

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

Mål nr

meddelad i Stockholm den 9 februari 2005

B 4466-02

KLAGANDE

LS

Offentlig försvarare och ombud: advokaten LA

MOTPART

Riksåklagaren, Box 5553, 114 85 STOCKHOLM

SAKEN

Brott mot skogsvårdslagen

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Hovrätten för Nedre Norrland, avd 1, dom den 8 november 2002 i mål B 40-00

DOMSLUT

Med ändring av hovrättens dom, såvitt nu är i fråga, befriar Högsta domstolen LS från skyldighet att utge avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

För försvaret av LS i Högsta domstolen tillerkänns LA ersättning av allmänna medel med tretusensjuhundrafemtio (3.750) kr, avseende arbete. Denna kostnad skall stanna på staten. Av ersättningen utgör 750 kr mervärdesskatt.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

LS har yrkat att Högsta domstolen befriar honom från skyldighet att betala avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

Riksåklagaren har förklarat sig medge ändringsyrkandet så till vida att avgiften skall bestämmas till 300 kr.

DOMSKÄL

Hovrätten dömde LS enligt 38 § första stycket 5 skogsvårdslagen (1979:429) och Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen (SKSFS 1993:2) i dess lydelse före den 1 januari 1999 samt 23 kap. 4 § brottsbalken till dagsböter samt ålade honom att jämlikt lagen (1994:419) om brottsofferfond betala en avgift på 500 kr.

LS överklagade hovrättens dom och yrkade att åtalet skulle ogillas och att han skulle befrias från skyldigheten att utge avgift enligt lagen om brottsofferfond samt i vart fall att avgiften skulle sättas ned till 300 kr. Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd beträffande frågan om uttagande av avgift jämlikt lagen om brottsofferfond men fann ej skäl meddela prövningstillstånd i målet i övrigt, i följd varav hovrättens dom i de delarna skulle stå fast.

Riksåklagaren förklarade sig medge yrkandet om nedsättning av avgiften därför att denna rätteligen skulle ha bestämts till 300 kr enligt de bestämmelser som gällde i fråga om brott som begåtts före den 1 juli 1999.

Högsta domstolen har därefter berett parterna tillfälle att yttra sig över frågan, om på det brott LS dömts för kunnat följa fängelse och därmed skyldighet att erlagga avgift enligt lagen om brottsofferfond. Parterna har sedan slutligt bestämt sin inställning i målet på det sätt som angetts ovan.

Målet gäller alltså enbart frågan i vad mån LS skall utge avgift enligt 1 § lagen om brottsofferfond. I paragrafen föreskrivs att den som döms för ett eller flera brott skall åläggas att betala en avgift, om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten.

Enligt 38 § första stycket 5 skogsvårdslagen döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av lagens 14 § till böter eller fängelse i högst sex månader. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs att skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om bl.a. avverkning som skall äga rum på hans mark. Med stöd av bestämmelsen har regeringen i 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) bemyndigat Skogsstyrelsen att efter samråd med Naturvårdsverket meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet. Skogsstyrelsen har i sina förut angivna föreskrifter utnyttjat detta bemyndigande.

Ansvarsbestämmelsen i 38 § skogsvårdslagen utgör ett exempel på en typ av straffrättsliga föreskrifter som brukar benämnas blankettstraffstadganden. Dessa kännetecknas av att brottsbeskrivningen utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket. Ett typexempel är att det inom specialstraffrätten i en författnings avslutande bestämmelser finns en föreskrift som straffbe-

lägger andra regler i författningen (se t.ex. 19 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen, 1975:1385). I andra fall kriminaliseras överträdelser som ligger utanför den författning där blankettstraffstadgandet finns, såsom i ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken angående brott mot tystnadsplikt (jfr 1 kap. 13 § sekretesslagen, 1980:100). (Se bl.a. Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, s. 273 ff. och Asp, EU och straffrätten, s. 261 ff.)

Straffbestämmelsen i 38 § skogsvårdslagen utgör exempel på båda dessa nu beskrivna fall av blankettstraffstadganden genom att den hänvisar till bestämmelser i lagen och till föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I det senare hänseendet avser hänvisningen föreskrifter i författningar på lägre konstitutionell nivå än lag, nämligen föreskrifter av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en förvaltningsmyndighet. (I det här aktuella fallet 14 § 1 skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen samt Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen.)

