffbestämmelse är emellertid inte definierat en gång för alla och svaret kan dessutom variera beroende på i vilket sammanhang frågan ställs.

¹ Se närmare om detta i NJA 2007 s. 227 som beskrivs närmare i avsnitt 4.4.4 och 4.5.

Som framgår av avsnitt 3.1 och 3.3 är EU:s medlemsstater skyldiga att se till att det finns nationella bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få *effektivt genomslag*. Straffbestämmelsen ska innebära att medlemsstaten får ökade möjligheter att stävja och ingripa mot oönskade beteenden på det sätt som är mest resurseffektivt och samtidigt ger bäst eller i vart fall tillräckligt genomslag. Straffbestämmelsen ska omfatta alla de beteenden som lagstiftaren haft för avsikt att kriminalisera. För att vara effektiv bör i många fall straffbestämmelsen även vara *flexibel* i meningen att den inte behöver ändras varje gång utfyllnadsnormerna, i dessa fall EU:s förordningar, förändras. Straffbestämmelsen får samtidigt inte vara alltför vag och otydlig i förhållande till de rätts-säkerhetsprinciper som omfattas av legalitetsprincipen och ska ge tillräcklig förutsebarhet för den enskilde som har för avsikt att avhålla sig från att beträda det straffbara området. En alltför vagt formulerad straffbestämmelse kan även leda till att bestämmelsen helt enkelt inte har den preventiva effekt som avsetts eller inte tillämpas av rättsväsendet av legalitetsskäl, alternativt att domstolarna kan komma att ställa krav på subjektiv täckning även i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll. Straffbestämmelsen är i sådana händelser i praktiken inte effektiv. Å andra sidan kan en straffbestämmelse som är alltför detaljerat utformad med exakta statiska hänvisningar till EU-bestämmelser bli alltför omfattande och oöverskådlig för det fall utfyllnadsnormerna är många och omfattande eller komplexa, vilket i sin tur innebär att en sådan bestämmelse inte bidrar till ökad förståelse för den enskilde och inte heller någon närmare brotts-avhållande verkan.

En straffbestämmelses effektivitet kan således mätas på flera olika sätt. När en straffbestämmelses effektivitet diskuteras i detta avsnitt avses fortsättningsvis att den som företar en straffbelagd gärning i viss högre grad kan upptäckas och lagföras samt att straffbestämmelsen ska förväntas påverka frekvensen av aktuell gärningstyp negativt.

7.1.3 Är blankettstraffbud en lämplig lagstiftningsteknik?

Utredningen har strävat efter att utröna om det finns och är ändamålsenligt att tillämpa *en* lagstiftningsteknik för överträdelse av alla former av EU-förordningar och, om så inte är fallet, skapa ett system med lagstiftningstekniker som ska vara till hjälp i framtida lagstiftningsärenden.

En förutsättning för att föreslå en teknik eller ett system av tekniker i enlighet med utredningens ambition, är att först förstå och värdera kritiken mot blankettstraffbuden i förhållande till bl.a. svensk grundlag.

En förenklad princip för fördelningen av kompetens kan sägas vara, att de för medborgarna mest betydelsefulla och betungande reglerna ska beslutas genom lag, särskilt de som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, vilket till stor del hamnar inom det som brukar kallas det *obligatoriska lagområdet* där riksdagen har exklusiv kompetens att besluta om föreskrifter.

Som framgår av avsnitt 6.6.4 är öppet formulerade straffbestämmelser med normgivningsexternt innehåll inte unikt för straffbestämmelser med koppling till EU-förordningar. Straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt sanktionerar exempelvis överträdelse av tystnadsplikt enligt vilken författning som helst. Tystnadsplikten följer emellertid med regelverk på annat håll som innehåller bestämmelser om begränsningar om vad en person får avslöja, medan flera andra brott i brottsbalken bygger på normer och regler som inte är fullt lika tydligt avgränsade till annan författning, utan även kan fyllas av samhällets normer.² Se beträffande sådana brott t.ex. vad som har skrivits om tjänstefelsbrott och ärekränkingsbrott i avsnitt 6.6.4.

Öppet formulerade straffbestämmelser har kritiserats för att det kan bli oklart på vilken normgivningsnivå straffbestämmelsen egentligen formuleras, dvs. huruvida det är riksdagen som bestämmer vad som blir brottsligt eller om det blir upp till den myndighet som formulerar de utfyllnadsnormer som straffsanktioneras. När alltför liten del ligger inom riksdagens kontroll och innehållet i väsentliga delar utformas av en förvaltningsmyndighet kan straffbestämmelsen ”underkännas”, dvs. riskera att inte tillämpas med anledning av HD:s uttalanden i NJA 2005 s. 33. I detta avgörande uttalade HD att även

² Se närmare om just detta brott i Göran Regner, Lagprövning och blankettstraffstadganden – Några HD-fall, i Festskrift till Rune Lavin s. 235 ff.

rekvisiten för det straffbelagda handlandet ingår i det som i princip ska regleras i lag om fängelse kan bestämmas som påföljd. Denna normgivningsproblematik hindrar emellertid inte blankettstraffbud från att tillämpas så länge utfyllnadsnormerna är bestämmelser i EU-förordningar, vilket i sin tur framgår av NJA 2007 s. 227³.

Obestämdhetsförbudet innebär, som närmare behandlas i avsnitt 4.3.1, att straffbestämmelser ska ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Rekvisiten för en straffbar gärning ska således formuleras noggrant för att säkerställa förutsebarheten vad gäller dess tillämpning, omfattning och innebörd (*lex certa*). Obestämdhetsförbudet får därför betraktas som en minimiregel eftersom ambitionen i all lagstiftning, i synnerhet inom straffrätten, måste vara att utforma så bestämda och tydliga bestämmelser som möjligt.

Som har beskrivits i avsnitt 4.3.1 har olika konstruktioner av blankettstraffbud kritiserats för att i vissa fall inte innehålla någon närmare beskrivning av den brottsliga gärningen eller ens en tydlig hänvisning till vilka EU-bestämmelser som avses, t.ex. i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Kritik har dock även riktats mot straffbestämmelser som hänvisar till så många uppräknade EU-bestämmelser, att straffbestämmelsen ändå riskerar att upplevas som oöverskådlig, t.ex. vissa av straffbestämmelserna i miljöbalkens 29 kap. Medan bestämmelser av den förra typen i vissa fall ansetts så otydliga att det leder till krav på subjektiv täckning i förhållande till det bakomliggande EU-regelverkets existens och innehåll, kan det senare alternativet riskera att bli så komplext att det inte är begripligt och riskerar att inte hållas aktuellt och uppdaterat med de förändringar som eventuellt sker i de EU-förordningar som hänvisas till. Oklarheter i hänvisningarna eller uppdateringar som drar ut på tiden kan i sin tur innebära att åtal inte väcks vid överträdelser eller att friande domar meddelas med hänvisning till bestämmelserna om villfarelse.

Ju öppnare en hänvisning i ett blankettstraffbud är desto större är risken att riksdagen inte kan förutse effekterna av sitt beslut om en straffbestämmelse, dvs. vilka gärningar som på sikt kan komma att omfattas. Detta är en aspekt som bör vägas in i valet av lagstiftningsteknik och i utformningen av ett eventuellt blankettstraffbud, även om det måste antas vara ovanligt att EU-förordningar kom-

³ Se avsnitt 4.3.2.

pletteras på ett sådant sätt att helt oförutsebara gärningar kommer att omfattas. Ett alternativ för att minska risken för en oförutsedd utökning av det straffbara området är att komplettera blankettstraffbudet med begränsande rekvisit. På ett principiellt plan skiljer sig denna situation dock inte från när riksdagen beslutar om öppna blankettstraffbud som hänvisar till lagstiftning som beslutas av regeringen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det knappast är möjligt att i alla situationer utforma blankettstraffbud som fullt ut tillfredsställer såväl alla de rättssäkerhetsaspekter som kan aktualiseras som berättigade krav på effektivitet och flexibilitet. Blankettstraffbud används dock för närvarande bl.a. – men inte uteslutande – för att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar av de mest skilda slag; alltifrån mycket omfattande till förhållandevis begränsade materiella regelverk från EU samt när straffskalan i straffbestämmelsen innehåller bara böter, men också när fängelse ingår i straffskalan. Lagstiftningstekniken har betraktats som både praktisk och effektiv och har således kommit att accepteras sedan lång tid tillbaka – inte minst sedan Sverige blev en del av EU med de förpliktelser som följde medlemskapet.

För att nödvändiga straffbestämmelser ska kunna beslutas och detta på ett sätt som dessutom är praktiskt möjligt för lagstiftaren kan användandet av blankettstraffbud, även öppna sådana, knappast undvaras. Det bör dock vara möjligt att utifrån omständigheterna i varje enskilt lagstiftningsärende finna en utformning som innebär en acceptabel nivå avseende såväl rättssäkerhet som effektivitet och flexibilitet.

7.1.4 Överträdelsens allvar kan påverka utformningen av straffbestämmelsen

Som anförts ovan bör all lagstiftning syfta till att vara så klar och tydlig som möjligt, i synnerhet strafflagstiftning. Det är därmed inte sagt att acceptansen för obestämdhet måste vara densamma för all typ av strafflagstiftning. Om obestämdhetsförbudet fungerar som minimiregel för all strafflagstiftning blir nästa fråga om det kan finnas anledning att ställa *högre* krav på bestämdhet för vissa straffbestämmelser jämfört med andra, dvs. om graden av obestämdhet i viss mån är flexibel och vad som i så fall är avgörande för vilken nivå av obestämdhet som kan accepteras. Utrymmet för obestämdhet bör

exempelvis rimligen vara mer begränsat för bestämmelser som kan få allvarliga straffrättsliga konsekvenser för den enskilde, som fängelsestraff, jämfört med straffbestämmelser som endast kan leda till bötesstraff.

Som har beskrivits närmare i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2 uttalade Högsta domstolen i NJA 2016 s. 3 bl.a. (p. 20), att legalitetsprincipen motiverar en försiktig hållning vid tolkningen av straffrättsliga bestämmelser och att en försiktig hållning är särskilt påkallad när det rör sig om allvarliga straffrättsliga följder för den tilltalade. Denna försiktiga hållning i förhållande till en straffbestämmels tydlighet innebär, tillsammans med vad regeringen och Lagrådet har uttalat om fördelarna med tydligt utformade brottsbeskrivningar samt uttalanden i doktrinen om att nivån på straffhotet bör avspeglas i bl.a. valet av lagstiftningsteknik, enligt utredningen att särskilt högt ställda krav på straffbestämmelsers tydlighet är påkallade när straffskalan innehåller fängelse.

Det finns således enligt utredningen skäl att lägga särskild vikt vid bestämdhet och tydlighet avseende sådana straffbestämmelser vars straffskala omfattar fängelse jämfört med straffbestämmelser som ”bara” omfattar bötesstraff. Detta innebär emellertid inte att det skulle vara godtagbart att ställa *lägre* rättssäkerhetskrav för straffbestämmelser vars straffskala inte omfattar allvarligare påföljd än böter jämfört med hur det ser ut i dag, dvs. att obestämthetsförbudet utgör gränsen för vad som är acceptabelt i otydlighetshänseende. Någon sådan slutsats, om lägre ställda krav för bötesbrottslighet, har utredningen för övrigt inte heller kunnat dra utifrån andra förarbeten, domar eller doktrin på det straffrättsliga området.

För det fall det finns anledning att indela straffbestämmelser i olika kategorier med olika krav på tydlighet finns det således enligt utredningen sammantaget skäl att göra viss åtskillnad mellan straffbestämmelser som har fängelse i straffskalan, jämfört med straffbestämmelser som endast innehåller böter. En indelning som således grundar sig i hur *klandervärd* en överträdelse av EU:s regelverk anses vara erbjuder en logisk systematik som kan tillämpas oavsett vilka områden EU reglerar genom förordningar med krav på svensk överträdelsesanktionering.

7.1.5 Strafflagstiftningen i förhållandet till näringsidkare

Den EU-lagstiftning som är direkt tillämpbar riktar sig i mycket stor utsträckning mot näringsidkare. Fråga kan därför uppkomma om kraven på en straffbestämmelses tydlighet skulle kunna ställas lägre utifrån att straffbestämmelsen huvudsakligen kommer att tillämpas i förhållande till näringsidkare. Uttalanden från Europadomstolen (se avsnitt 4.6) talar visserligen för att krav kan ställas högre i förhållande till näringsidkare⁴, men dessa uttalanden ska ses i ljuset av att Europadomstolen uttalar sig i förhållande till vad som framgår av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. De krav som ställs på svenska straffbestämmelser måste klara den svenska straffrättens krav på legalitet. Något tydligt utökad utrymme för otydlighet för straffbestämmelser som huvudsakligen tillämpas i förhållande till näringsidkare finns inte och utgångspunkten för de förslag som här lämnas är att samma krav ska ställas oavsett vem en bestämmelse riktar sig till.

Även om en straffbestämmelse måste vara utformad på ett sätt som gör att det finns rimliga möjligheter att skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller, kan det ställas krav på efterforskningar och överväganden utan att detta innebär att kraven på tydlighet och precision ska anses eftersatta. Som HD erinrar om i avgörandet ”Laserpekaren III”⁵ utgör en enskilds okunnighet om innehållet i en straffbestämmelse som huvudregel inget försvar mot att åläggas straffrättsligt ansvar. En rimlig följd av detta är att den enskilde måste ha möjlighet att ta reda på innehållet i straffbestämmelsen genom att ta del av regleringen (på svenska).⁶ Även om det saknas stöd för att lägre krav på tydlighet skulle kunna ställas med hänvisning till att ett regelverk riktar sig till näringsidkare, kan kraven på efterforskningar också ställas i förhållande till den subjektiva täckningen, t.ex. vad som ska anses vara oaktsamt i sammanhanget. Hur detta tar sig uttryck i förhållande till näringsidkare diskuteras närmare i avsnitt 7.2.2.

⁴ Benämns i Europadomstolens domar som *näringsutövare*.

⁵ NJA 2019 s. 577.

⁶ Se NJA 2019 s. 577 ”Laserpekaren III” (p 10) i avsnitt 4.3.2.

7.2 Förslag om utformning av straffbestämmelser

7.2.1 Behov av ett mer enhetligt förhållningsätt

Utredningens bedömning: Utformningen av de bestämmelser som straffbelägger överträdelser av EU-förordningar bör ges en mer enhetlig utformning.

Skäl för bedömningen: Med undantag för vissa lagstiftningsärenden på senare tid har svenska straffbestämmelser för överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar utformats som blankettstraffbud med öppna eller slutna hänvisningar som i sin tur är statiska eller dynamiska.

Som närmare redovisats i avsnitt 5.2.3 har Lagrådet i yttranden den 15 mars 2016 och den 17 mars 2016 gjort uttalanden – i samband med valet mellan statisk och dynamisk hänvisningsteknik – 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.⁷ Lagrådet påpekar särskilt att de överväganden som ligger bakom hänvisningstekniken eller valet av metod i de enskilda fallen och vilka konsekvenser vid tillämpningen som de olika alternativen får i förekommande fall bör belysas i lagstiftningsärenden.⁸ Därvid bör särskilt belysas vad som blir följderna av att den bakomliggande förordningen ändras utan att motsvarande ändring sker i den hänvisning som finns i den svenska lagregeln.

Utredningen gör när det gäller val av lagstiftningsteknik motsvarande bedömning som Lagrådet och förordar att valet av lagstiftningsteknik bör motiveras utförligt i framtida lagstiftningsärenden. Det som framgår nedan som skäl för respektive emot de olika lagstiftningsteknikerna kan vara till hjälp och ligga till grund för utformningen av sådana framtida motiv.

De förutsättningar som föreligger i olika lagstiftningsärenden där behov finns av att sanktionera överträdelser av normer som återfinns i EU-förordningar kan skilja sig åt på många olika sätt, bland annat

⁷ Se prop. 2015/16:156 s. 34 och prop. 2015/16:160 s. 120 f. och 139 f.

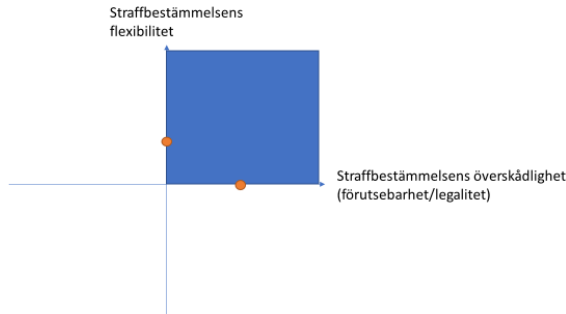
⁸ Se Lagrådets första yttrande i prop. 2015/16:160.

såvitt avser mängden EU-förordningar som berörs och komplexiteten i regelverket. Det är under dessa förutsättningar varken möjligt eller lämpligt att rekommendera endast en teknik eller metod för att utforma nödvändiga straffbestämmelser. Detta hindrar dock inte att det går att hävda att det finns exempel på tekniker och metoder som i ett tänkt normalfall, utifrån en sammanvägning av krav på såväl effektivitet som rättssäkerhet, i första hand bör övervägas.

Det finns ett visst värde i att den lagstiftning som straffbelägger normer i EU-förordningar ges en mer enhetlig utformning än vad som är fallet i dag, bl.a. för att ge bättre förutsättningar för att Sverige ska kunna följa sitt åtagande att vid var tidpunkt ha straffbestämmelser med effektivt genomslag på plats, men även för att minimera de tolkningssvårigheter som kan följa av en rik flora av alternativa utformningar. För att uppnå denna enhetlighet bör lagstiftaren avstå från att uteslutande fokusera på högsta möjliga tydlighet i utformningen av en enskild straffbestämmelse och i stället använda utformningar som – inom ramen för vad som är acceptabelt avseende såväl effektivitet som förutsebarhet och legalitet – är möjliga att använda för en större mängd situationer.

Utifrån den indelning av olika former av blankettstraffbud som redovisats i avsnitt 5 kan sägas att en straffbestämmelse måste kunna placeras i den ”acceptabla rutan” i figuren nedan. Placering inom rutan innebär att straffbestämmelsen uppfyller de krav som på goda grunder bör ställas på både rättssäkerhet och flexibilitet (som en del av effektiviteten) – oavsett hur utfyllnadsnormerna i straffbestämmelsen ser ut.

Figur 7.1 "Den acceptabla rutan"



Det är inte möjligt att förutse *alla* de situationer som kan uppkomma i framtida lagstiftningsärenden. De bedömningar som redovisas nedan bör därför ses som rekommendationer för att underlätta framtida lagstiftningsarbeten.

7.2.2 Behov av kriminalisering samt fastställande av straffvärde och krav på uppsåt eller oaktsamhet

Utredningens bedömning: Innan val av metod för utformning av en straffbestämmelse aktualiseras bör lagstiftaren först överväga om överträdelser av de EU-rättsliga normerna bör vara kriminaliserade eller om en annan mindre ingripande sanktionsform kan användas. Om överträdelserna är så pass allvarliga att användning av straffrätt är nödvändig bör även övervägas om såväl uppsåtliga som oaktsamma handlingar ska bestraffas och hur straffskalan bör utformas.

Skäl för bedömningen: Som framgår av utredningsdirektiven har utredningen alltså till uppgift att lämna förslag på *hur* utformningen bör ske vid kriminalisering av överträdelser av EU-förordningar. Bedömningen tar således vid när beslut om kriminalisering, i stället för alternativa sanktionsmetoder, redan är fattat. *Vad* som bör kriminaliseras omfattas inte av denna utredning. Utredningen bedömer emellertid att även de överväganden som görs inför denna fas, dvs.

vid bedömningen av *om* sanktionsformen kriminalisering ska användas, kan ha betydelse i det senare skedet när en straffbestämmelse väl ska utformas. Skälen härför är bl.a. att straffbestämmelsen måste ha viss förmodad effekt samt att nivån på straffhotet även kan påverka valet av kriminaliseringsteknik.

Skäl för straffrättsliga sanktioner

Som anförts i avsnitt 4.2 bör kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället användas med försiktighet. Detta bl.a. eftersom alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte klarar att beivra alla brott på ett effektivt sätt. Den kritik som riktats mot bl.a. blankettstraffbud med innehåll från EU-rätten ger därför en god bild av problematiken när den ställs i förhållande till vad som egentligen bör vara syftet med själva kriminaliseringen.

Åklagarutredningens (SOU 1992:61) slutsatser, som sedermera blev riksdagens principer för kriminalisering, redovisas närmare i avsnitt 4.2. Som tas upp i detta avsnitt kom dessa principer att antas av riksdagen i samband med antagandet av ett större antal förslag till lagändringar i samma proposition och är ännu att behandlas som gällande rätt och rådande principer för kriminalisering.⁹

Av särskilt intresse att utreda i ett lagstiftningsärende är om det föreligger fullgoda alternativ till en kriminalisering för samtliga eller delar av de överträdelser som är aktuella. Vid överträdelse av normer som återfinns i EU-förordningar aktualiseras ofta alternativet att införa sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter kan många gånger vara en effektivare lösning än en kriminalisering och belastar inte rättsväsendet i samma utsträckning. I vissa fall kan det också vara tillräckligt att sanktionera överträdelser med åtgärder som vidtas inom ramen för tillsynen, såsom förelägganden och förbud. I denna del hänvisas till slutsatserna i Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38).

⁹ Prop. 1994/95:23 s. 52–55 och rskr. 1994/95:40.

Straffvärde och straffskalor

Utgångspunkterna för bedömningen av straffvärde och fastställande av straffskalor har redovisats i avsnitt 4.9.

I sådana lagstiftningsärenden som här är aktuella är det av central betydelse att tidigt i arbetet bedöma hur allvarliga de olika överträdelser om är aktuella är och ta ställning till hur straffskalan bör utformas. I många fall kan det vara nödvändigt att använda sig av olika metoder för straffbeläggande beroende på om fängelse eller böter kan följa. Detta kan t.ex. ha sin grund i att den aktuella mängden tänkbara överträdelser i ett lagstiftningsärende är för komplex och överskådlig för att kunna fångas i en brottsbeskrivning, men att detta är möjligt om brottsbeskrivningen avgränsas till de överträdelser för vilka fängelse bör kunna följa. Som tidigare redovisats kan det även finnas skäl att ställa särskilt höga krav på ett straffstadgandes utformning i fall där fängelse kan följa.

Krav på uppsåt eller straffbar oaktsamhet?

De huvudsakliga utgångspunkterna avseende vilka krav på uppsåt eller oaktsamhet som bör ställas har redovisats i avsnitt 4.2.

I stor utsträckning riktar sig normerna i här aktuella EU-förordningar till utövare av näringsverksamhet och berör sådana områden där även oaktsamhet ofta ansetts motivera en straffrättslig påföljd, t.ex. miljö, livsmedelssäkerhet eller människors hälsa. Detta aktualiserar frågan om det förhållandet att en överträdelse sker av en näringsidkare påverkar bedömningen av när kravet på uppsåt eller av oaktsamhet kan anses uppfyllt. Det kan konstateras att höga krav bör kunna ställas på en näringsidkare att sätta sig in i de regelverk som omfattar den näringsverksamhet som avses.

7.2.3 Straffbestämmelser med en fullständig brottsbeskrivning

Utredningens bedömning: I första hand bör övervägas om straffbestämmelserna kan utformas med en fullständig brottsbeskrivning.

Skäl för bedömningen: I brottsbalken anges normalt de straffbara handlingarna i en brottsbeskrivning, som sedermera ska spegla de omständigheter (rättsfakta) som åklagare lägger till grund för åtal om överträdelse av samma bestämmelser. Även när det gäller specialstraffrätten där de handlingsdirigerande reglerna många gånger finns på andra håll än i själva straffbestämmelsen är det en möjlig utformning att konstruera en brottsbeskrivning som avser att täcka in hela eller delar av det straffbara området. Sådana bestämmelser med materiellt innehåll ur EU-rätten finns bland annat i livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, djurskyddslagen (2018:1192), miljöbalken och lagen (2000:1225) om straff för smuggling¹⁰ samt inom svensk rätt i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

En brottsbeskrivning har fördelen att det redan av straffbestämmelsen framgår vilka gärningar som är straffbara. De omkringliggande handlingsnormernas lydelse kan vid behov kontrolleras i de EU-förordningar som lagen kompletterar. När det omkringliggande regelverket är omfattande innebär det också att själva lagen inte tyngs av omfattande hänvisningar, vilket inte minst kan vara fallet inom vissa områden som regleras av EU. Straffbestämmelser som innehåller brottsbeskrivningar är dessutom mindre känsliga för förändringar på andra håll i regelverket. Ytterligare en fördel med brottsbeskrivningar är att det, i vart fall om beskrivningen är tillräckligt tydlig, står klart för lagstiftaren vid beslutstillfället vilka gärningar som kan komma att omfattas.

Som skäl mot att kriminalisera vissa gärningar genom att ange dem i brottsbeskrivningar, har anförts att de riskerar att bli alltför vaga och att det straffbara området således blir alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. En straffbestämmelse som innehåller en brottsbeskrivning måste därför utformas så att den är klart avgränsad och tydlig.

En straffbestämmelse måste avgränsas på ett sätt som gör att den faktiskt omfattar alla de gärningar som avses att kriminaliseras, men samtidigt exkluderar sådant som inte bör vara straffbart. Straffbestämmelsens ordalydelse utgör den viktigaste avgränsningen och

¹⁰ Beträffande smugglingslagets koppling till EU-rätten, se avsnitt 4.4.4.

är den yttersta ramen för hur straffbestämmelsen kan tolkas.¹¹ Omfattas ett beteende inte av ordalydelsen utan att en domstol måste närma sig vad som skulle kunna betraktas som analogitolkning, saknar det betydelse hur tydlig lagstiftaren än har varit i förarbetsuttalanden.

Med hänvisning till vad som framkommit ovan bedömer utredningen att det i ett lagstiftningsärende i första hand bör övervägas om straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av EU-förordningar kan utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. För att kunna komma åt straffvärda beteenden krävs nämligen att sådana straffbestämmelser kan tillämpas med viss flexibilitet utan att kraven på rättssäkerhet åsidosätts. En väl avvägd brottsbeskrivning kan dessutom omfatta inte bara enstaka gärningar som ger upphov till allvarliga effekter, utan att även gärningar som innebär att det finns många små brister i regelefterlevnad som tillsammans riskerar att få allvarliga konsekvenser kan straffas på ett adekvat sätt. En tydligt utformad brottsbeskrivning som täcker in oförutsedda variationer av ageranden som kan få allvarliga konsekvenser hindrar att sådana gärningar faller utanför bestämmelsen även om överträdelsernas karaktär skulle komma att förändras över tid.¹²

En tydligt formulerad brottsbeskrivning innebär dessutom att straffbestämmelsen i sig själv närmare vägleder den enskilde i sitt handlande jämfört med en bestämmelse bestående av förbud mot att bryta mot en lista med uppräknade förordningsbestämmelser. När grundregelverket, dvs. utfyllnadsnormerna, är omfattande eller komplext är det inte självklart att en hänvisning i lagen till en handlingsregel framstår som tillräckligt tydlig för den enskilde för att påverka dennes handlande. Detta får särskilt stor betydelse vid generellt avfattade EU-rättsliga regler varvid en hänvisning till en viss bestämmelse inte nödvändigtvis bidrar till något närmare förtydligande. Om straffbestämmelserna beskriver vilka gärningar som omfattas får den som har att följa bestämmelsen närmare insikt i vad som är straffbelagt, även om också straffbestämmelser med brottsbeskrivningar naturligtvis måste läsas tillsammans med det övriga grundregelverket (dvs. EU-förordningarna) för full förståelse för vilka gärningar som utgör straffbara överträdelser.

¹¹ Jfr. Högsta domstolens uttalanden om betydelsen av straffbestämmelsers ordalydelse i NJA 2016 s. 3.

¹² Jfr. prop. 2017/18:165 s. 35.

