

Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet  
HRO800 Examensarbetet 30 HP  
Höstterminen 2018  
Författare: Isak Grönlund  
Handledare: Erik Björling  
Examinator: Christina Olsen Lundh

# **Ne bis in idem och svensk miljö rätt – en hållbar utveckling?**

–

**En rättsvetenskaplig studie av det miljö rättsliga sanktionssystemets  
förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet**



**UNIVERSITY OF GOTHENBURG  
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW**

## Förord

Mitt intresse för dubbelbestraffningsförbudet väcktes i viss mån redan under processrätten på termin fyra, men att jag skulle komma att skriva mitt examensarbete på ämnet framstod då som osannolikt. Två år senare, när jag som sista kurs innan examensarbetet läste förvaltningsprocessrätt, stötte jag återigen på förbudet och insåg att det fanns betydligt fler rättsområden där dubbelbestraffning riskerade att uppkomma än bara inom skatterätten, vilket vi huvudsakligen behandlat på termin fyra. Ett av de rättsområdena var miljörätten, vilket, förutom processrätten, var det rättsområde som jag under utbildningens gång funnit intressantast. Ur dessa intressen föddes den uppsats som nu ligger bakom mig, och som avslutar fyra och ett halvt års studier på juristprogrammet.

Med det sagt vill jag även passa på att lägga in en anmärkning om uppsatsens titel. Den är givetvis en passning till det begrepp som återfinns i miljöbalkens portalparagraf, vilka bestämmelserna i balken syftar till att främja. Som kommer gå att läsa i uppsatsen har lagstiftaren genom åren gjort olika ändringar i det miljörättsliga sanktionssystemet för att det i möjligaste mån ska överensstämma med kraven enligt dubbelbestraffningsförbudet. Lagtexten har således utvecklats för att anpassas till förbudet, men har den verkligen utvecklats på ett fullt lämpligt och tillräckligt sätt? Har man åstadkommit ett sanktionssystem som ligger helt i linje med dubbelbestraffningsförbudet, är lagstiftningens utveckling hållbar?

Jag vill passa på att tacka ett flertal personer som stått vid min sida under dessa år. Först och främst vill jag tacka min älskade Hannah, du har varit mitt viktigaste stöd under utbildningen. Jag vill också tacka min mamma som varit ett stort stöd och till väldigt stor hjälp med granskandet av denna uppsats. Jag vill även ägna en tanke åt min pappa som jag önskar hade fått vara med ända in i mål. Även min farmor och farfar förtjänar ett stort tack. Jag vill också rikta ett tack till min gode vän Tobbe som varit såväl ett gott sällskap som god hjälp under studietiden. Sist, men inte minst, vill jag tacka min handledare Erik Björling. Utan hans goda råd och konstruktiva synpunkter hade den uppsats som här följer antagligen blivit något annat.

21 december 2018

## Sammanfattning

Denna uppsats har analyserat det miljörättsliga sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Detta gjordes med en regelorienterad ansats och med Hans Kelsens rena rättslära som teoretisk utgångspunkt. Uppsatsen bygger således på tanken om att juridiken ska vara motsägelsefri, enhetlig och endast bygga på rent juridiska överväganden.

Efter vad som kan liknas vid en abstrakt lagprövning av miljörättens sanktionssystem, så som det kommer till uttryck i miljöbalken, i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet finns det mycket lite, om ens något, som talar för att sanktionssystemet är förenligt med förbudet. Reglerna innebär att det finns risk att en person åläggs att betala miljöstraffavgift och åtalas för något av miljöbrotten för samma överträdelse. Vid en jämförelse med hur dubbelbestraffningsförbudet har utvecklats i Europadomstolens praxis är det tydligt att det finns en teoretisk risk att samma överträdelse prövas i två olika förfaranden, vilka båda är att betrakta som brottmålsrättegångar. Det är därför uppenbart att det finns ett problem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet inbyggt i den nationella miljörättsliga lagstiftningen.

