

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-10-26

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Transport av farligt gods

Enligt en lagrådsremiss den 22 september 2005 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om transport av farligt gods,
2. lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
5. lag om ändring i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
6. lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Magnus Hermansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om transport av farligt gods

13 och 15 §§

Enligt 12 § i det remitterade förslaget är det regeringen som skall utse tillsynsmyndigheter. Detta avses ske i förordning. Det är mot denna bakgrund ägnat att förvåna att Kustbevakningen i 13 och 15 §§ pekas ut som en tillsynsmyndighet. Lagrådet förordar att 13 § första stycket andra meningen ges följande lydelse: "Om det behövs för att den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer skall kunna genomföra tillsynen, får en tjänsteman vid denna myndighet stoppa fordon för kontroll." Vidare förordar Lagrådet att den andra strecksatsen i 15 § ges följande lydelse: "– en tjänsteman inom tillsynsområdet för den tillsynsmyndighet som avses i 13 § första stycket andra meningen hindra fortsatt transport från hamnar."

16 §

Flera remissinstanser hade invändningar mot utredningens förslag att kriminalisera överträdelse av dess motsvarighet till den nu föreslagna allmänna aktsamhetsregeln (2 § första stycket i det remitterade förslaget). Skälet var att regeln ansågs alltför vagt och allmänt hållen för att lämpligen böra sanktioneras med straff. I remissen uttalas nu att aktsamhetsregelns rekvisit omarbetats språkligt i syfte att på ett godtagbart och tillräckligt tydligt sätt avgränsa det straffbara området. Förändringen är emellertid i allt väsentligt endast optisk, i det att hänvisningen till lagens syfte enligt 1 § ersatts med att det angivna syftet i stället uttryckligen anges också i 2 § första stycket. Det framstår därför som tveksamt om bearbetningen är tillräcklig för att i ljuset av kritiken göra bestämmelsen godtagbar som grund för straff. Emellertid överensstämmer den till sin konstruktion nära med bestämmelsen om straff för bristfällig hantering av kemiska produkter

i 29 kap. 3 § miljöbalken, som tidigare lämnats utan erinran av Lagrådet. Med hänsyn till det sagda får straffbeläggningsen anses godtagbar.

I syfte att begränsa straffbarheten har uppställts krav på att överträdelsen av regeln skall ha skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Dessa rekvisit hänför sig emellertid till den subjektiva täckningen. Såvitt avser brottets objektiva sida hade det för att tillgodose det angivna syftet varit lämpligare att – i likhet t.ex. med vad som stadgas om vårdslöshet i trafik i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott – för straffbarhet förutsätta att aktsamheten åsidosatts i väsentlig mån. Emellertid besvaras denna synpunkt med uttalandet i remissens motivering att rekvisiten i den allmänna aktsamhetsregeln av rättssäkerhetsskäl bör tolkas restriktivt. Ett sådant uttalande anses binda rättstillämpningen (jfr NJA 1995 s. 505 på s. 547).

Det kan antas att den detaljreglering som blir resultatet av myndighetsföreskrifter som utfärdas med stöd av lagen kommer att täcka in så mycket av de krav på aktsamhet som avses med 2 § första stycket att flertalet överträdelser av aktsamhetsregeln också innebär överträdelser av sådana föreskrifter. Därmed följer att en och samma gärning blir straffbar enligt 16 § andra stycket redan vid enkel oaktsamhet men enligt 16 § första stycket vid grov oaktsamhet eller uppsåt. Redan beviskraven gör det sannolikt att ett övervägande antal överträdelser kommer att behandlas under gärningspåstående som innefattar enkel oaktsamhet och därmed bedömas som rena bötesbrott enligt andra stycket, medan endast särskilt flagranta överträdelser bedöms enligt första stycket. Mot detta förhållande finns enligt Lagrådets mening intet att erinra.

I den nu gällande lagen om transport av farligt gods straffbeläggs bl.a. överträdelser av förelägganden eller förbud som meddelats med

stöd av lagen, dock inte om dessa förenats med vite. Även enligt det remitterade förslaget skall förelägganden och förbud kunna förenas med vite. Däremot straffbeläggs inte överträdelser av förelägganden eller förbud i något fall, och som skäl anges i huvudsak att en överträdelse torde innebära att någon regel som omfattas av 2 § den nya lagen kränkts, vilket i så fall i sig skulle utgöra grund för lagföring.