Även om det är att föredra är det naturligtvis inte givet att det ens är möjligt att inordna *alla* överträdelser av EU-förordningar som ska sanktioneras straffrättsligt under brottsbeskrivningar. Svårigheter kan särskilt förekomma avseende överträdelser som uteslutande ska straffas på bötesnivå eftersom sådana regelverk har visat sig ofta vara både omfattande och komplexa och därmed är särskilt svåra att uttömmande beskriva i en brottsbeskrivning. Antalet förordningsöverträdelser som bör kunna bestraffas med *fängelse* är emellertid enligt utredningen i allmänhet inte fler eller mer svårdefinierade än att sådana gärningar normalt bör kunna urskiljas och beskrivas tillfredsställande i en brottsbeskrivning. Utredningen förespråkar därför att lagstiftaren i framtida lagstiftningsärenden i första hand överväger möjligheten att skapa brottsbeskrivningar för överträdelser av alla förordningsbestämmelser som omfattas av den åsyftade kriminaliseringen och om detta inte bedöms vara möjligt, ange överträdelser som ska kunna bestraffas med fängelse i brottsbeskrivningar, dvs. en straffskala som omfattar böter till fängelse viss tid. Om det anses inte vara möjligt att även inordna alla överträdelser på bötesnivå under brottsbeskrivningar kan dessa överträdelser, när de överträdelser som bör kunna föranleda fängelse tydligt har angetts i brottsbeskrivningar, omfattas av en särskild straffbestämmelse utformad med blankettstraffbud.

Det kan emellertid uppstå situationer när det inte är möjligt eller lämpligt att använda sig av brottsbeskrivningar, ens på fängelsenivå. För det fall lagstiftaren väljer att använda sig av annan lagstiftningsteknik än brottsbeskrivningar – i synnerhet för brottslighet på fängelsenivå – bör skälen för ett sådant ställningstagande framgå av lagens förarbeten. Skäl för att välja annan lagstiftningsteknik kan exempelvis vara att de EU-rättsliga normerna är omfattande och dessutom detaljerade och specifika. Det kan i sådana situationer vara svårt att utforma en brottsbeskrivning som täcker alla otillåtna förfaranden och samtidigt exkluderar alla tillåtna förfaranden.

Brottsbeskrivning i kombination med uppräknig av straffbara överträdelser

En inledande brottsbeskrivning kan åtföljas av en uppräknig av artiklar i EU-förordningar mot vilka överträdelser är straffbara. Brottet miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken är konstruerat

på detta sätt. Paragrafens första stycke är konstruerat som en fullständig brottsbeskrivning med krav på uppsåt eller grov oaktsamhet samt att gärningen har orsakat eller riskerat att orsaka skada på människors hälsa eller miljön. I paragrafens andra stycke finns en uppräkningslista av hänvisningar till bestämmelser, såväl nationella som EU-rättsliga, som det är straffbart att överträda. För ansvar enligt andra stycket är det tillräckligt med oaktsamhet av normalgraden och det krävs inte att gärningen orsakat eller riskerat att orsaka skada i det enskilda fallet. Fördelen med den utformningen är att man uppnår fördelarna med en heltäckande brottsbeskrivning samtidigt som det också kan sägas vara tydligt vilka överträdelser som i alla hänseenden är straffbara. Emellertid föreligger nackdelarna med en omfattande punktlista på det sätt som beskrivits ovan alltjämt och Lagrådets kritik som redovisats i avsnitt 6.5.2 tog sikte på bestämmelser utformade på detta sätt.

I samband med det som återgetts ovan uttalade Lagrådet om 29 kap. 3 § miljöbalken följande¹³:

Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till reglerna i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelser av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter.

Den särskilda straffsanktioneringen av överträdelser av förordningarnas handlingsregler har därför främst självständig betydelse i förhållande till sådana förfaranden som generellt sett, eller i det enskilda fallet, inte är förenade med någon sådan fara som krävs för ansvar enligt 29 kap. 1 § eller 29 kap. 3 § första stycket. I förhållande till 29 kap. 3 § första stycket tillkommer den omständigheten att det för ansvar enligt andra stycket inte krävs grov oaktsamhet.

Lagrådets uttalande har uppfattats så att behovet av en lista inte nödvändigtvis finns när bestämmelserna i listan kan vägas in vid bedömningen av om en överträdelse i enlighet med den allmänt utformade brottsbeskrivningen har skett.¹⁴

Regeringen anförde i prop. 2017/18:165 (s. 34) att en kombination av brottsbeskrivning och uppräkningslista av straffbara överträdelser har fördelarna med en heltäckande brottsbeskrivning samtidigt som

¹³ Protokoll från Lagrådets sammanträde den 1 december 2011, prop. 2011/12:59 s. 70.

¹⁴ Se t.ex. Ds 2017:5 s. 96.

det också tydliggörs vilka överträdelser som i alla hänseenden är straffbara. Emellertid gör sig de nackdelar med en lista som beskrivits ovan gällande även då en lista kombineras med en brottsbeskrivning. Enligt regeringen kan det också ifrågasättas om det finns behov av en uppräkningslista vid sidan av en brottsbeskrivning som är klart och tydligt utformad.

När en brottsbeskrivning kombineras med en lista med hänvisningar till EU-rättsliga normer finns även risk för att det skapas en osäkerhet om brottsbeskrivningens innebörd. Det kan vara svårt att uttolka om punktlistan tillkommit för att komplettera med gärningar som inte omfattas av brottsbeskrivningen, dvs. att brottsbeskrivningen inte är fullständig, eller i andra syften.

Utredningen bedömer att det finns anledning att vara restriktiv med att utforma straffbestämmelserna på så sätt att en brottsbeskrivning kompletteras med en lista med hänvisningar till vissa bestämmelser i EU-förordningar i sådana fall där de gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen och de som omfattas av listan med hänvisningar delvis riskerar att överlappa och omfattas av samma straffskala.

7.2.4 Öppna och dynamiska blankettstraffbud

Utredningens bedömning: För det fall det inte anses möjligt eller lämpligt att utforma straffbestämmelser med brottsbeskrivning, bör i andra hand övervägas en utformning med blankettstraffbud i vilka som huvudregel hänvisas till de EU-förordningar (öppna blankettstraffbud) där de normer som straffbeläggs finns. Hänvisningarna bör normalt inte göras till en viss lydelse av EU-förordningarna, utan en s.k. dynamisk hänvisning bör övervägas.

Om det finns behov för det bör blankettstraffbud förses med en ram av begränsande rekvisit.

Skäl för bedömningen: Som framgår ovan förordar utredningen att straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av EU-förordningar utformas som brottsbeskrivningar. I de fall det inte är möjligt eller lämpligt att utforma en brottsbeskrivning som täcker de gärningar som ska kriminaliseras bör således först i andra hand metoden med blankettstraffbud övervägas. Blankettstraffbud används för när-

varande bl.a. – men inte uteslutande – för att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar av de mest skilda slag; alltifrån mycket omfattande till förhållandevis begränsade materiella regelverk från EU samt när straffskalan i straffbestämmelsen innehåller bara böter, men också när fängelse ingår i straffskalan. Lagstiftningstekniken har betraktats som både praktisk och effektiv och har således kommit att accepteras sedan lång tid tillbaka – inte minst sedan Sverige blev en del av EU med de förpliktelser som följde medlemskapet.

Användandet av blankettstraffbud kan knappast undvaras för att nödvändiga straffbestämmelser ska kunna beslutas och detta på ett sätt som dessutom är praktiskt möjligt för lagstiftaren. Det bör dock vara möjligt att utifrån omständigheterna i varje enskilt lagstiftningsärende finna en utformning av ett blankettstraffbud som innebär en acceptabel nivå avseende såväl rättssäkerhet som effektivitet och flexibilitet. De överväganden som ligger bakom den valda lagstiftningstekniken och vilka konsekvenser vid tillämpningen som de olika alternativen får i förekommande fall bör belysas i lagstiftningsärendet.

När straffbestämmelserna utformas som blankettstraffbud måste således ställning tas till graden av öppenhet i hänvisningarna, dvs. om hänvisningen ska ske till en viss angiven bestämmelse i en EU-förordning, till en viss EU-förordning eller om bestämmelsen ska ges en än vidare utformning t.ex. genom hänvisning till ett visst lagstiftningsområde. Vidare bör ställning tas till om straffbestämmelsen utöver hänvisningar ska innehålla någon form av begränsande rekvisit (dvs. en *ram*) som närmare anger vilka handlingar som är straffbara, utöver krav på uppsåt eller oaktsamhet. Slutligen måste ställning tas till om hänvisningen ska avse en viss statiskt utformad lydelse av en rättsakt eller ges en dynamisk utformning.

Öppen eller sluten hänvisning

För det fall ett blankettstraffbud bedöms vara den bästa lösningen vid tillskapandet av en straffbestämmelse, uppstår frågan hur explicit hänvisningen till annan författning måste vara. I avsnitt 6 redovisas ett brett spektrum av öppna och slutna straffbestämmelser med och utan koppling till EU-förordningar.

Obestämdhetsförbudet innebär, som närmare behandlas i avsnitt 4.3.1, att straffbestämmelser ska ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Rekvisiten för en straffbar gärning ska således formuleras noggrant för att säkerställa förutsebarheten vad gäller dess tillämpning, omfattning och innebörd (*lex certa*). Obestämdhetsförbudet får därför betraktas som en minimiregel eftersom ambitionen i all lagstiftning, i synnerhet inom straffrätten, måste vara att utforma så bestämda och tydliga bestämmelser som möjligt.

Ju öppnare en hänvisning i ett blankettstraffbud är dess större är risken att riksdagen inte kan förutse effekterna av sitt beslut om en straffbestämmelse, dvs. vilka gärningar som på sikt kan komma att omfattas. Detta är en aspekt som bör vägas in i valet av lagstiftningsteknik och i utformningen av ett eventuellt blankettstraffbud, även om det måste antas vara ovanligt att EU-förordningar kompletteras på ett sådant sätt att helt oförutsebara gärningar kommer att omfattas.

Ett sätt att rikta en straffbestämmelse till vissa specifika gärningar är att konstruera ett blankettstraffbud som består av hänvisningar till de specifika bestämmelser i EU-förordningar som ska omfattas av straffbudet. På så sätt framgår det direkt av lagtexten vilka överträdelser som är straffbara och det blir lättare för den enskilde att ta reda på vilka gärningar som är tillåtna respektive otillåtna, förutsatt att punktlistorna inte är så långa att de blir oöverskådliga.

Straffbestämmelserna i 6.5.2 och 6.5.3 är exempel på sådan lagstiftningsteknik..

En nackdel med att konstruera en straffbestämmelse på det här sättet är att straffbestämmelsen riskerar att bli mycket omfattande för det fall den eller de EU-förordningar som avses med kriminaliseringen innehåller ett stort antal bestämmelser. Bestämmelser med uppräkningsrisker även att bli inaktuella för det fall ändringar sker i EU-förordningen, även i fall där ingen materiell förändring är avsedd.

Om det exempelvis uppstår ett behov av att ändra, numrera om eller föra in en ny punkt i listan på grund av att en ny bestämmelse införts i en EU-förordning, på grund av väsentligen redaktionella ändringar eller att man helt enkelt förbisett att överträdelser av bestämmelsen kan bli så allvarliga att de bör vara straffbara, kan en anpassning till de nya förhållandena ta längre tid än vad som är önskvärt. Detta kan i sin tur leda till att åtal inte väcks vid överträdelser eller

friande domar meddelas med hänvisning till bestämmelserna om villfarelse.

Ur rättssäkerhetssynpunkt kan dock en viss tröghet i detta avseende även innebära fördelar eftersom hastigt införda eller omfattande förändringar i de hänvisade bestämmelserna riskerar att inte ge de myndigheter som arbetar med stöd och tillsyn erforderlig tid till förberedelser och informationsspridning om de ändrade straffbestämmelserna. Att specifikt ange de bestämmelser för vilka överträdelser ska straffsanktioneras ger också lagstiftaren större möjligheter att aktivt ta ställning till hur överträdelserna bör sanktioneras. Det kan emellertid även innebära att lagföring inte är möjlig till dess att straffbestämmelsen uppdaterats.

Ur ett genomförandeperspektiv, dvs. utifrån Sveriges åtaganden i EU, kan en utformning med hänvisningar till enskilda bestämmelser i EU-förordningar i lag leda till att det tar tid att anpassa den svenska lagstiftningen till EU:s bestämmelser i takt med att de förändras. Det bör även beaktas att ett slutet blankettstraffbud med sådana hänvisningar inte alltid innebär att bestämmelsen blir tydligare än ett öppet blankettstraffbud. En lång lista med hänvisningar till enskilda bestämmelser i EU-förordningar bidrar då inte till ökad förutsebarhet utan riskerar till och med göra regelverket än mer svårtillgängligt.

Lagrådet har framfört viss kritik mot en utformning med omfattande listor av hänvisningar, vilket framgår av de yttranden som återges i delar i avsnitt 6.5.2. Av utdragen framgår sammanfattningsvis, att Lagrådet kritiserat blankettstraffbud med omfattande punktlistor eftersom sådana bestämmelser endast antydningssvis anger vad som omfattas av kriminaliseringen eftersom en närmare förståelse ändå kräver vidare studier av de hänvisade förordningarna för att sätta reglerna i sitt sammanhang. Lagrådet påpekade även att bestämmelserna innehöll dynamiskt utformade hänvisningar till artiklar med vidare hänvisningar till ytterligare artiklar och bilagor som ännu inte beslutats. Punktlistorna kan därtill bli mycket långa och vara komplicerade till sin uppbyggnad eller vara oklara till sin innebörd, som exempelvis reglerna om miljöfarlig kemikaliehantering. Lagrådet har återkommit med samma kritik i senare yttranden och påpekat att listorna återkommande fylls på med nya punkter.

Ett skäl för att inte använda en öppen hänvisningsteknik kan vara att samtliga handlingsregler i en EU-förordning inte bör träffas av ett straffansvar. I sådana situationer kan ett alternativ vara att speci-

fikt ange vilka artiklar som avses men även andra alternativ bör övervägas, såsom användandet av en ram med begränsande rekvisit. I sådana fall där en EU-förordning innehåller såväl handlingsregler vars överträdelse det är motiverat att kriminalisera som sådana där administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgifter, är en tillräcklig påföljd kan situationen dock ofta lösas genom en bestämmelse om att det inte ska dömas till ansvar om gärningen kan leda till sanktionsavgift, se exempelvis 40 b § fiskelagen (1993:787) och 30 § tredje stycket livsmedelslagen (2006:804).

Sammantaget bedöms i normalfallet att ett öppet blankettstraffbud som hänvisar till specifika EU-förordningar befinner sig inom den "acceptabla ruta" som beskrivs i avsnitt 7.2.1. Denna lösning ger, förutsatt att uppräkningslistan av EU-förordningar inte blir omfattande, även en önskvärd balans mellan tydlighet och effektivitet i lagstiftningen. Mot bakgrund av vad som konstaterats i avsnitt 7.2.1 om behovet av en mer enhetlig utformning av de bestämmelser som straffbelägger överträdelser av EU-förordningar bör lagstiftaren i första hand överväga en utformning med öppna hänvisningar till EU-förordningar som avses.

Statisk eller dynamisk hänvisning

När blankettstraffbud ska användas är valet mellan statiska och dynamiska hänvisningar ett av de viktigare besluten som ska fattas. Regeringen har tidigare uttryckt att utrymmet för dynamiska hänvisningar är begränsat när det gäller hänvisningar till EU-förordningar. Numera har regeringen emellertid gått mot en mera nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till större utrymme för dynamiska hänvisningar.¹⁵

Som framgår av avsnitt 6.2 och 6.4 är det i nu gällande rätt endast ett förhållandevis begränsat antal straffbestämmelser som innehåller statiskt utformade hänvisningar till EU-förordningar.

De mest uppenbara fördelarna med statiska hänvisningar i blankettstraffbud är kopplade till förutsebarhet och legalitet, vilket kan kopplas till vad som skrivs om obestämdhetsförbudet i avsnitt 4.3.1. Den som ska tillämpa bestämmelsen får genom statiska hänvisningar veta precis vilken version av en norm han eller hon ska ta del av för

¹⁵ Se tidigare hänvisade prop. 2015/16:160 s. 36 f. och prop. 2015/16:161 s. 36.

att förstå vilka bestämmelser som är kriminaliserade att överträda. Även riksdagens intresse av att aktivt kunna ta ställning till hur överträdelserna sanktioneras kan – särskilt i fråga om så ingripande åtgärder för den enskilde som straff – sägas tala för användning av statiska hänvisningar.

Även statiska hänvisningar kan dock leda till osäkerhet om vilket regelverk som ska tillämpas för det fall det sker ändringar i EU-förordningarna och den hänvisande lagtexten vid tiden för överträdelserna ännu inte hunnit uppdateras. Det är visserligen den svenska lagstiftarens ansvar att förhålla sig och uppdatera svensk lag i takt med att EU:s regelverk förändras, men det bör även beaktas att EU:s regelverk kan förändras förhållandevis snabbt och att det skulle innebära kostsamma processer att ändra svenska lagar varje gång det sker en förändring i en EU-förordning som är kopplad till en svensk straffbestämmelse. Vidare innebär det förhållandet att svensk lagstiftning inte hinner anpassas i takt med förändringarna i EU:s regelverk att Sverige inte kan uppfylla sin förpliktelse att sanktionera överträdelser av relevanta bestämmelser.

För det fall en straffbestämmelse ska utformas som blankettstraffbud, anser utredningen vid en samlad bedömning att fördelarna med dynamiska hänvisningar normalt överväger i ett så föränderligt regelsystem som EU-rätten. Den förlust i förutsebarhet som kan anses bli konsekvensen av att dynamiska hänvisningar till EU-förordningar används bör anses som relativt begränsad.

Behovet av en ram med begränsande rekvisit

I de fall behov anses föreligga att begränsa de otydligheter som kan uppkomma av en öppen och dynamisk hänvisning till en EU-förordning kan detta åstadkommas t.ex. genom en tillräckligt tydlig ram av kvalificerande rekvisit som begränsar det straffbara området. En sådan ram ökar möjligheten såväl för lagstiftaren som för dem lagen riktar sig till att förutse vilka handlingar som kan bestraffas och vilka som kan sanktioneras t.ex. genom administrativa sanktionsavgifter. En ram kan även vara till hjälp för de myndigheter som har att tillämpa en lag. Samtidigt ökar en ram risken för att vissa handlingar som bör kunna bestraffas hamnar utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Vidare bör beaktas att även på de områden där

EU-lagstiftningen är omfattande och ofta förändras är det sällsynt att existerande EU-förordningar kompletteras med bestämmelser som till sitt innehåll eller karaktär avsevärt skiljer sig från de som varit aktuella eller kunnat förutses när riksdagen beslutat om kriminaliseringen. Utredningen anser inte att det finns skäl att rekommendera att en dynamisk hänvisning till en EU-förordning alltid bör åtföljas av en ram med begränsande rekvisit.

7.2.5 Blankettstraffbud med en vid hänvisning, exempelvis till ett lagstiftningsområde

Utredningens bedömning: När det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att i ett blankettstraffbud hänvisa till enskilda EU-förordningar bör en hänvisning till ett visst lagstiftningsområde övervägas av lagstiftaren. Det bör i sådana fall även följa ett krav att regeringen i ett tillkännagivande anger i vart fall de huvudsakliga EU-förordningarna (grundförordningar) som omfattas. Straffbestämmelsen bör i sådana fall också avgränsas genom att den innehåller begränsande rekvisit som ger en ram för tillämpningsområdet.

Skäl för bedömningen: I vart fall såvitt avser *bötesbrott* kan förutses att det inom vissa områden med omfattande och föränderlig regelmassa av EU-bestämmelser för vilka överträdelse ska kriminaliseras, inte är möjligt eller ens lämpligt att utforma ett blankettstraffbud som hänvisar till alla de EU-förordningar som är relevanta.¹⁶ I sådana fall kan den lämpligaste utformningen av ett blankettstraffbud vara en öppen hänvisning till exempelvis ett lagstiftningsområde.

Sådana öppna och obegränsade blankettstraffbud innehåller endast allmänna hänvisningar till ett område som regleras av EU-förordningar på ett område som kompletteras av lagarna, medan begränsade blankettstraffbud i varierande omfattning utöver sådana hänvisningar även innehåller rekvisit som bildar en yttre ram för vad som omfattas av straffbestämmelsen.

¹⁶ Se även utredningens slutsatser under avsnitt 7.2.3.

Exempel på öppna obegränsade straffbestämmelser kopplade till EU-rätten finns i 11 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och 8 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling¹⁷. Fiskelagens 40 § andra stycke är exempel på en bestämmelse som utöver den allmänna hänvisningen till ”EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken” även innehåller kvalificerande rekvisit som att överträdelsen för straffbarhet ska ha skett genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord osv. Som ytterligare jämförelse kan nämnas straffbestämmelserna om skattebrott och tjänstefel som är exempel på svenska straffbud (med hänvisningar till andra inhemska regelverk) som innehåller vissa kvalificerande krav; handlingen/underlåtenheten vid tjänstefel ska ha begåtts vid myndighetsutövning och skattebrottet ska ha begåtts på visst sätt, t.ex. genom att lämna oriktig uppgift som gett upphov till fara för att skatt undandras staten.

Blankettstraffbud med generellt utformade hänvisningar till rättsområden som regleras av EU har kritiserats främst ur rättssäkerhetsperspektiv, eftersom bestämmelserna inte ger någon närmare ledning om vad som är kriminaliserat för de som ska tillämpa regelverket och därigenom kan anklagas för att strida mot bl.a. obestämdhetsförbudet. Tekniken erbjuder emellertid även stora fördelar för lagstiftaren ur flexibilitetshänseende eftersom straffbestämmelserna inte behöver skrivas om för det fall det sker förändringar i utfyllnadsnormerna.

I de fall ett blankettstraffbud endast innehåller en hänvisning till ett lagstiftningsområde eller motsvarande öppen hänvisning bedömer utredningen att det, för att öka tydligheten och förutsägbarheten, till skillnad från när hänvisningen görs till en särskild angiven EU-förordning, finns skäl att i normalfallet utforma straffbestämmelsen på så sätt att den även innehåller en ram av begränsande rekvisit (begränsat blankettstraffbud).

Utredningen bedömer vidare att det är lämpligt att sådana öppna hänvisningar som här är fråga om kompletteras med att regeringen tillkännager i vart fall vilka huvudsakliga EU-förordningar som avses. I de fall lagen är utformad så att det redan i anslutning till

¹⁷ 8 § smugglingslagen är som tidigare nämnts tillämplig och tillåten enligt Högsta domstolens praxis även när det gäller överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar (NJA 2007 s. 277). De begränsande effektrekvisiten – upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna – är så allmänt hållna att det kan diskuteras om bestämmelsen ska anses begränsad eller obegränsad.

bestämmelserna om lagens tillämpningsområde finns reglerat att regeringen ska tillkännage vilka EU-förordningar som avses bör straffbestämmelserna i stället kopplas till denna ram. Ett exempel på denna utformning av straffbestämmelser avseende bötesbrott återfinns i 29 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804).

Även tillkännagivanden kan emellertid kritiseras ur bl.a. tydlighetshänseende. I detta sammanhang finns det dock skäl att påpeka att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2007 s. 227 uttalade 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.

Som anförts i avsnitt 5.3 är regeringens tillkännagivanden inte normgivning, utan upplysningar om gällande regelverk. Att en EU-förordning tillkännages är således inte en förutsättning för att förordningen ska vara giltig (se om EU-förordningars direkta tillämplighet i avsnitt 3.1). Det kan dock inte uteslutas att det förhållandet att en ny förordning eller andra förändringar inte tillkännages i tid skulle kunna leda till att åtal om överträdelser ogillas med hänvisning till rättsvillfarelse i de fall det finns lagkrav på att EU-förordningarna lagen kompletterar ska tillkännages av regeringen.

Som framgår nedan i avsnitt 7.2.6 bör det för det fall det ska ställas krav på att en gärningspersons uppsåt inte bara ska omfatta de faktiska omständigheterna och dess handlande utan även bakomliggande regelverks existens och innehåll, uttryckligen framgå av den aktuella straffbestämmelsens förarbeten.

7.2.6 Kravet på subjektiv täckning

Utredningens bedömning: Som huvudregel bör eftersträvas att straffbestämmelserna utformas så att det inte krävs uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till utfyllnadsnormernas existens och innehåll.

Skäl för bedömningen: Som närmare diskuterats i avsnitt 5.4 är huvudregeln beträffande subjektiv täckning, att straffansvar inte förutsätter att gärningsmannen kände till handlingsnormernas existens och innehåll, dvs. beträffande den utfyllnadsnorm som kriminaliserar en viss gärning. Det ska som huvudregel vara tillräckligt med

uppsåt/oaktsamhet i förhållande till själva gärningen om inte annat anses nödvändigt. Fastän en person inte vet att en gärning är straffbelagd eller personen har misstagit sig beträffande omfattningen av en straffbestämmelse som han eller hon har brutit emot, kan personen alltså fällas till ansvar. I de fall det inte krävs subjektiv täckning i förhållande till en rättslig reglering kan en person ändå vara fri från ansvar om okunskapen var uppenbart ursäktlig enligt den regel om ansvarsfrihet i vissa fall av straffrättsvillfarelse som finns i 24 kap. 9 § BrB. I åtskilliga fall betraktas emellertid olika rättsliga förutsättningar för straffrättsligt ansvar som en del av sakförhållandena som normalt ska vara subjektivt täckta, exempelvis att det för straffansvar krävs subjektiv täckning av att förarbehörighet saknades (olovlig körning; 3 § trafikbrottslagen), av att de uppgifter som man röjde var sekretessbelagda (brott mot tystnadsplikt: 20 kap. 3 § BrB) och av att egendomen tillhörde någon annan (stöld: 8 kap. 1 § BrB) samt att det råder ett införselbud beträffande en viss vara för att gärningspersonen ska kunna fällas till ansvar för brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling.¹⁸

Det är naturligtvis ett absolut krav ur rättssäkerhetsaspekt att det för att ansvar för brott ska bli aktuellt måste finnas erforderlig subjektiv täckning i förhållande till vad som läggs gärningspersonen till last. Huvudregeln måste emellertid även beträffande EU:s regelverk vara att gärningspersonen bevisats ha uppsåt – eller i förekommande fall varit oaktsam – i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet, men inte i förhållande till handlingsreglernas existens och innehåll. Med en väl utformad brottsbeskrivning kan som huvudregel problematiken med den subjektiva täckningen begränsas.

För att undvika tveksamheter i fråga om vad som ska omfattas av en gärningspersons subjektiva täckning, bör det för det fall det ska ställas krav på att en gärningspersons uppsåt inte bara ska omfatta de faktiska omständigheterna och sitt handlande utan även bakomliggande regelverks existens och innehåll, uttryckligen framgå av den aktuella straffbestämmelsens förarbeten. Detta bör vara huvudregeln vid brottsbeskrivningar lika väl som när blankettstraffbud väljs som lagstiftningsteknik. Vad som ska täckas av gärningspersonens uppsåt angavs exempelvis tydligt i regeringens proposition 2015/16:160, *Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning*, inför den

¹⁸ Se vidare om subjektiv täckning av en rättslig reglering i NJA 2016 s. 702 p. 10 med vidare hänvisning till prop. 1993/94: 130 s. 55 ff.

lag som kompletterar EU:s biocidförordning. Regeringen anförde (s. 44), att handlingsregeln står i själva straffbestämmelsen och att det därför för ansvar är tillräckligt att gärningsmannen har haft uppsåt till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas. Det krävs 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.

I de fall där lagstiftaren inte hänvisar till angivna EU-förordningar utan till exempel använder sig av en öppen hänvisning till ett helt lagstiftningsområde bör dock lagstiftaren utifrån omständigheterna i det enskilda lagstiftningsärendet särskilt uppmärksamma om det kan vara nödvändigt att ställa krav på subjektiv täckning i förhållande till normernas existens och innehåll.

7.3 Tillkännagivanden som lagstiftningsteknik

Utredningens bedömning: I fall när en lag kompletterar ett stort antal EU-förordningar och det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att direkt i lagtext ange dessa EU-förordningar bör regeringen i ett tillkännagivande ange i vart fall de huvudsakliga EU-förordningarna (grundförordningar) som innehåller bestämmelser som kompletteras av lagen.

Skäl för bedömningen: Lagstiftningstekniken, som innebär att regeringen i Svensk författningssamling tillkännager vilka grundförordningar som lagen kompletterar, behandlas i avsnitt 5.3.

Utredningens uppdrag omfattar att allmänt utvärdera lagstiftningstekniken att med tillkännagivanden göra EU-bestämmelser verkställbara i Sverige och göra jämförelser med hur några andra EU-medlemsstater gör EU-bestämmelser verkställbara samt analysera möjligheten att använda andra lagstiftningstekniker 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.