Ansvarsbestämmelser där fängelse ingår i straffskalan innebär en begränsning av det skydd mot frihetsberövande som ges i 2 kap. 8 § regeringsformen (RF). Av 2 kap. 12 § RF följer att en sådan begränsning kan ske genom lag (med vissa här inte aktuella undantag). Dessa bestämmelser utgör en del av det regelkomplex i grundlagen som fördelar normgivningsmakt mellan i första hand riksdagen och regeringen. Följdriktigt finns det i den inledande paragrafen i 8 kap. RF, som avser normgivningsmakten, en hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. RF om att föreskrifter av visst innehåll inte får meddelas eller får meddelas endast genom lag. Sammantaget innebär alltså denna reglering att principen är att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan skall beslutas av riksdagen (jfr 1 kap. 4 § andra stycket RF; jfr också Holmberg–Stjernquist, a.a., s. 254).

I 8 kap. 7 § andra stycket RF finns en bestämmelse som i viss mån kan sägas låta upp det nu angivna lagkravet eller i varje fall klargöra grundlagsenligheten av blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Denna bestämmelse kan ses som en ersättning för den möjlighet som regeringen före år 1975 ansågs ha att föreskriva ett kortare frihetsstraff (jfr prop. 1973:90 s. 314 f. och Holmberg-Stjernquist, a.a., s. 274 f.). Bestämmelsen är avfattad så att riksdagen i en lag, som innehåller ett bemyndigande med stöd av paragrafens första stycke, kan föreskriva en annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Nu angivna bestämmelse som tillåter blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan avser alltså enligt lagtextens ordalydelse bara hänvisning till föreskrifter som meddelas av regeringen. Denna begränsning ter sig välmotiverad eftersom det rör sig om en regel som kan uppfattas som ett avsteg från det principiella kravet på att riksdagen skall besluta om föreskrifter om frihetsberövande. Det kan här påpekas att möjligheterna enligt 2 kap. 12 § första stycket RF att begränsa bl.a. rörelsefriheten på annat sätt än genom lag bara avser brott mot tystnadsplikt (efter bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 RF) och försätande av lag i eller ur tillämpning (efter bemyndigande enligt 8 kap. 10 § RF). Det finns varken i prop. 1973:90 med grundlagsförslaget eller i prop. 1975/76:209 med förslag till nuvarande lydelse av andra stycket i 8 kap. 7 § RF uttryck för någon avsikt att straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning genom blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan.

Det är emellertid omdiskuterat huruvida 8 kap. 7 § andra stycket RF utesluter eller inskränker möjligheten att på angivet sätt sanktionera föreskrifter på lägre konstitutionell nivå än förordning (jfr Strömberg, Normgivningsmakten, 3 uppl., s. 83). Frågan aktualiserades i Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om transport av farligt gods (prop. 1981/82:94 s. 261). Där anförde Lagrådet att RF

inte lämnade vare sig i 8 kap. 11 § eller på annat ställe något uttryckligt svar på frågan huruvida riksdagen kan i lag anta straffbud vars närmare innehåll kommer att fyllas ut inte av regeringen utan av förvaltningsmyndighet till vilken regeringen vidaredelegerar sin förordningsmakt. Lagrådet anmärkte att frågan inte syntes ha berörts i förarbetena till RF. Vidare uttalades att i praxis efter RF:s ikraftträdande hade förekommit att riksdagen i lag, som innehöll bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter i visst ämne, föreskrivit annan rättsverkan än böter vid överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av bemyndigandet, utan att skillnad därvid gjorts mellan fall då föreskriften hade meddelats av regeringen och fall då den meddelats av myndighet som regeringen bestämt. Lagrådet hänvisade i sammanhanget till vissa bestämmelser om jakt, fiske och arbetsmiljö. Avslutningsvis angav Lagrådet att RF trots den oklara regleringen inte syntes lägga hinder i vägen för en sådan praxis. Lagrådets uttalanden föranledde ingen kommentar av föredragande statsrådet (a. prop. s. 265). I linje med detta synsätt ligger att förverkande föreskrevs som sanktion av överträdelse av kommunala ordningsföreskrifter (se prop. 1982/83:9 s. 17 f.). Däremot föreskrevs inte – som tanken först varit – fängelse i straffskalan vid överträdelse av kommunala bestämmelser som skulle meddelas enligt ett förslag till hälsoskyddslag (se prop. 1981/82:219 s. 81, jfr s. 76) men det framgår inte om skälet härtill var konstitutionellt eller av annat slag, t.ex. rättssäkerhetshänsyn.