Problemet har dock i praktiken i stort sett undanröjts. Via förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter har regeringen renodlat vilka överträdelser som omfattas av de olika sanktionerna på ett sätt som innebär att det i dagens läge inte finns någon risk att någon faktiskt drabbas av båda sanktionerna. Det tycks helt enkelt inte finnas någon överträdelse som omfattas av båda sanktionerna. I och med avsaknaden av praktisk problematik kommer lagstiftningen inte kunna hanteras, och eventuellt underkännas, i Europadomstolen eller via ett förhandsavgörande från EU-domstolen. På så vis kan man argumentera för att nuvarande system är tillräckligt, det subjekt som förbudet skyddar riskerar inte dubbelstraffas i strid med förbudet.

Trots detta finns det anledning att ifrågasätta nuvarande systems lämplighet. Till att börja med är dubbelbestraffningsförbudet ett absolut förbud, vilket innebär att dubbelstraffning inte under några omständigheter får förekomma. Även en teoretisk risk för dubbelstraffning bör därför undanröjas. Det går även att ur ett regelhierarkiskt perspektiv ifrågasätta lämpligheten i att låta en hierarkiskt sett underordnad förordning lösa problemet i en lag. Dessutom måste det beaktas att en förordning relativt snabbt och enkelt kan ändras på ett sätt som riskerar innebära att samma överträdelse riskerar att omfattas av båda sanktionerna. Renodlingen av sanktionssystemet framstår därför snarare som ett kringgående av problemet än en lösning.

I uppsatsen har även en potentiell förklaring till systemets utformning identifierats. Historiskt går det att se hur lagstiftaren, och i viss mån även rättstillämparen, har framstått som motsträvigt till att låta Europakonventionen få fullt genomslag i Sverige. Samma motsträvighet går i viss mån även att utläsa ur förarbetena till nuvarande miljörättsliga sanktionssystem.

Sammantaget framstår det som angeläget att nuvarande ordning ändras genom någon lagstiftningsåtgärd. En lagstiftningsåtgärd som gör det tydligt att dubbelbestraffningsförbudets absoluta karaktär respekteras i den nationella lagstiftningen, en lagstiftningsåtgärd som innebär att dubbelstraffning förbjuds inom alla områden där sådan riskerar uppkomma i strid med förbudet. Förhoppningsvis kan det leda till ett enhetligt rättssystem där förbud av absolut karaktär fullt ut tillgodoses.

## Förkortningar

BrB	Brottsbalken (SFS)
ET	Europarättslig tidskrift
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
HSAN	Hälso- och Sjukvårdsnämndens ansvarsnämnd
ICCPR	FN:s Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
JT	Juridisk tidskrift
MB	Miljöbalken (SFS)
Miljösanktionsavgiftsförordningen	Förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny Regeringsform
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