Som framgår av avsnitt 7.2.5 har utredningen förordat att lagstiftningstekniken med regeringens tillkännagivanden används i de fall blankettstraffbud används som innehåller en öppen dynamisk hän-

visning där hänvisningen inte är närmare angiven, utan exempelvis hänvisar till ett helt lagstiftningsområde. Vid dessa överväganden har vid bedömningen beaktats straffrättens särskilt högt ställda krav på begriplighet som i förlängningen ska ge envar förutsättningar att rätta sig efter rättsakterna och undvika att göra sig skyldig till överträdelser.

Ett av de tillfällen regeringen mer generellt har behandlat frågan om tillkännagivandeförfarandet är propositionen 2005/06:128¹⁹. Regeringen anförde i propositionen (s. 136 ff.) att då gällande bestämmelser i livsmedelslagen, foderlagen, provtagningslagen och epizootilagen redan kompletterade en eller flera EU-förordningar och att fråga om hur dessa EU-förordningar hade kopplats till befintliga författningar i fråga om tillsyn, straff och överklagande hade lösts på olika sätt. När det gällde livsmedelslagen kompletterade vissa bestämmelser i lagen de EU-förordningar som helt eller delvis föll inom tillämpningsområdet för lagen och som regeringen tillkännagav i Svensk författningssamling, vilket då avsåg ett trettiotal grundförordningar som behandlade frågor som helt eller delvis föll inom tillämpningsområdet. Foderlagen hade utformats efter samma mönster som livsmedelslagen och omfattade då elva EU-förordningar. Regeringen anförde att motivet till att denna lagstiftningsmetod valdes för dessa författningar var att det mot bakgrund av det stora antal EU-förordningar som *förväntades antas i framtiden* bedömdes vara nödvändigt att använda en metod som *inte direkt i lagen* angav vilka EU-förordningar som innehöll sådana bestämmelser som skulle kompletteras av lagen. I annat fall skulle lagändringar behöva göras varje gång någon ny EU-förordning av berört slag antogs. Regeringen anförde vidare, att det tydligt måste framgå med stöd av vilken lag som en straffpåföljd kan ådömas vid överträdelser av bestämmelser i EU-förordningarna och att flera tillsynsmyndigheter kan beröras av en och samma EU-förordning och att det därför tydligt bör anges med stöd av vilken lag som tillsyn över efterlevnaden av en viss EU-bestämmelse ska ske.

Att direkt i respektive kompletterande lag ange tillämpliga EU-förordningar har den fördelen att det klargörs vilken lag som i första hand kompletterar en EU-förordning som faller inom flera lagars tillämpningsområde. Som regeringen anförde i prop. 2005/06:128

¹⁹ Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.

torde dock denna metod endast vara möjlig att välja i de fall EU-förordningarna är få till antalet och avgränsningsfrågorna i förhållande till övriga lagar begränsade samt att det klart går att avgöra att en viss EU-bestämmelse faller inom en lags tillämpningsområde. Regeringen ansåg även att det fanns starka invändningar mot metoden att ange tillämpliga förordningar direkt i lag i de fall det utöver ett redan stort antal förordningar kunde förväntas att ytterligare EU-förordningar fortlöpande beslutas. En sådan metod skulle innebära att riksdagen måste fatta beslut om att ändra lagarna endast av det skälet att det har tillkommit nya EU-förordningar som ska kompletteras av den aktuella lagen. Genom att regeringen i stället i Svensk författningssamling tillkännager de grundförordningar som ska kompletteras av lagen, undviks dessa problem. Genom att riksdagen definierar lagens tillämpningsområde eller syfte kan riksdagen sätta tydliga gränser för hur regeringen använder metoden med tillkännagivanden. Regeringen ansåg härför i det ovan hänvisade lagstiftningsärendet, att ett tillkännagivandeförfarande sammantaget framstod som den mest ändamålsenliga metoden för att verkställa de då aktuella EU-förordningarna.²⁰

De överväganden regeringen gjorde ovan gör sig enligt utredningen alltjämt gällande. En del mer sentida lagar som innehåller bestämmelser om regeringens tillkännagivanden kompletterar ett stort antal EU-bestämmelser. Exempelvis innehåller regeringens tillkännagivande av de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen 38 grundförordningar (se närmare om livsmedelslagen i avsnitt 6.3.3). Till detta kommer ett antal tillämpningsförordningar som inte tas upp i tillkännagivandet.

I bestämmelser som avseende en lags tillämpningsområde anger vilka EU-förordningar som lagen kompletterar är det i första hand att föredra att direkt i lagtext ange vilka förordningar som avses. Samma problematik gör sig dock här gällande som vid utformningen av blankettstraffbud och vid införande av kompletterande lagar med bestämmelser om tillämpning på områden med omfattande och föränderlig EU-lagstiftning. Utredningen gör därför angående lämpligheten av att genom tillkännagivande ange vilka EU-förordningar en lag kompletterar samma bedömning som redovisas i avsnitt 7.2.5 avseende när ett blankettstraffbud bör utformas med en vid och öppen hänvisning kompletterad med ett tillkännagivande.

²⁰ Se a. prop. s. 138.

8 Straffbestämmelser i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

8.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska lämna förslag 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.

Som bakgrund till de avvägningar beträffande behovet av kriminalisering, det straffbara området och val av lagstiftningsteknik och påföljder som redovisas i avsnitt 9 görs här först en genomgång av nuvarande straffbestämmelser och hur dessa förhåller sig till materiella regler på fiskeriområdet, följt av en kortare genomgång av vilka myndigheter som ansvarar för fisketillsyn, utredning och lagföring.

Under hösten 2019 intensifierades EU:s ministerråds arbetsgrupps reformarbete avseende kontrollförordningen, vilket påverkar hur svenska sanktionsbestämmelser bäst bör utformas. Vad som blir resultatet av EU:s arbete är inte klart när utredningens förslag lämnas. Utredningen har ändå så långt möjligt försökt ta hänsyn till EU:s arbete på området och har strävat efter att lämna förslag som ska vara väl anpassade även till EU:s framtida fiskelagstiftnings krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.

8.2 Sveriges och EU:s reglering på fiskeriområdet

Överträdelse av både nationella och EU-rättsliga fiskebestämmelser som ska hanteras av svenska myndigheter sanktioneras genom bestämmelser i svensk lag. De straffrättsliga sanktionerna i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kompletteras emellertid av administrativa sanktioner, exempelvis sanktionsavgifter samt återkallelse av fiskelicens och fisketillstånd. I sanktionssystemet ingår även bestämmelser om särskild rättsverkan som förverkande och företagsbot. Dessutom finns möjlighet för kontrollmyndigheter att meddela vitesföreläggande och besluta om rättelse på den felandes bekostnad.

8.2.1 Svenska bestämmelser på fiskeområdet

Den svenska lagregleringen på fiskeriområdet finns huvudsakligen i fiskelagen respektive lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt 1 § första stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innehåller lagen bestämmelser som behövs för att den gemensamma fiskeripolitiken ska kunna genomföras i Sverige. Med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses enligt andra stycket samma paragraf EU:s förordningar om åtgärder för *bevarande och förvaltning* av fiskeresurserna, om *strukturåtgärder* för fiskerinäringen och om *marknadsreglering* av fisk och fiskprodukter.

Fiskelagen reglerar enligt 1 § rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt i vissa särskilt angivna fall även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Eftersom EU enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har så kallad *exklusiv befogenhet* – exklusiv rätt att lagstifta och anta rättsligt bindande akter – när det gäller bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, innehåller även fiskelagen till stor del bestämmelser som behövs för att komplettera EU-lagstiftningen på området.

Tillämpningsområdet för respektive lag är avgränsat så att nationella regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen,

medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. marknads- och strukturåtgärder som innefattar annan verksamhet än fiske, regleras i lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Denna gränsdragning kommer till uttryck i flera bestämmelser i lagarna.

Straffbestämmelserna i respektive lag med direkt koppling till EU:s reglering av fiskeområdet ser för närvarande ut som följer. Fiskelagen innehåller därutöver ett flertal andra straffbestämmelser av varierande utformning.

Fiskelagen (1993:787)

39 a § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

40 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms 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. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Lag (2003:251).

40 a § Om ett brott enligt 37 eller 40 § är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år i andra fall än som avses i 41 § första stycket.

Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Lag (2003:251).

40 b § Till ansvar enligt 40 § första eller andra stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §. Lag (2008:438).

41 § Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket skall, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett kronotal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

Som närmare framgår i kartläggningsavsnittet (avsnitt 6) är straffbestämmelsen i 40 § *andra stycket* fiskelagen exempel på ett dynamiskt, öppet och begränsat blankettstraffbud. Bestämmelsen i 39 a § är däremot ett exempel på en dynamisk och sluten hänvisning som är begränsad till vissa gärningar.

Lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

11 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §. Lag (2016:825).

12 § [andra stycket] Till ansvar enligt denna lag ska det inte heller dömas om gärningen är ringa eller belagd med straff enligt brottsbalken, lagen (2000:1254)¹ om straff för smuggling eller fiskelagen (1993:787).

Som närmare framgår i kartläggningsavsnittet (avsnitt 6) är straffbestämmelsen i 11 § första stycket lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken exempel på ett dynamiskt, öppet och obegränsat² blankettstraffbud.

Straffbestämmelserna *som rör fisket* i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken fördes över till fiskelagen (1993:787) i enlighet med regeringens förslag i propositionen *Ändringar i fiskelagen, m.m.* (prop. 1995/96:8). Lagarna

¹ SFS-numret i hänvisningen till smugglingslagen är felaktigt angiven och ska rätteligen vara 2000:1225. SFS 2000:1254 är SFS-numret på den lag som ändrade lydelsen av 12 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken från att hänvisa till varusmuggningslagen (1960:418) till smugglingslagen (2000:1225).

² Begränsningen till kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter gäller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

länkades samman genom att 40 § fiskelagen fick ett andra stycke som förde in bestämmelser om straff också för överträdelse av EU:s fiskeföreskrifter. Det straffbara området vidgades samtidigt till att omfatta även överträdelse av föreskrifter om anmälningskyldighet, bearbetning av fisken ombord och om förvaring av fisk i sump samt om förvaring av fiskeredskap ombord.

Av 40 § andra stycket fiskelagen i sin lydelse från 2003 framgår således att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU: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, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Även 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kriminaliserar som framgår ovan generellt sådana gärningar som innebär överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Sådana gärningar som är straffbara även enligt 40 § fiskelagen hanteras emellertid i första hand enligt den lagen, vilket framgår av 12 § andra stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller således parallellt med fiskelagen och är i sanktionsdelen subsidiär till straffbestämmelserna i fiskelagen. De gärningar som specificeras i 40 § fiskelagen och som utgör brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken straffas således enligt fiskelagen, medan övriga gärningar kan straffas genom 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

För att gärningarna ska vara straffbara enligt 40 § andra stycket fiskelagen krävs, liksom för gärningar som bedöms enligt 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, att gärningarna har begåtts *uppsåtligen* eller av *grov oaktsamhet*.

Allmänt åtal

Brott mot fiskelagen faller under allmänt åtal (20 kap. 2 och 6 §§ rättegångsbalken). Åtalsprövning och eventuell domstolsprövning sker

normalt vid den åklagarkammare och tingsrätt inom vars geografiska upptagningsområde brottet har begåtts. Detta gäller enligt 49 § fiskelagen³ även för utländska fiskare som begår brott i Sveriges ekonomiska zon (se prop. 1992/93:232 s. 77).

8.2.2 EU-rättsakter på fiskeområdet

EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar huvudsakligen tre delar; *bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, strukturåtgärder för fiskerieringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.*

Av artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) följer att EU har exklusiv befogenhet inom den gemensamma fiskeripolitiken för att bevara havets biologiska resurser, men att EU och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter såvitt avser fiskeri i övrigt (artikel 4.2). EU:s regelverk avseende fiskeverksamhet riktar sig främst till yrkesfisket eftersom fritidsfiske generellt inte är så omfattande att det påverkar bevarandet av havets biologiska resurser. Det finns dock ett uttryckligt förbud mot att fritidsfiskare säljer sin fångst.

Fisket är alltså ett harmoniserat rättsområde inom EU och fiskerilagstiftningen utgörs därför till stor del av direktverkande EU-förordningar. Det grundläggande regelverket består bl.a. av grundförordningen⁴, kontrollförordningen⁵ och genomförandeförordningen⁶.

Grundförordningens *artikel 1* avgränsar vilka verksamheter som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken:

³ ”Den som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.”

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

1. Den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta följande:
 - a) Bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser.
 - b) I samband med marknadsåtgärder och ekonomiska åtgärder till stöd för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitikens mål: limniska biologiska resurser, vattenbruk och beredning och marknadsföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter.
2. Den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta de verksamheter som avses i punkt 1 på villkor att de bedrivs
 - a) på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller,
 - b) i unionens vatten, även av fiskefartyg som för ett tredjelands flagg och är registrerade i tredjeland,
 - c) av unionsfiskefartyg utanför unionens vatten, eller
 - d) av medlemsstaternas medborgare, utan att detta påverkar flaggstatens primära ansvar.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar således huvudsakligen dels bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser, dels, i samband med marknadsåtgärder och ekonomiska åtgärder till stöd för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitikens mål, limniska (söt-vattenslevande) biologiska resurser, vattenbruk och beredning och marknadsföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Dessa uppräknade verksamheter omfattas på villkor att de bedrivs på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller, i unionens vatten, av unionsfiskefartyg utanför unionens vatten, eller av medlemsstaternas medborgare, utan att detta påverkar flaggstatens primära ansvar.

I *kontrollförordningen*, *genomförandeförordningen* och *IUU-förordningen*⁷ anges grunderna för medlemsstaternas sanktionshantering vid misstänkta överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa bestämmelser ska tillämpas i den utsträckning den aktuella överträdelsen omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket framgår av artikel 89 i kontrollförordningen (p 1–3):

1. Medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell rätt, systematiskt vidtas mot fysiska eller juridiska personer som misstänks ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

2. De rättsliga åtgärdernas och tillhörande sanktioners totala omfattning ska i enlighet med tillämpliga bestämmelser i nationell rätt beräknas så att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av den överträdelse de begått, utan att det påverkar deras legitima rätt att utöva sitt yrke. Dessa sanktioner ska även framkalla effekter som står i proportion till överträdelsens allvar och därmed effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.

3. Medlemsstaterna får tillämpa ett system där sanktionsavgifterna står i proportion till en juridisk persons omsättning eller den ekonomiska nytta som uppstod eller avsågs när överträdelsen begicks.

Artikel 89 är en av de artiklar som för närvarande är föremål för översyn inom EU.

Särskilt om IUU-förordningen

IUU-förordningen tillkom under 2008 och har tillämpats sedan den 1 januari 2010.

IUU-förordningen syftar bl.a. till att garantera fiskbeståndens hållbarhet, förbättra situationen för unionens fiskare som drabbas av illojal konkurrens genom olagliga produkter och stoppa importen av produkter som härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske till unionen genom åtgärder som omfattar hela leveranskedjan.

IUU-förordningen innebär bl.a.:

- Införandet av en lista över fartyg som inte följer reglerna på fiskets område. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om upprättandet av en sådan förteckning och konsekvenserna av att befinna sig på denna.
- Upprättandet av ett certifieringssystem avsett att omfatta all import av fiskeriprodukter, med undantag för fiskeriprodukter som härrör från inlandsfiske och vattenbruk.
- Tillnärmning inom unionen av sanktionsnivån för allvarliga överträdelser, där det högsta sanktionsbeloppet ska vara minst fem gånger värdet på de fiskeriprodukter som erhållits genom de allvarliga överträdelser som begåtts.
- I *artikel 2* definieras bl.a. vad som menas med olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske (IUU-fiske):

Med *olagligt fiske* avses fiskeverksamhet som bedrivs

- av nationella eller utländska fiskefartyg i marina vatten under en stats jurisdiktion, utan den statens tillstånd, eller i strid med dess lagar och andra författningar,
- av fiskefartyg som för flagg från stater som är parter i en berörd regional fiskerierorganisation, men som verkar i strid antingen med de bevarande- och förvaltningsåtgärder som har antagits av den organisationen och som är bindande för staterna, eller med tillämpliga bestämmelser i internationell rätt, eller
- av fiskefartyg i strid med nationella lagar eller internationella åtaganden, även dem som samarbetande stater har ingått inom ramen för en regional fiskerierorganisation.

Med *orapporterat fiske* avses fiskeverksamhet som

- inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt till den behöriga myndigheten, i strid med nationella lagar och andra författningar, eller
- har bedrivits inom behörighetsområdet för en regional fiskerierorganisation, men som inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt, i strid med den organisationens rapporteringsförfaranden.

Med *oreglerat fiske* avses fiskeverksamhet som

- bedrivs inom en relevant regional fiskerierorganisationens tillämpningsområde av fiskefartyg utan nationalitet, eller av fiskefartyg som för flagg från en stat som inte är part i organisationen, eller av en annan fiskeenhet, på ett sätt som inte är förenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder, eller
- bedrivs i områden eller efter fiskbestånd för vilka det inte finns några tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder av fiskefartyg på ett sätt som inte är förenligt med statens ansvar för bevarandet av levande marina resurser i enlighet med internationell rätt.

I IUU-förordningens artikel 41 preciseras att dess bestämmelser om sanktioner ska tillämpas på dels

1. allvarliga överträdelser som har begåtts på de medlemsstaters territorium för vilka fördraget gäller eller i de marina vatten som lyder under medlemsstaternas suveränitet eller jurisdiktion, med undantag för vatten som gränsar till de territorier och länder som nämns i bilaga II till fördraget, dels
2. allvarliga överträdelser som har begåtts av unionens fiskefartyg eller av medborgare i medlemsstaterna och dels
3. allvarliga överträdelser som upptäckts inom territoriet eller i vatten i enlighet med punkt 1, men som har begåtts på det fria havet eller inom ett tredjelands jurisdiktion och som är föremål för sanktioner i enlighet med artikel 11.4⁸ i IUU-förordningen.

De *allvarliga överträdelser* som omfattas av IUU-förordningens sanktionsbestämmelser omhändertas i det s.k. pricksystemet⁹, som innehåller bestämmelser om tillfälligt eller permanent indragen fiskelicens efter visst påförande av prickar på fiskelicensinnehavare om det aktuella fiskefartyget har använts vid en allvarlig överträdelse dessa överträdelser. Pricksystemet tillämpas vid sidan av straffrättsliga och administrativa sanktioner. Även i kontrollförordningen anges överträdelser som i vissa fall kan anses allvarliga och då ska omfattas av pricksystemet. De överträdelser som omfattas av pricksystemet listas i bilaga XXX till genomförandeförordningen. I bilagan anges bl.a. riktat fiske mot ett bestånd som omfattas av ett moratorium eller ett fiskeförbud, fiske utan giltig licens eller giltigt godkännande eller tillstånd som utfärdats av den berörda flaggstaten eller kuststaten, omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske i enlighet med IUU-förordningen och fiske i ett avstängt område m.m.

I listan över överträdelser som kan medföra att prickar påförs finns även överträdelser som i svensk rätt inte hänförs till special-

⁸ Artikeln reglerar samarbete mellan hamnstaten och flaggstaten när flaggstaten är tredjeland, dvs. utanför EU och överträdelsen har begåtts på det fria havet eller kuststaten när överträdelsen är begången i tredjelands marina vatten.

⁹ Se fr.a. artikel 92 i kontrollförordningen och artiklarna 125–134 i genomförandeförordningen. Dessa bestämmelser kompletteras av 51–55 §§ fiskelagen, som också föreskriver ett nationellt pricksystem för befälhavare.

straffrätten i fiskelagen utan tillhör allmän straffrätt i den mån de är kriminaliserade i Sverige, t.ex. användning av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst enligt internationell rätt, hindrande av tjänstemannens arbete i samband med att de kontrollerar att tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder efterlevs och hindrande av observatörernas arbete i samband med att de kontrollerar att tillämplig EU-lagstiftning efterlevs samt förfalskning av dokument.

Genom IUU-förordningen har EU satt fokus på bl.a. sanktionsfrågan i och med införandet av bestämmelser som syftar till att harmonisera sanktionsnivån för allvarliga överträdelser inom unionen. Genom kontrollförordningen tas detta ytterligare ett steg längre bl.a. genom införandet av pricksystemet för allvarliga överträdelser. De bestämmelser som införs med IUU-förordningen tar i första hand sikte på administrativa sanktioner. Genom artikel 44 åläggs medlemsstaterna att se till att en fysisk person som har begått, eller en juridisk person som befunnits ansvarig för, en allvarlig överträdelse kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande administrativa sanktioner. Härutöver föreskrivs att medlemsstaterna också, eller som ett alternativ, får tillämpa effektiva proportionella och avskräckande *straffrättsliga* sanktioner.

De överträdelser där sanktionsavgifter i Sverige har ansetts kunna komma i fråga har gällt mindre allvarliga, lätt konstaterbara överträdelser, för vilka behovet av utredning är begränsat. Det handlar till största delen om överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Andra EU-medlemsstater, exempelvis Finland, har valt att använda administrativa sanktionsavgifter i större uträkning och för allvarligare överträdelser än regelverket tillåter i Sverige, se närmare om detta i avsnitt 6.7.

8.2.3 Lagstiftningstekniken med hänvisningar till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Det straffsanktionerade området

I den proposition om vissa lagstiftningsfrågor för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som gäller bl.a. för den gemensamma fiskeripolitiken (prop. 1994/95:75 – *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen*),

vari regeringens förslag till lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ingick, analyserades inte närmare den valda lagstiftningstekniken som innebar en inte närmare specificerad hänvisning till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen konstaterade att bestämmelserna om bl.a. straff i allt väsentligt hade utformats i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i annan offentligrättslig lagstiftning och att Lagrådets hörande i frågan därför skulle sakna betydelse.¹⁰ Regeringen noterade emellertid att regelsystemet om den gemensamma fiskeripolitiken är uppbyggt på Romfördragets bestämmelser om jordbruket (numera bestämmelserna om jordbruk och fiskeri i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) samt att systemet är relativt omfattande och domineras av ett antal grundförordningar som kompletteras av åtskilliga tillämpningsförordningar och att en EU-medlemsstat ska se till att lämpliga åtgärder vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer när det står klart att den gemensamma fiskeripolitiken inte följts. EU:s förordningar på fiskeområdet kräver därför i stor utsträckning nationella straffsanktioner.¹¹ De överträdelse som kan medföra sanktioner är exempelvis överfiske, användning av felaktiga redskap, underlåtenhet att lämna uppgifter eller anmäla landningar, liksom brott mot unionens bestämmelser om marknadsregleringen i alla led av distributionskedjan. De rättsliga åtgärderna ska vara av sådan art att de i enlighet med tillämpliga bestämmelser i den nationella lagstiftningen *effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen och avskräcker från ytterligare överträdelser av samma slag*. Det kan röra sig om straff eller andra sanktioner i form av förverkanden av fångster och redskap eller indragning av licenser och andra tillstånd.¹²

I specialmotiveringen till straffbestämmelsen i 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att vad som sanktioneras är alla former av brister vad gäller skyldigheten att på olika områden av unionens fiskeripolitik lämna uppgifter. Det gäller bl.a. loggbokföring, upprättande av landningsnotor eller avräkningsnotor och transportdokumentation. Enligt regeringen var sådana brister i uppgiftslämnandet redan sanktionerade i nationell lagstiftning

¹⁰ Prop. 1994/95:75 s. 16.

¹¹ Prop. 1994/95:75 s. 39.

¹² Prop. 1994/95:75 s. 47.

på fiskeområdet, men att motsvarande sanktioner kom att gälla också skyldigheter som härrör ur EU:s reglering.¹³

Vid införandet av 40 § andra stycket fiskelagen, kommenterade regeringen inte närmare valet av lagstiftningsteknik – dvs. blankettstraffbud med öppen hänvisning till EU:s gemensamma fiskeripolitik – utöver att det fanns behov av att skapa en mer generell straffbestämmelse än tidigare eftersom vissa gärningar föll utanför den tidigare straffbestämmelsen med nedlagda åtal och ogillande domar som följd.¹⁴

Uppsåtstäckning

Blankettstraffbudet i 40 § andra stycket fiskelagen innebär så som det är utformat en hänvisning till samtliga EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som innebär otillåtet fiske.

Straffbestämmelsen gällande överträdelser av EU:s förordningar infördes som framgår ovan genom antagande av propositionerna 1994/95:75 och 1995/96:8. I dessa båda propositioner görs inte några närmare överväganden heller kring frågan om handlingsnormernas existens och innehåll, dvs. ”EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken”, måste täckas av gärningspersonens uppsåt eller (grova) oaktsamhet. I samband med införandet av straffbestämmelsen i 40 § andra stycket fiskelagen vidgades kriminaliseringen till att omfatta även överträdelser av föreskrifter om anmälningsskyldighet, bearbetning av fisken ombord och om förvaring av fisk i sump samt om förvaring av fiskeredskap ombord.¹⁵ Avseende vad som vid tillämpning av bestämmelsen skulle krävas beträffande gärningspersonens medvetenhet om regelöverträdelserna gavs ingen vägledning.

Beträffande blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen anförde regeringen i propositionen 2013/14:184 (s. 72), att bestämmelser i vilka överträdelser av handlingsregler i EU-förordningar straffbeläggs vanligtvis utformas som blankettstraffbud och att de kan se olika ut. En lagteknisk lösning är enligt regeringen, att det i straffbestämmelsen görs uttryckliga hänvisningar till de artiklar i EU-förordningarna där föreskrifter som är avsedda att omfattas av straffbestämmelserna finns. För straffansvar krävs då uppsåt till de *faktiska omständigheter*

¹³ Prop. 1994/95:75 s. 56 f.

¹⁴ Prop. 1995/96:8 s. 20 och 25.

¹⁵ Prop. 1995/96:8 s. 20 och 25.

som utgör gärningen. Däremot krävs inte att gärningsmannen har haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till existensen av eller innehållet i den EU-författning som det hänvisas till. Detta eftersom den författning som man hänvisar till anses gå att utläsa av själva straffbudet.

Kort efter ovan nämnda proposition kom två domar¹⁶ från Helsingborgs tingsrätt vari tingsrätten resonerade kring blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen.

Tingsrätten ansåg att eftersom 40 § fiskelagen inte innehåller uttryckliga hänvisningar till de artiklar i EU-förordningarna där föreskrifter som är avsedda att omfattas av straffbestämmelserna finns krävs det för straffansvar att en gärningsman haft uppsåt eller varit grovt oaktsam i förhållande till *existensen av och innehållet i* den EU-författning som överträtts. Se närmare om dessa domar i avsnitt 6.3.2.

Straff för allvarliga överträdelser på fiskeområdet

Genom propositionen 2002/03:41 fick bl.a. 40, 40 a och 41 §§ fiskelagen sina nuvarande lydelse. Enligt författningskommentarerna till dessa bestämmelser skulle de ändringar som gjordes i 41 § få till följd att påföljden för brott begångna i det yrkesmässiga fisket i större utsträckning skulle bestämmas till normerade böter. Ändringarna avsåg även att leda till att reaktionen för allvarigare brott skulle bli strängare än vad som varit fallet vid val av annan påföljd än böter. Den då nyinförda 40 a § för grova brott innebar också att påföljden för de allvarligaste brotten skulle komma att bestämmas till fängelse (eg. vara *på fängelsenivå* eftersom det endast finns fängelse i straffskalan).

