

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Vad bör straffas (SOU 2013:38)

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om ändringar i luftfartslagen (2010:500) och har inga synpunkter på förslagen i övrigt. Transportstyrelsen delar också i allt väsentligt utredningens bedömningar.

En stor del av transportområdet regleras av EU-rättsakter och det ställs vanligtvis krav på att medlemsstaterna inför sanktioner. Inom i första hand sjöfartsområdet finns skäl att ifrågasätta om Sverige fullt ut lever upp till det kravet. Anledningen är att anmälan om brott sällan leder till någon straffrättslig sanktion. I övrigt saknas för närvarande sanktionsmöjlighet mot vissa överträdelser av luftfartslagen.

Sanktionsväxling tillstyrks med utgångspunkt i de generella förutsättningar som utredningen redovisar. Transportstyrelsen har dock vissa kompletterande kommentarer och synpunkter.

Ett trovärdigare och effektivare straffsystem – sanktionsväxling

Transportstyrelsen delar i allt väsentligt utredningens bedömningar i avsnitt 9 men har följande kommentarer och synpunkter.

Allmänt om sanktioner

En stor del av transportområdet regleras av EU-rättsakter. I flertalet förordningar och direktiv ställs det krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det i de nationella lagstiftningarna införs effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot överträdelser av reglerna.

Med hänvisning till utredningens avsnitt om resursanvändning inom rättsväsendet vill Transportstyrelsen uppmärksamma problematiken med långa handläggningstider och nedprioritering av åtalsanmälningar hos åklagarmyndigheten. Vad gäller exempelvis åtalsanmälningar för fartyg med otill-

låtna svavelhalter i sitt bränsle, läggs ofta åklagarnas förundersökningar ned. Åklagarmyndigheten har uppenbarligen stora svårigheter att utreda dessa ärenden och förklaringen torde bland annat vara är att en fortsatt utredning är omöjlig om fartygen har lämnat svenskt vatten. Sanktionssystemet kan därför varken anses vara tids- eller kostnadseffektivt.

Sanktionssystemet tycks överlag inte vara anpassat för överträdelser begångna av utländska befälhavare. Såsom processen ser ut idag ska Kustbevakningen lämna en rapport om begångna lagöverträdelser till Transportstyrelsen som sedan beslutar om en åtalsanmälan ska lämnas till åklagarmyndigheten. När åklagare sedan ska inleda en förundersökning som kan leda till åtal, har den misstänkte befälhavaren ofta redan lämnat svenskt vatten och förundersökningen läggs därför ned.

En konsekvens av de ovan beskrivna problemen är således att Sverige har svårt att leva upp till kravet på sanktioner. Det faktum att Sverige inte har införlivat vissa EU-direktiv på ett adekvat sätt skulle kunna leda till sanktioner från kommissionen. Nedan följer ett praktiskt exempel för att illustrera problematiken.

Det finns författningsbestämmelser med krav på att fartyg ska skicka viss sjöfartsskyddsrelaterad information till Kustbevakningen 24 timmar innan de anlöper svensk hamn. Förordning (EG) nr 725/2004 stadgar att medlemsstaterna ska begära information från fartyget i enlighet med en bestämmelse i dess bilaga (ISPS-koden). Eftersom det är praktiskt omöjligt för Kustbevakningen att begära information från alla fartyg inför deras anlop till svensk hamn har Sjöfartsverket föreskrivit att information alltid ska skickas till Kustbevakningen i enlighet med bestämmelserna i förordningens bilaga. I lagen (2004:487) om sjöfartsskydd finns vidare en straffbestämmelse som stadgar att befälhavare som uppsåtligen inte lämnar den information som krävs enligt bilagan döms till böter.

