

Juridiska institutionen
Examensarbete, 30 hp
Juristprogrammet höstterminen 2013

Ne bis in idem

- en undersökning om dubbelbestraffning på andra områden än
skatteområdet

Therese Wessman

Handledare: Christer Ranch



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Förkortningar	5
1 Inledning.....	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Syfte.....	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod och material.....	8
1.5 Disposition.....	9
2 Regleringen av dubbelbestraffningsförbudet.....	10
2.1 Principen ne bis in idem	10
2.2 Svensk lagstiftning.....	10
2.3 Europakonventionen	10
2.4 EU-stadgan	11
2.5 Skillnaderna mellan artiklarna	11
2.6 Europakonventionens ställning i svensk rätt.....	11
2.7 EU-stadgans ställning i svensk rätt	13
3 När är det fråga om dubbelbestraffning?	13
3.1 Omfattas sanktionen av artikel 4?.....	13
3.2 Är sanktionen av straffrättslig karaktär?	14
3.2.1 Den rättsliga kvalificeringen	14
3.2.2 Överträdelsens art.....	15
3.2.3 Arten av och strängheten i sanktionen.....	16
3.3 Rör det sig om samma brott/gärning?	17
3.4 Vad gäller när en administrativ sanktion riktar sig mot en juridisk person?.....	18
3.5 Res judicata eller litis pendens?.....	19
4 Tullområdet.....	19
4.1 Allmänt	19
4.2 Är tulltilläggen av straffrättslig karaktär?	20
4.3 Rör det sig om samma brott/gärning?	21
4.3.1 När kan det bli aktuellt med tulltillägg?	21
4.3.2 Förhållandet mellan tulltillägg och tullrättsliga brott.....	22
4.4 Juridiska personer	23
4.5 Avslutande kommentar.....	23
5 Miljöområdet.....	24
5.1 Allmänt	24
5.2 Är miljöstraffsavgifter av straffrättslig karaktär?	24
5.3 Rör det sig om samma brott/gärning?	25
5.3.1 När kan det bli aktuellt med miljöstraffsavgifter?	25
5.3.2 Förhållandet mellan miljöstraffsavgifter och miljöbrott	26
5.4 Juridiska personer	27
5.5 Avslutande kommentar.....	27
6 Övriga sanktionsavgifter.....	27
6.1 Allmänt	27
6.2 Är sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär?.....	28
6.3 Förhållandet mellan sanktionsavgifter och brott	29
6.4 Juridiska personer	30
6.5 Avslutande kommentar.....	30

7	Körkort.....	31
7.1	Är körkortsåtsingripanden av straffrättslig karaktär?.....	31
7.2	Rör det sig om samma brott/gärning?	35
7.2.1	När kan det bli aktuellt med körkortsingripanden?	35
7.2.2	Förhållandet mellan körkortsingripanden och brott	35
7.3	Avslutande kommentar.....	38
8	Yrkeslegitimationer.....	39
8.1	Allmänt	39
8.2	Är återkallelser av yrkeslegitimationer av straffrättslig karaktär?.....	39
8.3	Rör det sig om samma brott/gärning?	40
8.3.1	När kan det bli aktuellt med återkallelser av yrkeslegitimationer?.....	40
8.3.2	Förhållandet mellan återkallelser av yrkeslegitimationer och brott	41
8.4	Avslutande kommentar.....	41
9	Sammanfattande kommentarer/slutsatser.....	41
10	Källförteckning	44

Sammanfattning

I plenumavgörandet NJA 2013 s. 502 slår HD fast att beslut om skattetillägg och åtal för skattebrott som grundar sig på samma oriktiga uppgift utgör dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det förändrade rättsläget öppnar upp för en diskussion om huruvida det förekommer otillåten dubbelbestraffning även på andra rättsområden. Uppsatsens syfte har varit att utreda huruvida så är fallet. Jag har därför undersökt en rad rättsområden där både administrativa sanktioner och straff för brott förekommer, och där jag således har bedömt att det finns en risk för dubbelbestraffning. De administrativa sanktioner som jag valt att undersöka är tulltillägg, miljöstraffavgifter, övriga sanktionsavgifter, körkortsingripanden och återkallelser av yrkeslegitimationer. De slutsatser jag drar utifrån materialet är att det förekommer dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen på vissa av områdena. Med anledning av mina slutsatser anser jag att det finns skäl för lagstiftaren att se över svensk rätts förenlighet med Europakonventionen i dubbelbestraffningshänseende.

Förkortningar

Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
MB	Miljöbalken
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har det sedan länge pågått en diskussion om huruvida dubbla sanktioner i form av skattetillägg och straff för skattebrott utgör dubbelbestraffning i strid mot Europakonventionen. HD har tidigare ansett att så inte är fallet, men i och med plenumavgörandet NJA 2013 s. 502¹ har vi fått ett ändrat rättsläge.

Frågan om dubbelbestraffning har också behandlats av Europadomstolen vid ett flertal tillfällen. När det svenska skatteförfarandet med dubbla sanktioner senast prövades i Rosenquist mot Sverige ansågs det inte strida mot dubbelbestraffningsförbudet.² Sedan dess har Europadomstolen dock ändrat sin tidigare motstridiga praxis i och med målet Zolotukhin mot Ryssland.³ De generella uttalanden som gjordes i domen har senare bekräftats i Ruotsalainen mot Finland. Därefter har EU-domstolen prövat det svenska skatteförfarandet i Åkerberg-Fransson. Det är således de här domarna som har gett upphov till HD:s ändrade inställning.

Det förändrade rättsläget öppnar upp för en för en diskussion om huruvida HD:s resonemang kring skatteförfarandet även är tillämpligt på andra rättsområden. Detta har jag tänkt undersöka. Frågeställningen är intressant eftersom det är problematiskt om det skulle visa sig att det förekommer dubbelbestraffning även på andra rättsområden. Även om så inte skulle vara fallet är det av intresse att rätta ut de frågetecken som nu finns.

Med tanke på att HD ändrade praxis så sent som i juni 2013 är ämnet högaktuellt. Regeringen har också agerat genom att tillsätta en utredning. Denna färdigställdes i september i år och tar upp förslag för att komma runt dubbelbestraffningsproblematiken på skatte- och tullområdet.⁴

Ytterligare en anledning till att ämnet är intressant är att det berör grundläggande mänskliga rättigheter. Rättigheten att inte dömas eller lagföras två gånger för samma sak har dessutom ett extra starkt skydd eftersom den inte kan begränsas med hänsyn till angelägna allmänna intressen, vilket är fallet för många andra rättigheter i Europakonventionen. Rättigheten är också viktigt på så sätt att den bidrar till att skapa trovärdighet för rättssystemet, vilket i sin tur är viktigt för att legitimera systemet.

¹ Nedan kallat plenumavgörandet.

² Målet är från 2004. Det svenska skatteförfarandet prövades visserligen i Carlberg mot Sverige 2009, men fallet rörde bokföringsbrott i kombination med skattetillägg, vilket normalt sett inte utgör dubbelbestraffning, se plenumavgörandet p. 42-43.

³ Det kan poängteras att Zolotukhin mot Ryssland (2009) avgjordes i stor sammansättning, vilket markerar målets prejudikatvärde.

⁴ Se SOU 2013:62.

1.2 Syfte

Mitt syfte är att utreda huruvida svensk rätt strider mot dubbelbestraffningsförbudet på andra områden än skatteområdet.

1.3 Avgränsningar

Som tagits upp ovan ändrade Europadomstolen sin praxis avseende dubbelbestraffning i Zolotukhin mot Ryssland. Ändringen avsåg bedömningen av idem-momentet, dvs. frågan om vad som utgör samma brott.⁵ Äldre praxis avseende detta moment är således inte särskilt relevant längre, varför jag inte kommer att använda de domarna annat än när det kan bli aktuellt av historiska skäl eller då det krävs för att förklara ett resonemang. Självklart kommer jag att undersöka domarna avseende andra rekvisit än just idem-momentet. Samma avgränsning görs avseende de svenska rättsfallen. När det gäller just idem-momentet kommer jag således inte att använda rättsfall som är äldre än plenumavgörandet från juni 2013. Undantag kan även här komma att göras på grund av historiska skäl eller när jag anser att det är relevant i något resonemang. Mot bakgrund av det förändrade rättsläget kommer jag också att vidta viss försiktighet vid tolkningen av vad som sägs i förarbeten. Mycket av det som har sagts om dubbelbestraffning avseende idem-momentet får anses vara obsolet.

Gemensamt för alla de sanktioner jag undersöker är att de i svensk rätt klassificeras som administrativa sanktioner.⁶ Det finns visserligen andra sanktioner⁷ som döms ut i den allmänna processen i kombination med böter eller fängelse, men detta sker normalt inom ramen för en och samma process, vilket innebär att det inte blir fråga om dubbelbestraffning. Eventuellt skulle det kunna vara intressant att undersöka även den typen av sanktioner ur ett dubbelbestraffningsperspektiv, men jag gör det alltså inte i den här uppsatsen.

En stor grupp av de administrativa sanktionerna i svensk rätt är sanktionsavgifter. Med tanke på det stora antal sanktionsavgifter som finns var jag tvungen att göra ett urval på grund av tids- och utrymmesskäl.⁸ Jag kommer dock i viss mån att uttala mig generellt om sanktionsavgifter i den utsträckning som jag har ansett det möjligt. De sanktionsavgifter som jag har valt att undersöka närmare är tulltillägg och miljösktionsavgifter. Anledningen till att jag valde dessa sanktionsavgifter är att jag har vissa fördjupade kunskaper inom dessa

⁵ Se Zolotukhin p. 70.

⁶ Gemensamt för alla sanktioner, förutom disciplinsanktionerna gentemot advokater, är också att de prövas i förvaltningsdomstolarna. Men eftersom frågan om utslutning av advokater prövas av Advokatsamfundet i första hand, och av HD vid ett eventuellt överklagande, sker alltså ingen prövning av sanktionen i samma process som ett eventuellt åtal för brott på grund av samma gärning.

⁷ Exempel på dessa sanktioner är näringsförbud och företagsbot.

⁸ Det finns åtminstone ett trettiotal, se Warnling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, s. 63-114.

områden, vilket jag inte har inom många av de andra områden där sanktionsavgifter förekommer. Vidare bedömde jag att det finns en risk för att dessa sanktionsavgifter strider mot dubbelbestraffningsförbudet. Vad gäller tulltilläggen så uppvisar de dessutom stora likheter med skattetilläggen.

Förutom sanktionsavgifter finns andra administrativa sanktioner. Bland dessa har jag valt att titta på körkortsingripanden samt återkallelser av yrkeslegitimationer. Övriga administrativa sanktioner som t.ex. djurförbud,⁹ indragning av vapenlicenser och serveringstillstånd har jag inte gått in på av tids- och utrymmesskäl, men även dessa skulle kunna vara intressanta att undersöka. Anledningen till att jag valt att undersöka körkortsingripanden är att den sanktionen berör ett stort antal personer varje år. Även här bedömde jag att det fanns en ganska stor risk för att förfarandet stred mot dubbelbestraffningsförbudet. Yrkeslegitimationer var intressant att undersöka eftersom många omfattas av regleringen, och för att skillnaderna mot körkortsingripanden var intressanta ur gränsdragningsynpunkt.

Eftersom Europakonventionen gäller i alla medlemsstater hade det varit intressant att också titta på förekommande administrativa sanktioner i andra europeiska länder. Av praktiska skäl, samt på grund av tids- och utrymmesskäl har det inte varit möjligt. Jag tar således inte upp sådana sanktioner annat än i den mån de behandlats i fall från Europadomstolen som jag tar upp.

1.4 Metod och material

Jag har använt en rättsanalytisk metod med en regelorienterad ansats.¹⁰ Undersökningen tar sin utgångspunkt i aktuella rekvisit, vilka jag analyserar med hjälp av rättskälleläran och vedertagna lagtolknings- och rättstillämpningsmetoder. På så sätt försöker jag utreda rättsläget avseende dubbelbestraffning på en rad olika områden. När jag analyserat rekvisiten var för sig gör jag en sammanvägd bedömning och argumenterar för den tolkning som jag tycker är mest rimlig.

Vad gäller materialet så består det, förutom aktuell reglering, huvudsakligen av rättspraxis och propositioner. Domar från Europadomstolen utgör en stor del av det material som jag använt. Detta har varit nödvändigt för att kunna avgöra hur rekvisiten i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet ska tolkas. Många frågor är dock inte prövade varför jag har fått tolka

⁹ Frågan har prövats i en dom av Hovrätten för Övre Norrland den 12 juni 2013, mål B 339-12. Rätten slog fast att det inte utgör dubbelbestraffning att beläggas med djurförbud efter att ha dömts för djurplågeri.

¹⁰ Metoden beskrivs ofta med begreppet rättsdogmatisk, men som Claes Sandgren tar upp i artikeln *Är rättsdogmatiken dogmatisk* (TfR 4-5/2005 s. 648-656) kan det diskuteras huruvida det är en lämplig benämning. Termen dogmatisk leder onekligen tankarna åt fel håll, varför Sandgren föreslår ett alternativt begrepp, analytisk rättsvetenskap. I övrigt kan sägas att min uppsats innehåller såväl analyserande som deskriptiva delar och har ett traditionellt inomrättsligt perspektiv.

materialet utifrån de generella kriterier som ställts upp i ett antal rättsfall. Förutom praxis från Europadomstolen har jag även använt ett par fall från EU-domstolen.

Även avgöranden från HD och HFD har varit intressanta, framför allt de senaste avgörandena på området. Att dra generella slutsatser utifrån ett HD-avgörande ska visserligen göras med försiktighet, men möjligheten att göra det utifrån plenumavgöranden måste anses vara större, särskilt med tanke på att HD i vissa avseenden uttalar sig generellt.