Det som i första hand karakteriserar de allvarliga brotten är enligt regeringens proposition om vissa ändringar i fiskelagen från 2003 en eller flera av följande omständigheter. Den som bedriver ett otillåtet fiske eller lämnar falska uppgifter om sitt fiske kan tillskans sig fångster till betydande belopp. Det kan vara fråga om upprepade eller långvariga överträdelser som innebär en otillåten verksamhet av stor omfattning men också enskilda landningar som är värda hundratusen-

¹⁶ Dom av den 15 september 2014 i mål nr B 4509-14 och dom av den 26 februari 2015 mål nr B 5786-13. Båda domarna har fått laga kraft.

tals kronor och däröver. Det kan följaktligen vara fråga om en stor orättmätig vinning som bör leda till en kännbar påföljd. Ett annat förhållande som ska beaktas är vilken inverkan överträdelsen har på fiskbestånden. Även i fall då varken överträdelsens omfattning eller fångstvärdet är särskilt betydande kan ett fiske riktat mot ett *sårbart eller hotat bestånd* äventyra ett långsiktigt hållbart fiske.¹⁷

8.2.4 Sanktionsavgifter

De bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som innehåller skyldigheter inom ramen för yrkesfisket är straffsanktionerade i fiskelagen (37–44 §§). Överträdelser av sådana bestämmelser kan också medföra sanktionsavgifter. Gemensamt för fiskelagens sanktioner såvitt gäller yrkesfisket är att de tar sikte på överträdelser som sker i fisket och som begås av innehavare av fiskelicens, innehavare av personlig fiskelicens eller befälhavare på fiskefartyg.¹⁸

I både fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har vid vissa förutsättningar administrativa sanktionsavgifter företräde framför straffrättsliga sanktioner.

I 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs straff för brott mot EU-bestämmelser eller nationella föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter. Till ansvar ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift (10 a § samma lag).

Enligt 50 a § fiskelagen får regeringen meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot sådana föreskrifter eller EU-bestämmelser som avses i 40 § första och andra styckena fiskelagen. Vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift anges i regeringens föreskrifter. Enligt 50 b § fiskelagen krävs *varken uppsåt eller oaktsamhet* för att sanktionsavgift ska kunna meddelas. Sanktionsavgift ska meddelas för varje konstaterad överträdelse såvida det inte är oskäligt att ta ut avgift. Vid prövningen av om det ska anses oskäligt att ta ut sanktionsavgift ska det enligt 50 b § andra stycket särskilt beaktas ett antal i paragrafen

¹⁷ Prop. 2002/03:41 s. 33.

¹⁸ Ur prop. 2015/16:118.

uppräknade omständigheter. Uppräkningen är inte uttömmande utan ska ses som exempel på vad som ska anses oskäligt. I 40 b § fiskelagen anges vidare att det inte ska dömas till straffrättsligt ansvar enligt 40 § första eller andra stycket fiskelagen om gärningen *kan* leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §. Bestämmelsen syftar till att motverka dubbla sanktioner för en och samma gärning. Enligt 50 c § är det Havs- och vattenmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. I 50 d–g §§ fiskelagen regleras därtill möjlighet till verkställighet enligt utsökningsbalken, hinder mot att besluta om sanktionsavgifter om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, hinder mot att besluta om sanktionsavgifter om den som anspråket riktas mot inte getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts respektive preskription av beslut om avgift när beslutet inte verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

8.2.5 Sanktionsbestämmelser och EU:s fiskeriförordningar – regelverk i förändring

Under hösten 2019 intensifierades arbetet med att förändra och förbättra vissa bestämmelser i bl.a. kontrollförordningen. Bland annat föreslås artiklarna 89¹⁹ och 90²⁰ få nya lydelse med ambitionen att hanteringen av överträdelse ska vara likvärdig i EU:s medlemsstater med effektiva, proportionerliga och effektiva sanktionssystem.

Under arbetet med kontrollförordningen har bl.a. föreslagits att förordningen skulle göra det obligatoriskt för medlemsstaterna att införa administrativa sanktionsavgifter för alla överträdelse av EU:s gemensamma fiskeripolitik. De föreslagna ändringarna syftar enligt kommissionen till att bättre harmonisera tillämpningen i medlemsstaterna och säkerställa lika villkor (*level playing field*). Sedan invändningar framförts av flera medlemsstater, om att en sådan förpliktelse skulle strida mot medlemsstaternas konstitutionella system, har förslagen fortsatt bearbetas. Oavsett system, med straffrättsliga eller administrativa sanktioner, måste sanktionerna vara effektiva, proportionella och avskräckande.

¹⁹ Åtgärder för att säkerställa efterlevnad.

²⁰ Sanktioner vid allvarliga överträdelse.

Oavsett system, med straffrättsliga eller administrativa sanktioner, måste sanktionerna vara tillräckligt effektiva och avskräckande.

I förslaget till en ny artikel 90 i kontrollförordningen räknas ett antal aktiviteter upp som kan utgöra allvarliga överträdelse. Syftet med förslaget är att harmonisera och sammanföra bestämmelserna om allvarliga överträdelse som enligt nuvarande regelverk är spridda i framför allt kontrollförordningen och IUU-förordningen. På så sätt vill kommissionen säkerställa att alla medlemsstater har samma utgångspunkt vid bedömningen.

8.3 Tillsyn och tillämpning av nuvarande straffbestämmelser inom fisket

8.3.1 Fiskerikontroll – samverkan mellan flera myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har det övergripande nationella ansvaret att kontrollera den fisk som fångas, landas, importeras, exporteras, transporteras och säljs i Sverige. Detta sker bland annat genom att HaV följer upp fångster i förhållande till individuellt tillåtna fångstmängder och kvoter samt att myndigheten utför administrativ, landnings-, transport- och handelskontroll samt korskontroll.

HaV:s kontrollverksamhet genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen, som ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss. Samverkan sker också med andra myndigheter som Tullverket, Transportstyrelsen, Polisen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket och Sjöfartsverket.²¹

Nedan följer sammanfattande beskrivningar av några av de centrala myndigheterna inom svensk fiskeritillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och länsstyrelserna

För att säkerställa ett hållbart fiske och att bestämmelser som reglerar fisket följs, ska HaV bl.a. besluta om sanktionsavgifter, särskilda avgifter och påföra prickar när överträdelse sker enligt fiskelagen, lag om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (1994:1716) samt ett antal bindande EU-förordningar. Sanktionerna riktar sig bl.a.

²¹ Havs- och vattenmyndigheten. Årsredovisning 2018 s. 113.

mot befälhavare, fiskelicensinnehavare och förstahandsmottagare. Beslut om att tilldela prickar eller att återkalla en licens och beslut om förbud får meddelas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att prickar kommer att tilldelas, licensen återkallas respektive förbud meddelas (55 § fiskelagen). HaV:s rätt att meddela beslut om administrativa sanktionsavgifter framgår av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (6 kap. 2 b §). Av samma förordning framgår att Kustbevakningen och Polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter till HaV som myndigheten kan antas behöva vid prövning av frågor om sanktionsavgifter, tilldelning av prickar, fiskelicenser, personliga fiskelicenser och andra särskilda tillstånd, och förbud att verka som befälhavare enligt 50 a och 52–56 §§ fiskelagen (a. förordning 6 kap. 1 e §).

När Havs- och vattenmyndigheten vid kontroller på land och vid administrativa kontroller fattar misstanke om brott upprättar myndigheten åtalsanmälan som inges till åklagarmyndigheten.

Av HaV:s årsredovisningar framgår bl.a. att myndigheten hanterade 261 överträdelseärenden 2016, 207 ärenden 2017 och 243 ärenden 2018. Myndigheten fattade beslut om att anmäla två överträdelser till åtal 2016, tio överträdelser 2017 och elva överträdelser 2018 och fattade beslut om att påföra sanktionsavgifter under samma period för 89 överträdelser 2016, 92 överträdelser 2017 och 128 överträdelser 2018.²²

Åtalsanmälningarna under 2017 avsåg befälhavare som inte har vägt sin fångst vid landning, fiske med fartyg som saknat fiskelicens, otillåten placering av stängnät i seltratrål²³, landning av fredad art samt fiske av lax i område 31 i Östersjön under period då fiske av lax varit förbjudet i detta område. Sju av åtalsanmälningarna har avsett laxfiske i Norrland.²⁴

Åtalsanmälningarna under 2018 har avsett befälhavare som inte har vägt sin fångst vid landning, fiske med fartyg som saknat fiskelicens, otillåtet fiske av fredad art samt fiske i skyddade områden.²⁵

²² Havs- och vattenmyndigheten. Årsredovisning 2018 s. 124.

²³ SELTRA trål. Den bakomliggande idén med en Seltratrål är att torsken då den kommer in i trålpåsen ska selekteras ut genom de stora maskorna i trålpåsens tak. Plattfisk och kräftor passerar inte ut genom maskorna utan fångas i trålpåsen. (referens: Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, Institutionen för akvatiska resurser, Sekretariatet för selektivt fiske, Aqua reports 2018:2, s. 9).

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten. Årsredovisning 2017 s. 152.

²⁵ Havs- och vattenmyndigheten. Årsredovisning 2018 s. 125.

På regional nivå har länsstyrelserna ansvar för fiskefrågor. Inför Havs- och vattenmyndighetens prövning i frågor om t.ex. yrkesfiske-licenser yttrar sig en länsstyrelse först över ansökan. Länsstyrelsernas målsättning är livskraftiga fiskbestånd, ett långsiktigt hållbart yrkesfiske och ett rikt varierat fritidsfiske.

För kontroll av efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, har enligt 34 § fiskelagen en fisketillsynsman och annan befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och
3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag och Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Kustbevakningen

Kustbevakningen är en civil myndighet vars huvudsakliga uppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Myndigheten har såväl brottsbekämpande uppgifter som kontroll- och tillsynsuppgifter. Vidare har den ett antal särskilda uppgifter och får bl.a. bedriva uppdragsverksamhet. Verksamheten styrs övergripande genom regeringens regleringsbrev.

Kustbevakningens uppgifter regleras huvudsakligen i Kustbevakningslagen (2019:32) och Kustbevakningsförordningen (2019:83). Kustbevakningen är, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, huvudaktör inom den svenska fiskerikontrollen. Kustbevakningen

har ansvar för fiskerikontrollen till sjöss och bedriver fiskeriövervakning inom sitt verksamhetsområde. Kustbevakningens direkta brottsbekämpning omfattar brott som rör bl.a. överträdelser av fiskelagstiftning i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (3 kap 2 § kustbevakningslagen).

Kustbevakningen ska vid misstanke om brott samla den information som behövs för att utreda eventuella överträdelser och i förekommande fall överlämna till polisen att bedriva förundersökning, eller sedan den 1 april 2019 själva bedriva förundersökning enligt 3 § kustbevakningslagen.

Enligt såväl fiskelagen som lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska Polismyndigheten på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (34 § fjärde stycket fiskelagen respektive 6 § tredje stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Sjöpolisen

Sjöpolisen förebygger och ingriper mot brott på sjön och på land. Sjöpolisen finns i Stockholm, Gotland, Västra Götaland och i Halland och utövar bl.a. fisketillsyn och samverkar med Kustbevakningen.

Av 34 § fiskelagen framgår att fisketillsynsmän får förordnas för kontroll av efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. En fisketillsynsman som förordnats därtill och annan befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske har rätt att få tillträde till bl.a. fartyg där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

8.3.2 Åtal 2016–2018

Av uppgifter från Åklagarmyndigheten²⁶ framgår att det år 2016 väcktes åtal i fyra fall av brott enligt 40 § andra stycket och 41 § andra stycket fiskelagen (fiske i näringsverksamhet med fiskefartyg i strid med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken) och att förundersökning lades ner i två fall. Samma år väcktes åtal vid två tillfällen för brott enligt förstnämnda bestämmelse medan förundersökningen lades ner i ett fall.

År 2017 väcktes inte några åtal enligt 40 § 2 st. Under året skedde inte heller några lagföringar enligt 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.²⁷

År 2018 väcktes åtal i fyra fall enligt 40 § 1 st och 2 st och 41 § 2 st fiskelagen. I ett av dessa fall avsåg åtalet även brott mot föreskrifter som meddelats av svenska myndigheter (de övriga uteslutande mot EU:s förordningar).

²⁶ Statistik från Åklagarmyndigheten, Ekonomiavdelningen.

²⁷ Uppgifterna om lagföringar har inhämtats från Brottsförebyggande rådet (Brå). Exakt antal lagföringar redovisas inte p.g.a. enskilda förekomster, dvs. möjligheten att identifiera enskilda personer.

9 Analys och förslag på fiskets område

9.1 Förslag som avser både fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

9.1.1 Allmänt om ändringsförslagen i de båda lagarna

Utredningen föreslår i de följande avsnitten ett antal förändringar av de nuvarande bestämmelserna i både fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. De nuvarande straffbestämmelserna i de båda lagarna har tillkommit vid olika tidpunkter med förhållandevis lång tid emellan och bestämmelsernas utformning varierar. Utredningen har haft som målsättning att begränsa antalet olika typer av straffbestämmelser framför allt yrkesfiskare ska ha att förhålla sig till och i möjligaste mån införliva straffbestämmelser som straffbelägger överträdelse av specifika artiklar i EU-förordningar i mer heltäckande straffbestämmelser. Utredningens uppdrag har dock inte omfattat samtliga straffbestämmelser i fiskelagen. Det är utredningens uppfattning att en bredare och mer fullständig översyn bör göras av samtliga straffbestämmelser på fiskeområdet för att ytterligare främja tydlighet och regelefterlevnad på fiskets område.

9.1.2 Behovet av kriminalisering

Utredningens bedömning: Överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken bör kunna sanktioneras med straffrättsliga påföljder.

Skäl för bedömningen: Av artikel 89 i kontrollförordningen, om åtgärder för att säkerställa regelefterlevnad, framgår att medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell rätt, systematiskt vidtas mot fysiska eller juridiska personer som misstänks ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken (p 1). De rättsliga åtgärdernas och tillhörande sanktioners totala omfattning ska i enlighet med tillämpliga bestämmelser i nationell rätt beräknas så att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av den överträdelse de begått, utan att det påverkar deras legitima rätt att utöva sitt yrke. Dessa sanktioner ska även framkalla effekter som står i proportion till överträdelsens allvar och därmed effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag (p 2). Medlemsstaterna får tillämpa ett system där sanktionsavgifterna står i proportion till en juridisk persons omsättning eller den ekonomiska nytta som uppstod eller avsågs när överträdelsen begicks (p 3).

Som framgår av avsnitt 4.2 ska kriminalisering användas i sista hand för att komma tillrätta med ett oönskat beteende, dvs. först när det ha konstaterats inte finnas någon alternativ metod, t.ex. vite, sanktionsavgifter eller återkallelse av tillstånd.

Huruvida överträdelser av EU:s fiskelagstiftning även fortsättningsvis bör kunna sanktioneras straffrättsligt, eller om sanktionsväxling bör ske mot större användning av sanktionsavgifter ligger inte inom denna utrednings huvudsakliga uppdrag. Bedömningen om huruvida det finns skäl att använda straffrätt för att sanktionera överträdelser eller om det finns mindre ingripande alternativ ska emellertid alltid göras enligt vad utredningen har presenterat i avsnitt 4. Beträffande vilka överträdelser som bör hanteras med administrativa sanktionsavgifter gör utredningen emellertid inte någon annan bedömning än den som gjordes inför införandet av administrativa sanktionsavgifter på fiskeområdet genom 40 b § fiskelagen den 1 juli 2008 (SFS 2008:438, prop. 2007/08:107, se också SOU 2007:20). Utredningen konstaterar vidare, att det med beaktande av de miljökonsekvenser överträdelser av fiskebestämmelserna potentiellt kan orsaka ur sanktionsperspektiv inte är tillräckligt ingripande att påföra administrativa sanktionsavgifter, utan att det alltjämt finns skäl att behålla möjligheten att straffa vissa överträdelser straffrättsligt. Även om sanktionsavgifter är en effektiv sanktionsform och kan uppgå till mycket höga belopp är straffrättsliga påföljder ändå att betrakta som

mer ingripande. Utredningen bedömer emellertid att det finns skäl att nyansera och differentiera det straffrättsliga området något utefter hur klandervärda överträdelserna anses vara.

9.1.3 Fängelse endast för särskilt allvarliga överträdelser

Utredningens bedömning: Endast vissa särskilt allvarliga överträdelser på fiskeområdet bör kunna straffas med fängelse.

Skäl för bedömningen: Av ekvivalensprincipen följer att gärningstyper med ungefär samma straffvärde ska tilldelas samma straffskalor och att lika straffvärda handlingar behandlas lika. Detta gäller naturligtvis även på fiskeområdet och överträdelser bör således hanteras på samma sätt oavsett om gärningen innebär överträdelse av svenska bestämmelser eller EU:s förordningar eller om överträdelsern är begången i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Med beaktande av de skyddsskäl som framgår av bl.a. prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, är den allvarligaste risken om intresset för bevarande åsidosätts att bestånd och ekosystem kollapsar vilket, förutom de direkta och uppenbara konsekvenserna för många arter, kan få allvarliga indirekta konsekvenser för människors hälsa på kort och lång sikt. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste således kunna orsaka skada på eller fara för skada för skyddsintresset.

Den övre delen av straffskalan bör avse de överträdelser som kan orsaka störst skada eller fara för störst skada på de vattenlevande resurserna. Detta kan vara vissa typer av överträdelser eller när det är fråga om överträdelser som genomförs vid upprepade tillfällen eller i viss omfattning, t.ex. större mängder fångst i förhållande till det aktuella beståndets storlek. De allvarligaste överträdelsetyperna såvitt avser fiskelagen motsvarar huvudsakligen de som i EU-regelverket anses vara så allvarliga att de ska omfattas av det s.k. pricksystemet som framgår av bl.a. artikel 92 i kontrollförordningen samt artiklarna 125–134 i genomförandeförordningen, bilaga XXX till samma förordning och 51–55 §§ i fiskelagen.

Utredningen bedömer att särskilt allvarliga överträdelser av fiske-regelverket ska anges i en egen bestämmelse med en straffskala som innehåller både böter och fängelse. Övriga överträdelser, sådana rela-

tivt sett mindre allvarliga överträdelse, bör endast kunna leda till bötesstraff.

I avsnitt 6.5.2 finns exempel på överträdelse av bl.a. EU:s bestämmelse som avser att skydda miljön. Straffskalan för överträdelse av EU:s förordningar innehåller med få undantag böter till fängelse i högst två år. Exempel på överträdelse som liknar de allvarliga överträdelse på fiskeområdet och med liknande skyddsintressen, är exempelvis brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön till böter eller fängelse i högst två år. Till samma påföljd kan även dömas den som orsakar en skada eller en *risk* för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreseptat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud genom att bl.a. olovligen utöva fiske.

De överträdelse av fiskeregulverket som av EU har bedömts vara allvarliga överträdelse finns som nämnts ovan i det s.k. *pricksystemet* och beskrivs detaljerat i bilaga XXX till genomförandeförordningen. Flera av överträdelse som omfattas av pricksystemet, jämte i vissa fall kvalificerande rekvisit, motsvarar till sin beskrivning dels det som framgår av nuvarande 40 a § fiskelagen om grovt brott (verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd), dels överträdelse med potentiellt miljöfarliga konsekvenser enligt andra regelverk (t.ex. nys angivna miljöbalksbrott).

Utredningen bedömer att det saknas skäl att bedöma allvaret av gärningar som potentiellt kan få allvarliga konsekvenser för den marina miljön och fiskbeståndet lindrigare än motsvarande gärningar enligt andra regelverk som avser att skydda miljön. Utredningen föreslår därför att straffskalan för de allvarligaste överträdelse av fiskebestämmelse enligt EU:s förordningar och den svenska fiskelagstiftningen ska innehålla både böter och fängelse. En sådan straffskala ger domstolarna mandat att göra straffvärdebedömningar i allt från relativt sett mindre allvarliga överträdelse till överträdelse med potentiellt stora konsekvenser för den marina miljön.

Genom 41 § fiskelagen innehåller straffskalan enligt nuvarande bestämmelse endast böter om de aktuella överträdelse begås i

den svenska ekonomiska zonen, medan straffskalan för samma överträdelse innehåller fängelse om den begås på annat vatten. Genom förslaget kvarblir den skillnad i straffskala mellan överträdelser som begås i den svenska ekonomiska zonen eller på svenskt vatten. Att miljökonsekvenserna skulle bli lika stora oavsett om en överträdelse begås på territorialvatten eller i ekonomisk zon talar för att överträdelser i konsekvensens namn också bör straffas lika. Sverige är emellertid bundet av FN:s havsrättskonvention enligt vilken straffskalan för fiskebrott begångna i Sveriges ekonomiska zon inte får innehålla fängelse utan endast bötesstraff.¹ I fiskelagen finns därför undantag från huvudregeln för sådana brott, något Sverige inte ensamt kan förändra.

Av SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, framgår att 2010 års fiskelagsutredning föreslog att fängelse skulle tas bort ur straffskalan för bestämmelserna i fiskelagen och på så sätt skapa en reglering som är tydlig och enhetlig genom att straffskalan kommer att vara densamma om överträdelsen begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten.²

Utredningen anser på samma sätt som 2010 års utredning att denna skillnad är otillfredsställande eftersom samma straffbestämmelse får skilda straffskalor beroende på *var* överträdelsen begås, men att denna skillnad är oundviklig med anledning av Sveriges åtaganden, men samtidigt nödvändig med beaktande av de miljökonsekvenser överträdelser kan föranleda. Detta behöver emellertid inte innebära att straff för överträdelser som begås i ekonomisk zon blir lindrigare än enligt nuvarande system eftersom huvuddelen av de överträdelser som sker begås av näringsidkare med fiskefartyg försett med motor, varför påföljden alltså redan nu bestäms till normerade böter. Den samlade påföljden, normerade böter och förverkande av fångst och fartyg, kan således innebära en mycket kännbar påföljd även om inte fängelsepåföljd kan bestämmas för överträdelser i ekonomisk zon.

¹ Havsrättskonventionens artikel 73.3 anger: "Coastal state penalties for violations of fisheries laws and regulations in the exclusive economic zone may not include imprisonment, in the absence of agreements to the contrary by the States concerned, or any other form of corporal punishment."

² SOU 2010:42 s. 594.

9.1.4 Särskilt allvarliga överträdelser anges med fullständiga brottsbeskrivningar

Utredningens förslag: De överträdelser av fiskeregelverket som ska straffas med fängelse formuleras i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken med fullständiga brottsbeskrivningar.

Brottsbeskrivningarna formuleras utan hänvisning till specifika regelverk, varför straffbestämmelserna omfattar överträdelser av såväl EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som tillämplig svensk författning på fiskeområdet.

Skäl för förslaget: Som framgår av avsnitt 7.2.3 täcker brottsbeskrivningar som är riktigt utformade in det område som bör vara straffbart och exkluderar samtidigt handlingar som inte är avsedda att vara kriminaliserade. Eftersom regelverket på fiskeområdet är omfattande bedömer utredningen att hänvisningar i fiskelagen till ett antal uppräknade handlingsnormer för vilka överträdelser kriminaliseras, riskerar att framstå som otydligt för den enskilde och bidrar sannolikt inte heller till förbättrad regelefterlevnad. Med beaktande av de många gånger generellt avfattade EU-rättsliga reglerna på de här aktuella områdena är det inte heller självklart att en hänvisning är särskilt tydliggörande. Om det i stället är beskrivet i lagen vilka handlingar och regelområden som omfattas, ger i stället själva straffbestämelsen den enskilde möjlighet att få insikt i vad som är straffbelagt, även om ytterligare efterforskningar av handlingsnormerna i vissa fall kan behövas. Övervägande skäl talar därför enligt utredningen för att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som avser överträdelser av EU:s fiskeregelverk ska innehålla fullständiga brottsbeskrivningar.

Brottsbeskrivningar är väl lämpade för den till viss del dynamiska regelmassa som fiskeregleringen består av. Fiskelagsutredningen beskrev i sitt betänkande (SOU 2010:42) att de speciella förhållandena på fiskets område medför ett behov av mer flexibla straffbestämmelser än t.ex. miljöbalken. Som grund för denna uppfattning anförde utredningen bl.a. att vissa betydelsefulla förordningar på fiskets område endast gäller för ett år för att därefter ersättas av en ny liknande förordning. Exempel på sådana förordningar är så kallade TAC-förordningar (Total allowable catch) som bl.a. fastställer medlemsstaternas

tilldelning av fiskekvoter. I detta sammanhang påpekade Fiskelagsutredningen att enbart TAC-förordningen för Västerhavet vid den tiden omfattade över 200 sidor inklusive bilagor. Som ytterligare exempel på fiskelagstiftningens speciella regelmassa kan nämnas de s.k. *stoppförordningarna* som innebär att Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter om förbud mot fortsatt fiske när den årliga nationella kvoten för en viss art i ett visst område är uttömd.³

9.2 Förslag till ändringar i fiskelagen (1993:787)

9.2.1 Särskilt allvarliga överträdelser enligt 40 § fiskelagen

Utredningens förslag: Av 40 § fiskelagen ska följa att till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. riktar fiskeinsats mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud eller fiskar i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp,
2. fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller fiskar med fiskeredskap som används eller har modifierats på ett sätt som inte är tillåtet eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap,
3. fiskar utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning fiskar utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd,
4. omlastar eller deltar i fiskeverksamhet med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske,
5. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning kastar ut fångst som omfattas av landningsskyldighet eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning behåller ombord, omlastar eller landar fångst som ska återutsättas,
6. underlåter att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om position, däribland uppgifter som ska sändas med satel-

³ TAC- och stoppförordningar kommenteras närmare under avsnittet om kvoter och fiskemöjligheter.

litbaserat kontrollsystem för fartyg, eller vid upprepade tillfällen underlåter att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter, eller

7. använder fiskeredskap med falsk eller dold märkning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Skäl för förslaget:

Allmänna överväganden

De överträdelser som bör bedömas kunna ha ett sådant straffvärde att fängelse bör kunna följa är de som har en direkt negativ påverkan på bestånd och marin miljö, eller indirekt sådan effekt genom att kontrollfunktioner inte fungerar vid vissa typer av överträdelser. I vissa fall bör dock krävas att begränsande rekvisit är uppfyllda för att överträdelserna ska anses så allvarliga att fängelse bör kunna följa. Utöver att en normöverträdelse har konstaterats uppställs för vissa av överträdelserna därför att de har begåtts vid upprepade tillfällen eller i större omfattning. Dessa begränsande rekvisit kommenteras särskilt närmare nedan.

Av IUU-förordningens artikel 42 framgår vilka överträdelser som kan utgöra allvarliga överträdelser enligt den förordningen. Sådana överträdelser är de som antas utgöra IUU-fiske enligt artikel 3 samma förordning, affärsverksamhet i direkt samband med IUU-fiske inklusive handel med eller import av fiskeriprodukter samt förfalskning av handlingar som avses i IUU-förordningen eller användning av sådana falska eller ogiltiga handlingar. Huruvida en sådan verksamhet som beskrivs i artikel 3.1 i IUU-förordningen ska anses utgöra en allvarlig överträdelse enligt artikel 42 samma förordning,

ska fastställas av en medlemsstats behöriga myndighet med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den har upprepats.⁴

Utöver de överträdelser som kan utgöra allvarliga överträdelser enligt IUU-förordningen anges även i artikel 90 i kontrollförordningen överträdelser som kan utgöra allvarliga överträdelser. Hur allvarlig överträdelsen är bedömer medlemsstatens behöriga myndighet enligt denna artikel med beaktande av sådana kriterier som *skadans art, dess värde, överträdarens ekonomiska situation samt överträdelsens omfattning eller upprepning*.

Vid bedömningen av en överträdelses allvar bör inte bara den skada som åsamkats beaktas, utan även den *risk för skada* eller otillbörlig vinning som en överträdelse medför. En överträdelse som riktar sig mot en kvoterad eller hotad art kan anses allvarlig redan vid en mindre kvantitet, medan en större kvantitet kan krävas om det är fråga om en okvoterad eller ickehotad art. Därutöver kan bedömningen påverkas av t.ex. de redskap som används, den tid som överträdelsen pågått, var överträdelsen skett och hur stort fartyget är. En överträdelse ska kunna anses vara av allvarlig art även om den skada eller vinning som överträdelsen kunnat medföra undvikits på grund av tillfälliga omständigheter. Även arter som inte är kvoterade eller direkt hotade men som är fiskereglerade kan behöva särskilt hänsynstagande. Dessutom kan det vid bedömningen av om en överträdelse är av allvarlig art även beaktas om överträdelsen medfört risk för stor skada eller vinning, om den som gjort sig skyldig till överträdelsen har visat bristande vilja att följa gällande regler, om överträdelsen skett på ett särskilt förslaget sätt eller om överträdelsen skett på ett organiserat och systematiskt sätt.⁵

Punkterna i förslaget till straffbestämmelse är således kopplade till IUU-förordningen och kontrollförordningen genom att utredningen har beaktat vad EU anser kan utgöra allvarliga överträdelser vid utformningen av brottsbeskrivningarna för de allvarligaste överträdelserna.