## Innehållsförteckning

<b>Kapitel 1</b>	s. 1
1.1 – Inledning	s. 1
1.2 – Syfte och frågeställningar	s. 2
1.3 – Rättsteoretisk utgångspunkt	s. 3
1.4 – Metod	s. 4
1.5 – Material	s. 5
1.6 – Avgränsningar	s. 6
1.7 – Disposition	s. 8
<b>Kapitel 2 – Svensk rätt och Europarätten</b>	s. 10
2.1 – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen	s. 10
2.2 – Europeiska unionen	s. 13
<b>Kapitel 3 – Ne bis in idem, dubbelbestraffningsförbudet</b>	s. 16
3.1 – Dubbelbestraffningsförbudet – en översikt	s. 16
3.1.1 – Var återfinns förbudet?	s. 16
3.1.2 – Vad innebär förbudet?	s. 17
3.2 – Dubbelbestraffningsförbudets tillämpning i praktiken	s. 18
3.2.1 – Allmänt	s. 18
3.2.2 – Vad räknas som brottmålsrättegång i konventionens bemärkelse? Engel med flera mot Nederländerna, Janosevic mot Sverige, Västberga Taxi och Vulic mot Sverige m.fl.	s. 20
3.2.3 – Vad räknas som samma sak, idem, i konventionens bemärkelse? Sergey Zolotukhin mot Ryssland	s. 23
3.2.4 – Vad räknas som dubbla förfaranden, bis, i konventionens bemärkelse? - Sundqvist mot Finland, Lucky Dev mot Sverige, A och B mot Norge m.fl.	s. 24
3.3 – Dubbelbestraffningsförbudet och underkännandet av det skatterättsliga sanktionssystemet	s. 26
3.3.1 – Det skatterättsliga sanktionssystemets (o)förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga - Åkerberg Fransson, Mål C-617/10	s. 26
3.3.2 – Underkännandet av det svenska skatterättsliga sanktionssystemet - NJA 2013 s. 502	s. 30
<b>Kapitel 4 – Miljörättens sanktionssystem</b>	s. 35
4.1 – Miljöbrotten, 29 kap. miljöbalken	s. 35
4.2 – Miljösanktionsavgift, 30 kap. miljöbalken	s. 36
4.3 – Förhållandet mellan 29 respektive 30 kapitlet miljöbalken	s. 37
<b>Kapitel 5 – Dubbelbestraffningsförbudet tillämpat på miljöbalkens sanktionssystem</b>	s. 39
5.1 – Kan frågan om miljörättens sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet redan anses avgjord? - NJA 2004 s. 840 I	s. 39
5.2 – Är miljösanktionsavgiftsförfarandet av straffrättslig karaktär i dubbelbestraffningsförbudets mening? Engel-kriterierna	s. 40
5.3 – Är det samma sak, idem, som prövas enligt bestämmelserna i 29 respektive	

30 kapitlet miljöbalken?	s. 43
5.4 – Innebär ordningen enligt bestämmelserna i 29 respektive 30 kapitlet miljöbalken att det kan uppkomma dubbla förfaranden, bis, avseende samma sak?	s. 44
5.5 – Är det miljörättsliga sanktionssystemet, som det är formulerat i miljöbalken, förenligt med dubbelbestraffningsförbudet på en rättspositivistisk teoretisk nivå?	s. 48
5.6 – Vilka slutsatser kan dras av Åkerberg Fransson-avgörandet och NJA 2013 s. 502 i förhållande till miljörettens sanktionssystem?	s. 50
<b>Kapitel 6 – Miljörettens sanktionssystem, den konventionsrättsliga subsidiaritetsprincipen och principen om EU-rättens företräde</b>	s. 53
6.1 – Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter, Miljöstraffavgiftsförordningen	s. 53
6.2 – Förarbetsuttalanden avseende miljörettens sanktionssystem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet	s. 55
6.3 – Åtalsprövningsregeln och skälighetsregeln	s. 57
6.4 – Är lösningarna på problemet lämpliga?	s. 57
6.5 – Finns det lämpligare lösningar? – Några <i>de lege ferenda</i> -resonemang	s. 60
<b>Kapitel 7 – Det miljörättsliga sanktionssystemet betraktat med en sociolegal förklaringsmodell</b>	s. 61
7.1 – Europakonventionens genomslag i svensk rätt - en historisk tillbakablick och möjlig förklaringsmodell	s. 61
7.2 – Förklaringsmodellen applicerad på lagstiftningen och bakomliggande ställningstaganden	s. 67
<b>Kapitel 8 – Slutsatser</b>	s. 69
<b>Källförteckning</b>	s. 72
<b>Avgörandeförteckning</b>	s. 76

# Kapitel 1

## 1.1 Inledning

Dubbelbestraffningsförbudet, *ne bis in idem* (latin för: icke i två gånger samma sak), är en inom processrätten grundläggande princip, som innebär att en person inte ska prövas två gånger för samma gärning. Förbudet återfinns i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Under de senaste decennierna har dubbelbestraffningsförbudet varit en ständigt återkommande fråga i den svenska juridiska debatten; inte minst på grund av att Sverige relativt ofta återfunnits i Europadomstolen som ett resultat av det svenska sanktionssystemet inom skatterätten.<sup>1</sup> Den svenska lagstiftningen gav möjlighet att ålägga såväl skattetillägg som att döma en gärningsman till skattebrott i två separata processer. Den återkommande frågan var då huruvida en person som ålades att betala skattetillägg och dömdes till skattebrott för samma oriktiga uppgift i deklARATIONEN, hade dömts två gånger för samma sak eller inte? Innebar *de två separata förfarandena att samma sak* hanterades i två olika *brottmålsprocesser*? Frågan var således huruvida det svenska sanktionssystemet inom skatterätten stred mot dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen eller inte.