Problem som kan uppstå i dessa fall är exempelvis att eftersom det ofta rör sig om utländska fartyg vars befälhavare bryter mot bestämmelserna så läggs åklagarna rutinmässigt ner ärendena med motiveringen att händelserna inte kan utredas när den misstänkte har lämnat landet. Vidare kan den efterfrågade informationen komma att lämnas av en agent, och om denne har slarvat går det inte att styrka uppsåt hos befälhavaren. Det är enbart befälhavaren som har ett straffansvar och kan dömas till böter. Straffbestämmelsen är således inte förenlig med de rutiner som används i praktiken. I ett för Transportstyrelsen känt ärende har dessutom åklagarmyndigheten uttalat att underlåtenheten att lämna information inte är straffbar eftersom bestämmelsen i Sjöfartsverkets föreskrifter inte stämmer överens med straffbestämmelsen i lagen om sjöfartsskydd och bestämmelsen i EU-förordningens bilaga. Oberoende av riktigheten i det påståendet kan det konstateras att det

antingen finns en tolkningsproblematik med nämnda bestämmelse eller att nationell rätt inte innehåller någon tillämplig sanktionsbestämmelse. Av detta följer att risken att dömas för underlåtenhet att lämna sjöfartsskyddsinformation är minimal, vilket sin tur innebär att Sverige inte kan anses uppfylla det EU-stadgade kravet att ha effektiva och avskräckande sanktioner.

När lagöverträdelser som enbart har böter i straffskalan måste utredas av åklagare och många förundersökningar dessutom läggs ned eller har en alltför lång handläggningstid, är det ytterst tveksamt om förfarandet och därmed också sanktionerna kan anses vara effektiva. Vidare riskerar efterlevnaden av regelverket att försämrats när lagöverträdelser sällan leder till åtal eller inte ger tillräckligt allvarliga påföljder. Även om fängelse finns i straffskalan för flertalet brott på både sjö- och luftfartens område, utdöms straffet sällan. Frågan uppkommer då om straffet i sig verkligen har en brottsavhållande verkan.

Transportstyrelsen välkomnar en fortsatt utredning av det specialstraffrättsliga området och en utvärdering av lämpligheten med fängelse i straffskalan för de olika lagöverträdelserna.

Särskilt om luftfart

På luftfartsområdet är det ovanligt att misstanke om brott mot luftfartslagen, eller annan lagstiftning, leder till åtalsanmälan.

Med anledning av att flera EU-förordningar har trätt i kraft och ersatt bestämmelserna i luftfartslagen (2010:500) har lagen i vissa avseenden blivit obsolet. Detta innebär också att det på vissa områden saknas straffrättsliga bestämmelser eftersom dessa i luftfartslagen hänvisar till överträdelser mot bestämmelser i lagen. I de fall en sanktionsbestämmelse hänvisar till en obsolet bestämmelse i lagen blir även den aktuella sanktionen obrukbar. EU-förordningarna innehåller sällan sanktioner utan överlåter, som tidigare nämnts, till medlemstaterna att säkerställa att sanktioner förs in i nationell lagstiftning.

9.2.3 Behov av straffprocessuella tvångsmedel

Det kan inte uteslutas att det finns behov av sådana tvångsmedel inom Transportstyrelsen verksamhetsområde. På yrkestrafikområdet skulle det kunna bli aktuellt med personella tvångsmedel, exempelvis avseende olaga yrkesmässig trafik eller olaga cabotage, särskilt vad gäller fall där flyktfara existerar. Eftersom praxis är mycket sparsam är det dock svårt att uttala sig säkert om det.

9.2.5.1 Utformning av sanktionsavgifter

Jämförelsen med beräkning av företagsbot är enligt Transportstyrelsens mening inte helt korrekt. Företagsbot beräknas primärt utifrån gärningens ska-

da och fara (jämför beräkning av straffvärde eller *antalet* dagsböter), varvid årsomsättning saknar relevans. Vad utredningen föreslår synes snarare vara något som kan jämföras med beräkning av dagsbotsbeloppet. Differentierade belopp för näringsidkare med hänsyn till årsomsättning, ställer relativt höga krav på utredning från förvaltningsmyndighetens sida. Det kan leda till tillämpningssvårigheter vid fastställande av förskott vid vägkontroll. Slutsatsen är att avgiftsstadgandena måste vara tydligt utformade så att det framgår – och är förutsebart – hur avgiften ska beräknas och mot vem.