De överträdelser som utredningen har beskrivit i förslaget till ny 40 § fiskelagen är enligt utredningen typiskt sett sådana att de innebär eller kan innebära negativa konsekvenser för vattenlevande arter och de kontrollfunktioner som ska värna bestånden och den marina

⁴ IUU-förordningen, artikel 3.2.

⁵ Prop. 2011/12:137 (Införande av ett pricksystem på fiskets område) s. 27 ff.

miljön. Risken för skador på bestånd och marin miljö motiverar att överträdelserna kriminaliseras i en bestämmelse med fängelse i straffskalan. Huruvida det faktiskt har uppstått skador eller risk för skador är därför inte något som behöver utredas särskilt eller föras bevisning om i varje enskilt fall. För vissa av dem krävs emellertid att de dessutom ska fylla något av de begränsande rekvisiten nedan för att betraktas så allvarliga att fängelse bör kunna följa på överträdelserna.

Grundläggande för skyddet av marin miljö och bestånd är således de olika formerna av reglering av fiskeinsatsen. Verktyg för detta är t.ex. kvoter och andra former av fångstbegränsningar knutna till art eller område samt krav på licenser och tillstånd. Att rikta fiskeinsats mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud eller att fiska i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp bör därför kunna anses som särskilt allvarliga överträdelser i sig. Detsamma gäller att fiska med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller att fiska med fiskeredskap som används eller har modifierats på ett sätt som inte är tillåtet, samt att fiska utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs eller systematiskt eller att i större omfattning fiska utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd. Även att omlasta eller delta i fiskeverksamhet med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske är en form av överträdelse som kan ha såväl en direkt negativ påverkan för bestånd och marin miljö som indirekt sådan och bör därför i sig själv kunna anses som särskilt allvarlig överträdelse.

Andra viktiga verktyg för att reglera och kontrollera fiskeinsatsen och därmed skydda marin miljö och bestånd är regleringar av vilken fisk som tas ombord och landas. Att vid upprepade tillfällen eller i större omfattning kasta ut fångst som omfattas av landningsskyldighet eller att vid upprepade tillfällen eller i större omfattning behålla ombord, omlasta eller landa fångst som ska återutsättas bör därför kunna anses som särskilt allvarliga överträdelser.

Även vissa överträdelser av de bestämmelser som syftar till att möjliggöra kontroll bör kunna anses som särskilt allvarliga. Detta bör gälla för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om position, däribland uppgifter som ska sändas med satellitbaserat kontrollsystem för fartyg, eller att systematiskt underlåta att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst

eller fångstrelaterade uppgifter, eller att använda fiskeredskap med falsk eller dold märkning.

Till skillnad från nu gällande 40 § fiskelagen, som är uppdelad i överträdelser mot föreskrifter i första stycket och överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken i andra stycket, får bestämmelsen en generell utformning och begränsas således inte till överträdelser av särskilt angivna regelverk. Den föreslagna utformningen innehåller inte heller något särskilt utpekade specialsubjekt, vilket innebär att bestämmelsen även kan omfatta fritidsfiskare i den mån en viss handlingsnorm gäller för fritidsfiskare.⁶

Särskilt om de begränsande rekvisiten

De överträdelser som beskrivs i förslaget till ny 40 § i fiskelagen har utredningen bedömt ha direkt negativ påverkan för bestånd och marin miljö, eller indirekt sådan effekt genom att kontrollfunktioner inte fungerar vid vissa typer av överträdelser. Vissa av punkterna i den nya paragrafen innehåller emellertid även begränsande rekvisit för att överträdelserna ska anses så allvarliga att de ska kunna straffas med fängelse. Utöver att en normöverträdelse har konstaterats ska vissa av gärningarna därför dessutom ha skett vid upprepade tillfällen eller varit enskilda överträdelser av större omfattning.

Av artikel 3.2 i IUU-förordningen följer att verksamhet som innebär överträdelse av artikel 3.1 samma förordning ska anses som en allvarlig överträdelse beroende på hur allvarlig överträdelser är med beaktande av bl.a. om den har upprepats. Att överträdelser upprepas har betydelse för bedömningen av huruvida överträdelserna ska bedömas som allvarliga framgår även av artikel 90.1 i kontrollförordningen.

Rekvisitet upprepning är i bestämmelsen kopplat till vissa särskilt angivna överträdelser. För att överträdelserna ska bestraffas enligt bestämmelsen ska det således handla om samma typ av överträdelse. Hur nära i tid överträdelserna måste vara för att kvalificera beror på överträdelsernas allvar och omfattning och är således en fråga för rätts-tillämpningen.

⁶ EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar fritidsfiskare endast i de fall det anges uttryckligen.

Av artikel 3.2 i IUU-förordningen följer att verksamhet som innebär överträdelse av artikel 3.1 samma förordning ska anses som en allvarlig överträdelse beroende på hur allvarlig överträdelsen är med beaktande av bl.a. överträdelsens värde eller omfattning. Att skadans värde är av betydelse för bedömningen av överträdelsens allvar framgår också av artikel 90.1 i kontrollförordningen.

Vad som ska anses vara omfattande följer delvis samma resonemang som beträffande upprepning, dvs. bedömningen kan variera beroende av huruvida t.ex. en art är hotad eller kvoterad. Hur omfattande en överträdelse ska anses vara förändras således över tid och är en fråga för rättstillämpningen utifrån omständigheter och förhållanden vid tid och plats för överträdelsen.

Straffskalan

Som anförts tidigare syftar EU:s fiskeripolitik bl.a. till att skydda och bevara livskraftiga fiskbestånd i unionens vatten och att skydda den marina miljön. Som jämförande exempel på bestämmelser med liknande skyddsintressen finns brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § miljöbalken), otillåten hantering av invasiv främmande art (29 kap. 2 c § miljöbalken) och miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 § miljöbalken) för vilka straffskalan innehåller böter till fängelse i högst två år. Utredningen föreslår emellertid att straffet för allvarliga fiskebrott enligt 40 § fiskelagen ska kunna bestämmas till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen omfattar således alla de allvarligaste överträdelserna enligt det tidigare generellt avfattade blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen, medan de överträdelser som inte är fullt lika allvarliga kommer att omfattas av en ren bötesbestämmelse (se avsnitt 9.2.2).

Av punkt 39 i preambeln till kontrollförordningen framgår att ett stort antal allvarliga överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken förekommer i EU:s vatten eller begås av unionens aktörer och att det i stor utsträckning beror på det faktum att de sanktioner som slås fast i nationell lagstiftning vid allvarliga överträdelser av dessa bestämmelser inte ligger på en avskräckande nivå. Detta problem förvärras ytterligare av att sanktionerna skiljer sig så mycket mellan medlemsstaterna, vilket uppmuntrar olagliga aktörer att verka i de vatten eller på de medlemsstaters territorier där

sanktionerna är mildast. Det är därför lämpligt att de allvarigaste överträdelserna av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken bedöms med beaktande av skadans art, värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att den allvarliga överträdelserna begåtts, överträdarens ekonomiska situation och eventuella upprepningar av överträdelserna.

Det kan också förekomma situationer när omständigheterna är så försvårande att straffskalan i 40 § fiskelagen inte är tillräcklig. För att även sådana situationer ska kunna hanteras anser utredningen att det grova fiskebrottet i 40 a § fiskelagen ska finnas kvar för de allvarigaste överträdelserna. Vid bedömning av om ett fiskebrott är grovt ska enligt denna bestämmelse särskilt beaktas om brottet avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Vissa av dessa kvalificerande rekvisit är även del av vissa av punkterna i förslaget till ny 40 § fiskelagen. Det kan emellertid förekomma situationer där omständigheterna är sådana att en fiskeinsats exempelvis riktas mot bestånd med fiskestopp och att fisket samtidigt bedrivs i stor omfattning eller att fisket sker med otillåtna fiskeredskap efter skyddsvärda bestånd. För sådana särskilt allvarliga situationer där det förekommer ”överskott av klander”, anser utredningen att det bör finnas ett grovt brott där brottsligheten direkt är på fängelsenivå och straffskalan omfattar fängelse i högst två år.

Vid bedömningen av lämpliga straffskalor har utredningen beaktat det motstånd som 2003 års höjning av straffmaximum för fiskebrott mötte hos Lagrådet.⁷ Regeringen hade i lagrådsremissen föreslagit att maximistraffet för brott mot fiskelagen skulle höjas från sex månaders fängelse till två års fängelse. Trots att Lagrådet motsatte sig en sådan höjning, höjdes straffskalan från sex månader till ett år samt infördes en särskild straffbestämmelse om grovt brott med fängelse i högst två år som påföljd. Av särskilt intresse i här aktuellt sammanhang är att Lagrådet i sitt yttrande bl.a. framhöll att den föreslagna höjningen på grund av havsrättskonventionen i princip bara skulle gälla brott begångna inom svenskt sjöterritorium, vilket innebar att det skulle komma att uppstå anmärkningsvärda skillnader i påföljden för ett brott beroende på var detta begåtts.

Lagrådet anförde vidare bl.a. att den höjning av straffskalan som föreslogs (fängelse i högst två år) måste betecknas som mycket

⁷ Se Lagrådets protokoll vid sammanträde den 8 januari 2003 i prop. 2002/03:41 s. 49 f.

kraftig, inte minst mot bakgrund av att det inte fanns något fall i praxis som föranlett ett fängelsestraff. Det skulle under sådana omständigheter enligt Lagrådet ha varit angeläget att förslaget lämnat vägledning om i vilka fall eller under vilka omständigheter som den förhöjda straffskalan skulle användas. Detta skulle exempelvis ha kunnat ske genom en gradindelning av brotten med angivande av vad som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om ett brott var att anse som grovt.

Förslaget till ny lydelse av 40 § fiskelagen tillsammans med förslaget om en ny bestämmelse för ren bötesbrottslighet samt nuvarande bestämmelse om grovt brott tydliggör enligt utredningen vilka situationer som utgör en typ av mindre allvarlig bötesbrottslighet, allvarlig brottslighet med en straffskala som innehåller både böter och fängelse samt de allra allvarligaste fallen som har en straffskala som endast innehåller fängelse.

Som kommenteras ovan kommer även förslaget till ny 40 § fiskelagen inte kunna leda till annan påföljd än böter inom svensk ekonomisk zon med anledning av Sveriges åtaganden enligt Havsrättskonventionen.

Ringa överträdelser

Enligt 40 § tredje stycket nuvarande fiskelagen ska det till ansvar enligt samma bestämmelse inte dömas om gärningen är att bedöma som ringa.

Av samma skäl som för nuvarande reglering ska inte dömas till ansvar om gärningen är ringa. Vad som utgör ringa överträdelser behandlas i prop. 1992/93:232 s. 74.

Undantag för ringa överträdelser gäller även förslaget till ny bötesbestämmelse (40 b §).

9.2.2 Ny bestämmelse för ren bötesbrottslighet

Utredningens förslag: Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 40 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. bestämmelser i EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om
 - hur fiske ska bedrivas,
 - förvaring, beredning eller bearbetning av fångst ombord på fiskefartyg,
 - omlastning, landning eller vägning och saluföring av fångst,
 - förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg,
 - anmälnings- eller uppgiftsskyldighet,
 - sparande och tillgängliggörande av information om fångst och position eller
 - märkning av fiskeredskap,

2. 25 § andra–fjärde styckena eller 26 §, eller

3. föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket, 21–23 §§ eller 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a § eller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Skäl för förslaget: Som framgår av avsnitt 9.2.1 föreslås att vissa särskilt angivna och allvarliga överträdelser av EU:s och Sveriges fiskebestämmelser ska kunna straffas med fängelse. För övriga överträdelser som inte omfattas av dessa beskrivningar, men där straffsanktionering ändå anses påkallat, föreslås en ny straffbestämmelse enligt vilken överträdelser endast ska kunna sanktioneras med böter.

I enlighet med utredningens slutsatser i avsnitt 7.2.3 bör straffbestämmelser i första hand utformas som brottsbeskrivningar. Som framgår av samma avsnitt är det emellertid inte alltid genomförbart att ange alla former av kriminaliserade överträdelser som brottsbe-

skrivningar, exempelvis i de fall grundregelverket är mycket omfattande. EU:s fiskeregulverk är ett harmoniserat lagstiftningsområde som vilar på en förhållandevis omfattande regelmassa. Utredningen bedömer därför att det inte är möjligt att beskriva alla potentiella regelöverträdelser på bötesnivå i brottsbeskrivningar. Nästa steg blir därför att undersöka möjligheten att ange de straffbara överträdelserna i ett blankettstraffbud med angivande av de grundförordningar som innehåller aktuella handlingsnormer.

Beträffande hur ett blankettstraffbud bör se ut avseende EU-förordningar jämförde Fiskelagsutredningen (2010) i sitt förslag till ny fiskevårdslag (SOU 2010:42) med miljöbalkens straffsanktionering av bestämmelser i EU-förordningar med uppdelning i flera straffbud och med angivande i respektive straffbud av såväl aktuell förordning som aktuella artiklar. Den utredningen kom av flera skäl fram till att det inte var möjligt att utforma straffsanktionering av EU-bestämmelser på fiskeområdet på samma sätt eftersom det regelverk som finns i EU-förordningar på fiskets område, och som det åligger Sverige att sanktionera enskildas överträdelser av, framstår som betydligt mer omfattande än motsvarande regelverk på miljöområdet. Fiskelagsutredningen bedömde att även om en sällning görs bland de gällande förordningarna så att endast sådana förordningar som i praktiken kan tänkas vara av betydelse för svensk del identifieras och därefter straffsanktioneras, uppgår antalet förordningar till över trettio, varför det skulle krävas minst lika många straffbestämmelser för att utforma straffsanktioneringen av EU-förordningar på motsvarande sätt som i miljöbalken. Omfattningen och antalet förordningar som utgör EU:s gemensamma fiskeripolitik gör att utredningen anser att angivande av enskilda EU-förordningar i straffbestämmelsen inte är en lämplig lagstiftningsteknik. Det alternativ som återstår är således ett öppet blankettstraffbud som hänvisar till ett visst lagstiftningsområde, i detta fall EU:s gemensamma fiskeripolitik.

För att det ska anses godtagbart med ett blankettstraffbud med vid hänvisning till ett regelområde när handlingsnormerna som på fiskeområdet består av ett stort antal olika förordningar och artiklar med hänvisningar till dynamiska bilagor och tabeller, bör det öppna blankettstraffbudet kombineras med dels en begränsande ram, dels krav på att regeringen i Svensk författningssamling (SFS) tillkänner tillämpligt grundregelverk.⁸

⁸ Se om regeringens tillkännagivanden i avsnitt 7.3.

Som konstaterats är EU:s fiskelagstiftning omfattande vilket ställer vissa krav på den som ska bedöma vad som inrymmas i ett blankettstraffbud som hänvisar till detta regelverk. Det finns i detta sammanhang emellertid skäl att påminna om de höga krav Högsta domstolen ställer i NJA 2007 s. 227 på de som har att följa regelverket att sätta sig in detsamma.⁹

Som konstaterats ovan avseende nuvarande fiskelagens 40 § andra stycket, räknas ett antal förfaranden upp inom vilka straffbarhet kan förekomma vid överträdelse. Fiskelagsutredningen (SOU 2010:42 s. 590) konstaterade emellertid att denna uppräknning inte längre var tillräcklig. Efter den genomgång som den utredningen gjorde av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i syfte att identifiera de bestämmelser som bör vara straffsanktionerade, konstaterades att uppräknningen av överträdelse inte täckte samtliga överträdelse som ska vara straffbelagda. Uppräknningen behövde därför kompletteras, bl.a. med ett gällande överträdelse av IUU-förordningen som att i strid mot bestämmelserna i EU-förordningarna medföra utrustning ombord och lagra eller transportera fångst, bestämmelser om märkning av redskap, att bevara dokument eller information m.m.

För att närmare ange de situationer blankettstraffbudet är tillämpligt föreslår utredningen att bestämmelsen ska omfatta handlingar som innebär överträdelse av EU:s gemensamma fiskeripolitik inom en ram som anges i sju strecksatser.

Av nuvarande 40 § första stycket fiskelagen framgår vidare att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Som närmare har redogjorts för i avsnitt 4.4.4 konstaterade Högsta domstolen i NJA 2005 s. 33, att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter fyller ut blankettstraffbud med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. I praktiken har således 40 § första stycket fiskelagen sedan dess endast haft böter som påföljdsalternativ, vilket enligt utredningen även bör återspeglas av straffbestämmelsen. Utredningen föreslår därför att vad som framgår av 40 § första stycket fiskelagen flyttas till en egen punkt i förslaget till ny bötesbestämmelse i fiskelagen. Utredningen

⁹ Se HD:s resonemang i NJA 2007 s. 227 som kommenteras i avsnitten 4.3.2 och 4.4.4.

föreslår därtill att även annan bötesbrottslighet som förekommer i fiskelagen, dvs. 23 a § och 39 §, samlas i samma straffbestämmelse.

Bestämmelsen tillämpas endast för det fall ansvar inte ska utkrävas enligt 40 §.

Till ansvar ska på samma sätt som enligt nuvarande 40 § fiske-
lagen inte dömas om överträdelsen är att betrakta som ringa.

9.2.3 Förhållandet till 41 § fiskelagen

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 41 § fiskelagen ska i tillämpliga delar gälla även de föreslagna straffbestämmelserna i 40 och 40 b §§.

Skäl för förslaget: Av 41 § första stycket fiskelagen framgår att den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 §§ samma lag döms till böter. Av bestämmelsens andra stycke följer att om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket skall, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

Eftersom 40 § andra stycket med vissa kompletteringar flyttades från 11 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, se prop. 1995/96:8 och 1995/96:JoU5, framgår betydelsen av *otillåtet fiske* närmare av förarbetena till denna bestämmelse. Enligt prop. 1994/95:75 (s. 57) inrymmer begreppet otillåtet fiske: otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används på är otillåtet. Som exempel nämndes att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt. I begreppet inryms även att fisket skett på en otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller att det i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd. Denna ståndpunkt bekräftade regeringen i propositionen 2007/08:107, *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område* (s. 20). Dessa exempel utgjorde enligt regeringen exempel på brott som till sin art är de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet.

Utredningen föreslår att 41 § fiskelagen på samma sätt som tidigare gäller de förfaranden som inryms i *otillåtet fiske* samt att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket i de delar som omfattas nu av 40 och 40 b § fiskelagen.

9.3 Förslag till ändringar i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

9.3.1 Särskilt allvarliga överträdelser i 11 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Utredningens förslag: Av 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska följa att till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske, eller från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg,
2. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter,
3. i något led av produktion, bearbetning eller distribution systematiskt brister när det gäller åtgärder för att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta och spårbara från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet på ett sätt som gör att identifiering av produkterna försvåras eller kan komma att försvåras, eller
4. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning saluför fångst som kommer från fritidsfiske i havet eller för konsumtion saluför sådan fångst som fiskats i vetenskapligt syfte och som inte får säljas.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott enligt paragrafen ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Skäl för förslaget: På samma sätt som förslaget till ny straffbestämmelse i 40 § fiskelagen bygger förslaget till ny straffbestämmelse i 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken på ett urval av särskilt allvarliga överträdelse av EU-förordningar. Det som kriminaliseras genom straffbestämmelserna i lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är de delar av EU:s fiskeregulering som inte täcks av fiskelagen, dvs. den verksamhet som följer efter att fångst har landats efter avslutad fiskeverksamhet på havet i den del som omfattas av lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken; stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik och marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska dock inte tillämpas i fråga om sådana bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804), vilket framgår av 1 § tredje stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Av IUU-förordningens artikel 42.1 b och c framgår att affärsverksamhet i direkt samband med IUU-fiske, inklusive handel med eller import av fiskeriprodukter och förfälskning av handlingar som avses i IUU-förordningen eller användning av sådana falska eller ogiltiga handlingar kan utgöra allvarliga överträdelse. Huruvida sådan verksamhet ska anses vara en allvarlig överträdelse ska fastställas av en medlemsstats behöriga myndighet med beaktande av kriterierna i artikel 3.2 samma förordning; kriterier såsom den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den har upprepats. Även medlemsstaternas nationellt bestämda kriterier ska beaktas.

Punkterna i förslaget till straffbestämmelse är på samma sätt som förslaget till ny 40 § fiskelagen kopplade till IUU-förordningen och kontrollförordningen genom att utredningen har beaktat vad EU anser vara allvarliga överträdelse vid utformningen av brottsbeskrivningarna för de allvarligaste överträdelse. De överträdelse som bör bedömas kunna ha ett sådant straffvärde att fängelse bör kunna följa är de som har en direkt negativ påverkan för bestånd och marin

miljö, eller indirekt sådan effekt genom att kontrollfunktioner inte fungerar vid vissa typer av överträdelse. Även gärningar som bidrar till att konsumenter vilseleds bör omfattas. Bedömningen motsvarar, fränsett det i tillämpliga delar de bedömningar som gjordes vid införandet av nuvarande straffbestämmelser i bl.a. livsmedelslagen.

Frågor om subjektiv täckning behandlas i avsnitt 7.2.6 och 9.6.

Straffskalan ska vara böter till fängelse i högst ett år

Beträffande straffskalan i förslaget till ny 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gör utredningen samma bedömning som beträffande förslaget till ny lydelse av 40 § fiskelagen, se avsnitt 9.2.1.

De begränsande rekvisiten, straffskalan och ringa överträdelse

I dessa delar görs samma bedömningar som avseende förslaget till ny lydelse av 40 § fiskelagen. Se bedömning och förslag i avsnitt 9.2.1.

9.3.2 Ny bestämmelse för ren bötesbrottslighet

Utredningens förslag: Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 11 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i

1. EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller
2. föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Skäl för förslaget: Som framgår av avsnitt 9.3.1 föreslås att vissa särskilt allvarliga överträdelse av EU:s förordningar ska kunna straffas med fängelse. För övriga överträdelse som inte omfattas av dessa beskrivningar, men där straffsanktionering ändå anses påkallat, föreslås en ny straffbestämmelse enligt vilken överträdelse endast ska kunna sanktioneras med böter.

I enlighet med utredningens slutsatser i avsnitt 7.2.3 bör straffbestämmelser för bästa förståelse och regelefterlevnad utformas som brottsbeskrivningar. Som framgår av samma avsnitt är det emellertid inte alltid genomförbart att ange alla former av kriminaliserade överträdelser som brottsbeskrivningar, exempelvis i de fall grundregelverket är mycket omfattande. På samma sätt som avseende förslaget till 40 b § fiskelagen bedömer utredningen att det inte är möjligt att beskriva alla potentiella regelöverträdelser på bötesnivå i brottsbeskrivningar. Omfattningen och antalet förordningar som utgör EU:s gemensamma fiskeripolitik, utöver den del som redan kompletteras av fiskelagen, gör att angivande av enskilda EU-förordningar inte heller för blankettstraffbudet i den aktuella bestämmelsen inte skulle bidra till att göra bestämmelsen tydligare. Det alternativ som återstår är således liksom i fiskelagen ett öppet blankettstraffbud som hänvisar till ett visst lagstiftningsområde, i detta fall EU:s gemensamma fiskeripolitik.

För att det ska anses godtagbart med ett blankettstraffbud med vid hänvisning till ett regelområde när handlingsnormerna som på fiskeområdet består av ett stort antal olika förordningar och artiklar med hänvisningar till dynamiska bilagor och tabeller, bör det öppna blankettstraffbudet kombineras med dels en begränsande ram, dels att regeringen i svensk författningssamling (SFS) tillkännager det grundregelverk som gäller.

För att närmare ange de situationer blankettstraffbudet är tillämpligt föreslår utredningen att bestämmelsen ska innehålla en begränsande ram som reglerar vilka överträdelser av EU:s gemensamma fiskeripolitik som ska vara straffbara enligt bestämmelsen.

Paragrafen straffbelägger de överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som inte är sådana att de uppfyller brottsbeskrivningarna i 11 § första stycket. Paragrafen är således subsidiär i förhållande till 11 §.

Till ansvar ska inte dömas om överträdelserna är att betrakta som ringa. Till ansvar ska inte heller dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift.

9.4 Gränsdragning i förhållande till bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter

Utredningens förslag: Överträdelser som kan leda till fängelse ska i första hand hanteras straffrättsligt för det fall också bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter är tillämpliga för överträdelsen.

Till ansvar för överträdelser som endast kan leda till böter ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift.

Skäl för förslaget: Enligt nuvarande 40 b § fiskelagen ska inte dömas till ansvar enligt 40 § första eller andra stycket, om gärningen kan leda till sanktionsavgift. På samma sätt ska enligt 11 § andra stycket lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken inte dömas till ansvar enligt 11 § samma lag, om gärningen kan leda till sanktionsavgift.

Enligt 6 kap. 2 b § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska sanktionsavgift enligt fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken tas ut för de överträdelser och med de belopp som anges i bilaga 1 och 2 till samma förordning. Havs- och vattenmyndigheten beslutar om sanktionsavgifter för överträdelser enligt fiskelagen. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket beslutar inom sina respektive ansvarsområden om sanktionsavgift för överträdelser enligt lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Av ovan angivna bestämmelser i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att överträdelser i första hand ska sanktioneras med administrativa sanktionsavgifter, framför straffrättsliga sanktioner, för det fall sådana sanktionsavgifter är föreskrivna för den aktuella överträdelsen. Jämfört med utredningens förslag gäller enligt de nuvarande bestämmelserna sanktionsavgifternas företräde utan undantag, vilket på grund av dubbelbestraffningsförbudet i praktiken innebär en avkriminalisering för de överträdelser som träffas av en sanktionsavgiftsföreskrift. Sanktionsavgiftssystemet kan således sägas ha företräde framför det straffrättsliga systemet när det finns föreskrifter om sanktionsavgift för en viss gärning eller underlåtenhet.

Problemet med att vissa överträdelser kan bli så allvarliga att det krävs en strängare sanktion har tidigare behandlats i prop. 2013/14:184 (s. 74 ff.). Regeringen kom vid detta tillfälle fram till att även allvarliga överträdelser bör hanteras inom sanktionsavgiftssystemet, men med högre sanktionsbelopp.

Utredningen föreslår emellertid att ansvar för de särskilt allvarliga överträdelserna, som har både böter och fängelse i straffskalan, i stället i första hand ska leda till straffrättsliga påföljder. Motsvarande uppdelning, där fängelsegrundande brott som beskrivs med brottsbeskrivningar har företräde framför sanktionsavgifter, har nyligen införts i livsmedelslagen (2006:804).

Enligt 29 § livsmedelslagen ska den dömas till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Enligt 30 § tredje stycket samma lag ska inte dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift. Undantaget i 30 § gäller således inte för överträdelse enligt 28 a § samma lag, enligt vilken särskilt angivna överträdelser straffas med böter eller fängelse i högst två år. Utformningen av utredningens förslag motsvarar således livsmedelslagens.