Det kan här anmärkas att bestämmelsen i 38 § första stycket skogsvårdslagen från början hade endast böter i straffskalan. Fängelse infördes där genom SFS 1993:553 då reglerna i den tidigare ädellövskogslagen inarbetades i skogsvårdslagen, inklusive straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan. Mot detta hade Lagrådet inget att erinra (prop. 1992/93:226 s. 149 f., jfr s. 96).

Det grundlagsstöd som skulle kunna finnas för den typ av blankettstraffstadganden som sålunda förekommer utgörs av 8 kap. 11 § RF som ger riksdagen möjlighet att, när den enligt bl.a. 8 kap. 7 § bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, därvid medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Denna vidaredelegeringsmöjlighet gäller hela det område där regeringen kan meddela föreskrifter på grundval av ett bemyndigande av riksdagen i fall som omfattas av 8 kap. (jfr prop. 1973:90 s. 319 f.). Så t.ex. kan regeringen med riksdagens bemyndigande delegera till en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter om tystnadsplikt.

En straffbestämmelse utgör som nämnts en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten, om den innehåller fängelse i straffskalan. Det är då själva frihetsberövandet genom fängelsestraffet som inskränker rörelsefriheten för den dömda. Det är dock inte bara föreskrifter om verkställigheten av straffet som utgör bestämmelser om en sådan begränsning, utan straffbestämmelsen i sig är en föreskrift om begränsning av rörelsefriheten (jfr 2 kap. 12 § fjärde stycket 3 RF och prop. 1978/79:195 s. 37 f.). Också beskrivningen av den straffbelagda gärningen ingår i det som i princip skall lagregleras. Det är därför som bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF om blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan var motiverad.

Rekvisiten för straffbarhet är alltså lika viktiga i detta sammanhang som frihetsstraffet. En långtgående möjlighet för förvaltningsmyndigheter och kommuner att fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan skulle därmed vara ett stort avsteg från principen att straffbestämmelser som kan medföra ett frihetsberövande skall beslutas genom lag. I varje fall bör ett sådant avsteg tydligt vara godtaget i grundlagen, eftersom rättighetsskyddet bör tillämpas på ett för den enskilde generöst sätt (jfr t.ex. Holmberg–Stjernquist, a.a., s. 20). Rättssäkerhets-

skäl talar också för en restriktiv tolkning av grundlagen i det aktuella hänseendet (jfr Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, SOU 2004:37, s. 132 ff.).

Med hänsyn till det anförda får det anses att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter.

Nästa fråga blir då vilken effekt detta konstaterande har för ett fall som det förevarande. Man kommer då in på frågan om det är aktuellt att tillämpa reglerna i 11 kap. 14 § RF om lagprövning. De säger att, om en domstol eller ett annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i en grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, föreskriften inte får tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

I vad mån lagprövningsreglerna skall tillämpas i ett fall som det förevarande är inte utan vidare givet. Det är ju inte så att 38 § första stycket 5 skogsvårdslagen är helt oförenlig med 8 kap. 7 § andra stycket RF, eftersom fängelse får ingå i straffskalan för blankettstraffstadganden vilkas innehåll fylls ut av regeringen. Inte heller är bestämmelsen grundlagsstridig om den fylls ut av myndighetsföreskrifter så länge sanktionen stannar vid ett bötesstraff. Bestämmelsen är endast partiellt oförenlig med grundlagen. Frågan om partiell grundlagsstridighet är knapphändigt behandlad i juridisk litteratur om svensk rätt och i vart fall inte för den aktuella situationen (jfr om en annan situation, nämligen att 2 kap. 18 § RF skulle kräva högre ersättning än den som föreskrivs i vanlig lag, Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 1, s. 59). Det kan också anmärkas att diskussio-

nen kring lagprövning oftast handlar om tolkning av grundlag och vanlig lag och inte så mycket om hur tillämpning skall ske i det enskilda fallet. Det är dock den senare situationen som i allmänhet är för handen hos en domstol som skall pröva grundlagsenlighet.

Reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF tar sikte på två situationer. Den ena är fallet att t.ex. en lagregel strider mot en grundlagsbestämmelse i materiellt hänseende och den andra att något formfel begåtts när en föreskrift beslutats. I praktiken är det dock inte alltid så lätt att hänföra ett lagprövningsfall till den ena eller andra kategorin, och i doktrinen talas, som ett mellanfall, om kompetensprövning vid sidan av ”materiell” och ”formell” lagprövning (Holmberg-Stjernquist, a.a., s. 397). Kompetensprövning har inslag av båda de två sistnämnda, eftersom en föreskrift av givet innehåll fick meddelas men inte av just det organ som fattat beslutet om den eller åtminstone inte i den form av normgivning som använts. Huruvida ett visst fall skall hänföras till någon sådan kategori av lagprövningsfall torde dock i praktiken sakna egentlig betydelse. Skulle exempelvis straffskalan för mord i brottsbalken innehålla enbart dödsstraff, strider den mot förbudet mot sådant straff i 2 kap. 4 § RF. Huruvida man karaktäriserar detta så att brottsbalksregeln materiellt strider mot grundlagsregeln eller så att riksdagen inte var kompetent att i vanlig lag (utan föregående grundlagsändring) föreskriva om dödsstraff förefaller bara vara två sätt att se på samma grundlagsstridighet.

Partiell ”icke-tillämpning” av en delvis grundlagsstridig lagbestämmelse kan ses som en parallell till en grundlagskonform tolkning av en lagbestämmelse som delvis står i strid med en grundlagsregel (jfr Nergelius i Svensk juristtidning 1996 s. 835 ff.). Motsvarande betraktelsesätt finns när det gäller förenligheten av svenska lagbestämmelser med Europakonventionen (jfr bet. 1993/94:KU24 s. 17 ff.) och EG-rätten (jfr t.ex. Bernitz, Sverige och Europarätten, s. 28).

Man kan då fråga sig om en nu avsedd grundlagskonform tillämpning av en föreskrift utgör ett fall av lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF. En situation av detta slag förelåg i rättsfallet NJA 2000 s. 132 (jfr Nergelius i Juridisk tidskrift 1999/2000 s. 907 ff). Målet gällde tillämpningen av en övergångsbestämmelse till en ändring i skattebetalningslagen (1997:483) som föreskrev att nya regler om s.k. ställföreträdaransvar skulle tillämpas även på skatter som förfallit före lagändringens ikraftträdande. Högsta domstolen fann att de nya reglerna kunde innebära att företrädare för juridiska personer blev betalningsskyldiga i större utsträckning än tidigare, något som stred mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § andra stycket RF. Att en tillämpning av de nya reglerna om betalningsskyldighet i enskilda fall kunde strida mot retroaktivitetsförbudet fick enligt Högsta domstolen inte tas till intäkt för att bestämmelserna aldrig skulle kunna tillämpas med retroaktiv verkan. Av förbudet följde emellertid att de nya reglerna om betalningsskyldighet inte kunde tillämpas i förhållande till ställföreträdaren i målet på de skatter och avgifter som förfallit före lagändringen i den mån en sådan tillämpning skulle leda till ett för vederbörande mera oförmånligt resultat än som skulle ha blivit fallet om tidigare gällande lagbestämmelser hade tillämpats. Högsta domstolen tillade att den begränsning av lagprövningsrätten som kommit till uttryck i 11 kap. 14 § RF inte hindrade att övergångsbestämmelsen åsidosattes i denna utsträckning.

Av avgörandet kan utläsas att Högsta domstolen här uttalade sig för en grundlagskonform tillämpning av en lagregel som ansågs vara partiellt grundlagsstridig, nämligen när den i det konkreta fallet där den skulle tillämpas inte var förenlig med retroaktivitetsförbudet. Den avslutande hänvisningen till 11 kap. 14 § RF bör vara att så förstå att det var fråga om något annat än en lagprövning enligt den paragrafen. Denna paragraf reglerar alltså inte exklusivt hur rättstillämparen skall förfara vid konflikter mellan normer på olika nivå.

Med hänsyn till det anförda kan det inte anses vara förenligt med RF att tillämpa 38 § skogsvårdslagen på sådant sätt att fängelse ådöms för ett åsidosättande av en av Skogsstyrelsen meddelad föreskrift. Av detta följer i sin tur att fängelse i förevarande fall inte kan anses ingå i straffskalan för det brott som LS dömts för och att LS inte kan åläggas utge avgift till brottsofferfonden.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Regner, Lundius (referent), Lindeblad,
Calissendorff och Widebeck
Föredragande revisionssekreterare: Söderlind