Jag använder nästan bara högstainstansavgöranden med undantag för ett par hovrätts- och tingsrättsfall. Dessa domar är förvisso inte av samma tyngd, men jag har använt de eftersom domarna, som rör körkortsingripanden, kom efter plenumavgörandet och för att de är motstridiga. Avseende alla rättsfall kan sägas att jag inte går in på de faktiska omständigheterna i målen om jag inte ansett det nödvändigt för resonemanget.

I samband med tolkningen av rekvisiten i artikel 4 har det varit nödvändigt att utreda syftena bakom de olika sanktioner som jag undersökt. Detta har inneburit att propositionerna bakom dessa sanktioner har varit till stor hjälp.

Eftersom rättsläget förändrats så pass nyss i och med plenumavgörandet i juni 2013 har aktuell doktrin varit mycket knapphändig. Den doktrin som finns behandlar framför allt skatteområdet och då mestadels det rättsläge som förelåg innan plenumavgörandet. Eftersom detta inte har varit av större relevans i min utredning har jag inte gått djupare in på det materialet.

När det gäller begreppsanvändning har min ambition varit att använda vedertagna begrepp. När jag har uppfattat att så inte är fallet har jag försökt förklara vad det är jag åsyftar med aktuellt begrepp.

1.5 Disposition

Efter den ovanstående inledande delen kommer ett avsnitt där jag går igenom regleringen av principen *ne bis in idem* på nationell och europeisk nivå (kap. 2). Därefter kommer en genomgång av rekvisiten i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet utifrån praxis från Europadomstolen, EU-domstolen, HD och HFD (kap. 3). Sedan kommer jag in på de olika områden som är föremål för min undersökning – tullområdet (kap. 4), miljöområdet (kap. 5), övriga sanktionsavgifter (kap. 6), körkort (kap. 7) och yrkeslegitimationer (kap. 8). I de olika avsnitten för de olika områdena går jag in på vart och ett av rekvisiten. Efter det tar jag upp sammanfattande kommentarer och slutsatser (kap. 9) och sist i uppsatsen finns en källförteckning (kap. 10).

2 Regleringen av dubbelbestraffningsförbudet

2.1 Principen ne bis in idem

Uttrycket ne bis in idem är latin och betyder ungefär inte två gånger i samma sak, och principen går ut just på att man inte ska kunna lagföras två gånger för samma sak. Den kommer till uttryck i flera olika rättskällor, såväl nationellt som internationellt. Nedan kommer jag att gå igenom de regleringar som finns på nationell och europeisk nivå.

2.2 Svensk lagstiftning

Principen kommer till uttryck på två ställen i svensk lagstiftning.

30:9 st. 1 RB

Sedan tid för talan mot dom utgått, må ej fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som genom domen prövats, ånyo upptagas.

45:1 st. 3 RB

Nytt åtal får inte väckas mot den tilltalade för gärning för vilken han eller hon redan står under åtal.

De två paragraferna ska alltså förhindra att en tilltalad lagförs två gånger för samma gärning. I 30:9 st. 1 RB framgår att saken är rättskraftigt avgjord, res judicata, i och med en lagakraftvunnen dom. Detta innebär att nytt åtal för samma gärning ska avvisas. Regleringen i 45:1 st. 3 RB är snarlik med den skillnaden att redan en pågående process hindrar nytt åtal gällande samma gärning, litis pendens.

Utgångspunkten i svensk rätt är att administrativa sanktioner inte är att betrakta som straff varför det kan tyckas att paragraferna inte blir tillämpliga, men som kommer att framgå nedan påverkar Europakonventionen och EU-stadgan hur denna tolkning ska göras.

2.3 Europakonventionen

Principen kommer även till uttryck i Europakonventionen.

Artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet

Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

2.4 EU-stadgan

I EU:s rättighetsstadga finns en motsvarande bestämmelse i artikel 50, ordföljden är dock inte exakt samma.

Artikel 50 i EU-stadgan

Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

2.5 Skillnaderna mellan artiklarna

De två artiklarna avser således i princip samma sak, dock med de skillnaderna att EU-stadgan dels endast är tillämplig när unionsrätten tillämpas, dels att den har ett vidare geografisk tillämpningsområde – den avser lagföring och straff inom hela unionen och inte endast inom en stat. Med tanke på att jag endast undersöker dubbelbestraffningsförbudets tillämpning på svensk rätt, och att Europakonventionen är tillämplig även om unionsrätten inte tillämpas så kommer jag fortsättningsvis att hänvisa till artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet, och alltså inte till artikel 50 i EU-stadgan. Undantag kommer endast att göras när det anses motiverat av något skäl, t.ex. när jag behandlar domar från EU-domstolen.

Vidare kan tilläggas att jag ofta refererar till artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet som ”dubbelbestraffningsförbudet”. Detta görs av enkelhetsskäl – det är lättare att skriva så än att t.ex. skriva förbudet mot dubbel lagföring eller bestraffning. Det ska dock poängteras att såväl artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet som artikel 50 i EU-stadgan omfattar en rätt att varken lagföras eller straffas två gånger för samma brott. När jag nedan använder begreppet ”dubbelbestraffningsförbudet” avser jag alltså det som framgår i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet, dvs. ett förbud mot såväl dubbelbestraffning som dubbel lagföring.

2.6 Europakonventionens ställning i svensk rätt

Europakonventionen gäller som lag i Sverige, se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det sjunde tilläggsprotokollet omfattas också av denna lag. Sverige är även bunden av Europakonventionen på ett folkrättsligt plan.¹¹

I NJA 2012 s. 1038¹² slår HD fast att Europakonventionen får sin betydelse som lag när en svensk domstol bedömer om en enskild persons rättigheter enligt konventionen har respekterats. Betydelsen på ett folkrättsligt plan blir aktuell först när det är fråga om huruvida

¹¹ Plenumavgörandet p. 51.

¹² NJA 2012 s. 1038 p. 13-15.

svensk lag eller rättspraxis strider mot konventionen.¹³ Visserligen innebär även dessa mål att enskildas rättigheter berörs och prövas, men den avgörande skillnaden är att tolkningen i målet får betydelse för ett stort antal fall och inte bara i det aktuella målet. Det handlar alltså om ett underkännande av en ordning eller ett system. Om det inte räcker eller är möjligt med en konform tolkning krävs ett åsidosättande. Tidigare uppställde HD ett krav på klart stöd, i Europakonventionen eller i Europadomstolens praxis för att underkänna en ordning som gäller enligt intern svensk reglering.¹⁴ I och med plenumavgörandet frångås dock detta ställningstagande. HD menar att utgångspunkten, utifrån ett folkrättsligt perspektiv, är ”att en svensk domstol måste kunna underkänna en lag som är oförenlig med Europakonventionen också när frågan ännu inte har prövats av Europadomstolen.”¹⁵ När HD tidigare utgick från kravet på klart stöd ansågs det finnas ett utrymme för att den svenska ordningen med skattetillägg och skattebrott för samma gärning var tillåten. Nu menar HD dock att det finns *tillräckligt stöd* för att så inte är fallet.¹⁶

Omsvängningen kommer efter EU-domstolens dom Åkerberg-Fransson. I plenumavgörandet betonar HD med hänvisning till domen att de nationella domstolarna ”ska säkerställa att rättigheterna i stadgan ges full verkan, och om det behövs, låta bli att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot stadgan. Det får då inte uppställas något krav på klart stöd i stadgan eller i EU-domstolens praxis rörande denna”.¹⁷ Därefter konstaterar HD att

”... artikel 50 i rättighetsstadgan och artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll ska tillgodose samma grundläggande rättssäkerhetsintresse. Stadgan har ett tydligt och avsiktligt samband med konventionen, vilket inte bara har markerats i stadgan (artikel 52) utan följer av fördraget om Europeiska unionen (artikel 6.3). Artikel 4 i tilläggsprotokollet bör inte tolkas så att den enskilde ges ett mindre långtgående skydd än det som artikel 50 i stadgan ger i de aktuella avseendena. Grundläggande principer om förutsebarhet och likabehandling talar också för ett sådant ställningstagande.”¹⁸

När det gäller artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet specifikt finns det inte heller någon möjlighet att begränsa rättigheten med hänsyn till angelägna allmänna intressen. Rättighetens tyngd framgår ytterligare av artikelns tredje punkt, där det stadgas att artikeln inte får åsidosättas ens under krigs- eller nödläge.

¹³ Det var på detta folkrättsliga plan som den svenska skattelagstiftningens förenlighet med Europakonventionen prövades i plenumavgörandet.

¹⁴ Se bl.a. NJA 2010 s. 168 I och II.

¹⁵ Plenumavgörandet p. 54.

¹⁶ Plenumavgörandet p. 49 och 60.

¹⁷ Plenumavgörandet p. 26 vari en hänvisning görs till Åkerberg Fransson-domen.

¹⁸ Plenumavgörandet p. 59.

2.7 EU-stadgans ställning i svensk rätt

EU-stadgan är rättsligt bindande sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009. Till skillnad från Europakonventionen är EU-stadgan endast tillämplig när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.¹⁹

HD ansåg i NJA 2011 s. 444 att lagstiftningen rörande skattetillägg och skattebrott inte utgjorde unionsrätt. HD är dock inte längre av samma uppfattning, vilket beror på EU-domstolens ställningstagande i målet Åkerberg Fransson.²⁰ I målet slår EU-domstolen, tvärt emot HD:s tidigare dom, fast att skattetillägg och åtal för skattebrott avseende mervärdesskatt utgör en tillämpning av unionsrätten.²¹

I Åkerberg Fransson uttalade sig EU-domstolen i frågan om kravet på klart stöd, och säger att de nationella domstolarna är skyldiga att säkerställa att unionsbestämmelser ges full verkan genom att, i de fall det är nödvändigt, underlåta att tillämpa motstridande bestämmelser i nationell rätt. Detta innebär således att nationella domstolar inte behöver invänta ett upphävande av aktuell reglering. EU-domstolen underkänner i målet därmed kravet på klart stöd.²²

3 När är det fråga om dubbelbestraffning?

3.1 Omfattas sanktionen av artikel 4?

I Zolotukhin anges att begreppet ”penal procedure” (brottmålsrättegång) måste kopplas till begreppen ”criminal charge” (anklagelse om brott) och ”penalty” (straff) i artikel 6 och 7 Europakonventionen.²³ I flera domar har betonats att begreppen ska ges en autonom tolkning.²⁴

Det som avgör om en administrativ sanktion faller in under artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet är således huruvida den kan anses utgöra en anklagelse om brott, eller med andra ord, om den anses vara av straffrättslig karaktär.

¹⁹ Plenumavgörandet p. 14.

²⁰ Plenumavgörandet p. 17-18.

²¹ Se plenumavgörandet p. 23 och Åkerberg Fransson p. 27.

²² Åkerberg Fransson p. 45.

²³ Zolotukhin p. 52, vari hänvisningar görs till ytterligare rättsfall, bland annat till Nilsson mot Sverige. Se även Ruotsalainen p. 42.

²⁴ Se bl.a. Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige p. 76, Öztürk mot Tyskland och Zolotukhin p. 55 och 120.

3.2 Är sanktionen av straffrättslig karaktär?

Vid avgörandet av huruvida en sanktion är av straffrättslig karaktär ska bedömningen utgå från tre kriterier. Dessa uppställdes första gången 1976 i Engel m.fl. mot Nederländerna. Därefter har kriterierna använts i ett flertal rättsfall, såväl i Europadomstolen²⁵ som i EU-domstolen.²⁶ Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt. Det andra är överträdelsens art och det tredje är arten av och strängheten i sanktionen som kan bli aktuell för den enskilde.²⁷ Nedan kommer jag att gå igenom de tre kriterierna mer noggrant var för sig. Inledningsvis kan dock något sägas om hur kriterierna förhåller sig till varandra. För att det ska anses vara fråga om en sanktion av straffrättslig karaktär krävs inte att alla tre kriterier är uppfyllda. Kriterierna är således inte kumulativa.²⁸

I Engel m.fl. mot Nederländerna anges att det första kriteriet inte räcker för att avgöra om en sanktion är administrativ eller straffrättslig, eftersom skyddet då skulle bli illusoriskt. Detta tas också upp av HD som med hänvisning till avgörandet Zolotukhin mot Ryssland skriver följande i plenumavgörandet.

”Europadomstolen betonade då att den rättsliga kvalificeringen i nationell rätt inte kunde vara ensam utslagsgivande, eftersom en sådan ordning skulle göra det möjligt för staterna att utforma sin lagstiftning på ett sätt som är oförenligt med Europakonventionens syften. Beträffande de andra och tredje kriterierna uttalade Europadomstolen att de inte nödvändigtvis är kumulativa utan kan vara alternativa. Detta förhållande ska emellertid inte utesluta en samlad bedömning av kriterierna när en separat analys av dem inte leder till någon klar slutsats i frågan om det finns en ’anklagelse för brott’.”²⁹

Även i Ruotsalainen slår Europadomstolen fast att det räcker att överträdelsen är att betrakta som straffrättslig till sin natur ur en konventionsenlig synvinkel, eller att sanktionen till sin art eller stränghet hör hemma inom straffrätten i allmänhet.³⁰

3.2.1 Den rättsliga kvalificeringen

Den rättsliga kvalificeringen i nationell rätt är alltså ett av de tre kriterierna, och det som Europadomstolen brukar inleda med att titta på. Att avgöra den rättsliga klassificeringen är ofta mindre komplicerat. Som poängterades ovan³¹ ska begreppet brottsanklagelse dock ges

²⁵ Se däribland Zolotukhin mot Ryssland, Ruotsalainen mot Finland, Nilsson mot Sverige etc.

²⁶ Se Åkerberg Fransson p. 35 och Bonda p. 37 där det uttryckligen hänvisas till Engel-kriterierna.

²⁷ Se Engel m.fl. mot Nederländerna samt plenumavgörandet p. 27.

²⁸ Se Tsonev mot Bulgarien p. 49, Västberga p. 78 och Zolotukhin p. 53.

²⁹ Plenumavgörandet p. 29. Samma resonemang förs i Zolotukhin p. 52-53 och i Ruotsalainen p. 42-43.

