

Begäran om yttrande över Betänkande av EU-straffstadgandeutredningen om att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar, SOU 2020:13

Er beteckning: N2020-02187

Förslagen om utformning av straffbestämmelser

Landets länsstyrelser har uppgifter inom ett flertal lagstiftningar med straffbestämmelser som knyter an till EU-förordningar. Bland dessa kan nämnas miljöbalken, djurskyddslagen, fiskelagen och epizootilagen. För vissa av dessa lagar har länsstyrelsen ett tillsynsansvar. I andra fall innehar länsstyrelserna andra uppgifter inom lagstiftningarna och fungerar inte sällan som en kunskapsorganisation som bistår såväl enskilda som andra myndigheter med information inom vissa sakområden.

Förslagets påverkan på länsstyrelsen som tillsynsmyndighet

Oavsett om en lag uttryckligen reglerar en tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla brott eller inte anses en sådan skyldighet existera (se JO:s ämbetsberättelse 1988/89). Det är därmed av intresse för landets länsstyrelser hur straffbestämmelser i dessa lagstiftningar utformas.

Att straffbestämmelser med koppling till EU-förordningar i första hand ska utformas som fullständiga brottsbeskrivningar förväntas leda till tydligare lagstiftning, vilket i sig kan underlätta tillsynsmyndighetens bedömning av när en anmälan om brott ska upprättas. Enligt utredningen kan en fullständig brottsbeskrivning ge större utrymme för tolkning av vilka överträdelser av handlingsnormer i EU-förordningar som ska åtalsanmälas, jämfört med exempelvis en straffbestämmelse som kriminaliserar överträdelser av en viss specifik handlingsnorm i en viss artikel i en EU-förordning. Så länge som varje fullständig brottsbeskrivning ges en omsorgsfull utformning ser dock Länsstyrelsen inte någon överhängande risk för negativa konsekvenser i detta avseende. Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att frågan bör hanteras inom varje lagstiftningsärende.

En ändrad utformning av straffbestämmelserna påverkar möjligen också Länsstyrelsens kommunikation inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. Tydligare lagstiftning kan underlätta kommunikationen med den fysiska eller juridiska person som är föremål för tillsyn, såväl före som efter det att en händelse inträffar som skulle kunna utgöra en straffsanktionerad

2020-11-25

620-7004-2020

överträdelse av regelverket. Tydligare lagstiftning bidrar också till att kommunikation med allmänheten och andra myndigheter underlättas.

Utredaren understryker vidare vikten av att lagstiftaren noga överväger om överträdelser ska omfattas av straffbestämmelser eller någon annan typ av påföljd. Även om det inte omfattats av den nu aktuella utredningen är det tänkbart att några av straffbestämmelserna i de lagar som länsstyrelserna bär tillsynsansvaret för framgent kan komma att ändras på så sätt att de, istället för att straffsanktioneras, istället ska kunna resultera i exempelvis en sanktionsavgift. I så fall kan det antas att länsstyrelserna, i egenskap av tillsynsmyndigheter, kommer att ansvara för påförandet av dessa alternativa påföljder. En närmare analys bör då göras av eventuella ökade kostnader för länsstyrelserna.

Förslagets påverkan på länsstyrelsen i andra fall

En ändrad lagstiftningsteknik kan ha en viss påverkan på myndighetens arbete, även om länsstyrelsen saknar tillsynsansvar för den aktuella lagstiftningen. Tydligare och mer överskådliga straffbestämmelser kan i viss mån underlätta såväl myndighetens kommunikation med allmänhet och aktörer som inskolning av ny personal.

Särskilt om förslagen rörande fiskelagstiftningen

Tillsynsansvaret för fiskelagstiftningen delas mellan flera olika aktörer, bland annat landets länsstyrelser¹. Såsom beskrivits ovan åligger det en tillsynsmyndighet att anmäla misstanke om brott. Bedömningen av när så ska ske kan i viss mån underlättas av om vissa straffbestämmelser får en tydligare utformning.

