

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-12-01

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Straff för överträdelse av EU-regler om kemikalier

Enligt en lagrådsremiss den 17 november 2011 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Åsa Marklund Andersson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen lämnas förslag till ändringar av straffbestämmelserna i miljöbalken (29 kap.). Förslagen har 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.

Rent lagtekniskt anknyter förslaget till gällande rätt och den ordning för straffbestämmelsernas utformning som redovisades i prop. 2005/06:182 om miljöbalkens sanktionssystem m.m. (se avsnitt 5 Allmänna överväganden om sanktionssystemets utformning s. 37–46). Detta innebär bl.a. att ambitionen är att de handlingsregler som ska medföra straffansvar ska framgå av lag. I förhållande till EU-förordningarna skapar den ambitionen ett särskilt problem då dessa 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 innebär självfallet att det av själva straffbestämmelserna inte mer än antydningssvis framgår vilka förfaranden som omfattas av kriminaliseringen. För att få upplysning om vilka dessa är krävs att man går vidare till förordningarna. Förordningarna innefattar ett stort och omfattande regelsystem vars enskilda delar inte kan förstås utan att de sätts in i sitt sammanhang. Hänvisningarna är "dynamiska" i den meningen att vad som avses är artiklarna i vid varje tidpunkt gällande lydelse. I många av de artiklar som det hänvisas till i förslaget hänvisas det vidare till andra artiklar och bilagor etc., som t.o.m. i några fall ännu inte finns i sinnevärlden. Härtill kommer att i vart fall vissa av de artiklar som det hänvisas till framstår som komplicerade till sin uppbyggnad och/eller oklara till sin innebörd.

Nackdelarna med en på detta sätt utformad lagstiftning blir självfallet mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar. I lagförslaget gör sig detta särskilt gällande beträffande bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket. Enligt förslaget utökas här antalet särskilt straffbelagda punkter i vilka det hänvisas till EU-förordningar, efter att ursprungligen ha varit 2, från 8 till 15. Om

utvecklingen, som förefaller antagligt, leder till att det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen finns det enligt Lagrådet skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas.

En omständighet som man då bör beakta är att även om man helt bortser från de bestämmelser i vilka det hänvisas till olika artiklar i EU-förordningarna så innefattar straffbestämmelserna i miljöbalken rent faktiskt en omfattande sanktionering av de handlingsregler som återfinns i förordningarna.

Som bl.a. framgår av de överväganden som redovisas i remissen tar handlingsreglerna i EU-förordningarna sikte på förfaranden som innebär fara för människors hälsa och för miljön. Sådana förfaranden är, om faran sammanhänger med att det släpps ut ett ämne i mark, vatten eller luft, generellt straffbelagda genom bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 §. I den mån det inte är fråga om sådana utsläpp täcker vidare bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket om miljöfarlig kemikaliehantering genom underlåtenhet att vidta behövliga försiktighetsmått i betydande utsträckning sådana förfaranden som är reglerade EU-förordningarna.

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.

Den särskilda straffsanktoneringen 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.

De olika punkter i 29 kap. 3 § andra stycket i vilka det hänvisas till artiklar i EU-förordningar är s.k. blankettstraffbud. Någon entydig och allmänt accepterad definition av vad som avses med ett blankettstraffbud finns inte. Allmänt sett brukar man därmed avse straffbestämmelser i vilka det hänvisas till en norm eller normer utanför bestämmelsen själv.

I vissa fall är det klart att en hänvisning av detta slag endast används för att slippa upprepa en handlingsregel som finns på annat håll, ofta i samma lag som straffbestämmelsen. I sådana fall ska straffbestämmelsen 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 innehållet i den straffbelagda handlingsregeln (med den modifikation som gäller enligt 24 kap. 9 § brottsbalken).

I andra fall är det 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 dessa. I detta fall krävs alltså subjektiv täckning i förhållande till att gärningen stått i strid mot en norm av det slag som det hänvisas till i straffbestämmelsen. Ett exempel på en sådan straffbestämmelse är 20 kap. 1 § brottsbalken (tjänstefel) i vilken det

straffbeläggs att vid myndighetsutövning åsidosätta "vad som gäller för uppgiften" (jfr NJA 2008 s. 567).