³⁰ Ruotsalainen p. 43. Se även Västberga p. 78 och Tsonev p. 49.

³¹ Se avsnitt 3.1.

en autonom tolkning vilket har inneburit att klassificeringen i nationell rätt har fått en ganska underordnad betydelse, medan de övriga två kriterierna har tillmätts större betydelse.³²

Behovet av en autonom tolkning beror enligt Europadomstolen på att det finns rättssystem som klassificerar vissa gärningar som administrativa – trots att de har en straffrättslig natur – eftersom de anses för lindriga för att omfattas av det straffrättsliga förfarandet.³³ Domstolen menar dock att detta inte i sig hindrar att gärningen är att anse som straffrättslig ur ett konventionsperspektiv. Domstolen påpekar vidare att det inte finns något i Engel-kriterierna som tyder på att det skulle krävas en viss grad av allvar för att en gärning ska anses vara straffrättslig.³⁴ Detta resonemang tas också upp i Ruotsalainen där det slås fast att det inte går att komma ifrån den straffrättsliga karaktären hos en överträdelse på grund av dess relativa avsaknad av stränghet.³⁵

3.2.2 Överträdelsens art

I Ruotsalainen konstaterar domstolen att detta kriterium är av större betydelse än det första. En faktor som domstolen tittar på inom ramen för kriteriet är vilka som omfattas av lagen. Eftersom en generell reglering talar för att det är fråga om en straffrättslig sanktion är det avgörande huruvida lagen riktar sig till alla medborgare eller till en grupp med särskild ställning.³⁶ Begreppet ”en grupp med särskild ställning” nämns ofta i Europadomstolens domar, men det förklaras inte så mycket närmare vad det innebär. I Weber mot Schweiz³⁷ anges att syftet med disciplinära sanktioner i allmänhet är att garantera att medlemmar av grupper med särskild ställning följer de specifika regler som gäller för just dem. I domen nämns att domare, advokater och andra befattningshavare inom rättskipningen kan anses utgöra en sådan särskild grupp. I målet ansågs det inte vara fråga om en speciell grupp eftersom den aktuella sanktionen potentiellt kunde träffa hela befolkningen. Efter en genomgång av praxis verkar det ovanligt att sanktioner endast riktar sig mot en särskild grupp. I Müller-Hartburg har en sanktion dock ansetts vara riktad mot en viss grupp, advokater.³⁸ I Kurdov och Ivanov mot Bulgarien³⁹ samt i Ezech och Connors mot Storbritannien⁴⁰ ansågs det också handla om speciella grupper, nämligen chefer i offentliga organ respektive fångar.

Danelius resonerar kring begreppet och drar upp följande riktlinjer. Om det handlar om ett allmänt förbud mot en gärning som kan utföras av vem som helst så talar det för att gärningen

³² Västberga p. 77-78, Zolotukhin p. 54, Ruotsalainen p. 45 och Tsonev p. 47.

³³ Se Zolotukhin p. 54, Ruotsalainen p. 45 och Tsonev p. 48. Se även Zolotukhin p. 81.

³⁴ Zolotukhin p. 55.

³⁵ Ruotsalainen p. 43.

³⁶ Ruotsalainen p. 46. Se även Tsonev p. 49.

³⁷ Weber mot Schweiz p. 33.

³⁸ Detta fall behandlas utförligare nedan, se avsnitt 8 om yrkeslegitimationer.

³⁹ Kurdov och Ivanov mot Bulgarien p. 39 och 41.

⁴⁰ Ezech och Connors mot Storbritannien p. 103.

ska anses vara av straffrättslig karaktär. Om det istället handlar om förhållningsregler som riktar sig gentemot en viss avgränsad grupp så talar det för motsatt slutsats. Danelius ger också några exempel på vilka som skulle kunna anses omfattas av en sådan typ av reglering – advokater, läkare och offentliga tjänstemän.⁴¹

För att avgöra överträdelsens art är det också av betydelse vilket syfte sanktionen har. I Ruotsalainen argumenterade den finska staten för att den aktuella bränsleavgiften (en typ av skattetillägg) skulle motsvara den förlust av skatteintäkter som staten led på grund av undandragandet av skatt. Europadomstolen övertygades dock inte av denna argumentation eftersom skattetillägget var tre gånger så stort som den ekonomiska skada som det motsvarade. Domstolen förklarade därför att bränsleavgifterna måste ses som en sanktion i syfte att avskräcka, vilket är ett kännetecken för straffrättsliga sanktioner. Domstolen slår sedan fast att då syftet inte enbart varit kompensatoriskt, utan också avskräckande och bestraffande, så är sanktionen av straffrättslig karaktär.⁴² Samma sak anses gälla för de svenska skattetilläggen.⁴³

Europadomstolen har även i andra domar lagt vikt vid syftet med sanktionen. I Zolotukhin anges t.ex. att sanktioner som syftar till att straffa och avskräcka är karaktäristiska för straffrättsliga påföljder.⁴⁴ Även i EU-domstolens dom Bonda anges att ett repressivt syfte talar för att sanktionen är av straffrättslig karaktär.⁴⁵

En annan faktor av betydelse vid bedömningen av en sanktions karaktär är vilka värden och intressen som sanktionen syftar till att skydda. Människovärde och allmän ordning tar domstolen upp som värden som normalt faller inom straffrätten.⁴⁶

En indikation på huruvida en överträdelse ska anses vara straffrättslig eller inte kan också vara huruvida den tidigare har varit kriminaliserad eller inte. I Västberga anges att det faktum att de gärningar som omfattas av skattetillägg tidigare varit kriminaliserade talar för att de är av straffrättslig karaktär.⁴⁷

3.2.3 Arten av och strängheten i sanktionen

Vad gäller strängheten i sanktionen så avses maxstraffet. Bedömningen görs alltså utifrån det högsta möjliga straffet, men i viss mån beaktas vilket straff som faktiskt dömdes ut i det

⁴¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 164.

⁴² Ruotsalainen p. 46.

⁴³ Västberga p. 79 och Janosevic p. 68.

⁴⁴ Zolotukhin p. 55. Se även Tsonev p. 49.

⁴⁵ Bonda p. 39. Se även plenumavgörandet p. 30.

⁴⁶ Zolotukhin p. 55.

⁴⁷ Västberga p. 79. Se även Janosevic p. 68.

enskilda fallet. Vad gäller arten av sanktionen konstaterar domstolen att frihetsberövande påföljder medför en presumtion om att det handlar om en brottsanklagelse, och att det krävs exceptionella omständigheter för att undantag ska göras från denna presumtion.⁴⁸ Eftersom de olika typer av administrativa sanktioner som jag tar upp i denna uppsats inte innefattar någon typ av frihetsberövanden kommer jag inte att närmare gå in på detta resonemang. Det ska dock poängteras att resonemanget inte kan tolkas motsatsvis. Även i de fall där det inte kan bli aktuellt med frihetsberövande åtgärder kan det alltså röra sig om en sanktion av straffrättslig karaktär, det är således inte avgörande.⁴⁹ Vad gäller skattetilläggen har det faktum att de inte har någon övre gräns och kan uppgå till mycket höga summor talat för att de ska anses vara av straffrättslig karaktär.⁵⁰

3.3 Rör det sig om samma brott/gärning?

Europadomstolens praxis avseende vad som är att anse som samma brott har förändrats över tid. Detta har varit problematiskt då praxisen inte kan sägas ha varit enhetlig. I Zolotukhin mot Ryssland såg Europadomstolen därför ett behov av att förtydliga vad som avses med rekvisitet ”samma brott” trots att det skulle innebära en förändring av tidigare praxis.⁵¹

Vid tolkningen av rekvisitet framgår att Europadomstolen menar att den bedömning som görs inte ska vara restriktiv. I annat fall blir inte konventionens rättigheter ”effektiva och möjliga att utöva i praktiken”, utan illusoriska och teoretiska.⁵² När jag tolkar rekvisiten kommer jag därför att utgå från detta synsätt, och således inte göra en restriktiv tolkning.

I Zolotukhin mot Ryssland slås det fast att det handlar om ”samma brott” om det andra brottet ”... härrör från identiska fakta eller från fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande det andra brottet. Prövningen ska utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är ouplösligt förbundna med varandra till tid och rum”.⁵³

I senare domar har Europadomstolen slagit fast ställningstagandet som gjordes i Zolotukhin mot Ryssland, se Ruotsalainen mot Finland, Tsonev mot Bulgarien, Margus mot Kroatien och Asadbeyli m.fl. mot Azerbajdzjan. Av domarna framgår att ”en jämförelse ska göras med utgångspunkt enbart i de faktiska omständigheter som åberopas och med bortseende från den

⁴⁸ Zolotukhin p. 56.

⁴⁹ Västberga p. 80.

⁵⁰ Västberga p. 80 och Janosevic p. 69.

⁵¹ Zolotukhin p. 78. Se även plenumavgörandet p. 19.

⁵² Zolotukhin p. 80. Se även plenumavgörandet p. 20.

⁵³ Plenumavgörandet p. 20. Det som anges i punkten är en översättning av det som anges i Zolotukhin p. 82 och 84. Se även Ruotsalainen p. 50 där det upprepas.

rättsliga beteckningen som brotten har i nationell rätt”.⁵⁴ HD konstaterar i NJA 2010 s. 168 I och II att bedömningen avser gärningen snarare än brottet.

Mot bakgrund av resonemanget anges i Zolotukhin att en lämplig utgångspunkt är att studera de olika faktiska omständigheter som ligger till grund dels för åtalet om brott, dels för den administrativa sanktionen. Detta för att kunna avgöra om det handlar om identiska, eller väsentligen samma faktiska omständigheter i de båda fallen.⁵⁵ Om de faktiska omständigheter som legat till grund för en administrativ sanktion också ligger till grund för ett åtal måste de anses vara identiska, eller i vart fall väsentligen desamma.⁵⁶

I prop. 2002/03:106 s. 102 ff. ansåg regeringen att de olika förfarandena för skattetillägg respektive skattebrott inte stred mot dubbelbestraffningsförbudet eftersom de två sanktionerna byggde på olika subjektiva förutsättningar och således inte utgjorde samma brott. Även Europadomstolen har tidigare fäst avseende vid skillnaden i subjektiva förutsättningar, se Rosenquist mot Sverige, som avser skatteområdet.⁵⁷ Europadomstolen gjorde dock en annan bedömning i Carlberg mot Sverige och angav att skillnader i subjektiva rekvisit inte är av betydelse.⁵⁸ På skatteområdet anses numera en oriktig uppgift i en skattedeclaration, som kan leda till både skattetillägg och skattebrott, vara grundade på samma faktiska omständigheter. Detta innebär i sin tur att förfarandena avser ”samma brott”. HD konstaterade i sitt plenumavgörande att förfarandena med skattetillägg och åtal för skattebrott utgör dubbelbestraffning, både enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet och enligt artikel 50 i EU-stadgan.⁵⁹

3.4 Vad gäller när en administrativ sanktion riktar sig mot en juridisk person?

Dubbelbestraffningsförbudet gäller fysiska personer. HD menar att detta tydligt framgår av artikelns ordalydelse. I vissa fall krävs dock en fysisk person på skattetillägg som riktar sig mot en juridisk person. När det gäller skattetillägg kan kraven grundas antingen på reglerna om företrädaransvar i 59 kap. skatteförfarandelagen eller andra lagar som t.ex. aktiebolagslagen (25:18), lagen om ekonomiska föreningar (11:2) eller lagen om handelsbolag och enkla bolag (2:20). I domen slår HD fast att den typen av krav hindrar åtal för skattebrott. Även om staten inte lyckats driva in tillägget får åtal inte väckas, eftersom det då skulle anses vara fråga om två förfaranden.⁶⁰

⁵⁴ Plenumavgörandet p. 20.

⁵⁵ Zolotukhin p. 83.

⁵⁶ Tsonev p. 52.

⁵⁷ Se även Ponsetti och Chesnel mot Frankrike.

⁵⁸ Se Carlberg mot Sverige (2009) p. 67. Samma bedömning görs nu i plenumavgörandet p. 22.

⁵⁹ Plenumavgörandet p. 38-39.

⁶⁰ Plenumavgörandet p. 62-66.

3.5 Res judicata eller litis pendens?

I plenumavgörandet slår HD fast att det inte krävs att skattetillägget har vunnit laga kraft för att det ska hindra ett åtal om skattebrott. Det krävs alltså inte res judicata, utan det räcker med litis pendens för att rättegångshinder ska anses föreligga. Vidare anges att den avgörande tidpunkten är då Skatteverket fattat beslut om skattetillägg.⁶¹

HFD har prövat frågan ur det omvända perspektivet, dvs. när åtal för skattebrott föregår beslut om skattetillägg. Frågan avgjordes i plenum och HFD kom till motsvarande slutsats som HD. Rättegångshinder anses således föreligga från det att åtal har väckts. Efter den tidpunkten är det alltså inte möjligt att besluta om skattetillägg som grundar sig på samma oriktiga uppgift som åtalet.⁶²

4 Tullområdet

4.1 Allmänt

Tulltillägg är en administrativ sanktion som uppvisar stora likheter med skattetilläggen. Tulltilläggen har funnits sedan 1986, och av förarbetena framgår att reglerna skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med de på skatteområdet.⁶³ I samband med regelförändringar under åren har detta fortsatt att poängteras.⁶⁴ Vidare infördes tulltilläggen liksom skattetilläggen på grund av effektivitets- och avlastningsskäl. Lagstiftaren ville framhålla vikten av att lämna korrekta uppgifter och samtidigt avlasta rättsväsendet från mindre allvarliga mål.⁶⁵

En skillnad mellan de två systemen är dock antalet tulltillägg respektive skattetillägg som tas ut årligen. Tulltilläggen är betydligt färre, vilket hänger samman med att reglerna om tulltillägg i princip endast aktualiseras vid kommersiell import. Detta eftersom den oriktiga uppgiften ska ha lämnats i en skriftlig eller en med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration.⁶⁶ Inledningsvis kan också sägas att regleringen av tullfrågor är komplicerad varför risken för att det blir fel i deklARATIONERNA är ganska stor.⁶⁷

⁶¹ Plenumavgörandet p. 70-71.