Frågan har för svensk del varit dominerande inom framförallt skatterätten, åtminstone sett till antalet rättsfall<sup>2</sup> och omfattningen av den juridiska debatten.<sup>3</sup> Inom skatterättens område får frågan om genomförandet av det svenska systemets förenlighet med Europarätten anses vara besvarad, och nuvarande system ser ut att ligga i linje med förbudet.<sup>4</sup> Det finns dock en risk för att liknande situationer uppstår även inom flertalet andra rättsområden där såväl straffrättsligt ansvar som administrativa påföljder förekommer.<sup>5</sup> Inom miljöretten ger reglerna i Miljöbalken (1998:808), MB, möjlighet att döma en person till straffrättsligt ansvar i form av något av miljöbrotten i 29 kap. MB, såväl som till en administrativ påföljd i form av miljöstraffavgift enligt 30 kap. MB. Frågan som infinner sig är om detta system, och den lagstiftning som ligger till grund för detta, är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen?

Den problematik, i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet, som via systematiken kan uppstå har dels hanterats genom åtalsprövningsregler, skälighetsbedömningar och dels genom Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter. I förordningen har regeringen på ett mer eller mindre heltäckande sätt, sett till att en dubbelbestraffning för samma överträdelse, som kan uppstå med grund i den ovan hänvisade lagtexten, i princip inte kan uppstå i praktiken. Överträdelserna i

<sup>1</sup> Se exempelvis: Case of Rosenquist v. Sverige, Application no. 60619/00, 14 september 2004 och Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden, Application no. 36985/97, 23 July 2002

<sup>2</sup> Se exempelvis: Case of Rosenquist v. Sverige, Application no. 60619/00, 14 september 2004, Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden, Application no. 36985/97, 23 July 2002, NJA 2004 s. 510, NJA 2013 s. 502 och Mål C-617/10: Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson. Domstolens dom (stora avdelningen) den 26 februari 2013.

<sup>3</sup> Se exempelvis: Cameron, Iain, Skattetilläggen och Europakonventionen, Svensk Juristtidning 2001, Munck, Johan, Skattetillägg och Dubbelbestraffning, Svensk Juristtidning 2010 och Gulliksson, Magnus, Klart till halvklart – om *ne bis in idem* och skattetilläggen, Svensk Juristtidning 2013

<sup>4</sup> Ett förfarande som nu har förändrats för att vara förenligt med dubbelbestraffningsförbudet, se Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, särskilt 4–8 §§.

<sup>5</sup> Se exempelvis: Körkortsåterkallelse enligt 5 kap. Körkortslagen (1998:488) jämte något av trafikbrotten enligt Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Återkallad läkarlicens från Hälso- och Sjukvårdsnämndens ansvarsnämnd (HSAN) jämte exempelvis mordbrand enligt 13 kap. 1§ Brottsbalken (1962:700). Se: <http://www.lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2014/02/Brottslighet-vanlig-orsak-till-aterkallad-legitimation/>

miljöbalkens brottskatalog är i nuläget inte sådana överträdelser som även omfattas av miljöstraffningsinstitutet enligt förordningen. Uppsatsen kommer därför att hantera frågan med en regelorienterad ansats snarare än i förhållande till konkreta fall. Uppsatsen kommer således huvudsakligen fokusera på om systematiken enligt lagtexten är förenlig med dubbelstraffningsförbudet. Det är inte minst intressant med tanke på att det framförallt är förordningen som föranlett den praktiska lösningen, en sådan kan ändras tämligen enkelt jämfört med en lag varför den praktiska problematiken i teorin snabbt kan uppkomma igen.

