



Utrikesdepartementet
Enheten för internationell handelspolitik
och EU:s inre marknad

Remissvar avseende SOU 2020:49 Enhetlig och effektiv marknadskontroll

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget i allt väsentligt. Åklagarmyndighetens intressen gällande föreslagna lagändringar hör framför allt samman med frågan om val av sanktioner (10 kap). I denna del välkomnas generellt valet av sanktionsavgifter med strikt ansvar som en effektiv och lämplig sanktion inom området för marknadskontroll.

Åklagarmyndigheten instämmer alltså i de skäl och ställningstaganden som redovisats i utredningen för att sanktionsavgifter generellt bör väljas som sanktion inom marknadskontrollområdet. Även de i lagförslaget satta nivåerna för sanktionsavgifter bedöms ge en god möjlighet att differentiera avgifterna utifrån vad som krävs i det enskilda fallet.

I enskilda frågor gällande sanktionsavgifterna och regleringen till undvikande av dubbelbestraffning har Åklagarmyndigheten synpunkter enligt nedan.

Straff eller sanktionsavgift, avsnitt 10.5.2

Inom området för miljöstraffrätt anser Åklagarmyndigheten sammanfattningsvis att det finns skäl att gå längre med sanktionsväxlingen än vad utredningen föreslagit.

Utredningen pekar på att miljöbrottsdirektivet (2008/99/EG) hindrar en avkriminalisering när det gäller vissa överträdelser rörande ozonnedbrytande ämnen (s. 504). Det är ett riktigt påpekande, men detta bör inte utgöra ett hinder mot avkriminalisering av övriga berörda delar inom miljöbalkens område.

Den föreslagna lagen om marknadskontroll skulle på miljöstraffrättsens område omfatta totalt åtta EG-förordningar på kemikalieområdet som idag är sanktionerade genom straff. Som utredningen har påvisat har sanktionsformen

visat sig vara ineffektiv och flera starka skäl talar för en sanktionsväxling. Utredningen har inte anfört något skäl till varför kravet beträffande ozonnedbrytande ämnen i miljöbrottsdirektivet skulle hindra en sanktionsväxling i förhållande till övriga sju EU-förordningar.

Den nu föreslagna lösningen är i stället att, parallellt med nya bestämmelser om sanktionsavgifter, behålla de befintliga straffbestämmelserna vilka föreslås att omfattas av åtalsprövningsregeln i 29 kap 11 § fjärde stycket miljöbalken. Det skulle vara en mindre bra lösning. Det skulle bland annat innebära ett fortsatt inflöde av åtalsanmälningar från kontrollmyndigheter i ärenden som närmast undantagslöst skulle behöva läggas ned. Det skulle också innebära en viss kvarstående risk för parallella sanktionsförfaranden i strid mot Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning.

Ett fullföljande av en ren sanktionsväxling i de delar där miljöbrottsdirektivet inte lägger hinder i vägen skulle också ge tillfälle att redaktionellt avlasta de berörda straffbestämmelserna i miljöbalken (29 kap. 3, 5 och 9 §§), något som lagrådet berört i tidigare lagstiftningsärenden (prop 2011/12:59 s 70 ff och prop. 2012/13:135 s 251).

Omständigheter att beakta vid storleken på sanktionsavgifter, avsnitt 10.5.3

Det generella utrymme för storleken på sanktionsavgifter som anges i 21 § är förhållandevis vidsträckt. Olika marknadskontrollmyndigheter kommer självständigt att besluta nivån på sanktionsavgift för förseelser inom sina respektive områden. Åklagarmyndigheten anser att det skulle vara möjligt och vara till fördel för såväl enhetlighet som tydlighet att, i den horisontella lagen, något ytterligare utveckla de omständigheter som generellt är tänkta att påverka avgiftens storlek (21 § andra stycket lagen (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning).