Inför de senaste ändringarna av livsmedelslagen, varvid bl.a. de fängelsegrundande överträdelserna beskrivs i 28 a §, innebar det ursprungliga förslaget (Ds 2017:5) att det inte skulle dömas till straffrättsligt ansvar enligt någon av bestämmelserna ovan om gärningen kunde leda till sanktionsavgift. I propositionen *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan* (prop. 2017/18:165) anförde regeringen bl.a. att det endast är överträdelser av mindre allvarlig karaktär som ska kunna bli föremål för sanktionsavgifter och att allvarliga överträdelser redan av det skälet att de har ett förhållandevis högt straffvärde inte bör komma i fråga för ett sanktionsavgiftssystem eftersom det för sådana överträdelser finns ett behov av kriminalisering. Allvarliga överträdelser är också enligt regeringen generellt sett mer svårutredda och bör även av det skälet hanteras av polis och åklagare. En förutsättning för en sanktionsväxling är att överträdelserna är enkla att konstatera och att de bakomliggande materiella handlingsreglerna är klara och tydliga. Även om dessa förutsättningar är uppfyllda kan det enligt regeringen finnas situationer då överträdelser av en regel kan få sådana konsekvenser att överträdelserna, sedd för sig eller i kombination med andra överträdelser, bör betraktas som så straffvärd att

den i stället bör sanktioneras med straff. De regler som är aktuella för ett sanktionsavgiftssystem är därför främst sådana som är av rent administrativ karaktär. Regler av mer materiell karaktär ska därför enligt regeringen i nämnda proposition även fortsättningsvis i första hand omfattas av straffbestämmelserna. En sådan uppdelning innebär enligt regeringen också att systemet erbjuder en förutsebarhet för den enskilde i fråga om vilken typ av överträdelser som kan ge den ena eller den andra effekten.¹⁰

Under lagstiftningsarbetet med effektivare sanktioner i livsmedelskedjan efterfrågade Lagrådet förtydligande av förhållandet mellan allvarliga gärningar som kan leda till ett fängelsestraff enligt 28 a § livsmedelslagen och systemet med sanktionsavgifter. Regeringen slog fast att avsikten med sanktionsavgifter är att de endast ska träffa överträdelser som är mindre allvarliga. De överträdelser som i livsmedelsfallet skulle kunna leda till en sanktionsavgift var därför i huvudsak sådana som föll under tillämpningsområdet för bötesbestämmelsen i 29 § livsmedelslagen. Regeringen konstaterade också att det, som också Lagrådet hade framhållit, inte helt kunde uteslutas att vissa överträdelser som kunde leda till en sanktionsavgift också skulle kunna medföra straffansvar enligt 28 a § livsmedelslagen. Risken ansågs dock liten och det är en uppgift för regeringen att vid urvalet av vilka bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet minimera risken för en sådan överlappning. Mot den bakgrunden och för att säkerställa att allvarliga gärningar inte kommer att avkriminaliseras ansåg regeringen att den föreslagna bestämmelsen i 30 § tredje stycket livsmedelslagen, vilken reglerar förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter, bör begränsas till att avse gärningar som omfattas av 29 §, dvs. den rena bötesbestämmelsen. Skulle en gärning trots allt omfattas av båda sanktionssystemen ankommer det i slutändan på rättstillämpningen att säkerställa att dubbelbestraffningsförbudet efterlevs.¹¹

Av samma skäl som regeringen anförde i propositionen 2017/18:165, föreslår utredningen att för det fall en överträdelse omfattas av både en straffbestämmelse och en sanktionsavgiftsbestämmelse bör straffbestämmelsen, vid allvarligare överträdelser, ges företräde framför bestämmelser om sanktionsavgifter. Det kan emellertid förekomma överträdelser som vid enstaka tillfällen innebär mindre allvarliga brister som är lämpliga för sanktionsavgift, medan t.ex.

¹⁰ A. prop. s. 50 ff.

¹¹ Prop. 2017/18:165 s. 58 ff.

upprepade fall bör kunna straffas eftersom det då måste anses vara allvarliga överträdelser. Uppgiftsskyldigheten i sjätte punkten i utredningens förslag i avsnitt 9.2.1 är ett sådant exempel. Enstaka fel i t.ex. loggbok kan hanteras med sanktionsavgift, medan upprepade överträdelser som ger intryck av att överträdelserna är närmast systematiska är så allvarligt att överträdelserna ska sanktioneras straffrättsligt. Motsvarande exempel i lag om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är bestämmelser om spårbarhet och märkning. Enstaka överträdelser av vissa märkningsregler kan anses vara en mindre allvarlig brist som är lämplig för sanktionsavgift, men där upprepade eller omfattande brister av samma märkningsregel ska sanktioneras straffrättsligt eftersom det då måste anses vara fråga om ett allvarligt fusk.

Utredningen bedömer sammantaget att de överträdelser som omfattas av brottsbeskrivningarna i förslaget till ändrade 40 § fiskelagen respektive 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är så allvarliga att de i första hand bör hanteras straffrättsligt. Av skäl som anges ovan bör emellertid bestämmelserna om sanktionsavgifter ha företräde framför bötesbrotten i utredningens förslag till ny 40 b § fiskelagen respektive 11 a § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

9.5 Regeringen tillkännager de EU-förordningar som kompletteras av lagarna

Utredningens förslag: Det ska i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken införas bestämmelser om att regeringen ska tillkännage vilka EU-förordningar som kompletteras av respektive lag.

Skäl för förslaget: Som framgår av avsnitt 7.2.5 bedömer utredningen att ett helt öppet blankettstraffbud som endast hänvisar till ett visst lagstiftningsområde av legalitetsskäl kan godtas om det i regleringen förs in vissa rättssäkerhetsstärkande bestämmelser som exempelvis en ram av begränsande rekvisit och/eller krav på regeringens tillkännagivanden. Det bör därför i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken införas bestämmelser om att lagarna kompletterar sådana bestämmelser i

EU-förordningar som har samma syfte som lagarna och som faller inom dessa lagars tillämpningsområde och att regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka förordningar som kompletteras av respektive lag. I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde bör regeringen även tillkännage vilka bestämmelser som kompletteras av respektive lag.

Utredningen förordar normspridningstekniken med tillkännagivanden eftersom det mot bakgrund av det stora antal EU-förordningar som antagits på området och kan förväntas antas i framtiden, bedöms vara nödvändigt att använda en metod som inte direkt i lagen anger vilka EU-förordningar som innehåller sådana bestämmelser som kompletteras av lagen. I annat fall skulle lagändringar behöva göras varje gång någon ny EU-förordning av berört slag antogs. Att förändringar sker är dessutom förhållandevis vanligt inom just fiskeområdet.

Att regeringen tillkännager tillämpligt grundregelverk innebär tillkännagivande av de EU-förordningar som utgör kärnan i den fiskelagstiftning som gäller i Sverige.¹²

9.6 Subjektiv täckning

Utredningens förslag: För straffbarhet ska krävas uppsåt eller oaktsamhet.

Utredningens bedömning: Gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet ska beträffande de föreslagna bötesbestämmelserna täcka både de omständigheter som utgör den straffbara gärningen och de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll.

¹² Motsvarar Högsta domstolens sätt att uttrycka vilka bestämmelser som gäller i NJA 2007 s. 227, se avsnitt 4.3.2 och 4.4.4.

Skäl för förslaget:

Krav på uppsåt eller oaktsamhet

Enligt fiskelagen krävs för straffansvar vid brott mot bestämmelser i lagen eller mot Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter att handlandet har varit uppsåtligt eller oaktsamt (37–39 §§ och 40 § första stycket fiskelagen). Endast i ett straffbud i fiskelagen uppställs krav på att handlandet ska ha varit uppsåtligt eller *grovt oaktsamt* för att straff ska kunna dömas ut, nämligen vad gäller överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (40 § andra stycket). Regeringen noterade i motiven till 39 a § fiskelagen¹³ att det av förarbetena till nämnda bestämmelser¹⁴ inte framgår varför ett krav på *grov* oaktsamhet har uppställts för överträdelse av EU-rättsliga bestämmelser medan det endast ställs krav på oaktsamhet vid överträdelse av nationella regler. Regeringen bedömde, i likhet med den utredning som låg till grund för propositionen, att det var motiverat med en utvidgning av det straffbara området till att också gälla brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som sker av *oaktsamhet*. Utredningen hade motiverat sitt ställningstagande dels med att den skillnad som finns mellan brott mot nationella regler och brott mot EU-regler inte är motiverad, dels med att det i straffbestämmelser på andra områden, t.ex. miljöområdet, normalt inte uppställs krav på *grov* oaktsamhet beträffande brott mot EU-förordningar (se exempelvis 29 kap. miljöbalken). Regeringen ansåg, i likhet med utredningen, att samma subjektiva rekvisit bör gälla oavsett om den bestämmelse som överträtts finns i nationell rätt eller i EU-rätten. Regeringen gjorde därför samma bedömning som utredningen, att straffansvaret för likartade beteenden bör regleras på ett enhetligt sätt. En enhetlig reglering av överträdelse av EU-förordningar underlättar dessutom enligt regeringen den praktiska tillämpningen av reglerna för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet, samtidigt som straffregleringen blir tydligare och mer förutsebar för den enskilde. Beträffande nykriminaliseringen av brott mot landningsskyldigheten, dvs. skyldigheten att landa *all* fångst, ansåg regeringen därför att oaktsamhet ska vara tillräckligt för straffansvar. En sådan bedömning var dessutom enligt regeringen i linje med de

¹³ Se prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 71 ff.

¹⁴ Regeringens proposition 1994/95:75, *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen*, och regeringens proposition 1995/96:8, *Ändringar i fiskelagen, m.m.*

krav som ställs i EU-rätten på att överträdelser av EU-förordningar i större utsträckning ska kunna sanktioneras.

Av samma skäl som regeringen lade till grund för sitt förslag 2014 föreslår utredningen att det för ansvar enligt både fiskelagens och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitikens straffbestämmelser om överträdelser av EU-förordningar ska vara tillräckligt att gärningen begåtts av *oaktsamhet*.

Förslaget medför en viss utvidgning av det straffbara området genom att även oaktsamma överträdelser blir straffbara. Förutsättningarna för att utvidga kriminaliseringen är enligt utredningens uppfattning uppfyllda. Överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken riskerar att medföra påtaglig skada för fiskbestånden och miljön. Vissa överträdelser av fiskelagstiftningen är så allvarliga till sin art att de bör föranleda en straffrättslig sanktion. Det är i dessa fall av stor vikt att motverka det beteende som ligger till grund för brottet. En straffsanktion får anses ha störst genomslagskraft och är därför den sanktion som är mest lämplig för att komma till rätta med sådana beteenden. Det förhållandet att straffansvar ska kunna inträda vid aktuella överträdelser även om oaktsamheten inte anses grov innebär inte heller att varje oaktsamhet hur ringa den än är ska kunna föranleda ansvar. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska kunna komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträevade normen. En viss marginal föreligger alltså mellan det helt aktsamma och det oaktsamma (se prop. 1988/89:113 s. 19). Gärningar som är ringa kommer dessutom även fortsättningsvis uttryckligen att undantas från straffansvar.

Vad bör omfattas av den subjektiva täckningen?

Vid i vart fall ett par tillfällen har domstolar, utöver krav på subjektiv täckning i förhållande till de faktiska omständigheterna som legat till grund för den straffrättsliga prövningen, för straffbarhet enligt 40 § andra stycket fiskelagen även uppställt krav på subjektiv täckning i förhållande till de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll. Tingsrättens skäl i de aktuella domarna¹⁵ för att kräva subjektiv täckning i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll har varit att 40 § andra stycket fiskelagen inte innehåller

¹⁵ Se avsnitt 8.2.3.

uttryckliga hänvisningar till de artiklar i EU-förordningar som omfattas av straffbestämmelsen.

Utifrån den samlade bild av de lagstiftningstekniker som används för kriminalisering av överträdelse av EU-förordningar, bedömer utredningen att behovet av subjektiv täckning avseende handlingsnormernas existens och innehåll är tydligare vid vissa typer av kriminaliseringstekniker och att behovet av sådan täckning måste anses större ju otydligare angivna hänvisningsnormerna anses vara. Bedömningen utifrån legalitetsprincipens rättssäkerhetskrav måste göras utifrån utformningen av varje enskild straffbestämmelse och de övriga bestämmelser straffbestämmelsen länkas samman med. Det går emellertid inte att generellt dra slutsatsen att det för varje straffbestämmelse som fylls ut av EU-förordningar, men där utfyllnadsnormerna inte uttryckligen framgår av straffbestämmelsen, bör uppställas krav på subjektiv täckning i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll. Att det i straffbestämmelsen görs uttryckliga hänvisningar till de artiklar i EU-förordningarna där föreskrifter som är avsedda att omfattas av straffbestämmelserna finns är bara en av flera lagtekniska lösningar. Att ange tillämpliga artiklar är inte heller en garanti för att rättsvårdande myndigheter och domstolar inte uppställer krav på subjektiv täckning i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll ändå.

Genom utredningens förslag till ny lydelse av 40 § fiskelagen och 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken införs brottsbeskrivningar som enligt utredningen i tillräcklig utsträckning beskriver den kriminaliserade gärningen. Utredningen bedömer därför att det saknas skäl att uppställa krav på subjektiv täckning i förhållande till annat än de omständigheter som utgör det straffbara handlandet. I vissa av punkterna i 40 § fiskelagen resp. 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är det dock rimligt att kravet på subjektiv täckning gäller även t.ex. förhållandet att fiske är förbjudet i ett visst område. Vilka krav som bör ställas på den enskilde bl.a. utifrån Högsta domstolens resonemang i NJA 2007 s. 227 får avgöras från fall till fall inom ramen för rättstillämpningen.

Beträffande den subjektiva täckningen gör utredningen en annan bedömning avseende förslagen till 40 b § resp. 11 a § samma lagar. Som framgår ovan är dessa straffbestämmelser öppna blankettstraffbud som hänvisar till ett regelområde, nämligen *EU:s förordningar*

om den gemensamma fiskeripolitiken. Bestämmelserna innehåller ramar av begränsande rekvisit och i respektive lag uppställs dessutom krav på att regeringen ska tillkännage tillämpliga förordningar i SFS. Även om både ram och krav på tillkännagivande förbättrar förutsättningarna för den enskilde att identifiera det straffbara området är bestämmelsernas konstruktion, med beaktande av de skäl som framgår av bl.a. avsnitt 7.2.6, sådan att utredningen anser det motiverat att kravet på subjektiv täckning även ska gälla i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll, dvs. vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet.

9.7 Försök och förberedelse

Utredningens förslag: Försök och förberedelse till brott enligt 40 § fiskelagen och 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska vara straffbart.

Skäl för förslaget: Enligt nuvarande 40 § fjärde stycket fiskelagen döms den till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket samma bestämmelse. Således omfattar straffansvaret enligt nuvarande bestämmelse brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av vissa bestämmelser i fiskelagen, men inte beträffande överträdelse av de förordningar som utgör EU:s gemensamma fiskeripolitik (dvs. 40 § andra stycket fiskelagen). Några uttryckliga skäl till varför det görs skillnad mellan grundregelverken, dvs. svensk lag och EU:s förordningar, framgår emellertid inte av förarbetena till fiskelagen.

Brott som straffbeläggs på försöks- och förberedelsenivå ska vara av en viss högre allvarlighetsgrad. Den skillnad som finns i fiskelagen som gör tydlig skillnad på svenska och EU-rättsliga bestämmelser framstår ur detta perspektiv inte som rimlig. De överträdelse som har beskrivits i förslaget till ny 40 § fiskelagen och 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som alltså kan leda till fängelsestraff, kan vara så allvarliga att de enligt utredningen även bör kunna straffas på försöks- och förberedelsestadiet.

9.8 Förhållandet till straffbestämmelser i andra lagar

Utredningens förslag: Till ansvar enligt 40 och 40 b §§ fiskelagen samt 11 och 11 a §§ lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska inte dömas om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Skäl för förslaget: I fiskelagen anges inte hur 40 § andra stycket fiskelagen förhåller sig till andra lagars straffbestämmelser. När det gäller straffbestämmelsen i 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs det dock att bestämmelsen är subsidiär till brottsbalken, lagen om straff för smuggling och fiskelagen (12 §).

Om de föreslagna straffbestämmelserna helt eller delvis sammanfaller med tillämpningsområdet för straffbestämmelserna i brottsbalken eller lagen om straff för smuggling ska straffbestämmelserna i dessa senare lagar ha företräde framför fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

9.9 Följder av att fängelse inte längre finns i straffskalan för viss brottslighet

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken med innebörd att husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får göras för brott enligt respektive lag även om påföljden för brottet endast kan bestämmas till böter.

Skäl för förslaget:

Tvångsmedel

Generellt

De generella bestämmelserna om tvångsmedelsanvändning finns i rättegångsbalken. För tillämpningen av reglerna om tvångsmedel i brottmål förutsätts i många fall att det brott en misstanke gäller är

av viss svårhetsgrad. Detta uttrycks på varierande sätt med skilda betydelser.

För vissa tvångsmedel räcker misstanke om brott på vilket fängelse kan följa, t.ex. för husrannsakan. I andra fall, t.ex. för häktning, ska i normalfallet för brottet straff av viss minsta svårighetsgrad vara föreskrivet för att bestämmelsen ska få tillämpas. Detta innebär att åtminstone det i straffskalan för brottet förekommande maximistraffet måste överstiga viss nivå. I andra fall får det för brottet inte vara föreskrivet lindrigare än visst straff för att bestämmelsen ska få tillämpas. Detta innebär att det i straffskalan för brottet förekommande minimistraffet måste överstiga viss nivå.

Husrannsakan

Av 28 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att om det *finns anledning att anta* att ett brott har begåtts *på vilket fängelse kan följa*, får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Rum eller förvaringsställe får, om det behövs, öppnas med våld enligt 28 kap. 6 § andra samma balk och kapitel.

Om det finns avvikande bestämmelser om husrannsakan i lag eller författning ska de gälla. Detta följer av 28 kap. 15 § rättegångsbalken.

Utöver de generellt gällande bestämmelserna om tvångsmedel i rättegångsbalken finns även särskilda bestämmelser i olika speciallagstiftningar. Kustbevakningen är en av de myndigheter som omfattas av sådan speciallagstiftning inom den direkta brottsbekämpningen. Till Kustbevakningens uppgifter inom den direkta brottsbekämpningen hör att självständigt bl.a. upptäcka och ingripa mot, utreda och beivra brottslig verksamhet. Brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen är bl.a. brott mot fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (3 kap. 1 § och 2 § första stycket 4 b och c kustbevakningslagen (2019:32).

Bland de befogenheter som tillkommer Kustbevakningen inom den direkta brottsbekämpningen finns bland annat rätten att göra husrannsakan. Av 3 kap. 8 § kustbevakningslagen framgår att en

kustbevakningstjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken göra husrannsakan för brott som omfattas av den direkta brottsbekämpningen. Enligt samma bestämmelse får husrannsakan göras även om påföljden för gärningen, till följd av bestämmelserna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag när det gäller vissa brott som begåtts på utländska fartyg eller 41 § första stycket fiskelagen (1993:787), *endast kan bestämmas till böter*. Av 41 § fiskelagen framgår som anförts tidigare, att den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 §§ fiskelagen ska dömas till böter (inte böter eller fängelse i högst ett år som framgår av dessa bestämmelser). Således gäller denna särbestämmelse om rätt att göra husrannsakan för brottslighet som endast kan leda till böter endast för brottslighet som begås eller kan misstänkas i Sveriges ekonomiska zon. För husrannsakan i territorialvattnet krävs fortsatt att fängelse finns i straffskalan för det brott som kan misstänkas. Detta eftersom kustbevakningstjänsteman inte har annan rätt än polisman enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken, dvs. att vid fara i dröjsmål ingripa mot misstänkt brottslighet på vilket fängelse kan följa.

Av 28 kap. 10 § framgår att en polisman, för samma ändamål som i bl.a. 28 kap. 1 §, också får undersöka annat ställe än som räknas upp i 1 § även om platsen inte är tillgänglig för allmänheten. En sådan plats kan exempelvis vara gårdsplaner, fabriksområden, brädgårdar och liknande upplag samt byggnadsplatser. Undersökning på sådant ställe kan företas av polisman utan särskilt förordnande. En undersökning av nu angivet slag är inte att betrakta som husrannsakan.¹⁶

Av 3 kap. 9 § kustbevakningslagen framgår att en kustbevakningstjänsteman har samma rätt som en polisman att göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken i fråga om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen. Av motiven till bestämmelsen (prop. 2018/19:16 s. 83) framgår att en kustbevakningstjänsteman har ett generellt behov av att, utan föregående beslut av förundersökningsledare, kunna undersöka bl.a. däck på ett fartyg och öppna lastutrymmen för en effektiv brottsbekämpning och att kustbevakningstjänstemän därför ska ha samma rätt som en polisman att göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Tillträde till utrymmen på bl.a. fartyg kan också vara grundat i bestämmelser som tillsyn. Fiskelagen (34 §) och lagen om EU:s för-

¹⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (27 juni 2019), kommentaren till 28 kap. 10 §.

ordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (6 §) innehåller nämligen bestämmelser om tillsyn och kontroll. Av bestämmelserna framgår bl.a. att en fisketillsynsman som förordnats därtill och annan befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske (även av EU utsedda inspektörer) har rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas, på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen, vilket innebär att en polisman kan genomföra en sådan åtgärd med laga befogenhet, vilket närmare framgår av 10 § första stycket p 6 polislagen (1984:387). Polis kan således bistå fisketillsynsman eller tjänsteman från Havs- och vattenmyndigheten i dennes tillsynsverksamhet och bereda tillsynsmannen tillträde till sådana utrymmen i fiskefartyg som ska kontrolleras. Däremot saknas självständig rätt för polisen att utan ett sådant uppdrag från HaV bereda sig tillträde till exempelvis fiskefartygs lastutrymmen.

Enligt förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (5 kap. 5 §) ska Kustbevakningen kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske även på land i anslutning till de områden som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ kustbevakningslagen (2019:32).¹⁷ Tillsynen omfattar bland annat kontroll av fiskeredskap och redskapens märkning och utmärkning, förbudsområden och förbudstider samt fångster.

Av 40 § första och andra stycket, samt 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, framgår att den som begår överträdelse enligt dessa bestämmelser döms till böter eller fängelse i högst ett år. Fängelse kan således enligt nuvarande bestämmelser följa på *alla* överträdelse av EU:s fiskeförordningar, med de begränsande rekvisit som finns i 40 § andra stycket. Att dela upp bestämmelserna i överträdelse på vilka fängelse kan följa och

¹⁷ Med fiske avses enligt 5 § fiskelagen verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk, vilket är verksamhet som regleras i fiskelagen och således gäller fiskelagens bestämmelser och EU:s förordningar som i de delar som kompletteras av lagen. Följaktligen gäller Kustbevakningens kontroll av regelefterlevnaden inte verksamheter som regleras i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

sådana på vilka endast böter kan följa, skulle innebära att husrannsakan inte längre skulle kunna genomföras för de överträdelser som omfattas endast av bötesbestämmelsen.

Även om det finns visst utrymme för att bereda sig tillträde till lastutrymmen och andra rum på fartyg för Kustbevakningen genom sitt tillsynsuppdrag och för polisen genom sin skyldighet att biträda fisketillsynsman eller tjänsteman från bl.a. Havs- och vattenmyndigheten kan det inte anses tillfredsställande att sådana befogenheter som följer tillsyn eller biträde skulle ligga till grund för rätt att bereda sig tillträde till exempelvis lastutrymmen för det fall misstanken om överträdelse avsåg endast brott med böter i straffskalan. För att undvika sådana begränsningar och potentiellt svåra gränsdragningsproblem för de brottsbekämpande myndigheterna, måste antingen fängelse fortsatt förekomma i straffskalan eller en ny särskild rätt att företa husrannsakan införas i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Som framgår av avsnitt 4.2 är det en av straffrättens grundläggande principer att oönskade handlingar och beteenden inte ska bestraffas strängare än nödvändigt. En straffbestämmelses straffskala ska således uteslutande reflektera den klandervärda handlingens allvar. Något utrymme att anpassa straffskalan efter andra behov, såsom en önskan om att få tillgång till vissa straffprocessuella tvångsmedel finns således inte.

Någon närmare ledning beträffande när sådana avvikande bestämmelser som beskrivs i 28 kap. 15 § rättegångsbalken får förekomma framgår inte närmare av bestämmelsens förarbeten. Exempel på sådan bestämmelse finns emellertid som redogjorts för ovan i 3 kap. 8 § kustbevakningslagen (2019:32).

Att utsättas för husrannsakan är en sådan inskränkning i regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter som endast får inskränkas genom lag, vilket innebär att motstående intressen för staten måste vara av viss betydelse.

Utredningen bedömer sammantaget att även brott mot EU:s bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken som är sådana att de inte bedöms vara på fängelsenivå kan få allvarliga konsekvenser för fiske, hållbarhet, marin miljö och handeln med fiskeprodukter. Det finns därför fortsatt skäl att behålla möjligheten att göra husrannsakan vid misstänkta överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik, förutsatt att åtgärden anses nödvändig och

proportionerlig. Utredningen föreslår därför att en särskild bestämmelse införs i fiskelagen respektive lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som innebär att husrannsakan får göras för brott enligt respektive lag även om påföljden för ett visst brott endast kan bestämmas till böter.

Häktning, anhållande och gripande

Reglerna om häktning, anhållande och gripande är endast tillämpliga när det rör brott som misstänks har begåtts är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Utredningens förslag till uppdelning av brott som har fängelse i straffskalan och ren bötesbrottslighet innebär således att vissa tvångsmedel i 24 kap. rättegångsbalken inte längre kommer att vara tillgängliga vid misstanke om brott enligt bötesbestämmelserna i respektive lag.

Annan rättsverkan av att fängelse tas bort för vissa brott

Företagsbot

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som enligt 36 kap. 7 § brottsbalken, enligt lydelsen av den 1 januari 2020, kan bli aktuell bl.a. när brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. Företagsbot får åläggas om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Möjligheten att döma till företagsbot påverkas således inte av att fängelse inte längre finns i straffskalan för viss brottslighet.

Preskription

Följden av att straffskalan endast innehåller böter för viss brottslighet i stället för böter eller fängelse påverkar inte preskriptionstiden som fortsatt är två år (35 kap. 1 § brottsbalken).

10 Konsekvenser

Av utredningens direktiv framgår att utredaren 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.

I 14 § kommittéförordningen, i lydelsen av den 1 januari 2020, anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen ange att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I detta avsnitt analyseras konsekvenserna av utredningens förslag. Avsnitt 10.1 avser konsekvenserna av de generella förslag som finns i avsnitt 7, dvs. de rekommendationer som lämnas för framtida lagstiftningsarbete avseende straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelse av handlingsnormer i EU:s förordningar. Avsnitt 10.2 avser konsekvenserna av de förslag som presenteras i avsnitt 9, dvs. förslagen till nya straffbestämmelser och ändringar i straffbestämmelser på fiskets område.

10.1 Konsekvenserna av utredningens förordade kriminaliseringstekniker

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen föreslagit hur och i vilka olika situationer flera alternativa lagstiftningstekniker kan användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredningen har därvid föreslagit en viss ordning för vilka lagstiftningstekniker som i första hand bör övervägas. Generellt har utredningen förordat att lagstiftaren bör öka användningen av brottsbeskrivningar även för överträdelse av EU-förordningar, särskilt när överträdelse är så allvarliga att de ska kunna straffas med fängelse.

Utredningen bedömer att valet av lagstiftningsteknik vid utformning av straffbestämmelser i sig inte kan förväntas ha någon avgörande skillnad för antalet åtalade överträdelse och därmed inte heller någon direkt mätbar ekonomisk konsekvens för samhällsökonomin. Förordandet av just brottsbeskrivningar grundas i stället i att straffbestämmelser som kan leda till ingripande straffrättsliga påföljder bör utformas på ett sätt som gör att den som kan drabbas av sanktionen får bättre förutsättningar att på förhand bilda sig en uppfattning om det straffsanktionerade området genom att ta del av själva straffbestämmelsen.

Att fler bestämmelser formuleras i brottsbeskrivningar kan emellertid ha viss betydelse i förhållande till åtalsprövningsbestämmelser på olika områden. En brottsbeskrivning ger i dessa sammanhang större utrymme för tolkning av vilka överträdelse av handlingsnormer i EU-förordningar som ska åtalsanmälas, jämfört med exempelvis en straffbestämmelse som kriminaliserar överträdelse av en viss specifik handlingsnorm i en viss artikel i en EU-förordning. Utredningen bedömer dock att denna typ av frågor får hanteras inom varje lagstiftningsärende. Utredningen har som framgår i avsnitt 7.2.1 förstått att sådana konsekvenser kan förekomma, men att värdet av enhetlighet vid val av lagstiftningsteknik vid utformning av straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelse av EU-förordningar överväger i förhållande till de problem som måste lösas i enskilda lagstiftningsärenden. Utredningen bedömer dessutom att de lagstiftningstekniker utredningen har förordat inte i övrigt har några negativa konsekvenser, varken för dem som omfattas av

bestämmelserna eller de som ska tillämpa den; kontrollmyndigheterna eller de rättsvårdande myndigheterna.