Som nämnts har frågan om det svenska skatterättsliga systemets förenlighet med Europakonventionen fått svar genom en serie rättsfall från Europadomstolen och Högsta domstolen, men även från EU-domstolen. Svar som föranleder diverse frågor i förhållande till det miljöstraffningsliga sanktionssystemet. Finns det anledning att applicera prejudikaten från dessa domar även på miljöbrott och miljöstraffningsavgift? Är rådande system inom miljöstraffningen förenligt med dubbelstraffningsförbudet på ett sätt som fortsatt bör gälla? Är rådande system lämpligt? Är det i så fall rimligt att olika logiker gäller inom olika rättsområden med liknande sanktionssystem?

Denna uppsats utgår från en föreställning om en systematisk, enhetlig, koherent och förutsägbar juridik, inte minst i förhållande till områden med beröringspunkter med mänskliga rättigheter.<sup>6</sup> Med detta som utgångspunkt avser denna uppsats att behandla lagstiftningen avseende det miljöstraffningsliga sanktionssystemets förenlighet med principen om *ne bis in idem*.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att, med en huvudsakligen regelorienterad ansats, analysera det miljöstraffningsliga sanktionssystemets, enligt bestämmelserna i miljöbalken, förenlighet med dubbelstraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Med ett, på detta sätt, öppet formulerat syfte öppnar sig flera underfrågor som måste behandlas för att kunna uppnå det övergripande syftet. För att kunna uppnå syftet måste det inledningsvis utredas hur dubbelstraffningsförbudet är uppbyggt, hur förbudet har tillämpats i praktiken samt vilken ställning förbudet har i svensk rätt idag. Ett sådant underlag behövs för att därefter kunna utreda hur dubbelstraffningsförbudet ska tillämpas i förhållande till det miljöstraffningsliga sanktionssystemet enligt dess utformning i miljöbalken. En välgjord och utförlig sådan utredning tycks varken ha gjorts i doktrin, förarbeten eller praxis, varför det finns anledning att på ett grundligt och detaljerat sätt genomföra en sådan.<sup>7</sup> Syftet öppnar också upp för att diskutera hur lagstiftaren löst lagtextens

<sup>6</sup> En föreställning om juridiken som inte minst även Aleksander Peczenik förefaller förespråka. Han går till och med så långt som att påstå att det är rättsvetenskapsmannens uppgift att tolka rättsreglerna så att de bildar ett enda rättssystem. ”Om någon inte utgår från rättssystemets enhet, må han vara en förtjänstfull rättssociolog, politisk debattör, samhällskritiker m.m., men inte någon rättsvetenskapsman i klassisk mening. Den sistnämndas samhälleliga roll är nämligen att tolka rättsreglerna på så sätt att de bildar ett enda rättssystem” Peczenik, Aleksander, Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, 1. uppl., Fritzes förlag, Stockholm, 1995, s. 278

<sup>7</sup> Det som finns inom rättsvetenskaplig forskning och i förarbeten är i stället mer generella uttalanden om det antagligen finns en kollision mellan det miljöstraffningsliga sanktionssystemet och dubbelstraffningsförbudet, utan att någon direkt tillämpning av förbudets komponenter har företagits vilket har resulterat i mer övergripande utredningar. Se exempelvis Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter: särskilt i näringsverksamhet, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010, s. 166ff., Träskman, Per Ole, Miljöstraffningen: miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010, s. 72f., Bernitz, Ulf. The Åkerberg Fransson Case. Nergelius, Joakim & Kristoffersson, Eleonor, Human rights in contemporary European law, 1 uppl., Hart Publishing, Oxford, 2015, s. 207f., SOU 2017:63 Miljöutredning och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet s.



eventuella problem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet samt lämpligheten i denna lösning. Likaså ger syftet anledning att behandla de bakomliggande ställningstaganden och överväganden som ligger bakom konstruktionen av den eventuella lösningen. Syftet öppnar även upp för att i slutskedet av uppsatsen diskutera lagstiftningstekniken avseende sanktionssystemet och de ställningstaganden som ligger bakom detta system, ur ett sociolegalt perspektiv. Det sociolegala perspektivet är baserat på en historiskt sett svensk skepticism mot att ge Europakonventionen fullt genomslag. Frågan får sägas vara något mindre regelorienterad än uppsatsens övriga delar.