Ordalydelsen av de straffbestämmelser i 29 kap. i vilka det hänvisas till artiklar i EU-förordningar ger inte någon direkt vägledning till i vilken omfattning bestämmelserna är att uppfatta på det ena eller andra sättet av de nu berörda alternativen (jfr Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, 1976, s. 155). Inte heller synes det på annat sätt klart framgå av vad som förekommit under beredningen av lagstiftningen eller av rättspraxis (däremot kan det antas att Högsta domstolen i NJA 2006 s. 293 I och II, jfr NJA 2003 s. 533, utgått från att det varit fråga om fall av det tidigare slaget när det vid överträdelse av myndighetsföreskrifter som omfattats av hänvisning i straffbestämmelser i 29 kap. ansetts att fängelse inte ingår i straffskalan).

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. Härför 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).

29 kap. 3 §

Enligt första stycket döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet agerar på visst angivet sätt för *miljöfarlig kemikaliehantering* till böter eller fängelse i högst två år. För straffbarhet krävs att gärningsmannen orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

Enligt andra stycket ska detsamma gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot regler i 17 närmare angivna punkter, av vilka de flesta hänvisar till olika EG-förordningar. Det kan sättas i fråga hur mycket av innehållet i första stycket som hänvisningen till första stycket omfattar. Under föredragningen har emellertid upplysts att avsikten är att hänvisningen endast ska omfatta brottsbenämningen och straffskalan och alltså inte t.ex. det i första stycket intagna skaderekvisitet. Detta framgår tydligare om andra stycket inleds på förslagsvis följande sätt: "För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet ..."

Den föreslagna punkten 12 avser brott mot vissa förbud eller begränsningar i fråga om bl.a. import eller export av ozonnedbrytande ämnen. Det följer emellertid av 11 § andra stycket att det inte ska dömas till ansvar enligt straffbestämmelserna i 29 kap. om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Enligt 1 § i den lagen ska dock, om det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud eller villkor för att föra in eller ut en vara, i stället den författningen gälla om inte annat är föreskrivet. Lagrådet konstaterar att en reglering konstruerad på detta sätt i vissa fall kan ge upphov till tvekan om vilket regelverk som ska tillämpas.

Vid föredragningen har upplysts att bestämmelserna är avsedda att uppfattas så att överträdelser är att bedöma enligt smugglingslagen vid uppsåtliga brott eller där grov oaktsamhet föreligger, medan straffbestämmelsen i miljöbalken är tillämplig vid oaktsamhet som inte är grov och som därmed inte omfattas av kriminaliseringen i smugglingslagen. Lagrådet vill i sammanhanget erinra om att överträdelser av straffbestämmelserna i smugglingslagen i subjektivt hänseende är att uppfatta enligt det andra av de alternativ som Lagrådet berört inledningsvis under rubriken Allmänt (jfr NJA 2003 s. 268).

Frågan om förhållandet mellan miljöbalken och smugglingslagen uppkommer också i förhållande till den föreslagna punkten 14 i 9 §. Där straffbeläggs uppsåtliga eller oaktsamma brott mot regler för parallellhandel, bl.a. avseende införsel men även när växtskyddsmedel släpps ut på marknaden eller används utan parallellhandels-tillstånd. I de senare fallen kan överträdelser under vissa förutsättningar antas stå i strid med bestämmelserna i smugglingslagen om olovlig befattningsmedel med smuggelgods.

I prop. 2005/06:182 framhölls (s.108) att det i den praktiska tillämpningen tycktes råda en osäkerhet om miljöbalkens tillämpning i förhållande till smugglingslagen och att den frågan borde ses över särskilt. Någon översyn har dock ännu inte påbörjats. Lagrådet vill understryka att behovet av en sådan kvarstår.

29 kap. 4 §

Det har upplysts att avsikten med regleringen i punkten 2 är att endast den som beviljats tillståndet etc. ska kunna dömas till ansvar enligt bestämmelsen. Punkten bör därför lämpligen omformuleras så att detta klart framgår.

9 §

Se vad som anförts ovan under 3 § i fråga om smugglingsbrott m.m.

Ikraftträdande – och övergångsbestämmelserna

I remissen föreslås en övergångsregel enligt vilken äldre bestämmelser ska gälla i fråga om straff för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet. Detta avviker inte från vad som redan gäller enligt huvudregeln i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Några omständigheter som gör att en särskild övergångsregel ändå är motiverad har inte framkommit. Lagrådet förordar att den föreslagna regeln får utgå.