I den föreslagna lagtexten anges som en bedömningsgrund att beakta ”hur allvarlig överträdelsen är”. I författningskommentaren (s. 608) utvecklas detta till ”Med överträdelsens allvar avses dess omfattning, hur länge den har pågått och den typiska faran som överträdelsen medför. I utredningens avsnitt om sanktioner (s. 512) nämns dessutom att såväl objektiva som subjektiva omständigheter i det enskilda fallet avses med ”hur allvarlig överträdelsen är”

och att detta kan innefatta också moment som den ekonomiska aktörens avsikter och förutsättningar samt den ekonomiska vinning som uppstått, vidare vilken grupp av användare som varan riktar sig till och om den ekonomiska aktören har vidtagit aktiva åtgärder för att eliminera risker eller skada.

Åklagarmyndigheten bedömer alltså att det finns utrymme för att redan i lagtexten till 21 § andra stycket, specifikt gällande ”hur allvarlig överträdelsen är”, förtydliga ytterligare bedömningsgrunder utifrån vad som nämnts ovan. Om så inte sker, bör det i vart fall tydligare kunna markeras att vad som anges i 21 § andra stycket inte är en uttömmande uppräkningsgrunder.

Dubbelbestraffning, avsnitt 10.6

Av 25 § i den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning framgår att en marknadskontrollmyndighet inte får besluta om sanktionsavgift för överträdelse som har föranlett straff eller där samma överträdelse omfattas av föreläggande eller förbud om vite med ansökan om utdömmande av vitet. Den delen framstår som oproblematiske ur tolknings- och dubbelbestraffningshänseende.

Frågan om dubbelbestraffning måste dock i flera fall hanteras även i sektorslagstiftningen. Inom det området finns flera exempel på lagar där ett generellt straffrättsligt ansvar ska kvarstå för överträdelser mot aktuell lag, men där sanktionsavgift ska ersätta straff i tillämpliga fall av marknadskontroll. Exempel på sådan sektorslagstiftning som innehåller en parallell straffrättslig reglering är lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet, 9-10 §§, och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, 30 §.

Föreslagen lagtext har i dessa delar av sektorslagstiftningen formulerats med en inledande bestämmelse om straffansvaret och därefter ett undantag att ansvar ska inte dömas ut om ”gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt lagen (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning”.

Det framgår av innehållet att det som eftersträvas är att klarlägga att överträdelser inom ramen för marknadskontroll enbart ska sanktioneras med sanktionsavgift, samtidigt som överträdelser inom samma sektorslagstiftning – men utanför marknadskontrollområdet – också fortsatt ska kunna bestraffas under de i sektorslagstiftningen angivna förutsättningarna.

Valet av formulering ”gärningen kan leda till sanktionsavgift” innebär dock en viss otydlighet och en risk för icke avsedda tolkningar.

En snäv, men möjlig, tolkning av bestämmelsen är att en specifik gärning som sådan, till exempel ett innehav eller försäljning av vissa artiklar som faller under lagen om brandfarliga och explosiva varor, *i något fall* hade kunnat leda till en sanktionsavgift. En sådan mer abstrakt tolkning skulle medföra att ett straffansvar bortfaller, även när gärningen i det konkreta fallet har skett utanför området för marknads kontroll – det vill säga när någon sanktionsavgift därför inte heller kan väljas i just den situationen.

Det är av vikt att risken för dubbelbestraffning inte leder till att situationer bedöms som straffria på formella grunder utifrån hur bestämmelserna har formulerats. Formuleringarna inom aktuell sektorslagstiftning kan därför behöva övervägas ytterligare.

Detta remissvar har beslutats av överåklagaren Lennart Guné efter föredragning av kammaråklagaren Kerstin Eriksson. I den slutliga beredningen har vice överåklagaren Magnus Johansson deltagit. Synpunkter har inhämtats från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål genom vice chefsåklagaren Jörgen P Lindberg.

Lennart Guné
Chef för Utvecklingscentrum

Kerstin Eriksson