⁶² Dom av HFD den 29 oktober 2013 i mål 658--660-13.

⁶³ Prop. 1985/86:41 s. 17.

⁶⁴ Se prop. 1996/97:100 s. 489, prop. 2002/03:106 s. 195 f. och prop. 2010/11:165 s. 490-493.

⁶⁵ Prop. 2002/03:106 s. 193.

⁶⁶ Prop. 2002/03:106 s. 196.

⁶⁷ Warnling-Nerep s. 78.

4.2 Är tulltilläggen av straffrättslig karaktär?

Som har framgått ovan har det konstaterats att skattetillägg är av straffrättslig karaktär. HD menar i plenumavgörandet att det är tydligt att så är fallet när man utgår från de kriterier som Europadomstolen och EU-domstolen har ställt upp.⁶⁸ Med tanke på tulltilläggens stora likhet med skattetilläggen finns det mycket som talar för att så också är fallet avseende tulltillägg. Som nämnts finns dock vissa skillnader mellan de. Nedan kommer jag att utreda huruvida tulltilläggen kan anses vara av straffrättslig karaktär med hjälp av Engel-kriterierna.

Liksom skattetilläggen klassificeras inte tulltilläggen som straff i svensk rätt. Som tagits upp ovan är det första kriteriet, klassificeringen i nationell rätt, dock inte av avgörande betydelse.

Vad gäller det andra kriteriet, överträdelsens art, finns en skillnad mellan skattetilläggen och tulltilläggen på så sätt att fler personer träffas av skattereglerna än av tullreglerna. Reglerna avseende tulltillägg riktar sig mot en kommersiell grupp eftersom den oriktiga uppgiften ska ha lämnats skriftligt i en tulldeklaration. Frågan är alltså om det ska anses att reglerna riktar sig till en speciell grupp med särskild ställning. Som framgått har Europadomstolen sällan bedömt att det varit fråga om en sådan grupp. När så har skett förefaller grupperna också ha varit mer tydligt avgränsade.⁶⁹

Syftet med regleringen får anses vara detsamma som för skattetilläggen, dvs. bestraffande och avskräckande. I förarbetena anges bland annat effektivitetsskäl i form av ökad efterlevnad av reglerna som syfte.⁷⁰ Dessutom är de gärningar som utgör grund för tulltillägg antingen fortsatt eller tidigare kriminaliserade handlingar.

Avseende det tredje kriteriet, arten och strängheten i sanktionen, finns även likheter med skattetillägget – uppbyggnaden av sanktionerna är densamma då tilläggen utgår med en viss procentsats på det belopp som har eller riskerat att undandras det allmänna. För skattetilläggen är procentsatsen som huvudregel 40 eller 20 %, ⁷¹ medan den för tulltillägg är 20 eller 10 %. ⁷² Trots detta kan tulltilläggen komma att uppgå till avsevärda belopp utan någon övre maxgräns.

⁶⁸ Plenumavgörandet p. 34. Detta slogs dock fast långt tidigare. I svensk rätt redan i NJA 2000 s. 622 och RÅ 2000 ref. 66 I, och i Europadomstolen år 2002 bl.a. i Västberga p. 79-80 och Janosevic p. 68-69. I de två sistnämnda domarna poängteras att skattetilläggen är av generell karaktär, att de inte är kompensatoriska utan har ett bestraffande och avskräckande syfte, samt att de inte har någon övre gräns och kan uppgå till mycket höga summor.

⁶⁹ Se avsnitt 3.2.2.

⁷⁰ Prop. 2002/03:106 s. 193.

⁷¹ Se 49:11 skatteförfarandelagen. I vissa fall kan det dock bli aktuellt med skattetillägg på 10 och 5 procent, se 49:12 skatteförfarandelagen.

⁷² Se 8:2-4 tullagen.

I prop. 2002/03:106 yttrar sig Kammarrätten i Sundsvall, i egenskap av remissinstans, om att övervägande skäl talar för att tulltillägg inte kan anses omfattas av artikel 6. Resonemanget bygger på Europadomstolens beslut i Inocencio mot Portugal, där domstolen avvisade talan på grund av att de ”administrativa böter” som var aktuella inte ansågs utgöra en brottsanklagelse. Syftet med sanktionen för olovligt byggande ansågs inte vara bestraffande, utan syftet ska ha varit att åstadkomma en sammanhängande stadsplanering. Åtgärden ansågs inte heller generellt tillämplig på alla medborgare. Här såg Kammarrätten likheter mellan tulltilläggen och den i målet aktuella avgiften på så sätt att tulltilläggen riktar sig till en relativt begränsad krets om ungefär 20 000 företag. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen att det inte var helt säkert att tulltilläggen kunde anses omfattas av artikel 6. Trots detta ansågs det finnas skäl för att reglerna skulle uppfylla kraven i Europakonventionen.⁷³

Till skillnad från Kammarrätten i Sundsvall verkar Lagrådet utgå från att tulltilläggen ska anses vara av straffrättslig karaktär.⁷⁴ Även i SOU 2013:62 är utgångspunkten att tulltilläggen är av straffrättslig karaktär eftersom de uppvisar så stora likheter med skattetilläggen. Warnling-Nerep menar också att tulltillägg får antas utgöra en anklagelse om brott.⁷⁵

Sammantaget anser jag att tulltillägg ska anses vara av straffrättslig karaktär då de, i likhet med skattetilläggen, kan uppgå till höga summor, samt är bestraffande och avskräckande. Detta skiljer också tulltilläggen från den byggsanktion som prövades i Inocencio mot Portugal. Någon nämnvärd skillnad mellan skattetilläggen och tulltilläggen föreligger inte, annat än att skattereglerna träffar ett större antal. Med tanke på att bedömningen utifrån Engel-kriterierna inte ska vara kumulativ menar jag att tulltilläggen bör anses vara av straffrättslig karaktär.

4.3 Rör det sig om samma brott/gärning?

4.3.1 När kan det bli aktuellt med tulltillägg?

I kap. 8 tullagen framgår när tulltillägg ska tas ut.⁷⁶ Det gäller framför allt situationer när deklaranter har brutit i sin anmälnings- eller uppgiftsskyldighet genom att lämna en oriktig uppgift. Det kan också bli aktuellt vid skönstulltaxering på grund av utebliven tulldeklaration. I SOU 2013:62 används begreppen felaktighet eller passivitet avseende de rekvisit som kan utgöra grund för tulltillägg.

⁷³ Prop. 2002/03:106 s. 200.

⁷⁴ Prop. 2002/03:106 s. 333.

⁷⁵ Warnling-Nerep s. 177.

⁷⁶ Se 8:2-4 tullagen.

I 8:2 st. 2 tullagen framgår att en uppgift ska anses oriktig om det klart framgår att en lämnad uppgift är felaktig, eller om en uppgift som ska lämnas till ledning för tulltaxeringen har utelämnats. Av st. 3 framgår att en uppgift dock inte ska anses oriktig om uppgiften tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för ett riktigt beslut, eller om den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

Befrielse från tulltillägg kan göras, helt eller delvis, om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp, 8:10 tullagen. Av p. 4 samma paragraf framgår att det vid bedömningen särskilt ska tas hänsyn till om felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller fällt till ansvar för brott enligt smugglingslagen eller kap. 10 tullagen. Av paragrafen framgår således indirekt att dubbelbestraffning är möjligt.

4.3.2 Förhållandet mellan tulltillägg och tullrättsliga brott

I kap. 10 tullagen framgår vilka gärningar som ska leda till att gärningsmannen döms för tullförseelse. Vissa av dessa gärningar kan också leda till att tulltillägg tas ut enligt kap. 8 tullagen. Samma faktiska omständigheter kan alltså leda till både tulltillägg och straff för tullförseelse.

Även i 3-11 §§ smugglingslagen tas ett antal gärningar upp som kan leda till ansvar för såväl smuggling eller tullbrott som tulltillägg. I 31 § smugglingslagen finns en åtalsprövningsregel som innebär att åtal, i vissa fall, endast får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Som framgår innebär regeln dock inte ett totalstopp mot dubbelbestraffning.

I SOU 2013:62 framgår att gärningar som utgör smuggling och tullbrott även kan sanktioneras med tulltillägg.⁷⁷ Enligt utredningen handlar det om många situationer då det föreligger rättsliga förutsättningar för en person att drabbas av både tulltillägg och straff för brott på grund av samma gärning, vilket utgör dubbelbestraffning. Det ges också exempel på situationer där både tulltillägg och straff för tullförseelse eller smugglingsbrott kan utgå vid olaglig införsel, oriktig uppgift och olagligt undandragande från tullövervakning.⁷⁸

I prop. 2002/03:106 framgår också att, det lagtekniskt sett, inte finns något som hindrar en kombination av tulltillägg med antingen straff för smuggling eller straff enligt tullagen.⁷⁹ Lagrådet skrev i samma proposition att tullagstiftningen, i högre grad än skattelagstiftningen, är diskutabel vad gäller överensstämmelsen med artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet just eftersom det vid sidan av tulltillägg kan bli aktuellt med straff för brott mot smugglingslagen

⁷⁷ SOU 2013:62 s. 151.

⁷⁸ SOU 2013:62 s. 155 ff.

⁷⁹ Prop. 2002/03:106 s. 209.

eller för brott mot kap. 10 i tullagen. Lagrådet anförde att regleringen med stor sannolikhet kan anses strida mot artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet. Mot bakgrund av det föreslog de en åtalsprövningsregel.⁸⁰ Regeringen ansåg dock att varken skattetillägg eller tulltillägg stred mot dubbelbestraffningsförbudet och att det således inte fanns anledning att ändra reglerna i det avseendet.⁸¹

4.4 Juridiska personer

När det gäller skattetillägg, så finns bestämmelser om företrädaransvar i 59 kap. skatteförfarandelagen. Motsvarande bestämmelser finns dock inte i tullagen avseende tulltillägg.⁸² När det inte är möjligt att utkräva betalningsansvar via andra lagar, som till exempel aktiebolagslagen, bör det rimligtvis vara ovanligt att fysiska personer betalar tulltillägg.⁸³ Det krävs i så fall att tulltillägget från början åläggs en fysisk person. Dessa situationer förefaller dock vara mycket sällsynta. I SOU 2013:62 finns uppgifter från Tullverket som säger att det rör sig om ungefär fem fall per år.⁸⁴ Det praktiska problemet är alltså mycket litet.

Att det rör sig om så få fall hänger sannolikt ihop med att det framförallt är juridiska personer som sysslar med kommersiell import. Därmed kanske det är mest sannolikt att det kan bli fråga om dubbelbestraffning då en person med enskild firma själv transporterar varor över gränsen. Detta eftersom det normalt är den person som för varorna över gränsen som drabbas av straff för tullrättsliga brott.

4.5 Avslutande kommentar

Sammantaget menar jag att det i vissa situationer kan förekomma dubbelbestraffning på tullområdet. Även om det rör sig om ett fåtal fall kan inte dubbelbestraffning i strid mot Europakonventionen accepteras. En lösning på problemet är den som har föreslagits i SOU 2013:62, dvs. att allmän domstol fattar beslut om tulltillägg i samma process som aktuellt tullrättsligt brott prövas.⁸⁵ Motsvarande lösning har föreslagits på skatteområdet. Med tanke på att det handlar om så få fall per år skulle man kunna tänka sig att istället införa en åtalsprövningsregel. Det skulle innebära ett mindre ingripande i nuvarande ordning. Att välja den i SOU:n föreslagna lösningen för både skattetillägg och tulltillägg skulle visserligen behålla enhetligheten mellan de två systemen, men förändringen kan tyckas mer motiverad på skatteområdet.

⁸⁰ Prop. 2002/03:106 s. 333.

⁸¹ Prop. 2002/03:106 s. 209.

⁸² Se 8:15 tullagen som inte hänvisar till 5:24 samma lag.

⁸³ Förmodligen är det inte heller särskilt vanligt att ansvar utkrävs via dessa lagar.

⁸⁴ SOU 2013:62 s. 226.

⁸⁵ SOU 2013:62 s. 21-24.

5 Miljöområdet

5.1 Allmänt

Miljösanktionsavgifterna infördes i samband med miljöbalken 1999. Liksom de flesta administrativa sanktionsavgifter bygger miljösanktionsavgifterna på ett strikt ansvar. Det finns således inga subjektiva rekvisit, och uppsåtet saknar alltså betydelse. På så sätt är tanken att systemet ska fungera enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat.⁸⁶

5.2 Är miljösanktionsavgifter av straffrättslig karaktär?

Liksom alla andra sanktioner jag tar upp så är miljösanktionsavgifterna en administrativ sanktion, och anses således inte som en straffrättslig påföljd i svensk rätt. Med utgångspunkt i det första av de tre Engel-kriterierna kan man alltså inte dra slutsatsen att det är fråga om en åtgärd av straffrättslig karaktär.⁸⁷

Liksom tulltilläggen liknar även miljösanktionsavgifterna skattetilläggen. Huruvida miljösanktionsavgifterna är av straffrättslig karaktär har visserligen inte varit föremål för prövning i Europadomstolen. Lagstiftaren anger dock i propositionen att det får anses sannolikt att miljösanktionsavgifterna skulle bedömas på samma sätt som skattetilläggen.⁸⁸ Frågan har också varit uppe till bedömning i NJA 2004 s. 840. HD slår i målet fast att artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet – på samma sätt som för skattetilläggen – är tillämplig på miljösanktionsavgifterna i och för sig.⁸⁹ I ett rättsfall från oktober 2013 uttalar sig HD än mer definitivt och säger uttryckligen att miljösanktionsavgifter är av straffrättslig karaktär.⁹⁰

Vad gäller det andra Engel-kriteriet, överträdelsens art, anges i proposition 2005/06:182 att miljösanktionsavgifter enbart är en repressiv sanktion och att de infördes till följd av effektivitetsskäl. Vidare har sanktionsavgifterna ersatt vissa tidigare straffbelagda handlingar.⁹¹ Det anförs inte någonstans att syftet skulle vara kompensatoriskt eller dylikt. Miljösanktionsavgifterna måste därmed anses vara bestraffande och avskräckande.⁹²

⁸⁶ Prop. 2005/06:182 s. 34-35.