10.2 Konsekvenserna av utredningens förslag till ändringar i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Som framgår i avsnitt 3.2 kräver EU att Sverige i egenskap av medlemsstat inför sanktioner för överträdelser av EU:s förordningar och att dessa sanktioner är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det är upp till varje medlemsstat att avgöra hur sådana sanktionsbestämmelser ska utformas på fiskets område och huruvida medlemsstaterna ska använda straffrättsliga sanktioner eller andra former av sanktionsavgifter.¹

Utredningen har lämnat flera förslag till ändringar i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, bl.a. att straffbestämmelser i respektive lag ska formuleras som brottsbeskrivningar i de delar överträdelserna anses vara så straffvärda att de ska kunna sanktioneras med fängelsestraff. Utredningen har också lämnat förslag till hur sådana bestämmelser kan utformas.

Utredningen har även lämnat förslag till bestämmelser som kriminaliserar överträdelser på bötesnivå, vilka enligt förslaget ska utformats som blankettstraffbud.

Jämfört med hur de två nuvarande lagarna är utformade föreslår utredningen även en ändring som innebär att sanktionsavgiftsbestämmelserna inte ska ha företräde framför straffbestämmelser som sanktionerar överträdelser på fängelsenivå. Denna förändring kan leda till gränsdragningsproblem för det fall en överträdelse som kan sanktioneras med sanktionsavgifter också utgör en del av ett förfarande som även omfattar allvarigare överträdelser för vilka fängelse kan följa. På samma sätt kan gränsdragningsproblem uppstå när enklare lätt konstaterbara överträdelser av bestämmelser om t.ex. landningsskyldighet kvalificeras genom att de sker i *större omfattning* eller att överträdelserna har *upprepats* och därmed betraktas som särskilt allvarliga enligt utredningens förslag till ändrade lydelse av 40 § fiskelagen och 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeri-

¹ Detta är dock ett område under förändring, se närmare om detta i avsnitt 8.2.5.

politiken. För att undvika att åklagare hindras att inleda förundersökning eller väcka åtal med anledning av att sanktionsavgift redan har påförts för något som är en del av ett brottsligt förfarande, ställs det höga krav på att bl.a. Havs- och vattenmyndigheten samordnar hanteringen av sådana överträdelser som kan hanteras med sanktionsavgifter och vid flera eller allvarigare överträdelser för en dialog med Åklagarmyndigheten om hur överträdelserna bör hanteras. Utredningen har emellertid i denna del bedömt att antalet ärenden som kan leda till gränsdragningsproblem kommer att vara förhållandevis få till antalet och därför inte kommer att innebära ökad arbetsbelastning för dessa myndigheter.

Utredningen föreslår också att det kriminaliserade området inom fisket utökas genom att även gärningar som begås av *oaktsamhet* ska vara kriminaliserade. Som framgår ovan kommer administrativa sanktionsavgifter fortfarande ha företräde framför straffrättsliga sanktioner i de flesta fall, dvs. när överträdelserna endast träffas av en ren bötesbestämmelse. Eftersom det inte uppställs något krav på subjektiv täckning för överträdelser som sanktioneras med sanktionsavgifter kommer inte dessa överträdelser att påverkas av det sänkta kravet för subjektiv täckning. För övriga överträdelser, dvs. de överträdelser på ren bötesnivå som *inte* träffas av bestämmelser om sanktionsavgifter och de överträdelser som är på fängelsenivå, kommer emellertid det sänkta kravet på subjektiv täckning från grov oaktsamhet till oaktsamhet, att få förhållandevis stor betydelse i de fall överträdelser har konstaterats och frågan om åtal ska prövas. Detta bygger på antagandet att det går att styrka att betydligt fler överträdelser begås av oaktsamhet jämfört med av *grov* oaktsamhet. Hur många fler inledda förundersökningar och väckta åtal den utökade straffbarheten kan komma att resultera i är vanskligt att förutse, men utifrån det mycket begränsade antalet förundersökningar som inletts de senaste tre åren² bedöms det som osannolikt att den utökade straffbarheten skulle leda till så stora förändringar i absoluta tal att det skulle innebära en ökad belastning för rättsväsendet. Alternativet att *inte* ha samma krav på subjektiv täckning avseende överträdelser av EU:s förordningar och överträdelser av svenska bestämmelser, innebär att det är svårare att lagföra överträdelser av EU:s förordningar jämfört med överträdelser av svenska bestämmelser. Enligt utredningen är en sådan åtskillnad omotiverad.

² Se avsnitt 8.3.2.

Även om de föreslagna ändringarna i de två lagarna ovan inte skulle leda till några större förändringar i antalet väckta åtal för överträdelser på fiskeområdet, bedömer utredningen att särskilt brottsbeskrivningarna i fiskelagen och lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kommer att ha positiv effekt för förståelsen av vilka gärningar som lagstiftaren ser särskilt allvarligt på. Huruvida detta kommer att leda till någon mätbar effekt för regel efterlevnaden är svårt att förutspå, men utredningen bedömer i vart fall att tydligare straffbestämmelser måste påverka regel efterlevnaden positivt i större utsträckning än straffbestämmelser vars materiella innehåll endast består av generellt formulerade hänvisningar till regelområden som omfattas av EU:s normgivningskompetens.

Även om de 1 075 fiskelicensinnehavarna som i dag utgör yrkesfisket³ och de befälhavare som är ansvariga för fiskefartygen under färd i stort är vana att hantera ett föränderligt regelverk med bl.a. kvoter, områdes- och redskapsbegränsningar som ändras med kort varsel, bedömer utredningen att tydligare straffbestämmelser förbättrar förutsättningarna särskilt för mindre aktörer på marknaden med begränsade resurser att bevaka förändringar i EU:s regelverk och därigenom också undvika att agera på ett sätt som är straffbart. Det kan i detta sammanhang också nämnas att de ändrade bestämmelserna, liksom de nuvarande, endast drabbar dem i branschen som vid fiske eller hantering av fiske- och vattenbruksprodukter begår straffbara överträdelser. Andra företagare drabbas av naturliga skäl inte av strafflagstiftningen. Detta ställer emellertid krav på att strafflagstiftningen är utformad på ett sätt som gör den någorlunda tillgänglig och möjlig att förstå. Som framgår ovan har det varit utredningens ambition att på ett enhetligt sätt tydligare beskriva det straffbara området på ett sätt som främjar förutsebarheten. Att straffbestämmelserna blir tydligare och det straffbara området även omfattar oakt samma överträdelser kan dessutom antas gynna regel efterlevnaden och göra konkurrensen sundare. Det finns även skäl att i detta sammanhang påminna om att de svenska straffbestämmelserna inte påverkar EU:s förordningars giltighet. Eftersom straffbestämmelserna inte är normgivning är det inte heller straffbestämmelserna som avgör vilken tidsåtgång själva fiskeregleringen kan föra med sig för

³ Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten den 28 januari 2020 finns det för närvarande 1075 utfärdade fiskelicenser. Yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet får bedrivas bara med stöd av fiskelicens. Fiskelicensen är knuten till ett fiskefartyg och kan innehas av en fysisk eller juridisk person.

företagen och företagens administrativa kostnader, utan detta är som tidigare avhängigt utformningen av EU:s handlingsnormer.

Eftersom det är svenska straffbestämmelser som gäller vid fiske på svenskt vatten samt vid hanteringen av fiske- och vattenbruksprodukter efter landning, påverkar förändringarna i straffbestämmelserna inte konkurrensförhållandet mellan svenska och utländska fiskerier. Varken de nuvarande eller de föreslagna straffbestämmelserna skiljer sig heller nämnvärt från motsvarande regelverk i de EU-medlemsstater utredningen har redogjort för i avsnitt 6.7. Det saknas därför skäl att anta att de nya straffbestämmelserna påverkar konkurrensförhållandet negativt för den svenska fiskeflottan jämfört med fiskeflottor i andra medlemsstater.

Utöver det som redovisas ovan bedömer utredningen att utredningens förslag inte leder till ytterligare påverkan för företag eller enskilda.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

3 a § *Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar som avses.*

I fråga om EU-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka förordningar som kompletteras av denna lag.

Paragrafen är ny och innebär att det införs ett krav på regeringen att tillkänna de EU-förordningar som kompletteras av lagen. EU-förordningarna ska tillkännas i Svensk författningssamling. Tillkännagivande är en normspridningsteknik och påverkar således inte hur och när EU-förordningarna tillämpas.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.

34 a § *Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får göras för brott enligt denna lag även om påföljden för brottet endast kan bestämmas till böter.*

Paragrafen är ny och innebär att husrannsakan får ske även vid misstanke om bötesbrottslighet enligt 40 b § fiskelagen. För kustbevakningstjänsteman är rätten begränsad till viss verksamhet som framgår av kustbevakningslagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.9.

37 § *Den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

*1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,
2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller*

3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra eller placerar eller använder ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 18 a §

döms, i annat fall än som avses i 40 §, till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafens lydelse enligt SFS 2010:901 har ändrats på så sätt att paragrafen har gjorts subsidiär i förhållande till gärningar som regleras av 40 §. Genom att paragrafen har gjorts subsidiär till den nya utformningen av 40 § kommer vissa gärningar som tidigare har sanktionerats genom denna paragraf i stället att sanktioneras med tillämpning av 40 §, exempelvis vid fiske utan tillstånd.

40 § *Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet*

1. riktar fiskeinsats mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud eller fiskar i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp,

2. fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller fiskar med fiskeredskap som används eller har modifierats på ett sätt som inte är tillåtet eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap,

3. fiskar utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning fiskar utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd,

4. omlastar eller deltar i fiskeverksamhet med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske,

5. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning kastar ut fångst som omfattas av landningskyldighet eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning behåller ombord, omlastar eller landar fångst som ska återutsättas,

6. underlåter att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om position, däribland uppgifter som ska sändas med satellitbaserat kon-

trollsystem för fartyg, eller vid upprepade tillfällen underlåter att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter, eller

7. använder fiskeredskap med falsk eller dold märkning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Paragrafen har förändrats på flera sätt jämfört med tidigare blankettstraffbud och har även delats upp i två paragrafer: en med böter till fängelse i högst ett år i straffskalan och en bestämmelse med endast böter i straffskalan (se kommentar till 40 b §).

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.1.

I paragrafen stadgas att böter eller fängelse i högst ett år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs med fullständiga brottsbeskrivningar.

Bestämmelsen är generellt utformad och träffar således alla gärningar som omfattas av brottsbeskrivningarna, oavsett om den bakomliggande handlingsnormen framgår av svensk författning eller EU:s förordningar. Brottsbeskrivningarna innebär emellertid att straffskalan med fängelse träffar ett mer begränsat antal särskilt angivna gärningar jämfört med det tidigare generellt utformade blankettstraffbudet.

Ändringen i paragrafens första stycke innebär jämfört med tidigare lydelse också en viss utvidgning av det straffbara området. Lydelserna medför nämligen att även oaktsamhet som inte är grov ska kunna föranleda straffansvar vid överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Genom ändringen uppnås enhetlighet i subjektivt hänseende mellan svenska och EU-rättsliga regelverk. Överväganden kring kravet på den subjektiva täckningen har behandlats i avsnitt 9.6. Uppsåt eller oaktsamhet krävs endast i förhållande till de omständigheter som utgör den kriminaliserade gärningen.

I *första stycket* anges i sju punkter de brottsliga gärningar paragrafen kriminaliserar. Punkterna 3, 5 och 6 innehåller även begränsande rekvisit som för straffbarhet ska vara uppfyllda utöver själva normöverträdelserna. De begränsande rekvisiten är endast kopplade till den överträdelse de avser att kvalificera.

De begrepp som används i punkterna 1–7 i paragrafen har följande betydelser:

– *Fisk*: Av 4 § fiskelagen framgår att med *fisk* i lagen avses även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Fiske: Vad som är *fiske* framgår av 5 § fiskelagen och innebär verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.

– *Fiskeinsats*: Vad som ska anses vara en *fiskeinsats* framgår uttömmande av artikel 2.11 i genomförandeförordningen. Begreppet är angivet genom uppräkningslista och innebär all verksamhet som innebär sökande efter fisk, utsättning, släpning och upptagning av aktiva fiskeredskap, utsättning och upptagning av passiva fiskeredskap, inbegripet det led då redskapen befinner sig i vattnet, samt överflyttning av eventuell fångst från redskapen, från förvaringskassar eller från en transportkasse till odlingskassar.

– *Fiskeverksamhet*: I artikel 4.1.28 i grundförordningen och artikel 4.1 i kontrollförordningen anges fiskeverksamhet som sökande efter fisk, utsättning, utplacering, släpning och upptagning av fiskeredskap, ombordtagning av fångster, omlastning, bevarande ombord, beredning ombord, överföring, placering i bur, gödning och landning av fisk och fiskeriprodukter.

– *Riktat fiske*: Enligt artikel 6.3 i förordningen om bevarande av fiskeresurserna (*tekniska ramförordningen*)¹ innebär att *riktat fiske* att en *fiskeansträngning riktas mot en specifik art eller grupp av arter*. Begreppet får preciseras närmare på regional nivå i delegerade akter som antas enligt artikel 27.7 i samma förordning. Riktat fiske enligt bestämmelsen har nyss angivna betydelse. Den angivna betydelsen är en kompromiss mellan EU:s medlemsstater. Huruvida en fiskeinsats kan anses riktad mot en viss art eller bestånd får därutöver

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005.

avgöras utifrån omständigheter från fall till fall inom ramen för rättstillämpningen.

Hur allvarlig en överträdelse ska anses vara ska avgöras utifrån omständigheter i det enskilda fallet, med beaktande av kriterier som framgår i övriga EU-förordningar, som artikel 3.2 i IUU-förordningen och artikel 90.1 i kontrollförordningen och medlemsstaternas egna kriterier vid påförande av prickar enligt pricksystemet på fiskets område. EU:s bestämmelser om vad som kan bedömas som allvarliga överträdelser är således inte direkt kopplat till bedömningen av en gärnings straffvärde. Även om det är svårt att ange några exakta gränser för när en överträdelse ska anses vara av allvarlig art, kan bl.a. bestämmelsernas syfte och fiskarens avsikt eller agerande ge viss vägledning. Det bör därför göras en samlad bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet, vilka för svensk del anges i bl.a. förarbetena till införandet av pricksystemet, proposition 2011/12:137 (s. 27 ff.).

Nedan följer närmare beskrivningar av första styckets sju punkter:

Första punkten omfattar den som riktar fiskeinsats mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud eller fiskar i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp.

– *Riktade fiskeinsatser mot en art eller ett bestånd som omfattas av fiskestopp, moratorium eller fiskeförbud:* Av artikel 3.1 d i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten har ägnat sig åt riktat fiske efter ett bestånd som omfattas av ett moratorium eller ett fiskeförbud. Överträdelsen är av sådan typ som kan bedömas som allvarlig enligt artikel 42.1 a samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 9 ge 7 prickar i pricksystemet på fiskets område. Fiskelicensinnehavare kan bl.a. få sin fiskelicens indragen när ett visst antal prickar registrerats på fiskefartyget.

– *Fiske i ett område med fiskeförbud eller fiskestopp:* Av artikel 3.1 c i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten, har fiskat i ett avstängt område, under fredningstid, utan kvoter eller efter det att kvoterna nyttjats eller under en fastställd djupbegränsning. Överträdelsen är av sådan typ som kan bedö-

mas som allvarlig enligt artikel 42.1 a samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 8 ge 6 prickar i pricksystemet på fiskets område.

EU:s materiella bestämmelser på området finns bland annat i de årliga TAC-förordningarna (Total Allowable Catch/Maximal tillåten fångst)², bl.a. artikel 14 i förordning (EU) 2019/124³, av vilken det exempelvis framgår vilka arter som omfattas av generella fiskeförbud i alla vatten och vilka arter som är fredade i vissa särskilt angivna vatten. När en kvot är uttömd utfärdas fiskestopp. Fiskestopp kan även utfärdas av andra skäl. Att rikta fisket mot sådana arter eller bestånd omfattas således av straffansvar enligt denna bestämmelse.

När den årliga nationella kvoten för en viss art i ett visst område är uttömd, meddelar Havs- och vattenmyndigheten föreskrifter om förbud mot fortsatt fiske samt informerar EU om att kvoten är uttömd.

Skälen för att freda vissa arter och begränsa fångsten hör bl.a. samman med bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Genom att yrkesfisket har en skyldighet att rapportera den mängd fisk som tas upp ur haven till Havs- och vattenmyndigheten har myndigheten vid behov möjlighet att stoppa fiske efter arter vars kvot är fylld eller i de fall arter av andra skäl är i behov av skydd eller temporärt eller permanent fiskestopp. Att fiska efter arter eller bestånd som omfattas av fiskeförbud, moratorium eller fiskestopp kan få allvarliga konsekvenser för beståndens fortlevnad och den marina miljön. En sådan överträdelse i sig är så allvarlig att den kan vara på fängelsenivå även utan att ytterligare kvalificerande rekvisit ska vara uppfyllda.

Efter införandet av landningsskyldighet från och med år 2015 stängs svenska kvoter formellt mera sällan. Istället stoppas fiske med vissa redskap eller genom att fiske efter vissa arter stoppas i vissa områden, i tillräckligt god tid för att bibehålla kontroll över infiskningen. Genom sådana stegvisa stoppföreskrifter har yrkesfiskarna möjlighet att följa bestämmelserna om landningsskyldighet samtidigt som kvoterna löper lägre risk att överfiskas.

² Fastställande och fördelning av fiskemöjligheter i bl.a. Västerhavet och Östersjön görs genom att fastställa maximal tillåten fångst (TAC) och kvoter samt därtill knutna villkor.

³ Rådets förordning (EU) 2019/124 av den 30 januari 2019 om fastställande för år 2019 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten.

I de årliga TAC-förordningarna finns även materiella bestämmelser om bl.a. fredningstid i vissa geografiska områden. Där framgår exempelvis att det är förbjudet att fiska vissa kvoter för fiskefartyg över viss storlek och med vissa fiskeredskap. Det finns också kompletterande materiella bestämmelser i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter⁴.

Förbud mot fiske i avstängt område omfattar även att exempelvis fiska under en fastställd djupbegränsning.

Fiske i område med fiskeförbud är kriminaliserat under den tidsperiod fiskeförbudet eller fiskestoppet gäller. Fiske i vissa geografiska områden kan således vara tillåtet respektive förbjudet olika perioder.

Andra punkten omfattar den som fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller fiskar med fiskeredskap som används eller har modifierats på ett sätt som inte är tillåtet eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap.

Av artikel 3.1 e i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten, har använt förbjudna fiskeredskap eller fiskeredskap som inte uppfyller kraven. Överträdelsen är av sådan typ som kan bedömas som allvarlig enligt artikel 42.1 a samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 2 ge 4 prickar i pricksystemet på fiskets område.

Av artikel 7 i förordning (EU) 2019/1241⁵ (teknisk ramförordning) om förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder framgår att det är förbjudet att fånga eller skörda marina arter med giftiga, bedövande eller frätande ämnen, elektrisk ström (med vissa undantag), sprängämnen, tryckluftshammare eller andra slagredskap, släpredskap för att skörda koraller, gripredskap för att skörda koraller och alla typer av projektiler (med vissa undantag för avlivning m.m.). Av 2 kap. 6 § fiskeförordningen (1994:1716) följer att det också är förbjudet att fiska med skjutvapen eller de flesta redskap som spetsar fisk.

⁴ Bl.a. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) fiske i sötvattensområdena.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005.

Lydelsen gör det straffbart att använda dels sådana fiskeredskap eller fiskemetoder som är direkt förbjudna, dels att använda fiskeredskap som i sig har varit godkända, men som har modifierats på ett sådant sätt att de inte längre är godkända eller i och för sig tillåtna redskap som används på sätt som inte är tillåtet.

I propositionen 2007/08:107, *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område* (s. 20), anförde regeringen att otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används är otillåtet, är sådana brott som, jämte flera andra fiskeöverträdelser, till sin art utgör de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet.

Vissa begränsningar avseende tillåtna rörliga fiskeredskap samt högsta antal tillåtna fiskeredskap som används samtidigt framgår av 9 a § fiskelagen. Den nya lydelsen omfattar bl.a. även fritidsfiskare som fiskar med redskap utöver de som anges i 9 a § fiskelagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av 19 § fiskelagen.

Tredje punkten omfattar den som fiskar utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning fiskar utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd.

– *Fiske utan giltig licens, godkännande eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs*: Av artikel 3.1 a i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva s.k. IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten, har fiskat utan giltig licens, godkännande eller tillstånd utfärdad av flaggstaten eller kuststaten i fråga. Överträdelserna är av sådan typ som kan bedömas som allvarlig enligt artikel 42.1 a samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 7 ge 7 prickar i pricksystemet på fiskets område.

Materiella bestämmelser finns i artiklarna 6 och 7 i kontrollförordningen och artiklarna 3 och 4 i genomförandeförordningen. Av dessa artiklar framgår att unionens fiskefartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser endast om de har en giltig fiskelicens samt i övrigt de regler och villkor som gäller för utfärdande och återkallelse av fiskelicenser och fisketillstånd under olika förutsättningar.

IUU-förordningens definition av fiskefartyg är mycket vidsträckt. Enligt förordningen är fiskefartyg enligt artikel 2.5 ett fartyg, oav-

sett storlek, som används eller som är avsett att användas för kommersiellt utnyttjande av fiskeriresurser, inklusive stödfartyg, fiskberedningsfartyg och fartyg som deltar i omlastning samt transportfartyg som är utrustade för transport av fiskeriprodukter, med undantag av containerfartyg. Av samma artikels sjätte punkt är unionens fiskefartyg varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i unionen. Definitionen av fiskefartyg i kontrollförordningen kan uppfattas som mer begränsad. Enligt kontrollförordningen är fiskefartyg enligt artikel 4.31 varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser.

Innehavare av en fiskelicens är enligt artikel 2.3 igenomförandeförordningen varje fysisk eller juridisk person till vilken det har utfärdats en fiskelicens enligt artikel 6 i kontrollförordningen.

En fiskelicens är enligt artikel 4.9 i kontrollförordningen ett officiellt dokument som ger innehavaren rätt att i enlighet med nationella bestämmelser använda en viss fiskekapacitet för att yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser. Licensen innehåller minimikrav för identifiering av, tekniska egenskaper hos och utrustning av unionens fiskefartyg. Ett fisketillstånd är enligt samma artikel (punkt 10) ett tillstånd som har utfärdats för ett av unionens fiskefartyg som komplement till fiskelicensen och som ger det rätt att bedriva en specifik fiskeverksamhet under en angiven period, i ett visst område eller för ett visst fiskeri på särskilda villkor.

Nationella bestämmelser om tillstånd och licenser finns bl.a. i fiskelagen. Eftersom 37 § fiskelagen har gjorts subsidiär till denna paragraf ska fiske utan tillstånd i första hand hanteras enligt denna paragraf.

– *Vid upprepade tillfällen eller i större omfattning fiskar utöver föreskriven eller individuellt fastställd tillåten fångstmängd:* EU:s totala tillåtna fångstmängd beslutas årsvis på EU-rådet för jordbruk och fiske, i oktober för Östersjön och i december för Västerhavet. Med dessa beslut som grund utfärdas årligen nya EU-förordningar som reglerar mängden fisk som får tas ur haven, så kallade TAC-förordningar (Total allowable catch) och som fastställer medlemsstaternas nationella tilldelning av fiskekvoter. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för kontrollen av uppgifter om svenska fiskets fångster, kvotuppföljningen och för vård av bestånd som är nationellt förvaltade. Myndigheten gör daglig uppföljning av rapporterade fångster som räknas av mot fiskekvoter och andra fiskemöjligheter

som Sverige tilldelats. När den årliga nationella kvoten för en viss art i ett visst område är uttömd, meddelar Havs- och vattenmyndigheten föreskrifter om förbud mot fortsatt fiske samt informerar EU att kvoten är uttömd för innevarande förvaltningsår. Karakteristiskt för stoppföreskrifterna är alltså att de utfärdas löpande under året och tillämpas under kortare tid än ett år. Fiske trots att kvoten är uttömd är ett allvarligt brott mot fiskereglerna (se även avsnitt 9.2.1). Om en förordnings beteckning jämte aktuella artiklar anges direkt i straffbestämmelsen måste således lagen behöva ändras varje år, eller rent av flera gånger om året.

Havs- och vattenmyndigheten reglerar hur de tilldelade fiskekvoterna nyttjas genom föreskrifter och beslut om fisket. Det sker antingen för fiskeflottan över lag eller för enskilda fartyg genom särskilda fisketillstånd. Tilldelade fiskekvoter kan regleras under fiskeåret genom *kvotbyten* mellan medlemsstater så att den totala tillåtna fångstmängden inom EU inte överskrids. Om fiskestopp måste införas för att en kvot inte kommer att räcka året ut, kan Havs- och vattenmyndigheten skicka en förfrågan till en annan EU-medlemsstat. För att täcka eventuellt överfiske görs i slutet av året en plan för hur detta kan kompenseras med byten med andra länder.⁶

Av artikel 4.32 i kontrollförordningen framgår att en *fiskemöjlighet* är en kvantifierad laglig rätt att fiska, uttryckt i fångster och/eller fiskeansträngning. Av artikel 7.3 i samma förordning framgår att om flaggmedlemsstaten har antagit nationella bestämmelser i form av en nationell ordning för fisketillstånd för att kunna göra en individuell fördelning till fartyg av de fiskemöjligheter som medlemsstaten tilldelats, ska den till kommissionen på dess begäran sända in uppgifter om de fiskefartyg som har fått tillstånd för en fiskeverksamhet inom ett visst fiskeri, särskilt avseende distriktsbeteckningen, namnet på fiskefartyget i fråga och de individuella fiskemöjligheter som tilldelats dem.

Vad som omfattas av straffbestämmelsen är beroende av vilken typ av fiske ett överträdelseärende avser och hur fiskemöjligheterna är fördelade.

I Sverige sker fördelningen av fiskekvoter enligt tre olika system: det pelagiska systemet med tioåriga fiskerättigheter för fiske efter

⁶ Havs- och vattenmyndigheten, www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/kvoter-och-fiskestopp/kvoter.html (2019-12-11).

pelagiska arter⁷, det demersala systemet med årliga tilldelade fiskemöjligheter för fiske efter demersala arter⁸ samt kustkvoten. I både det pelagiska systemet och det demersala systemet fördelas kvoterna individuellt mellan de fiskelicensinnehavare som ingår i de respektive systemen och fiskelicensinnehavarna får årligen ett beslut som anger vilken mängd fångst den enskilde fiskelicensinnehavaren får ta upp ur havet. Beträffande kustkvoten är det en gemensam kvot för de som inte ingår i de två övriga systemen, vilket innebär att en enskild fiskelicensinnehavares rätt att ta upp fisk är beroende av hur mycket andra fångar inom kvoten. När den nationella kvoten är uppnådd beslutar som anförts ovan Havs- och vattenmyndigheten om fiskestopp. Att fortsätta fiskeverksamhet efter att en nationell kvot har uppfiskats är således straffbart.

De fördelade mängderna fisk inom det pelagiska och det demersala systemet kan överlåtas under förvaltningsåret. För det fall fiskelicensinnehavaren får så mycket fångst att den överstiger dess fiskemöjligheter (individuella kvoter), är det fiskelicensinnehavarens ansvar att se till att förvärva så stora mängder att fångsten täcks. För att undgå straffansvar måste således fiskelicensinnehavaren säkerställa att fiskeinsatsen bedrivs inom den fiskerättighet eller fiskemöjlighet han eller hon har tilldelats eller på förhand förvärvat. Att fiska helt utan individuellt tilldelade kvoter, i de fall sådana krävs, omfattas av paragrafens första punkt och är alltså otillåten fiskeverksamhet.

Kravet på att överträdelserna ska vara upprepade eller av större omfattning har sin grund i att överträdelsen förutsätter att det har funnits fiskerättigheter eller fiskemöjligheter, men att dessa av någon anledning har överskridits. Begränsningen innebär att enskilda mer begränsade överträdelser (som inte är att betrakta som ringa och ska falla utanför paragrafen av den anledningen) inte ska anses så allvarliga att de bör kunna straffas med fängelse, utan kan hanteras i den rena bötesbestämmelsen. Om fiskeinsatser vid upprepade tillfällen resulterar i överfiske eller enstaka mer omfattande överträdelser av fiskemöjligheterna ska de omfattas av paragrafen.

Fjärde punkten omfattar den som omlastar eller deltar i fiskeverksamhet med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske.