Utredningen har även föreslagit en ändring som innebär att sanktions-avgiftsbestämmelserna inte ska ha företräde framför straffbestämmelser som sanktionerar överträdelser på fängelsenivå. Utredningen förutspår att detta kan leda till vissa gränsdragningsproblem, men konkluderar att sådana ärenden kan förväntas vara förhållandevis få, samt att noggrann samordning i dessa fall måste ske mellan kontrollmyndigheter och Åklagarmyndigheten. Det åligger inte Länsstyrelsen att besluta om sanktionsavgifter, varför myndigheten inte blir direkt berörd av den beskrivna gränsdragnings-problematiken. I egenskap av innehavare av vissa övriga uppdrag enligt fiskelagstiftningen betonar dock Länsstyrelsen vikten av att överträdelser som befinner sig i detta gränsland inte faller mellan stolarna. Om den som gjort sig skyldig till en mindre allvarlig överträdelse i praktiken har lättare att drabbas av en påföljd riskerar detta ge en viss negativ påverkan på regelverkets upplevda legitimitet.

¹ Se 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, samt specialbestämmelser såsom lagen (2010:897) om gränsälv-överenskommelse mellan Sverige och Finland. Att länsstyrelsens tillsynsroll i vissa delar är något oklar har tidigare varit uppe för diskussion ibland annat proposition 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen m.m.. Se även länsstyrelsernas redovisning av uppdrag 69 i regleringsbrevet för år 2009.

2020-11-25

620-7004-2020

Utredningen föreslår också att det kriminaliserade området utökas något genom att även gärningar som begås av oaktsamhet ska vara straffbara. Det kan inte uteslutas att antalet fällande domar kan väntas öka något på grund av denna ändring. Diskrepansen mellan inträffade överträdelser och fällande domar är dock, enligt länsstyrelsens bedömning, sannolikt mer beroende av andra faktorer, såsom exempelvis svårigheter att samla in bevis som kan binda en gärningsman till en konstaterad regelöverträdelse.

Länsstyrelsen noterar också att utökningen av det kriminaliserade området i viss mån kan signalera en förändring av den allvarsgrad som lagstiftaren tillmäter överträdelser av fiskeregulverket. Om denna signal ska harmoniera med regelverkets faktiska genomslag kan det finnas skäl att överväga andra åtgärder, som dock ligger utanför den nu aktuella utredningen. Exempelvis kan man behöva beakta de svårigheter som föreligger att bygga och bibehålla kompetens inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och landets domstolar rörande denna typ av brottslighet. Det kan också finnas skäl att se över de möjligheter som finns att sanktionera överträdelser inom fritidsfisket, exempelvis genom att utsträcka möjligheten för fiskevårdsområdesföreningar att ta ut kontrollavgifter till att omfatta exempelvis fritidsfiske utan behövligt fiskekort.

Särskilt om förslagets påverkan rörande vissa andra rättsområden

Som tidigare konstaterats har länsstyrelserna utpekade uppgifter inom flera rättsområden som kan komma att beröras av utredningens förslag. Eftersom endast fiskeområdet har behandlats särskilt av den nu aktuella utredningen finns ännu inga konkreta förslag rörande utformningen av straff-bestämmelser inom andra rättsområden.

Trots detta vill Länsstyrelsen i ett tidigt skede understryka vikten av att eventuella framtida lagförslag tar hänsyn till samspelet mellan bestämmelser om kriminalisering och bestämmelser om andra sanktioner, så att även överträdelser som riskerar att hamna i gränslandet mellan dessa kan resultera i proportionerliga påföljder. Sådana synpunkter har redan framförts i till exempel remissvaren från länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands och Västerbottens län angående SOU 2020:7.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Jörgen Petes med enhetschef Kristin Ovik som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.