9.2.5.2 Strikt ansvar eller krav på uppsåt eller oaktsamhet?

En övergång från uppsåt till strikt ansvar avseende brott med begränsad praxis kräver tydliga regler, annars äventyras förutsebarheten och rättssäkerheten. Även jämkningsgrunderna måste tydligt framgå av författningen. Det kan vara förenat med svårigheter att utreda om det föreligger jämkningsgrundande omständigheter (särskilt avseende utländska företag), varför en sådan ordning ställer höga krav på utredningskompetens vid förvaltningsmyndigheten. Det är svårt att ta ställning till om en sanktionsväxling är lämplig avseende vissa idag mer svårutredda brott utan att se konkreta författningsförslag.

9.3.2 Transport- och yrkestrafikområdet

Sanktionsväxling såvitt avser yrkestrafikområdet

Sanktionsavgifter som styrmedel har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff på yrkestrafikområdet. Utredningen har anfört att det torde vara fullt möjligt att införa ett sanktionssystem så att det uppfyller Europakonventionens krav på rättssäkerhet samtidigt som man, i tillräcklig utsträckning, uppnår fördelarna med ett sådant system. I det avseendet vill Transportstyrelsen särskilt belysa följande omständigheter.

Utredningen har beträffande valet av repressiv metod anfört att de beteenden som i första hand bör komma ifråga för sanktionsavgifter är sådana överträdelse som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där påföljden idag är begränsad till enbart böter eller penningböter. Vad gäller yrkestrafikområdet kan konstateras att olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik samt bestämmelserna avseende beställansvar kopplade till gärningarna har straffskalor som innefattar fängelse.

Utredningens uppfattning är att huvudregeln även fortsättningsvis ska vara att sanktionsavgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar. Transportstyrelsen anser att en sådan ordning, för att systemet ska uppfylla Europakonventionens krav på rättssäkerhet och förutsebarhet, bäst lämpar sig avseende förseelser som är enkla att konstatera och inte kräver någon mer ingående utredning. Vad gäller olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik kan konsta-

teras att det, enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9), inte är brott som generellt anses vara av enkel beskaffenhet. Förundersökningen ska alltså endast om åklagaren bedömer att så kan ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, ledas av polismyndigheten. I annat fall ska den ledas av åklagare. Utgångspunkten torde således vara att brottet eller utredningsmaterialet i något avseende kan vara svårbedömt. Med hänsyn till brottens straffskalor kan det även vara så att personella tvångsmedel skulle kunna aktualiseras.

Vad gäller tillämpningen av regeln om beställansvar i yrkestrafiklagen finns inte någon klar praxis. Även vad gäller olaga cabotage kan konstateras att det, såvitt är känt, ännu inte föreligger någon vägledande dom. Transportstyrelsen delar visserligen utredningens uppfattning att avgiftssystemet bör kunna innefatta överträdelser som i olika avseenden ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten, men under rådande förhållanden måste det ställas höga krav på att reglerna utformas tydligt.

På sätt som utredningen konstaterat saknas det verkställighetssystem för att säkra betalning av sanktionsavgifter som ålagts utländska aktörer. I syfte att säkerställa betalning krävs således att det, på sätt som gjorts i förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. och lagen (1972:435) om överlastavgift, införs bestämmelser om rätt för polisen att ta ut förskott och att fortsatt färd hindras om förskott inte betalas. Polisen har idag enligt flertalet bestämmelser möjlighet eller skyldighet att hindra fortsatt färd. Hur polisen faktiskt ska se till att fordonet inte lämnar platsen anges dock inte i lag eller annan författning. Regeringen (Näringsdepartementet) har uppdragit åt Transportstyrelsen att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg. Transportstyrelsen ska därvid bl.a. analysera konsekvenserna av att införa en möjlighet för polisen att hindra fortsatt färd genom klampning av fordon. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2014. Utfallet av redovisningen bör analyseras närmare innan regeringen tar ställning till om en sanktionsväxling verkligen medför ett effektivt system. Annars är risken att betalning avseende avgifter som ålagts utländska aktörer inte kan säkras. Detta sammantaget med att en sanktionsväxling i flera avseenden innebär skärpta sanktioner mot inhemska aktörer skulle sannolikt leda till att konkurrensen snedvrids ytterligare.