⁸⁷ Prop. 2005/06:182 s. 44.

⁸⁸ Prop. 2005/06:182 s. 44.

⁸⁹ Detta innebar i sin tur att den avgörande frågan blev huruvida det kunde anses vara fråga om samma brott. Jag behandlar denna fråga nedan i avsnitt 5.3.2.

⁹⁰ Se p. 20 och 48 i dom av HD den 18 oktober 2013 i mål T 5180-11.

⁹¹ Prop. 2005/06:182 s. 34.

⁹² SOU 2004:37 s. 64.

Avseende det tredje Engel-kriteriet, arten av och strängheten i sanktionen, kan sägas att avgifterna uppgår till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr.⁹³ I förarbetena anges att beloppen i huvudsak kommer att vara måttliga,⁹⁴ men vad som är en normalsanktion är egentligen ganska ointressant. Europadomstolen fäster avseende vid vilken sanktion som riskeras och inte den faktiskt ådömda sanktionen. Som nämndes ovan uppgår taket till en miljon kr, och skiljer sig på så sätt från skattetilläggen som inte har någon övre gräns. Oavsett detta tak måste dock en miljon kr anses vara ett högt belopp. Det anges också i förarbetena att miljöstraffavgifterna kan uppgå till ”förhållandevis höga belopp”.⁹⁵ Vid upprepade överträdelse kan dessutom avgiften komma att dubblas, se 4 § i förordningen om miljöstraffavgifter. I förordningen framgår vidare vilka belopp som kan bli aktuella i olika situationer. En bedömning måste alltså göras i det enskilda fallet kring huruvida beloppet är att anse som en sträng sanktion.

I och med att lagen riktar sig till alla fysiska personer måste miljöstraffavgifter anses vara av generell karaktär. Miljöbalkskommittén är av samma åsikt och menar vidare att det vid en samlad bedömning finns övervägande skäl som talar för att miljöstraffavgifterna bör anses utgöra en brottsanklagelse.⁹⁶

Jag delar den uppfattningen, sammantaget måste miljöstraffavgifternas anses vara av straffrättslig karaktär eftersom de är generella och riktar sig till alla fysiska personer, är repressiva och inte kompensatoriska, samt kan uppgå till höga belopp.

5.3 Rör det sig om samma brott/gärning?

5.3.1 När kan det bli aktuellt med miljöstraffavgifter?

I 30:1 MB framgår i vilka situationer det kan bli aktuellt med miljöstraffavgifter. De punkter som tas upp i paragrafen är mycket generella, och får därför sin praktiska betydelse genom förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter.

I propositionen har lagstiftaren varit tydlig med att avsikten är att det inte ska finnas dubbla sanktioner på miljöområdet i form av miljöstraffavgift och straff för samma gärning. För att åstadkomma detta har en renodling av systemet gjorts. Tanken har varit att sanktionera lindrigare överträdelse med miljöstraffavgifter, medan grövre överträdelse ska

⁹³ Prop. 2005/06:182 s. 34.

⁹⁴ SOU 2004:37 s. 98.

⁹⁵ Prop. 2005/06:182 s. 64.

⁹⁶ SOU 2004:37 s. 64 f.

sanktioneras med straff. I propositionen framgår att systemet med dubbla sanktioner har kritiserats.⁹⁷

5.3.2 Förhållandet mellan miljöskaktionsavgifter och miljöbrott

Frågan om huruvida gärningar som kan leda till både miljöskaktionsavgift och åtal för miljöbrott utgör samma brott prövades i ovan nämnda NJA 2004 s. 840. HD förde samma resonemang som då fördes på skatteområdet, dvs. att skillnaden i subjektiva rekvisit innebär att det inte var fråga om samma brott. Som framgått är denna praxis numera förändrad i och med Zolotukhin mot Ryssland, där det slås fast att det är de faktiska omständigheterna som är avgörande och inte de subjektiva rekvisiten.

I kap. 29 framgår vilka gärningar som är straffbelagda på miljöområdet. Innan åtalsprövningsregeln infördes 2003 och senare skärptes 2007 kunde miljöskaktionsavgifter utgå helt parallellt med straff för miljöbrott.⁹⁸ I samband med lagändringen 2003 minskade således risken för dubbla sanktioner till följd av samma gärning, och lagändringen 2007 minskade denna risk ytterligare. Det ska dock poängteras att fysiska personer inte har kunnat åläggas miljöskaktionsavgifter förrän 2007.⁹⁹

Åtalsprövningsregeln återfinns i 29:11 st. 4 MB och lyder som följer. ”Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöskaktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.”

De situationer där det skulle kunna bli fråga om dubbelbestraffning är således när man kan förvänta sig annan påföljd än böter *eller* då den förväntade påföljden är böter men åtalet är påkallat från allmän synpunkt. Med tanke på att lagstiftarens syfte har varit att renodla systemet kan man fråga sig i vilka situationer det kan bli aktuellt med både straff och miljöskaktionsavgift för samma gärning. Miljöbalkskommittén bedömer risken för dubbelbestraffning som störst vid de centrala miljöbalksbrotten,¹⁰⁰ eftersom dessa har en mer generell formulering.¹⁰¹

Miljöbalkskommittén menar vidare att det inte helt kan uteslutas att det kan bli aktuellt med dubbla sanktioner. Trots att kommittén övervägde möjligheten att införa en åtalsprövningsregel som helt skulle förhindra risken för dubbelbestraffning, så valdes inte det alternativet med motiveringen att det skulle kunna leda till mindre lämpliga resultat och minskad flexibilitet. Regeringen å sin sida höll med, förutom vad avser 29:4 där de ville se ett

⁹⁷ Prop. 2005/06:182 s. 1, 34 och 42.

⁹⁸ Prop. 2005/06:182 s. 43.

⁹⁹ Prop. 2005/06:182 s. 47-49.

¹⁰⁰ Det är 29:1-3 MB som avses, se SOU 2004:37 s. 292.

¹⁰¹ SOU 2004:37 s. 79 och 99.

totalstopp mot dubbelbestraffning.¹⁰² För de gärningar som omfattas av 29:4 MB kan det alltså inte bli aktuellt med dubbelbestraffning. Den åtalsprövningsregeln återfinns i paragrafens sista stycke.

Förutom åtalsprövningsreglerna finns en befrielsegrund i 30:2 st. 2 p. 4 MB. Där framgår att miljöstraffavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. Av ordalydelsen framgår att bestämmelsen på intet sätt är absolut och hindrar således inte dubbelbestraffning.

5.4 Juridiska personer

I förordningen om miljöstraffavgifter framgår att både fysiska och juridiska personer omfattas av regleringen. I de fall då en juridisk person ålagts att betala en miljöstraffavgift samtidigt som en person, på grund av samma gärning, straffats för brott är det inte fråga om dubbelbestraffning. Avseende miljöstraffavgifter finns inte – liksom för tulltilläggen – någon reglering om företrädaransvar. Fysiska personer har således inte något subsidiärt personligt ansvar som företrädare för en juridisk person.¹⁰³ I vissa fall kan fysiska personer dock utkrävas ansvar genom aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar eller lagen om handelsbolag och enkla bolag. Om så är fallet, och den fysiska personen även åtalas för brott på grund av samma gärning som ligger till grund för miljöstraffavgiften, är det fråga om dubbelbestraffning.

5.5 Avslutande kommentar

Som framgått ovan finns en risk för att regleringen inte är helt vattentät och att det således kan förekomma otillåten dubbelbestraffning på miljöområdet. Det praktiska problemet bör dock rimligtvis vara litet, men även om så är fallet bör risken ändå elimineras. En enkel lösning skulle vara att göra åtalsprövningsregeln i 29:11 MB absolut. Detta skulle omöjliggöra dubbelbestraffning. Den argumentation som fördes av miljöbalkskommittén för att inte införa en sådan regel håller enligt min mening inte längre måttet mot bakgrund av HD:s praxisförändring i plenumavgörandet. Flexibilitet kan inte anses väga tyngre än en central rättighetsregel i Europakonventionen.

6 Övriga sanktionsavgifter

6.1 Allmänt

Sanktionsavgifter har funnits i svensk rätt sedan 1972 då skattetilläggen infördes. Därefter har ett stort antal tillkommit inom väldigt olika rättsområden. Warnling-Nerep tar i sin bok

¹⁰² Prop. 2005/06:182 s. 120-121.

¹⁰³ SOU 2004:37 s. 92.

Sanktionsavgifter upp ett trettiotal, men har då ändå inte tagit med alla förekommande sanktionsavgifter i svensk rätt.¹⁰⁴ Det stora antalet har som sagt inneburit att jag inte kan uttala mig om varje sanktionsavgift specifikt. Jag har dock velat uttala mig generellt i den mån jag ansett det möjligt.

Inledningsvis kan det vara lämpligt att nämna något om vad som avses med sanktionsavgifter. Det är dock något problematiskt att definiera vad en sanktionsavgift egentligen är, och eftersom jag endast ska behandla sanktionsavgifter generellt kommer jag bara att beröra detta ytligt.¹⁰⁵ Sanktionsavgifter är antingen ersättning för eller komplement till straff och syftar till att utgöra effektiva sanktioner. Warnling-Nerep menar att syftet med sanktionsavgifterna är den sammanhållande faktorn och att det inte är möjligt att ge en exakt definition. Hon ställer dock upp tre punkter som karakteriserar sanktionsavgifterna, vilka kortfattat kan beskrivas enligt följande. Det första kriteriet är att det ska handla om en ekonomisk sanktion. Det andra är att sanktionsavgiften ska regleras i lag och det tredje är att sanktionsavgiften ska tillfalla det allmänna.¹⁰⁶

6.2 Är sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär?

Liksom alla andra sanktioner jag behandlar anses sanktionsavgifterna vara administrativa sanktioner enligt svensk rätt. För att kunna avgöra huruvida sanktionsavgifter är straffrättsliga till sin karaktär måste alltså även övriga Engel-kriterier undersökas.

Vad gäller sanktionsavgifternas syfte konstaterar Warnling-Nerep att det skett en förändring över tid. Hon menar att syftet inledningsvis var att avkriminalisera vissa gärningar, medan sanktionsavgifterna idag används av effektivitetsskäl.¹⁰⁷ Hon beskriver sanktionsavgifternas karaktäristik enligt följande.

”På samma sätt som är fallet med straff uppställs ett hot om avgift i en författning för att förmå någon att göra eller att underlåta att göra något. [...] Det är alltså fråga om en straffliknande ekonomisk sanktion, med ett klart avskräckande liksom ett bestraffande syfte ...”¹⁰⁸

Warnling-Nerep menar att samtliga, eller åtminstone merparten, av sanktionsavgifterna omfattas av de kriterier som Europadomstolen har ställt upp för att avgöra om det är fråga om en brottsanklagelse. Detta eftersom sanktionsavgifterna har ett avskräckande och bestraffande syfte, samt bygger på en generell reglering. Hon menar vidare att de sanktionsavgifter som är

¹⁰⁴ Warnling-Nerep s. 14, 17 och 63.

¹⁰⁵ För ett mer utförligt resonemang i saken, se Warnling-Nerep s. 13-17.

¹⁰⁶ Warnling-Nerep s. V, 1 och 15.

¹⁰⁷ Warnling-Nerep s. 20 och 29.

¹⁰⁸ Warnling-Nerep s. 17.

reglerade i lag per definition är generella, och att det faktum att alla av praktiska skäl inte kan drabbas av aktuell sanktion inte kan vara av avgörande betydelse. För många sanktionsavgifter talar också deras stränghet i form av icke-begränsade avgiftsbelopp för att de är att anse som brottsanklagelser. Det kriterium som inte aktualiseras i svensk rätt är att våra sanktionsavgifter aldrig kan omvandlas till fängelsestraff. Men som har tagits upp ovan är detta inte avgörande för om en sanktion ska anses utgöra en brottsanklagelse eller inte. Warnling-Nerep menar alltså att sanktionsavgifter bör presumeras utgöra brottsanklagelser, och att undantag endast bör göras om avgiften är låg och då syftet bara till liten del är bestraffande. Hon menar att det skulle vara både ineffektivt och komplicerat om alla sanktionsavgifter ska behöva prövas av HD eller HFD för att slå fast deras art. För ett antal sanktionsavgifter har det dock tydligt klarlagts i förarbeten och/eller praxis att de utgör anklagelser för brott. De sanktionsavgifter som tas upp är skattetillägg, miljöskatt, konkurrensskadeavgift och särskild avgift enligt anmänningslagen. Det är dock inte särskilt vanligt att det i praxis eller förarbeten anges huruvida en viss sanktionsavgift är att anse som en brottsanklagelse eller inte. För huvuddelen av sanktionsavgifterna finns inga prejudikat, eller endast några få.¹⁰⁹

6.3 Förhållandet mellan sanktionsavgifter och brott

Frågan om hur sanktionsavgifter förhåller sig till brott på respektive område behöver ett svar för att det i sin tur ska vara möjligt att utreda huruvida det förekommer dubbelbestraffning på de områden där sanktionsavgifter finns. Jag anser dock att det inte är möjligt att svara på denna fråga generellt för alla sanktionsavgifter, utan det krävs sannolikt en mer noggrann genomgång av såväl sanktionsavgifter som brott för varje enskilt område. Frågan om vilken betydelse dubbelbestraffningsförbudet har för de svenska sanktionsavgifterna har diskuterats i förarbeten och praxis, men frågan har inte hanterats på samma sätt avseende alla sanktionsavgifter. Lagstiftaren har använt lite olika alternativa lösningar när sanktionsavgifter har införts på olika områden, varav ett par har uteslutit risken för dubbelbestraffning. Jag ska därför uttala mig något generellt om dessa olika lösningar.