Med detta övergripande syfte som utgångspunkt ämnar uppsatsen att besvara följande frågeställningar:

*I vilken mån är det nuvarande miljörättsliga sanktionssystemet förenligt med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga när lagtexten gör det möjligt att åläggas såväl miljöstraffavgift som dömas för miljöbrott för samma gärning?*

*I den mån nuvarande sanktionssystem skulle visa sig oförenligt med dubbelbestraffningsförbudet infinner sig frågan i vilken mån nuvarande system kan anses vara lämpligt och om detta system kan förklaras med en historisk svensk skepticism mot att ge Europakonventionen fullt genomslag?*

### 1.3 Rättsteoretisk utgångspunkt

Med hänsyn till hur syfte och frågeställning formulerades vill jag i sammanhanget uppmärksamma läsaren om att uppsatsen avser att besvara syftet på en rättspositivistiskt teoretisk nivå. Jag kommer därför inte utgå från några konkreta fall eller någon praktisk problematik utan kommer huvudsakligen hantera själva den miljörättsliga sanktionslagstiftningens förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Detta görs med utgångspunkt i en föreställning om en systematisk, enhetlig, koherent och förutsägbar juridik. Utgångspunkten påminner således om Hans Kelsens, rättsfilosof och professor vid University of California Berkeley, *rena rättslära* på så vis att jag utgår från att juridiken är, eller åtminstone bör vara, *ren* och på så vis fri från andra överväganden än rent juridiska.<sup>8</sup> Dessa juridiska överväganden bygger delvis i sin tur på att den hierarkiska inbördes ordningen mellan rättsnormerna upprätthålls, där en underordnad norm ärver sin giltighet från en överordnad sådan.<sup>9</sup> Detta ska i Kelsens mening medföra att det inom en rättsordning inte finns konflikter ”som upphäver detta normsystems enhet genom att göra det omöjligt att beskriva detta system med rättssatser som inte strider mot varandra.” – juridiken ska alltså vara motsägelsefri och enhetlig.<sup>10</sup> Utgångspunkten för uppsatsen är således att för rättsområdet relevanta normer bör vara motsägelsefria och bidra till ett enhetligt rättssystem. Att gå in närmre på Kelsens teori och betydelse för genomförandet av den juridiska forskningen torde kunna bli en uppsats för sig varför

115, Prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. s. 44f. Frågan har visserligen även utretts på något ett mer detaljerat sätt av referenten i NJA 2004 s. 840, resonemangen därifrån får dock sägas utdaterade på grund av senare praxis (se avsnitt 5.1) varför en ny detaljerad utredning fortfarande behöver göras.

<sup>8</sup> Se Kelsen, Hans, *Den rena rättsläran*, 2 uppl. Thales, Stockholm, 2008, s. 17

<sup>9</sup> Jfr Kelsen, 2008, s. 227ff. Resonemangent härled slutligen till den s.k. grundnormen. Att gå in på detta mer i detalj ligger utanför uppsatsens ram och kommer därför inte beskrivas mer ingående än såhär. Det sagda torde vara tillräckligt för att förstå den utgångspunkt som uppsatsen huvudsakligen har.

<sup>10</sup> Se Kelsen, 2008, s. 311

en sådan utredning lämnas därhän.