Sanktionsväxling såvitt avser vägtrafikområdet i övrigt

Vad gäller förseelser mot övrig vägtrafiklagstiftning är det – enligt utredningen – endast i den mån det finns överträdelser som upptäcks främst genom skrivbordskontroller som det finns skäl att låta Transportstyrelsen vara den myndighet som påför sanktionsavgift. Det är svårt att se i vilka avseenden

den detta skulle vara aktuellt. Generellt kan dock följande synpunkter lämnas.

Vad gäller frågan om en växling ska ske från straff till sanktionsavgifter på hela vägtrafikområdet ställer sig Transportstyrelsen tveksam till om det skulle medföra en önskvärd resursanvändning för samhället. Som utredningen påpekat hanteras brott på vägtrafikområdet idag i stor utsträckning av polis och åklagare i effektiva processuella förfaranden genom t.ex. ordningsbot och strafförelägganden. Därtill ska beaktas att flera av brotten på vägtrafikområdet blir föremål för åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning. En sådan möjlighet att avstå från att utreda ett visst brott om den misstänkta personen utreds för fler brott, och det inte skulle få någon eller bara liten betydelse för straffet, skulle vara svår att åstadkomma om brott på vägtrafikområdet skulle sanktioneras i ett annat system.

Transportstyrelsens uppfattning är att de allra flesta förseelserna mot vägtrafikförfattningarna även fortsättningsvis kommer att upptäckas av polis i samband med kontroller vid väg, och att de därmed även efter en sanktionsväxling bör utredas och sanktioneras av polis om det kan ske på ett rättssäkert sätt. Inte sällan torde förseelser mot vägtrafikförfattningar upptäckas och begås samtidigt som brott mot lagen (1951:649) om vissa trafikbrott. Exempelvis kan en vårdslös körning företas av en förare som saknar behörighet och med ett fordon som är belagt med körförbud. Enligt NJA 2013 s. 502 är den svenska regleringen med skattebrott och skattetillägg i två olika förfaranden mot en och samma person inte förenlig med rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott enligt artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Den som fått skattetillägg grundat på att denne lämnat oriktig uppgift i skatteförfarande får enligt Högsta domstolen inte därefter åtalas för skattebrott avseende samma oriktiga uppgift. En djupare analys bör göras beträffande de frågeställningar som kan uppstå om ovan nämnda körning med fordonet skulle vara att anse som en och samma gärning. En ålagd sanktionsavgift avseende visst gärningsmoment skulle ju då kunna komma att medföra att övriga gärningsmoment inte kan lagföras eller straffas.

Slutligen noteras att en sanktionsväxling skulle medföra att brott och brottsmisstankar som idag noteras i misstanke- och belastningsregister inte längre skulle registreras på samma sätt. Nya register som omfattar förseelserna måste därmed upprättas, eftersom tillgång till uppgifterna kan vara nödvändig för t.ex. beslut i körkorts- och tillståndsfrågor.

9.3.3 Sjötrafikområdet

Den tidigare presenterade problematiken med lagöverträdelser som sällan leder till åtal och fällande dom kan ha sin grund i en viss osäkerhet hos

åklagare och polis att tillämpa en för dem obekant specialstraffrätt eller i svårigheten att bevisa uppsåt hos den misstänkte. Denna problematik skulle kanske kunna lösas genom en övergång från ett rent straffrättsligt förfarande till ett system med sanktionsavgifter där det räcker med att konstatera att de objektiva rekvisiten är uppfyllda för att kunna utdöma en sanktion. Om uppsåt eller oaktsamhet inte behöver utredas utan det enbart är de objektiva rekvisiten som ska undersökas, kan en sanktionsavgift utdömas omedelbart av tillsynsmyndigheten när en lagöverträdelse har skett. Utdöms sanktionsavgiften med strikt ansvar gentemot verksamhetsutövaren, såsom exempelvis redaren, torde systemet ha en stor avskräckande effekt och samtidigt bidra till en minskad belastning för rättsväsendet.