Det finns i princip tre olika alternativa lösningar. Vissa sanktionsavgifter har ersatt tidigare straffbelagda handlingar. En sådan avkriminalisering innebär att det inte finns någon risk för dubbelbestraffning. Det här alternativet har t.ex. valts för att sanktionera olovligt byggande enligt kap. 10 PBL samt överträdelser av förbud i konkurrenslagen och i anmänningslagen.¹¹⁰

På andra områden har lagstiftaren valt att använda sig av både sanktionsavgifter och straff, men förbjuder att de används som sanktioner för samma gärning. Exempel på detta finns i arbetsmiljölagen där sanktionsavgifter inte tillåts för en gärning som kan föranleda

¹⁰⁹ Warnling-Nerep s. 11, 16, 17, 144, 153, 157-159, 278, 282.

¹¹⁰ Warnling-Nerep s. 164.

straffrättslig påföljd.¹¹¹ Den här lösningen innebär att det inte heller finns någon risk för dubbelbestraffning.

På vissa områden har lagstiftaren dock ansett det möjligt att parallellt med straff påföra sanktionsavgifter. Så är fallet avseende skattetillägg, tulltillägg och miljöstraffavgifter. På skatteområdet har det som bekant konstaterats att detta strider mot dubbelbestraffningsförbudet, och på övriga områden finns det en risk för att så är fallet. Warnling-Nerep ställer sig tveksam till om lagstiftarens förhållningssätt i dubbelbestraffningsfrågan kan upprätthållas med tanke på bl.a. Zolotukhin mot Ryssland.¹¹²

6.4 Juridiska personer

Många av sanktionsavgifterna kan drabba både fysiska och juridiska personer.¹¹³ I de fall en juridisk person åläggs att betala en sanktionsavgift, medan en fysisk person straffas för brott för samma gärning är det inte fråga om dubbelbestraffning. När en fysisk person, för samma gärning, däremot både krävs på en sanktionsavgift och straffas för ett brott, så utgör det dubbelbestraffning. En förutsättning är dock självklart att sanktionsavgiften anses vara av straffrättslig karaktär.

6.5 Avslutande kommentar

Som tagits upp ovan finns det en eventuell möjlighet att ställa upp en presumtion om att sanktionsavgifter är av straffrättslig karaktär. Detta framgår dock varken av förarbeten eller praxis varför det fortfarande får anses vara oklart om så är fallet. Förutom denna bedömning måste också avgöras om de gärningar som utgör grund för sanktionsavgifter också utgör grund för att straffa någon för brott. Denna bedömning måste göras avseende varje sanktionsavgift och de eventuella brott som kan bli aktuella. På grund av tids- och utrymmesskäl har jag dock inte möjlighet att göra en sådan bedömning avseende varje sanktionsavgift.

Jag har som sagt endast uttalat mig generellt kring sanktionsavgifter i detta avsnitt. Som framgått finns risk för att flera sanktionsavgifter kan strida mot dubbelbestraffningsförbudet, varför det således finns anledning att utreda detta vidare.

¹¹¹ Warnling-Nerep s. 164.

¹¹² Warnling-Nerep s. 168.

¹¹³ Warnling-Nerep s. 199.

7 Körkort

7.1 Är körkortsåtsingripanden av straffrättslig karaktär?

I svensk rätt klassificeras inte körkortsingripanden som straff, utan de anses vara en administrativ sanktion. Som tagits upp ovan är detta dock inte avgörande för om sanktionen kan anses straffrättslig enligt Europakonventionen.

Till att börja med ska sägas att fokus i detta avsnitt kommer att ligga på körkortsåterkallelser som grundar sig på trafikbrott. I RÅ 2000 ref. 65 redogör RegR för syftet bakom körkortsingripanden.

”Körkortsingripanden har i svensk rätt traditionellt ansetts företagna av trafiksäkerhetsskäl, dvs. de har betraktats som en skyddsåtgärd från samhällets sida mot förare som sätter trafiksäkerheten i fara. Ingripandena har således inte betraktats som straff. Det är emellertid svårt att hävda att en körkortsåterkallelse som görs med anledning av att körkortshavaren begått ett brott är en ren trafiksäkerhetsåtgärd. Spärrtiden bestäms i regel schablonmässigt i proportion till överträdelsens svårhetsgrad på samma sätt som straffet och således inte med hänsyn till en prognos i det enskilda fallet om ett framtida trafikfarligt beteende. Det innebär att körkortsåterkallelsen - på samma sätt som straffet för trafikbrottet - åtminstone delvis har till syfte att förmå körkortshavaren att respektera trafikreglerna. Med tiden har också gränsdragningen mellan säkerhetsåtgärd och straff blivit alltmer oklar när det gäller åtgärder av nu ifrågavarande slag (jfr bl.a. SOU 1991:39 s. 86 f., prop. 1993/94:133 s. 44 ff., prop. 1997/98:124 s. 42 f. och SOU 2000:26 s. 141 ff.).”

Domstolen konstaterar slutligen att körkortsingripanden till viss del får anses ha en bestraffande och avskräckande funktion. Slutsatsen blir därefter att körkortsåterkallelser som görs enligt 5:3 p. 1-4 och 6 körkortslagen är att anse som straff enligt artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet.

Europadomstolen gör samma bedömning i Nilsson mot Sverige. Domstolen menar att eftersom tidsspannet mellan trafikbrotten och körkortsåterkallelsen uppgick till mer än 5 månader så kan inte motivet enbart ha varit trafiksäkerhetsskäl, utan bestraffning måste också ha varit en avgörande faktor. Europadomstolen ansluter sig därmed till Regeringsrättens bedömning i RÅ 2000 ref. 65 och säger att även om körkortsåterkallelser traditionellt sett ansetts vara administrativa sanktioner i syfte att öka trafiksäkerheten, så är körkortsåterkallelser till följd av en brottmålsdom en fråga av straffrättslig karaktär.

Sammantaget kan det alltså slås fast att det åtminstone i vissa fall handlar om en brottsanklagelse i samband med körkortsåterkallelser. Detta framgår alltså både av RÅ 2000 ref. 65 och i Nilsson mot Sverige.

Körkortslagen riktar sig till alla körkortshavare och måste anses vara av generell karaktär. Som jag tog upp ovan är praxisen kring vad som anses utgöra en grupp med särskild ställning inte särskilt utvecklad, men de flesta sanktioner verkar anses vara generella. De undantag som finns förefaller framför allt innefatta olika yrkesgrupper, varför det högst sannolikt måste anses att körkortshavare inte tillhör en grupp med särskild ställning.

Vad gäller det tredje kriteriet, arten av och strängheten i sanktionen, så är det av betydelse hur långvarig körkortsåterkallelsen är. Återkallelser kan göras för en tidsperiod om minst en månad och som längst tre år, 5:6 körkortslagen. Strängheten i sanktionen ska bedömas med utgångspunkt för vad den enskilde riskerar, vilket alltså är tre år. I Nilsson mot Sverige, där en återkallelseperiod om 18 månader var aktuell, menade domstolen att en så lång period i sig innebär att det är fråga om en sanktion av straffrättslig karaktär. Jag menar därför att körkortsåterkallelser bör betraktas som relativt stränga sanktioner.

Sammantaget anser jag att körkortsåterkallelser enligt p. 1-4 och 6 ska anses vara av straffrättslig karaktär eftersom regleringen är generell, till viss del är avskräckande och bestraffande samt kan uppgå till långa återkallelseperioder.

Förutom körkortsåterkallelser enligt 5:3 körkortslagen finns andra typer av körkortsingripanden i 5 kap. körkortslagen. Huruvida de här ingripandena ska anses vara av straffrättslig karaktär eller inte är svårare att avgöra. Frågorna har inte avgjorts i praxis eller diskuterats i förarbeten lika utförligt.

Enligt 5:5 körkortslagen ska ett körkort återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 5:3 p. 1-7 körkortslagen. De punkter som är aktuella här, är som tagits upp ovan p. 1-4 och 6. Skillnaden mellan en sådan här återkallelse som görs tills vidare enligt 5:5 och en slutlig återkallelse enligt 5:3 är vid vilken tidpunkt besluten fattas. Beslut om en slutlig återkallelse görs först efter det att man har en lagakraftvunnen dom avseende trafikbrott, medan en återkallelse som görs tills vidare beslutas ganska snart efter det att trafikbrottet begåtts. Frågan är om det påverkar bedömningen av huruvida återkallelsen ska anses vara av straffrättslig karaktär eller inte. Att sanktionen har ett närmare tidsband med trafikbrottet talar för att trafiksäkerhetsskäl kan anses vara en större del av syftet än när återkallelsen sker långt efter det att trafikbrottet begåtts. Spärrtiden är dock

densamma oavsett om återkallelsen är slutlig eller om den görs tills vidare, strängheten i sanktionen är alltså densamma.

Högsta instans har inte prövat huruvida en interimistisk körkortsåterkallelse är att anse som straff enligt Europakonventionen. Så sent som den 30 september 2013 har frågan dock prövats i hovrätten.¹¹⁴ Rätten kom fram till att även interimistiska körkortsåterkallelser är att anse som straff. I målet hänvisas till SOU 2000:26 där frågan diskuteras med utgångspunkt i Europadomstolens dom Escoubet mot Belgien.

”I målet Escoubet mot Belgien fann Europadomstolen att ett interimistiskt beslut om indragning av körkort från en misstänkt rattfyllerist var att betrakta som en trafiksäkerhetsåtgärd och inte som ett straff samt att artikel 6 därför inte var tillämplig. Flera av de skäl som domstolen åberopade för sitt ställningstagande ger emellertid anledning att ifrågasätta om samma bedömning skulle göras av de interimistiska besluten i svenska körkortsärenden. Domstolen betonar således att det är fråga om en åtgärd som vidtas direkt för att genast få bort en olämplig/farlig förare från trafiken och att beslutet gäller en mycket begränsad tid (normalt 15 dagar med möjlighet i extrema fall till förlängning till 45 dagar). Europadomstolen framhåller också att det är skillnad mot körkortsåterkallelsen, där domstolen bedömer de fakta som utgör den brottsliga gärningen innan man fastställer den återkallelsetid som är skälig. Enligt de svenska reglerna finns i åtskilliga fall möjlighet att ge tillfälligt körtillstånd i 48 timmar, vilket är svårt att förena med att det är fråga om en förare som är så trafikfarlig att han genast måste hindras från att köra. Det interimistiska beslutet blir också ofta lika långt som återkallelsetiden och ingripandet har i dessa fall verkställts när det slutliga beslutet kommer. Slutligen bör beaktas att ett interimistiskt beslut förutsätter en noggrann prövning av att det föreligger sannolika skäl för att föraren begått ett visst bestämt trafikbrott. Utredningen kan inte finna annat än att de svenska bestämmelserna i stor utsträckning innehåller de kriterier som Europadomstolen framhållit att de belgiska reglerna saknar och att artikel 6 därför kan vara tillämplig på i vart fall en del av de interimistiska beslut som fattas med stöd av körkortslagen.”¹¹⁵

Hovrätten delar alltså den bedömning som görs i SOU:n. Det gör även Martin Sunnqvist, som anser att körkortsåterkallelser, såväl slutliga som interimistiska med all sannolikhet är att uppfatta som sanktioner av straffrättslig karaktär.¹¹⁶

Förutom de körkortsåterkallelser som görs tills vidare efter beslut av Transportstyrelsen kan körkort omhändertas av polis m.fl. enligt 5:7 körkortslagen.¹¹⁷ Dessa körkortsåterkallelser

¹¹⁴ Se dom av Hovrätten för Västra Sverige den 30 september 2013, mål B 1462-13. Se också dom av Hovrätten för Västra Sverige den 21 november 2013, mål B 3351-13. Dessa domar är i väsentliga delar identiska.

¹¹⁵ SOU 2000:26 s. 138.

¹¹⁶ Sunnqvist (hovrättsassessor och doktorand), Körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning, InfoTorg Juridik.

föregår normalt sett de som Transportstyrelsen fattar beslut om. Även här handlar det alltså om interimistiska körkortsåterkallelser. I paragrafen avser p. 1 och 2 omhändertaganden på grund av trafikbrott.¹¹⁸ De fall som tas upp i punkterna skiljer sig åt i vissa avseenden. Som tagits upp ovan kan körkortshavaren under vissa omständigheter tillåtas köra under 48 timmar efter omhändertagandet. Det gäller de fall som grundar sig på brott som anges i 5:3 p. 4 körkortslagen – dvs. icke ringa fall av hastighetsöverträdelser, rödljuskörningar, underlåtenhet att iakttä stopplik, omkörningar vid övergångsställen eller överträdelser av andra regler som är väsentliga ur trafiksäkerhetssynpunkt. Detta talar för att omhändertagandet inte bara görs av trafiksäkerhetsskäl utan att syftet till viss del är bestraffande och avskräckande.

I de andra fallen som tas upp i 5:7 p. 1 och 2 är det inte tillåtet att köra vidare efter omhändertagandet. Detta talar för att huvudsyftet är trafiksäkerhetsrelaterat och att den bestraffande delen är liten. Åtgärden är dessutom bara tillfällig eftersom Transportstyrelsen, enligt 7:5 körkortslagen, utan dröjsmål ska besluta om huruvida körkortet ska återkallas tillsvidare eller lämnas tillbaka. Detta talar för att åtgärden inte är särskilt sträng. Dessa återkallelser är därför troligtvis inte av straffrättslig karaktär. Jag utgår dock från att de omhändertaganden som polisen gör normalt sett leder till att Transportstyrelsen fattar beslut om att omhändertagandet ska gälla tills vidare. Huruvida en sådan återkallelse kan anses vara av straffrättslig karaktär diskuterades ovan. Jag menar att så bör anses vara fallet.