Lagförslaget innehåller däremot inte någon uttrycklig bestämmelse rörande förhållandet mellan vite och straff avseende samma gärning. Därmed uppkommer frågan om förslaget kan anses stå i överensstämmelse med den sedan länge gällande huvudregeln i svensk rätt att vite ej får utsättas då straff är utsatt (jfr Lavin, Viteslagstiftningen, 1988, s. 81 ff.). Regeln kan sägas vila på den klassiska grundsatsen *ne bis in idem*; icke två gånger i samma sak. Denna princip har också fastlagts i det förbud mot dubbelbestraffning som återfinns i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Påförande av ett förelagt vite torde i och för sig få anses utgöra ett straff i den mening som avses i artikel 4.1. Det torde dock inte stå i strid med artikel 4.1. att låta ett brott föranleda att olika sanktioner påförs av skilda myndigheter och domstolar om detta är förutsatt i lagstiftningen (jfr RÅ 2000 ref. 65 och där åberopade rättsfall från Europadomstolen).

Det kan i detta sammanhang konstateras att vite torde utdömas utan hänsyn till om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Endast i fall när uppsåt eller oaktsamhet föreligger kan därutöver straff utmätas. Uppsåt eller oaktsamhet utgör således i detta fall de konstitutiva element i brottet vars existens det åligger åklagaren att bevisa. För att någon skall kunna dömas för brott enligt 16 § i den föreslagna lagen fordras således, vid en jämförelse med grunderna för utdömande av vite, att ytterligare ett väsentligt rekvisit är uppfyllt. Det är då i Europakonven-

tionens mening fråga om olika brott, och någon konflikt med dubbelbestrafningsförbudet anses då inte uppkomma (jfr NJA 2000 s. 622 och RÅ 2002 ref. 79 samt Europadomstolens avgöranden den 30 juli 1998 i målet Oliviera mot Schweiz, Reports of Judgments and Decisions 1998-V, och den 14 september 1999 i målen Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, ECHR 1999-VI).

Mot bakgrund av det anförda finner Lagrådet att det i och för sig inte föreligger något hinder mot att låta överträdelser av vitesförelagda förbud eller förelägganden föranleda inte bara vitespåföljder utan också, när uppsåt eller oaktsamhet utgör nödvändiga rekvisit för lagföring, straff.

Men även om sålunda ett system med dubbla sanktioner för samma handlande eller underlåtenhet under vissa förutsättningar kan godtas, bör det i ett lagstiftningsärende övervägas om ett sådant system verkligen är erforderligt. Det kan noteras att den centrala lagstiftningen på miljöområdet, miljöbalken, följer huvudregeln att straff och vite inte används samtidigt. I den nu förevarande remissen har det inte anförts skäl för att ett skarpere sanktionssystem skulle behövas i fråga om transporter av farligt gods än för annan miljöfarlig verksamhet. Lagrådet förordar därför att en bestämmelse i enlighet med huvudregeln införs i lagen. Den kan utformas t.ex. efter mönster av 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken: "Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet."

17 §

Paragrafen föreskriver bl.a. ett talförbud med avseende på beslut i fråga om godkännande vid prov för säkerhetsrådgivare och för framförande av fordon för transport av farligt gods.

Ett godkännande är i dessa fall en förutsättning för att få verka som säkerhetsrådgivare eller framföra fordon för transport av farligt gods. Föreskrifterna härom är därför att se som betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter rörande sådana förhållanden som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Det bör därför i detta sammanhang framhållas att oaktat taleförbudet – mot bakgrund av utformningen av tillämpningsområdet för nu gällande rättsprövningslag (1988:205) – beslut av nu berörd art ändå torde kunna bli föremål för rättsprövning (jfr bl.a. RÅ 1992 not. 253 och RÅ 2002 ref. 8; se även Warnling-Nerep, Rättsprövning och rätten till domstolsprövning, 2 uppl. 2002, s. 144 och 253).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.