⁷ Dvs. fiske i den fria vattenpelaren så som sill och skarpsill. Det pelagiska systemet omfattar arterna sill/strömning, skarpsill, makrill, tobis, blåvitling, taggmakrill och atlantoskandisk sill.

⁸ Dvs. arter som lever på eller nära havsbotten så som torsk, havskräfta och plattfiskar. Det demersala systemet omfattar arterna torsk, havskräfta, nordhavsräka, kolja, vitling och gräsej.

Av artikel 3.1 j i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten har ägnat sig åt omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske, främst fartyg som ingår i de förteckningar över IUU-fartyg som har upprättats av unionen eller en regional fiskeriorganisation eller stöd eller leveranser till sådana fartyg. Överträdelsen är av sådan typ som kan bedömas som allvarlig enligt artikel 42.1 a samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 11 ger 7 prickar i pricksystemet på fiskets område.

– *Olagligt fiske* innebär enligt IUU-förordningen artikel 2.2 fiskeverksamhet som bedrivs

- a) av nationella eller utländska fiskefartyg i marina vatten under en stats jurisdiktion, utan den statens tillstånd, eller i strid med dess lagar och andra författningar,
- b) av fiskefartyg som för flagg från stater som är parter i en berörd regional fiskeriorganisation, men som verkar i strid antingen med de bevarande- och förvaltningsåtgärder som har antagits av den organisationen och som är bindande för staterna, eller med tillämpliga bestämmelser i internationell rätt, eller
- c) av fiskefartyg i strid med nationella lagar eller internationella åtaganden, även dem som samarbetande stater har ingått inom ramen för en regional fiskeriorganisation.

– *Orapporterat fiske* innebär enligt IUU-förordningen artikel 2.3, fiskeverksamhet som

- a) inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt till den behöriga nationella myndigheten, i strid med nationella lagar och andra författningar eller
- b) har bedrivits inom behörighetsområdet för en regional fiskeriorganisation, men som inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt, i strid med den organisationens rapporteringsförfaranden.

– *Oreglerat fiske* innebär enligt IUU-förordningen artikel 2.4, fiskeverksamhet

- a) som bedrivs inom en relevant regional fiskerierorganisationens tillämpningsområde av fiskefartyg utan nationalitet, eller av fiskefartyg som för flagg från en stat som inte är part i organisationen, eller av en annan fiskeenhet, på ett sätt som inte är förenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder eller
- b) som bedrivs i områden eller efter fiskbestånd för vilka det inte finns några tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder av fiskefartyg på ett sätt som inte är förenligt med statens ansvar för bevarandet av levande marina resurser i enlighet med internationell rätt.

Materiella bestämmelser finns bl.a. i artiklarna 37 och 39 i IUU-förordningen. Av bl.a. denna artikel framgår de åtgärder som gäller med avseende på fiskefartyg som förts upp på EU:s förteckning över IUU-fartyg (IUU-fiskefartyg). Sådana åtgärder kan exempelvis vara att flaggmedlemsstaterna inte får skicka någon begäran till kommissionen om fisketillstånd för IUU-fiskefartyg eller att gällande fisketillstånd eller särskilda fisketillstånd som har utfärdats av flaggmedlemsstater för IUU-fiskefartyg ska dras in. Av artikeln framgår även att fiskefartyg som för en medlemsstats flagg inte på något sätt får bistå IUU-fartyg, bereda fisk eller delta i omlastning eller gemensamma fiskeinsatser med IUU-fiskefartyg.

De överträdelser som ska omfattas av brottsbeskrivningen, och därmed kunna leda till fängelsestraff, är något mer begränsade jämfört med IUU-förordningen och omfattar den som omlastar eller deltar i gemensamma fiskeinsatser med fiskefartyg som har deltagit i olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske. I IUU-förordningen anges även ”eller stöd eller leveranser till sådana fartyg”, vilket kan motsvara svensk strafflagstiftnings bestämmelser om medhjälp. Medhjälp till brott mot fiskelagen är inte kriminaliserat enligt nuvarande straffbestämmelser i fiskelagen. Utredningen föreslår ingen ändring i den delen, varför endast sådant deltagande som når upp till gärningsmannaskap ska vara kriminaliserat genom omlastning eller deltagande i fiskeinsatser enligt denna bestämmelse.

– *Fiskeverksamhet* ska på samma sätt som i artikel 4.1 i kontrollförordningen anses vara all sådan verksamhet som innebär sökande efter fisk, utsättning, utplacering, släpning och upptagning av fiske-redskap, ombordtagning av fångster, omlastning, bevarande ombord, beredning ombord, överföring, placering i bur, gödning och landning av fisk och fiskeriprodukter.

– *Omlastning* innebär enligt artikel 4.16 i kontrollförordningen överföring av alla eller en del av fiskeri- eller vattenbruksprodukterna ombord på ett fartyg till ett annat fartyg.

Femte punkten omfattar den som vid upprepade tillfällen eller i större omfattning kastar ut fångst som omfattas av landningsskyldighet eller vid upprepade tillfällen eller i större omfattning behåller ombord, omlastar eller landar fångst som ska återutsättas.

Av artikel 90.1.c i kontrollförordningen framgår att utöver vad som anges i artikel 42 i IUU-förordningen, ska såsom en möjlig allvarlig överträdelse även betraktas underlåtenhet att på fiskefartyget ta ombord och bevara samt landa fångster som omfattas av landningsskyldigheten i artikel 15 i grundförordningen, om inte ombordtagandet, bevarandet ombord och landningen av sådana fångster strider mot de skyldigheter eller omfattas av de undantag som fastställs i bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken, inom fiskerier eller fiskezoner där dessa bestämmelser är tillämpliga. EU:s bestämmelser om landningsskyldighet utgår från artikel 15 i grundförordningen. Av artikeln framgår att alla fångster av arter som omfattas av fångstbegränsningar som fångas vid fiskeverksamhet som bedrivs i unionens vatten eller av unionsfiskefartyg utanför unionens vatten i vatten som inte omfattas av tredjeländers överhöghet eller jurisdiktion, i de fisken och geografiska områden som förtecknas i artikeln, ska tas ombord och behållas ombord på fiskefartygen, registreras, landas och i tillämpliga fall räknas av från kvoterna, utom om fångsterna används som levande bete, enligt särskilda bestämmelser. Landningsskyldigheten innebär således sammantaget att all fisk som fångas och har en kvot inom EU ska tas ombord och landas.

Landningsskyldigheten har införts inom EU för att minimera utkast och oönskade fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Alla fångster av kvoterade arter ska registreras, landas och räknas av kvoterna oavsett storlek. Landningsskyldighe-

ten införs stegvis för olika havsområden, arter och fisken inom EU och ska vara helt införd 2019.⁹

Grundförordningens artikel 15.4 innehåller också fyra undantag från landningsskyldigheten. Landningsskyldighet gäller inte för arter som är förbjudna att fånga enligt EU-bestämmelser, rovdjursskadad fångst, arter som har hög överlevnad (krävs vetenskapligt stöd) vid återutsättning från det aktuella redskapet och inte för arter som endast kan behållas ombord till en oproportionerligt hög kostnad, s.k. ”de minimis”-undantag. Undantagen för hög överlevnad och de minimis måste föreskrivas särskilt, antingen i en särskild förordning (utkastplan) eller i en förvaltningsplan.

Bestämmelsen motsvarar det som är kriminaliserat i nuvarande 39 a § fiskelagen som särskilt avser överträdelser av EU:s bestämmelser om landning. Av motiven till bestämmelsen (se prop. 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, s. 71 ff.) anförde regeringen bl.a. att det framgår av artikel 15 i grundförordningen, att alla fångster av arter som omfattas av fångstbegränsningar i de fisken och geografiska områden som anges i artikeln tas ombord och behållas ombord på fiskefartygen, registreras, landas och i tillämpliga fall räknas av från kvoterna. Att fisk fångas och kastas överbord innebär att mer fisk fångas än den som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten. Detta kan leda till stor skada på de fiskbestånd som berörs. För att förhindra att fisk kastas ut i strid mot bestämmelserna bör en överträdelse följas av en sanktion. Utkast sker ute till havs och överträdelser av förbud mot utkast är svåra att komma till rätta med. Det krävs ofta omfattande utredning och bevisning. Det är därför inte lämpligt att beivra sådana överträdelser med en sanktionsavgift. Det är dessutom överträdelser som direkt påverkar beståndens storlek och överlevnadsförmåga. Det bör således enligt regeringens tidigare uttalanden straffbeläggas att bryta mot EU-bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. En sådan straffbestämmelse hörde enligt regeringen samman med övriga bestämmelser om straff för överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik.

För att överträdelser som innebär att fångst inte landas eller kastas i strid med gällande bestämmelser ska anses så allvarliga att de ska kunna bestraffas med fängelse ska överträdelserna ha skett vid

⁹ Havs- och vattenmyndigheten, www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/regler-information-om-landningsskyldigheten.html (2019-12-17).

upprepade tillfällen eller i större omfattning. Överträdelser som saknar dessa försvårande omständigheter sanktioneras inom ramen för den rena bötesbestämmelsen eller med administrativa sanktionsavgifter.

Överträdelserna kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 5 ge 5 prickar i pricksystemet på fiskets område.

Det andra momentet i denna punkt skiljer sig från landningsskyldigheten på så sätt att momentet avser fångst som ska återutsättas, det vill säga inte får behållas ombord. Skyldighet att återutsätta fångst som inte uppfyller storlekskrav gäller bl.a. för blåfenad tonfisk – i dessa fall gäller inte landningsskyldigheten.

Lydelsen i bestämmelsen omfattar lydelsen i IUU-förordningen och har även utvidgats något till att även avse fångst som uppfyller ev. storlekskrav men som ska återutsättas oavsett storlek eftersom de omfattas av fiskeförbud. Bestämmelser om återutsättningsskyldighet för sådana fångster finns bl.a. i de årliga TAC-förordningarna. Att dessa fångster inte omfattas av landningsskyldighet framgår tydligt av artikel 15.4.a i grundförordningen.

Vad som ska anses vara *omlastning* framgår av kontrollförordningen artikel 4.16; överföring av alla eller en del av fiskeri- eller vattenbruksprodukterna ombord på ett fartyg till ett annat fartyg. *Landning* är enligt samma artikel (punkten 22) den första lossningen av varje mängd fiskeriprodukter från ett fiskefartyg till land.

Med *återutsättas* ska likställas att frisläppa, kasta tillbaka, kasta ut, och släppa ut i vattnet. Skyldigheten gäller både fisk som är levande och död.

Sjätte punkten omfattar den som underlåter att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om position, däribland uppgifter som ska sändas med satellitbaserat kontrollsystem för fartyg, eller vid upprepade tillfällen underlåter att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter.

Av artikel 3.1 b i IUU-förordningen framgår att ett fiskefartyg ska antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten, har underlåtit att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångst- eller fångstrelaterade uppgifter, inbegripet att sända in uppgifter till satellitbaserat fartygsövervakningssystem, eller förhandsmeddelanden enligt artikel 6 samma förordning. Överträdelserna är av sådan typ som kan bedömas som allvarlig enligt artikel 42.1 a

samma förordning och kan enligt bilaga XXX till genomförandeförordningen p. 1 ge 3 prickar i pricksystemet på fiskets område.

Materiella bestämmelser finns bl.a. i artiklarna 9, 10, 14 och 17 i kontrollförordningen. Enligt bestämmelsens utformning är det endast underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter som sker *vid upprepade tillfällen* som ska omfattas av bestämmelsen. Enstaka överträdelser hanteras huvudsakligen genom det administrativa sanktions-systemet.

Vad som är ett satellitbaserat kontrollsystem – Vessel Monitoring System (VMS) – för fartyg framgår av artikel 9.1 i kontrollförordningen: ett system för övervakning av fiskefartyg som regelbundet förser fiskerimyndigheterna med uppgifter om var fiskefartygen befinner sig, vilken kurs de håller och med vilken hastighet de seglar. För att kunna följa fiskefartyg som är 12 meter långa eller längre används ett satellitbaserat övervakningssystem. VMS används även som planeringsunderlag för Kustbevakningens och Havs- och vattenmyndighetens inspektioner och kontroller till sjöss och vid landning. Även AIS (Automatiskt Identifierings System), som är ett sjösäkerhetssystem, används. AIS och VMS är således de system som för närvarande används, men även andra typer av system kan införas.

Bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet syftar till att möjliggöra kontrollmyndigheternas offentliga kontroll av fisket. Brott mot dessa regler utgör emellertid inte till sin art de mest allvarliga överträdelserna på fiskeområdet och medför inte i sig per automatik någon skada på fiskbestånden och därmed på miljön. Upprepade överträdelser eller överträdelser som innebär att i större omfattning underlåta att fullgöra skyldigheten att registrera, rapportera eller anmäla fångst eller fångstrelaterade uppgifter kan emellertid leda till skador på bestånd och miljö. Sådana mer kvalificerade överträdelser omfattas därför av paragrafen.

Sjunde punkten omfattar den som använder fiskeredskap med falsk eller dold märkning.

Av artikel 8–17 i genomförandeförordningen framgår bestämmelser om märkning och identifiering av fiskeredskap och båtar, bl.a. märkning av båtar och av anordningar som samlar fisk som bomtrålar och passiva redskap som nät, samt regler för hur märkningen ska se ut m.m.

I detta sammanhang ska beaktas att det är skillnad mellan *felaktig* märkning och *falsk* märkning. Eftersom straffbeläggning av redan kriminaliserade beteenden (dubbla kriminaliseringar) bör undvikas, om det inte finns särskilda skäl för sådana, ska sådant som eventuellt även faller inom brottsbalkens allmänna bestämmelser som generella bestämmelser om osant intygande och osann eller vårdslös försäkran bedömas enligt dessa bestämmelser. Lydelsen är därför begränsad jämfört med den mer allmänt hållna lydelsen i IUU-förordningen.

EU har genom genomförandeförordningen infört ett prick-system där prickar påförs ett visst fartyg och sedan följer fartyget, vilket i förlängningen kan innebära att fartyget förbjuds att ingå i fiskeverksamhet. Systemet avser bl.a. att motverka att fiskefartygs märkning för identifiering ändras på sätt att identifiering försvåras eller inte är möjlig. Genom att utge sig för att vara ett annat fartyg utan prickar skulle exempelvis ett fartyg på så sätt kunna undgå kontroll. På samma sätt kan omärkta redskap eller redskap med falska identifieringsuppgifter orsaka skada eftersom det inte på ett enkelt sätt går att knyta redskapen till en viss tillståndshavare.

Att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt ingick i den uppräknade överträdelser regeringen till sin art ansåg utgöra de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet i propositionen 2007/08:107, *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område* (s. 20). Även om *omärkta* fiskeredskap försvårar eller till och med omöjliggör effektiv kontroll finns det inte enligt utredningen skäl att bestraffa sådana överträdelser med fängelse. Annorlunda förhåller det sig emellertid i sådana fall märkningen av olika skäl är falsk eller dold eftersom det i sådana fall ligger nära till hands att utgå ifrån att sådana handlingar är ämnade att förleda kontrollmyndigheter eller att undgå kontroll. Sjunde punkten är därför begränsad till *falsk* eller *dold* märkning. Övriga överträdelser vad gäller felaktig eller ofullständig märkning omfattas istället av bötesbestämmelsen 40 b §.

Andra stycket anger att ringa gärningar inte ska vara straffbara.

Tredje stycket anger att paragrafen är subsidiär i förhållande till straffbarhet enligt brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Fjärde stycket anger att försök och förberedelse till brott enligt första stycket är straffbart. I tidigare lydelse av 40 § fiskelagen var inte försök och förberedelse till brott straffbart när överträdelserna

gällde EU:s gemensamma fiskeripolitik, vilket ändrats genom den nya lydelsen. Motiven i denna del finns i avsnitt 9.7.

40 b § *Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 40 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot*

1. bestämmelser i EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om

*– hur fiske ska bedrivas,
– förvaring, beredning eller bearbetning av fångst ombord på fiskefartyg,*

– omlastning, landning eller vägning och saluföring av fångst,

– förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg,

– anmälnings- eller uppgiftsskyldighet,

– sparande och tillgängliggörande av information om fångst och position eller

– märkning av fiskeredskap,

2. 25 § andra–fjärde styckena eller 26 §, eller

3. föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket, 21–23 §§ eller 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a § eller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Paragrafen är ny och motsvarar första och delvis andra stycket i tidigare 40 § fiskelagen.

Första stycket första punkten straffbelägger de överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som inte är sådana att de uppfyller brottsbeskrivningarna i 40 § första stycket. Paragrafen är såldes subsidiär till 40 §. Paragrafen motsvarar det blankettstraffbud som tidigare utgjorde 40 § andra stycket fiskelagen, men med endast böter i straffskalan. Jämfört med den ram som fanns i tidigare 40 § andra stycket fiskelagen, har paragrafen försetts med en ny ram som består av sju strecksatser som anger de områden som omfattas av straffbarhet. Motiven finns i avsnitt 9.2.2.

Den första strecksatsen om hur fiske ska bedrivas omfattar även bl.a. bestämmelser om återutsättning av fångst.

För straffbarhet ska även handlingsnormernas existens och innehåll ska vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet.

Första stycket andra punkten motsvarar tidigare 39 § fiskelagen.

Första stycket tredje punkten motsvarar tidigare 40 § första stycket fiskelagen och är inte ändrat till sin lydelse utöver att det numera endast finns böter i straffskalan för överträdelse av de föreskrifter som anges.

Andra stycket anger att en gärning som är ringa inte ska leda till ansvar för brott enligt denna paragraf.

Tredje stycket anger att ansvar enligt första stycket inte ska dömas om samma gärning kan leda till sanktionsavgift. Sanktionsavgiftssystemet har således företräde framför straffrättsliga sanktioner enligt denna bestämmelse. Detsamma gäller ansvar enligt brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling som också har företräde framför denna bestämmelse.

Fjärde stycket anger, på samma sätt som i tidigare 40 § andra stycket sista meningen, att straff ska bestämmas enligt 41 § när förutsättningarna enligt den bestämmelsen föreligger.

41 § *Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.*

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37, 40 eller 40 b § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket ska, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett kronotal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

Paragrafens första stycke är oförändrat till sin lydelse.

Paragrafens *andra stycke* har samma lydelse som tidigare, med tillägg för den nya bötesbestämmelsen i 40 b §. Utredningens överväganden redovisas närmare i avsnitt 9.2.3.

Till skillnad jämfört med tidigare lydelse av 40 § andra stycket fiskelagen innehåller de nya lydelserna av 40 eller 40 b §§ fiskelagen inte begreppet *otillåtet fiske*. Otillåtet fiske inrymmer emellertid otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod

eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används på är otillåtet. Som exempel har i tidigare förarbeten (se avsnitt 9.2.3) även nämnts att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt samt att fisket skett på en otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller att det i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd. Begreppet *otillåtet fiske* motsvarar tillsammans med att *brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket* de gärningar som kriminaliseras i 40 och 40 b §§ fiskelagen och 41 § fiskelagen är därför tillämplig även i förhållande till dessa nya bestämmelser.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

1 a § *Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till kända vilka förordningar som avses.*

I fråga om EU-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som i första stycket vilka förordningar som kompletteras av denna lag.

Paragrafen motsvarar 3 a § i lag om ändring i fiskelagen (1993:787). För en kommentar hänvisas till den paragrafen.

6 a § *Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får göras för brott enligt denna lag även om påföljden för brottet endast kan bestämmas till böter.*

Paragrafen motsvarar 34 a § i lag om ändring i fiskelagen (1993:787). För en kommentar hänvisas till den paragrafen.

11 § *Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet*

1. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske, eller från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg,

2. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter,

3. i något led av produktion, bearbetning eller distribution systematiskt brister när det gäller åtgärder för att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta och spårbara från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet på ett sätt som gör att identifiering av produkterna försvåras eller kan komma att försvåras, eller

4. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning saluför fångst som kommer från fritidsfiske i havet eller för konsumtion saluför sådan fångst som fiskats i vetenskapligt syfte och som inte får säljas.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen har fått en ny utformning som jämfört med tidigare lydelse omfattar ett mer begränsat antal närmare beskrivna gärningar.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.3.1.

I paragrafen stadgas att böter eller fängelse i högst ett år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs med fullständiga brottsbeskrivningar.

Bestämmelsen är generellt utformad och träffar således alla gärningar som omfattas av brottsbeskrivningarna, oavsett om den bakomliggande handlingsnormen framgår av svensk författning eller EU:s förordningar. Brottsbeskrivningarna innebär emellertid att straffskalan med fängelse träffar ett mer begränsat antal särskilt angivna gärningar jämfört med det tidigare generellt utformade blankettstraffbudet.

Ändringen i paragrafens första stycke innebär jämfört med tidigare lydelse också en viss utvidgning av det straffbara området. Lydelsen medför nämligen att även oaktsamhet som inte är grov ska kunna föranleda straffansvar vid överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Överväganden kring kravet på den subjektiva täckningen har behandlats i avsnitt 9.6. Uppsåt eller oaktsamhet krävs endast i förhållande till de omständigheter som utgör den kriminaliserade gärningen.

I första stycket anges i fyra punkter de brottsliga gärningar paragrafen kriminaliserar. Punkterna 3 och 4 innehåller även begränsande

rekvisit som för straffbarhet ska vara uppfyllda utöver själva norm-överträdelsen. De begränsande rekvisiten är endast kopplade till den överträdelse de avser att kvalificera.

Bestämmelsen omfattar överträdelser inom områden som enligt huvudsakligen IUU-förordningen och kontrollförordningen betraktas som de mest allvarliga och som rymms inom lagens avgränsning (1 §). Vad som avses med allvarlig överträdelse enligt IUU-förordningen framgår av artikel 42.1 varav punkterna b och c samma förordning avser sådan verksamhet som omfattas av lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Bestämmelsens *första punkt* omfattar den som bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fiskeriprodukter som fångats vid vad som konstaterats utgöra IUU-fiske, eller fiskeriprodukter som härrör från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg

Uttrycket ”*bedriver handel med*” bör förstås som tillhandahållande på marknaden i den betydelse definitionen har i marknadsordningen¹⁰, vilket är: ”*varje leverans av en fiskeri- eller vattenbruksprodukt för distribution, konsumtion eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, antingen mot betalning eller kostnadsfritt*”.

Vad som är olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske, s.k. IUU-fiske, framgår av IUU-förordningen artikel 2. Fiskefartyg som är inblandade i IUU-fiske på sätt som framgår av IUU-förordningens artikel 3 kan föras upp på unionens förteckning över IUU-fiskefartyg och då omfattas av vissa åtgärder och förbud enligt IUU-förordningens artikel 37. Listan framgår av Kommissionens förordning (EU) nr 468/2010 av den 28 maj 2010¹¹ och finns tillgänglig på bl.a. EU-kommissionens webbplats.¹²

Bestämmelsens *andra punkt* omfattar den som förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vilka

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

¹¹ Kommissionens förordning (EU) nr 468/2010 av den 28 maj 2010 om upprättande av EU:s förteckning över fartyg som är inblandade i olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

¹² www.ec.europa.eu/fisheries (2020-01-20).

produkter som omfattas av begreppet fiskeriprodukter skiljer sig åt något. För IUU-förordningens tillämpningsområde finns en särskild definition av fiskeriprodukter i artikel 2.8 i den förordningen. I övrigt används den generella definitionen av fiskeriprodukter som finns i artikel 4.1 (29) i grundförordningen, vid tillämpning av bl.a. kontrollförordningen, enligt artikel 4 i kontrollförordningen. För fiskeri- och vattenbruksprodukter finns materiella bestämmelser bl.a. i artiklarna 57–58 i kontrollförordningen och definition samt avgränsning av begreppet finns i artiklarna 66 och 67.11–12 i genomförandeförordningen.

Krav på transportdokument framgår av artikel 68 i kontrollförordningen, där det bl.a. framgår vad transportdokument ska innehålla uppgift om samt vem som ansvarar för att informationen är korrekt.

Bestämmelsens *tredje punkt* omfattar den som i något led av produktion, bearbetning eller distribution systematiskt brister när det gäller åtgärder för att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta och spårbara från fångsten eller skörden till detaljhandelskedet på ett sätt som gör att identifiering försvåras eller kan komma att försvåras.

Bestämmelsen avser märkning och spårbarhet i kontrollförordningens mening. Genom kravet på systematik är straffbarheten enligt bestämmelsen begränsad till att avse överträdelser som skett av någon som har varit en del av hanteringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter på ett sätt som gör att felet är återkommande, exempel då en aktörs interna spårbarhet inom verksamheten uppvisar sådana brister att eventuellt informationslämnande för och eventuell märkning av hanterade partier inte kan anses tillräckligt för att identifiera produkterna på ett sådant sätt att de kan spåras tillbaka till fångst- eller skördestadiet. Enstaka överträdelser hanteras i stället genom 11 a § eller sanktionsavgifter. Bestämmelser om märkning och spårbarhet framgår av artikel 58 i kontrollförordningen, där det bl.a. framgår att alla partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning och distribution från fångsten eller skörden till detaljhandelskedet.

Som exempel kan även nämnas att en aktör systematiskt delar eller slår ihop partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter på sätt som gör att det inte är möjligt att spåra produkterna tillbaka till fångst- eller skördestadiet.

Paragrafens *fjärde punkt* omfattar den som vid upprepade tillfällen eller i större omfattning saluför fångst som har fångats vid fritidsfiske i havet eller för konsumtion saluför sådan fångst som fiskats för vetenskapliga ändamål och som inte får säljas.

Saluföring av fångster från fritidsfiske ska vara förbjuden enligt artikel 55.2 i kontrollförordningen. Fritidsfiskares försäljning av fångst sanktioneras i fiskelagen. Denna punkt straffbelägger försäljning av sådan fångst i senare led. Att fångst som fiskats för vetenskapliga ändamål i vissa fall inte får säljas framgår av artikel 25 i tekniska ramförordningen¹³.

11 a § *Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 11 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i*

- 1. EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller*
- 2. föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.*

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.3.2. Av första meningen framgår att den är avsedd att tillämpas på överträdelse som inte är sådana att de ska föranleda ansvar enligt den nya 11 §. Det straffbara området omfattar överträdelse mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med sådana produkter i EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Bestämmelsen kriminaliserar överträdelse inom det område som anges i bestämmelsens första mening. Bestämmelsen har således jämfört med tidigare 11 § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken fått en tydligare ram som omfattar både EU:s förordningar och svenska föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

¹³ För fullständig beteckning, se fotnot i kommentar till 40 § fiskelagen.

Bestämmelsens utformning är sådan att det kan anses finns skäl för att även handlingsnormernas existens och innehåll ska vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet, vilket kommenteras närmare i avsnitt 9.6.

Liksom för 11 § krävs för straffbarhet att överträdelse har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Till ansvar enligt bestämmelsen ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift.

12 § Om ett vite har dömts ut får det inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt denna lag ska det inte dömas om gärningen är ringa.

Till ansvar enligt denna lag ska det inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller fiskelagen (1993:787).

Bestämmelsen har inte ändrats i sak. Vad som är straffritt och i förhållande till vilka lagar denna lag är subsidiär har delats upp i två separata stycken.

Kommittédirektiv 2018:37

Ändamålsenlig lagstiftningsteknik när överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar kriminaliseras

Beslut vid regeringssammanträde den 9 maj 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på vilken lagstiftningsteknik som kan användas när man i Sverige straffbelägger överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar på fiskeområdet. Utredaren ska också föreslå en eller flera lagstiftningstekniker 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 straffbelägger 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 lagstiftningstekniker 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 till-

kännager 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 tillämpningsförordningar 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 § brotts-

balken (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 uppräkningslista av EU-artiklar medför, som redogjorts för ovan, en uppräkningslista flera nackdelar. Det kan också ifrågasättas om det finns behov av en uppräkningslista 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 överträdelse av EU-bestämmelser,
- kartlägga vilka lagstiftningstekniker som används i dag vid kriminalisering av överträdelse 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 överträdelse 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 lagstiftningstekniker 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

Utredaren 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)

Kommittédirektiv 2019:90

Tilläggsdirektiv till EU-straffstadgandeutredningen (N 2018:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 maj 2018 kommittédirektiv om en ändamålsenlig lagstiftningsteknik när överträdelse av bestämmelser i EU-rätten kriminaliseras (dir. 2018:37). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 februari 2020.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]