Körkort kan vidare omhändertas enligt 5:8 körkortslagen. Av paragrafen framgår att åtgärden ska vidtas bara om färdens kan vara en påtaglig fara för trafiksäkerheten eller ställa till svåra problem på annat sätt. Det framgår således uttryckligen att ingripanden ska göras i trafiksäkerhetssyfte. Åtgärden är vidare av tillfällig karaktär och kan inte anses vara särskilt sträng. Sammantaget anser jag inte att åtgärden kan anses vara av straffrättslig karaktär.

I 5:9 körkortslagen framgår att körkortshavare kan tilldelas en varning till följd av att de begått vissa trafikbrott. Varning ges ofta som typexempel på vad som är en administrativ påföljd,¹¹⁹ därför har jag svårt att tänka mig att åtgärden skulle anses vara av straffrättslig karaktär. Det är möjligt att syftet till viss del kan anses vara avskräckande, men å andra sidan kan åtgärden inte anses vara särskilt ingripande.

Ett körkortsingripande kan även göras genom att förena körkortsinnehavet med villkor om alkoholås.¹²⁰ Även här har jag svårt att se att åtgärden skulle anses vara av straffrättslig karaktär. Huvudsyftet med villkoren måste anses vara trafiksäkerhetsskäl.

¹¹⁷ Se 7:4 där det framgår att även åklagare, Tullverket eller Kustbevakningen i vissa fall kan fatta beslut om omhändertagande av körkort enligt 5:7 körkortslagen.

¹¹⁸ Övriga punkter avser omhändertaganden som inte beror på brott varför jag inte tar upp dessa.

¹¹⁹ Se t.ex. Danelius s. 164.

¹²⁰ Se 5:1 och 5:16-28 körkortslagen.

7.2 Rör det sig om samma brott/gärning?

7.2.1 När kan det bli aktuellt med körkortsingripanden?

I 5:3 körkortslagen framgår i vilka situationer som ett körkort kan återkallas. I paragrafen finns nio punkter, varav fyra tar sikte på andra situationer än när körkortsinnehavaren begått brott (p. 5 och 7-9). Det gäller bland annat sjukdom, skada och opålitlighet i nykterhethänseende. I dessa situationer är det tydligt att körkortsåterkallelserna syftar till att öka trafiksäkerheten och inte till att bestraffa eller avskräcka körkortshavarna. Dessa punkter är därmed inte intressanta i det här sammanhanget varför jag lämnar de därhän. Resterande punkter (p. 1-4 och 6) är däremot intressanta eftersom de bygger på att körkortshavaren begått brott. Enligt p. 1 (grov vårdslöshet i trafik och rattfylleri), p. 2 (s.k. smitning) och p. 4 (brott mot regler som är väsentliga från trafiksäkerhetssynpunkt) räcker det att körkortshavaren begått angivet brott – undantaget ringa överträdelser – för att återkalla körkortet. I återstående punkter (3 och 6) krävs förutom de angivna brotten att ytterligare några rekvisit är uppfyllda. I p. 3 framgår att körkort ska återkallas om körkortshavaren genom upprepade brott i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn. I p. 6 framgår att körkortsåterkallelse ska ske om det med hänsyn till annat brott som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon.

När det gäller körkortsingripanden just på grund av brottslig gärning ska frågan om huruvida brott föreligger grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning, se 5:1 st. 2 körkortslagen.

7.2.2 Förhållandet mellan körkortsingripanden och brott

När det gäller körkortsåterkallelser enligt 5:3 p. 1, 2 och 4 i körkortslagen så grundar sig återkallelserna på att ett visst angivet brott som anges i respektive punkt begåtts. Eftersom återkallelsen således grundar sig på samma handlande som ligger till grund för brottmålsdomen¹²¹ måste det anses vara fråga om samma faktiska omständigheter.

Avseende 5:3 p. 3 och 6 körkortslagen så krävs – som nämnts ovan – ytterligare några rekvisit. Detta innebär att man kan ifrågasätta om det handlar om samma faktiska

¹²¹ Alternativt för en godkänd ordningsbot, ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse. Nedan talar jag om lagakraftvunna domar, men även dessa alternativ kan alltså vara aktuella.

omständigheter. I p. 3 framgår att återkallelsen riktar sig mot upprepad brottslighet. Å ena sidan är det samma handlingar som var för sig utgör trafikbrott som utgör grunden för återkallelsen. Å andra sidan finns det tillkommande rekvisitet att dessa handlingar sammantaget innebär att körkortshavaren i väsentlig grad visat bristande vilja eller förmåga att följa trafikbestämmelser. Huruvida detta rekvisit kan ses som en faktisk omständighet kan dock ifrågasättas. Att vikt ska läggas just vid de faktiska omständigheterna poängterades i Zolotukhin mot Ryssland. I domen definierades begreppet som fakta vilka är ”oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum”. De trafikbrott som ligger till grund för återkallelsen faller in under definitionen var för sig, men eftersom det rör sig om en rad olika handlingar är det tveksamt om de tillsammans kan anses falla in under definitionen.

I p. 6 är det på grund av ett visst faktiskt handlande, som utgör brott, som man antar att körkortshavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Den gärning som utgör brott leder således till både straff för aktuellt brott samt körkortsåterkallelse. Det tillkommande rekvisitet får anses vara av subjektivt slag, vilket innebär att det är fråga om samma faktiska omständigheter.

Det sista ledet i p. 6 som avser körkortsåterkallelser till följd av att körkortshavaren på grund av personliga förhållanden inte kan anses lämplig som förare kan inte anses bygga på samma faktiska omständigheter som brott. Därmed kan det inte bli aktuellt med dubbelbestraffning i de fallen.

Sammantaget kan jag konstatera att körkortsåterkallelser som grundar sig på brott i vissa fall bygger på samma faktiska omständigheter. Frågan som var avgörande i Nilsson mot Sverige var dock om man kunde se körkortsåterkallelsen och straffen för trafikbrotten som en och samma sanktion. Europadomstolen ansåg att så var fallet eftersom det var ett nära samband mellan de såväl i sak som tidsmässigt.¹²² Detta alltså trots att det handlade om två olika förfaranden hos två olika myndigheter. Eftersom domstolen såg det som en sanktion ansågs det inte ha varit fråga om dubbelbestraffning.

Normalt är det inte svårt att avgöra om det varit fråga om två processer, vilket har inneburit att få fall i Europadomstolen berör det s.k. bis-momentet. Tvistefrågorna brukar normalt vara huruvida sanktionen är av straffrättslig karaktär och/eller om det är fråga om samma brott. Frågan är hur stort utrymme det finns för att bedöma, vad som uppfattas som två sanktioner beslutade av två olika myndigheter/domstolar, som en och samma sanktion. Utifrån ordalydelsen i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet förefaller det inte möjligt att göra en sådan tolkning. Det finns dock några få fall från Europadomstolen som eventuellt kan

¹²² Av domen framgår att Transportstyrelsen fattade sitt beslut kort efter att domen (avseende rattfylleriet och den olovliga körningen) vunnit laga kraft. Det rör sig om mindre än en månad.

möjliggöra en sådan tolkning under förutsättning att sanktionerna beslutas i ett nära sammanhang i tid och sak, om den andra sanktionen är förutsebar, och om det inte görs en självständig prövning i det andra fallet.¹²³ Dessa fall avgjordes dock innan Zolotukhin, varför det inte kan uteslutas att fallen i viss mån kan vara överspelade. Den praxisförändring som beslutades i Zolotukhin gäller å andra sidan framför allt det s.k. idem-momentet, varför rättsfallen fortfarande kan vara aktuella.

I hovrättsdomen som jag tog upp ovan¹²⁴ görs en hänvisning till NJA 2010 s. 168 (I) och de resonemang som där förs med stöd av bl.a. Nilsson mot Sverige. Hovrätten följer den linjen och avvisar inte talan utan fastställer tingsrättens dom om förseelse mot trafikordningen. En eventuell möjlighet att ha två förfaranden på det sätt som ansågs möjligt i Nilsson mot Sverige diskuteras dock varken i Zolotukhin mot Ryssland, Ruotsalainen mot Finland eller i EU-domstolens dom Åkerberg Fransson. Sunnqvist menar att rättsläget visserligen är oklart, men att det senaste årets rättsutveckling med stor sannolikhet gjort det omöjligt att ”i ett förfarande återkalla ett körkort och i ett annat döma ut straff för trafikbrott.”¹²⁵ Sunnqvist har som domare i Helsingborgs tingsrätt också beslutat i två mål, och avvisade då åtalerna om grovt rattfylleri, eftersom han menar att det skulle bli fråga om dubbelbestraffning vid en prövning av åtalerna.¹²⁶

I NJA 2010 s. 168 I och II byggde HD som sagt sitt resonemang på Nilsson mot Sverige.¹²⁷ I plenumavgörandet framgår att HD i NJA 2010 s. 168 I och II ansåg följande.

”... enligt Europadomstolens praxis fanns ett visst utrymme för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma brott (gärning). Ett krav var att det dubbla förfarandet hade varit förutsebart för den enskilde samt att det fanns ett tillräckligt nära tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena (p. 24) Mot den bakgrunden kom Högsta domstolen fram till att det inte fanns något klart stöd för att det svenska systemet skulle strida mot artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll.”¹²⁸

I plenumavgörandet slås sedan fast att det finns skäl att gå ifrån det ställningstagande som gjordes i rättsfallen NJA 2010 s. 168 I och II.^{129 130} Det krav på klart stöd som uppställdes i

¹²³ Dessa fall är R.T. mot Schweiz, Maszni mot Rumänien och Nilsson mot Sverige.

¹²⁴ Dom av Hovrätten för Västra Sverige den 30 september 2013, mål B 1462-13.

¹²⁵ Sunnqvist, Körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning, InfoTorg Juridik.

¹²⁶ Se beslut av Helsingborgs tingsrätt från 2 december 2013, mål B 5908-13 och mål B 5964-13. Besluten är i väsentliga delar identiska.

¹²⁷ Samt på R.T. mot Schweiz där ett liknande resonemang förs.

¹²⁸ Plenumavgörandet p. 49.

¹²⁹ Plenumavgörandet p. 60.

NJA 2010 s. 168 I och II har alltså visat sig vara felaktigt, och detta krav är inte specifikt för skatteområdet, utan måste anses gälla även på andra områden, såsom ifråga om körkortsingripanden. Det finns dock vissa skillnader mellan skattemålen och körkortsmålen i andra avseenden. Frågan är alltså om dessa skillnader kan motivera en annan slutsats än den på skatteområdet. I skattemålen gör förvaltningsdomstolarna en självständig prövning, medan så inte alltid är fallet i körkortsmålen. När en lagakraftvunnen dom föregår beslut om körkortsåterkallelse gör Transportstyrelsen ingen självständig prövning. Denna ordning förefaller dock vara undantagsmässig. Det normala är att Transportstyrelsen fattar beslut om interimistiska körkortsåterkallelser innan samma gärning läggs till grund för åtal. Transportstyrelsen gör då en egen bedömning. I det efterföljande åtalet är rätten inte på något sätt bunden av denna prövning, utan gör en egen och självständig bedömning. I de här fallen är också tidsintervallen mellan det interimistiska beslutet och domen längre än när prövningen sker i omvänd ordning.

Sammantaget är det väldigt svårt att dra någon säker slutsats om vad som gäller med tanke på den knapphändiga praxisen. Rättsläget måste anses vara oklart, men det finns en risk för att såväl interimistiska som slutliga körkortsåterkallelser tillsammans med straff för brott kan utgöra dubbelbestraffning. Stödet för att de interimistiska återkallelserna utgör dubbelbestraffning är alltså något starkare, eftersom det i de fallen görs en självständig prövning samt att tidsintervallet mellan återkallelsebeslut och åtal är längre. Men det finns även en viss risk för att det rör sig om dubbelbestraffning när en lagakraftvunnen dom föregår körkortsåterkallelsen.

7.3 Avslutande kommentar

Även på detta område bör lagstiftaren alltså vidta åtgärder. Man kan tänka sig ett vägvalssystem eller ett samlat förfarande liknande det som föreslagits på skatte- och tullområdena.¹³¹ Liksom på skatteområdet har jag svårt att se att lagstiftaren skulle vilja behöva välja mellan sanktionerna i grövre fall. Därför kan man tänka sig att de allmänna domstolarna i framtiden även skulle besluta om körkortsingripanden. Detta har utretts tidigare,¹³² men med tanke på att rättsläget är förändrat nu tycker jag att förslaget bör övervägas på nytt. Oavsett om det skulle visa sig att de fall då åtal föregår beslut om körkortsåterkallelser inte utgör dubbelbestraffning kan de interimistiska körkortsåterkallelserna, som är långt vanligare, utgöra dubbelbestraffning. Det skulle i så fall innebära att det praktiska problemet med dubbelbestraffning är stort och något som

¹³⁰ Lundius och Lindskog, som var skiljaktiga i NJA 2010 s. 168 ansåg redan då att systemet med skattetillägg och straff för skattebrott utgjorde dubbelbestraffning, eftersom det utrymme för att ha olika organ som beslutar om olika sanktioner inte kunde anses innefatta de prövningar som görs på skatteområdet, se p. 34-35 och 49-50 i deras skiljaktiga mening.

¹³¹ Se SOU 2013:62.

¹³² Se SOU 2000:26.

lagstiftaren bör ta i tu med snarast. Med tanke på att samma lösning rimligtvis bör väljas för alla typer av körkortsingripanden är det mest rimliga alternativet att flytta över prövningen till de allmänna domstolarna, så att brottet och körkortsingripandet prövas vid samma tillfälle.

8 Yrkeslegitimationer

8.1 Allmänt

På en rad yrkesområden krävs legitimationer för att man ska ha rätt att utöva sitt yrke. Yrkesområdena återfinns framför allt inom hälso- och sjukvården,¹³³ men det finns även legitimationer för lärare,¹³⁴ veterinärer och djursjukskötare.¹³⁵ För advokater finns som bekant inga legitimationer men dock ett krav på man ska vara ledamot av Advokatsamfundet.¹³⁶ Systemet liknar således det som finns med legitimationer varför jag även kommer att ta upp det nedan.