Ett alternativt system kan vara att utöka Kustbevakningens möjlighet att förelägga ordningsböter i enlighet med ordningsbotskungörelsen (1968:199). Kustbevakningen kan i sin tillsyn utfärda ett föreläggande av ordningsbot direkt ombord på ett fartyg. Detta system är dock fortfarande straffrättsligt och en viss person måste kunna utpekas som ansvarig för överträdelsen. En ordningsbot som är utfärdad för exempelvis fartygets befälhavare behöver inte nödvändigtvis avskräcka verksamhetsutövaren från att fortsatt uppmuntra eller ignorera lagöverträdelser. Föreläggande av ordningsbot kan enligt 48 kap. 13 § rättegångsbalken utfärdas för de brott där enbart böter ingår i straffskalan. Om fängelse således tas bort från straffskalan för vissa lagöverträdelser på sjöfartens område, skulle myndigheten kunna ges en utökad befogenhet att förelägga ordningsböter och rättsväsendet belastas i en mindre utsträckning.

Särskilt om luftfart

Transportstyrelsen har under 2011 genom skrivelser till regeringen (Näringsdepartementet) lagt fram förslag till ändringar i luftfartslagen (2010:500), luftfartsförordningen (2010:770) samt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

I den nya luftfartslagstiftningen från 2010 finns i 13 kap. 13 § luftfartslagen en bestämmelse om att ett föreläggande eller ett förbud som en myndighet meddelar enligt lagen, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får förenas med vite. Motsvarande skrivning återfinns i luftfartsförordningens 13 kap. 7 § gällande förelägganden och förbud som meddelas med stöd av EU-förordningar som räknas upp i 2 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Däremot saknas i lag och förordning ett uttryckligt, generellt bemyndigande att få utfärda förelägganden eller förbud, vilket innebär en inskränkning jämfört med den tidigare lagstiftningen. Eftersom Transportstyrelsen anser att ett föreläggande är ett tvångsingripande som kräver uttryckligt stöd i form av ett bemyndigande i lag har myndigheten föreslagit att ett sådant bemyndigande införs i lagen. I framställan har även jämförelser med andra

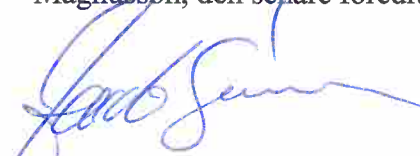
trafikslag gjorts och då särskilt 8 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519). Motsvarande behov av ett uttryckligt bemyndigande att förelägga samt möjlighet att förena föreläggande med vite finns på området för luftfartsskydd. Detta behov har framförts i skrivelse till regeringen (Näringsdepartementet) om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Att införa generella möjligheter att meddela förelägganden, samt på området för luftfartsskydd även möjlighet att förena förelägganden eller förbud med vite, kan vara lämpliga åtgärder att vidta för att uppfylla de krav på sanktioner som ställs på medlemsstaterna enligt gällande EU-lagstiftning samt komplettera andra sanktioner, som t ex straffrättsliga bestämmelser.

Oriktiga uppgifter

Transportstyrelsen delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslaget om ändring i luftfartslagen.

Detta ärende har beslutats av stabschefen Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sjö- och luftfartsdirektör Ingrid Cherfils, enhetschef Hans-Göran Åhgren, chefsjurist Kristina Nilsson, juristerna Linnea Ekström, Emma van der Poll och Annika Troive, samt jurist Bengt Magnusson, den senare föredragande.



Jacob Gramenius