8.2 Är återkallelser av yrkeslegitimationer av straffrättslig karaktär?

Återkallelser ses inom svensk rätt som en administrativ sanktion. Följaktligen måste även övriga Engel-kriterier undersökas.

I förarbetena till regleringen av hälso- och sjukvården framgår att återkallelser och varningar syftar till att ”skydda patienter mot oskickliga eller på annat sätt olämpliga yrkesutövare”.¹³⁷ Det är således patientsäkerheten samt förtroendet och tilliten för den legitimerade som står i centrum. Hänsyn tas vidare till den tid som förflutit mellan brottet och den tidpunkt då frågan om återkallelse uppkommer. En lång tidsperiod talar för att förtroendet inte påverkas i samma grad, vilket tyder på att syftet med återkallelserna inte är bestraffande.¹³⁸

På samma sätt som inom hälso- och sjukvården är syftet med återkallelser av lärarlegitimationer att ”skydda elever mot oskickliga eller på annat sätt olämpliga yrkesutövare”.¹³⁹ Inte heller i förarbetena till skollagen kan jag hitta något som tyder på att syftet med återkallelserna skulle vara avskräckande eller bestraffande.

I förarbetena till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård anges lagens syfte generellt vara att ”tillgodose djurens behov av en god och säker vård samt att en god djurhälsa

¹³³ Se 4:1 patientsäkerhetslagen.

¹³⁴ Se 2:13 skollagen.

¹³⁵ Se kap. 3 i lag (2009:302) om verksamhet inom djurens sjuk- och hälsovård.

¹³⁶ Se kap. 8 RB.

¹³⁷ Prop. 2009/10:210 s. 110 f.

¹³⁸ Prop. 2009/10:210 s. 112-113.

¹³⁹ Prop. 2010/11:20 s. 58.

uppnås”.¹⁴⁰ I övrigt hittar jag inget i förarbetena som tyder på att syftet skulle vara annat än djurskydd.

I förarbetena till regleringen om advokater har jag visserligen inte hittat några uttalanden om vad syftet med sanktionerna är, men rimligtvis bör syftet inte vara annorlunda avseende advokater jämfört med övriga yrkesgrupper som jag behandlat. En analog tolkning talar alltså för att inte heller uteslutning ur advokatsamfundet kan anses vara av straffrättslig karaktär.

Avgörande för huruvida återkallelser av legitimationer är att anse som en straffrättslig sanktion är vidare om regleringen är generell. Danelius menar t.ex. att läkare och advokater ska anses tillhöra en sådan grupp med särskild ställning som det refereras till i Europadomstolens praxis.¹⁴¹ Warnling-Nerep är eventuellt av annan uppfattning – hon menar att all reglering som görs i lag per automatik är generell. Det ska dock poängteras att hon bara uttalar sig om sanktionsavgifter.¹⁴² Med tanke på att suspension och varning ges som typiska exempel på vad som ska anses utgöra administrativa sanktioner¹⁴³ menar jag att det mest troliga är att återkallelser av legitimationer inte kan anses vara av straffrättslig karaktär. Stöd för detta finns också i en dom från Europadomstolen. I Müller-Hartburg mot Österrike var det fråga om en advokat som ålagts en disciplinär sanktion. Europadomstolen konstaterar i målet att regleringen endast riktar sig till advokater. Vidare konstaterar domstolen att även om de omständigheter som gav upphov till den disciplinära sanktionen också utgjorde brott, så relaterade återkallelsen endast till de felaktigheter som gjorts i tjänsten. Liksom den svenska regleringen syftade den österrikiska till att skydda och upprätthålla allmänhetens förtroende och tillit för professionen. Domstolen säger vidare att även om det rör sig om en allvarlig sanktion, så påverkar den framför allt civila rättigheter i den meningen att kunna utöva sitt yrke.¹⁴⁴

8.3 Rör det sig om samma brott/gärning?

8.3.1 När kan det bli aktuellt med återkallelser av yrkeslegitimationer?

Regleringen av när återkallelser av legitimationer ska göras finns i respektive lag. I bestämmelserna som avser personal på hälso- och sjukvårdsområdet samt lärare framgår uttryckligen att brott kan vara en anledning till att besluta om återkallelse. I patientsäkerhetslagen anges i 8:3 p. 2 att legitimation ska återkallas om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne. På motsvarande sätt regleras i 2:23 st. 2 p. 2

¹⁴⁰ Prop. 2008/09:94 s. 55.

¹⁴¹ Danelius s. 164.

¹⁴² Warnling-Nerep s. 11 och 157.

¹⁴³ Danelius s. 164. Se också Müller-Hartburg mot Österrike p. 47.

¹⁴⁴ Müller-Hartburg mot Österrike p. 44, 45 och 48.

skollagen att en legitimation ska återkallas för lärare eller förskollärare som i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga.

Varken i patientsäkerhetslagen eller i skollagen specificeras vilka brott som avses. Av förarbetena framgår att det inte behöver vara brott som begås i tjänsten. Vidare anges att brott mot liv och hälsa utanför yrkesutövningen kan leda till återkallelse av legitimation.¹⁴⁵

I regleringen som avser veterinärer och djursjukvårdare nämns dock inget om brott uttryckligen. I 6:6 p. 1 lagen om verksamhet inom djurens sjuk- och hälsovård anges att legitimation ska återkallas om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövning av sitt yrke inom djurens hälso- och sjukvård eller på annat sätt visat sig vara uppenbart olämplig att utöva yrket.

I 8:7 RB anges att en advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, ska uteslutas ur advokatsamfundet. Sådana handlingar kan förutom uteslutning också utgöra brott och därmed leda till åtal.

8.3.2 Förhållandet mellan återkallelser av yrkeslegitimationer och brott

Som framgått ovan finns det gärningar som kan leda till både återkallelser av legitimationer samt ansvar för brott. Men då jag menar att återkallelserna inte utgör brottsanklagelser blir det inte fråga om dubbelbestraffning.

8.4 Avslutande kommentar

Eftersom jag inte anser att det är fråga om dubbelbestraffning anser jag inte heller att några förändringar bör göras av aktuella regleringar.

9 Sammanfattande kommentarer/slutsatser

Det senaste årets rättsutveckling avseende dubbelbestraffning måste anses vara av ganska unikt slag. Till att börja med är det ovanligt att HD ändrar sin praxis, vidare är det ovanligt att underrätterna går emot högsta instans i den omfattning som skett. Det är dock inte första gången som Europakonventionen har fått oväntade effekter. Även på andra områden har Sverige fällts där lagstiftaren inte hängt med i svängarna. Flera exempel finns inom förvaltningsprocessrätten, till exempel i fråga om rätten till en muntlig förhandling. Generellt kan man nog säga att lagstiftaren bör ta större hänsyn till Europakonventionen, i vart fall om Sverige ska slippa att fällas i samma utsträckning som tidigare. Även om det kan argumenteras för att lagstiftningen skulle ligga på rätt sida gränsen om vad som är tillåtet kan

¹⁴⁵ Prop. 2009/10:210 s. 211 och prop. 2010/11:20 s. 61-62.

det diskuteras om Sverige bör ha sin reglering i gränslandet. I den mån det inte inkräktar för mycket på andra intressen bör vi se till att vår reglering uppfyller kraven i Europakonventionen och EU-stadgan med viss marginal.

Som framgått av min undersökning menar jag att det förekommer eller finns risk för att det förekommer dubbelbestraffning på flertalet av de områden jag undersökt. Det kan tyckas att jag dragit långtgående slutsatser utifrån plenumavgörandet. Men detta avgörande måste tillmätas mycket stort prejudikatvärde och uttalandena som görs i domen är i många avseenden generella. HD har visserligen inte uttalat sig om annat än skatteområdet, men som framgått ovan tycker jag inte att det finns någon anledning att dra andra slutsatser på andra områden när det gäller frågan om klart stöd. Huruvida det är fråga om en sanktion av straffrättslig karaktär samt om det handlar om samma gärning måste självfallet bedömas för varje enskilt område.

Mot bakgrund av mina slutsatser menar jag att det finns anledning för lagstiftaren att se över aktuell reglering. För att lösa problemet med dubbelbestraffning kan lagstiftaren välja olika lösningar, och samma lösning behöver inte användas för alla områden. I dagsläget hindras en del dubbelbestraffning på miljöområdet av åtalsprövningsreglerna. Det här sättet att lösa dubbelbestraffningsproblematiken kallas i SOU 2013:62 för ett vägvalssystem. Ett annat alternativ, vilket är det som utredningen föreslår för skatte- och tullområdet, är att man lägger över tilläggen i det allmänna förfarandet och att de allmänna domstolarna vid samma tidpunkt således fattar beslut om både tillägg och straff för brott.

Vilken lösning lagstiftaren väljer kan hänga samman med hur allvarlig överträdelsen anses vara. Att flytta över sanktioner som i dagsläget sanktioneras i det förvaltningsrättsliga förfarandet till det allmänna förfarandet innebär en hel del jobb. Det kan också diskuteras om avgörandena kan komma att påverkas negativt i materiellt hänseende. Att flytta över den kompetens som finns i förvaltningsdomstolarna på aktuella områden kan vara svårt då regleringen i vissa fall är komplicerad, kanske framför allt på skatteområdet. För sanktioner som man ser mindre allvarligt på är det därför en enklare lösning att föra in en absolut åtalsprövningsregel.

Lagstiftaren bör dock ta sitt ansvar och utreda hur de ser på frågan om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet. Risken finns annars att HD underkänner dubbla sanktioner även på andra områden än skatteområdet, alternativt att Sverige fälls i Europadomstolen. Oavsett vilket skulle det vara allvarligt och innebära en hel del problem. Konsekvenserna på skatteområdet ser vi nu – en stor mängd domar går igenom och eventuellt kan det bli aktuellt

med skadestånd för de som råkat ut för dubbelbestraffning.¹⁴⁶ Visserligen rör det sig kanske om fler personer på skatteområdet, men varje överträdelse måste ses som allvarlig i sig.

¹⁴⁶ I NJA 2013 s. 746 slog HD fast att skattebrottsdomar kan bli föremål för resning om de utgör en rättighetskränkning.

10 Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1985/86:41 Om tulltillägg

Prop. 1996/97:100 Ett nytt system för skattebetalningar, m.m.

Prop. 2002/03:106 Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.

Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Prop. 2008/09:94 Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Prop. 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn

Prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare

Prop. 2010/11:165 Skatteförfarandet

Statens offentliga utredningar

SOU 2000:26 Körkortsingripanden

SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler

SOU 2013:62 Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet

Litteratur

Danelius, Hans (2012), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. Stockholm: Norstedts Juridik. Upplaga 4.

Sunnqvist, Martin (2013), *Körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning*, InfoTorg Juridik.
<http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/article197809.ece>
(Senast besökt 22 november 2013)

Warnling-Nerep, Wiweka (2010), *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Stockholm: Norstedts juridik. Upplaga 1.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2000 s. 622

NJA 2004 s. 840 I

NJA 2010 s. 168 I och II

NJA 2011 s. 444

NJA 2012 s. 1038

NJA 2013 s. 502

NJA 2013 s. 746

Dom den 18 oktober 2013 i mål T 5180-11

Hovrätterna

Hovrätten för Övre Norrland, dom den 12 juni 2013, mål B 339-12

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 30 september 2013, mål B 1462-13

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 21 november 2013, mål B 3351-13

Tingsrätterna

Helsingborgs tingsrätt, slutligt beslut den 2 december 2013, mål B 5908-13

Helsingborgs tingsrätt, slutligt beslut den 2 december 2013, mål B 5964-13

Regeringsrätten/Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2000 ref. 65

RÅ 2000 ref. 66 I

Dom den 29 oktober 2013 i mål 658--660-13

Europadomstolen

Domar från Europadomstolen

Engel m.fl. mot Nederländerna, no. 5100/71 etc., den 8 juni 1976

Öztürk mot Tyskland, no. 8544/79, den 21 februari 1984

Weber mot Schweiz, no. 11034/84, den 22 maj 1990

Escoubet mot Belgien, no. 26780/95, den 28 oktober 1999

Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige, no. 36985/97, den 23 juli 2002

Janosevic mot Sverige, no. 34619/97, den 23 juli 2002

Ezeh och Connors mot Storbritannien, no. 39665/98 och 40086/98, den 9 oktober 2003

Manasson mot Sverige, no. 41265/98, den 20 juli 2004

Maszni mot Rumänien, no. 59892/00, den 21 september 2006

Zolotukhin mot Ryssland, no. 14939/03, den 10 februari 2009

Ruotsalainen mot Finland, no. 13079/03, den 16 juni 2009

Tsonev mot Bulgarien, no. 2376/03, den 14 januari 2010

Kurdov och Ivanov mot Bulgarien, no. 16137/04, den 31 maj 2011

Margus mot Kroatien, no. 4455/10, den 13 november 2012

Müller-Hartburg mot Österrike, no. 47195/06, den 19 februari 2013

Asadbeyli m.fl. mot Azerbajdzjan, no. 3653/05 etc., den 11 april 2013

Beslut från Europadomstolen

Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, no. 36855/97 och 41731/98, den 14 september 1999

R.T. mot Schweiz, no. 31982/96, den 30 maj 2000

Inocéncio mot Portugal, no. 43862/98, den 11 januari 2001

Rosenquist mot Sverige, no. 60619/00, den 14 september 2004

Nilsson mot Sverige, no. 73661/01, den 13 december 2005

Carlberg mot Sverige, no. 9631/04, den 27 januari 2009

EU-domstolen

Bonda, mål C-489/10, den 5 juni 2012

Åkerberg Fransson, mål C-617/10, den 26 februari 2013

Registrerad på kursen: höstterminen 2013

Omregistrering: ingen

Examinationstillfälle: januari 2014