Med detta sagt, är uppsatsens ansats, med professor vid Lunds universitet Peter Westbergs ord, huvudsakligen *regelorienterad* på så vis att den dekonstruerar och analyserar det miljörättsliga sanktionssystemets regelkomplex och dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.<sup>11</sup> Med denna ansats är det således huvudsakligen spörsmål avseende reglernas tekniska innebörd som kommer hanteras.<sup>12</sup> Denna ansats kan kontrasteras till den problem- eller intresseorienterade ansatsen, vilken *inte* genomsyrar denna uppsats, vilken i stället utgår från ”faktiska företeelser i vårt rättsliv” och således är mer inriktad på den empiriska sidan av juridiken.<sup>13</sup> Ett visst avsteg från den regelorienterade ansatsen görs dock i uppsatsens sjunde kapitel vilket snarare behandlar frågan om vad nuvarande, problematiska, ordning kan tänkas bottna i.<sup>14</sup>

## 1.4 Metod

Eftersom uppsatsen huvudsakligen syftar till att utreda *de lege lata*, gällande rätt, och dess förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga har jag i dessa delar använt mig av rättsdogmatisk metod.

Metoden har presenterats, diskuterats och analyserats i den juridiska doktrinen under en väldigt lång tid utan att det tycks finnas någon klar definition av vad den innebär. Huvuddragen, vilka återkommer i flera olika författares presentation av metoden, är dock följande. Till att börja med framstår det som att konsensus råder om att den kan användas för att beskriva, tolka och systematisera gällande rätt,<sup>15</sup> helst ska det göras på ett sammanhängande och etiskt godtagbart vis, åtminstone enligt Aleksander Peczenik, professor i allmän rättslära vid Lunds universitet.<sup>16</sup> Detta ska i sin tur göras utifrån auktoritativa rättskällor med vilket man torde mena rättskällehierarkin enligt dess vedertagna ordning; det vill säga lag, förarbeten, praxis och doktrin.<sup>17</sup> Detta innebär att uppsatsen i den utredande delen har ett internt rättsligt, eller systemimmanent om man så vill, perspektiv.<sup>18</sup> På detta sätt kan metoden beskrivas som domarlik då användaren av metoden torde gå till väga på samma sätt som en domare för att ta reda på vad gällande rätt är.<sup>19</sup> Claes Sandgren, professor i civilrätt, menar dock att en rättsvetare rör sig "på ett mer abstrakt plan" än domaren, som snarare är intresserad av ett konkret problem, varför rättsvetarens rättsdogmatik kan ge svar av mer ”generell räckvidd”.<sup>20</sup> Oavsett detta, tycks systematiserandet av rätten och det systeminterna perspektivet vara gemensamma nämnare för de olika beskrivningarna av rättsdogmatiken.

<sup>11</sup> Jfr Westberg, Peter. Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats - en idé om rättsvetenskaplig öppenhet, Heuman, Lars, Festskrift till Per Olof Bolding, 1 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 1992, s. 424f. För en mer utförlig beskrivning av den regelorienterade ansatsens innebörd och bärande idéer kan sidorna 427 - 436 i nyss nämnda festskrift begrundas.

<sup>12</sup> Jfr Westberg, 1992, s. 428

<sup>13</sup> Jfr Westberg, 1992, s. 425f. och 437. För en mer utförlig beskrivning av den problem- och intresseorienterade ansatsens innebörd och bärande idéer kan sidorna 436 - 444 begrundas.

<sup>14</sup> Jfr Westberg, 1992, s. 428

<sup>15</sup> Jfr Olsen, Lena, Rättsvetenskapliga Perspektiv, Svensk Juristtidning 2004, s. 121f. och Se Peczenik, 1995, s. 314

<sup>16</sup> Se Peczenik, 1995, s. 314

<sup>17</sup> Jfr Olsen, SvJT 2004, s. 118f. och Sandgren, Claes, Är rättsdogmatiken dogmatisk?, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2005, s. 649

<sup>18</sup> Jfr Sandgren, 2005, s. 649

<sup>19</sup> Jfr Olsen, SvJT 2004, s. 111f., Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015, s. 43 och Peczenik, 1995, s. 314

<sup>20</sup> Se Sandgren, 2015, s. 43

Som nyss nämndes har även min avsikt varit att utreda gällande rätt och dess förenlighet med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. I detta har såväl systematisering som tolkning ingått. Att uppsatsen fokuserat på regelkomplex snarare än konkreta problem gör förhoppningsvis att slutsatserna kan ha mer generell räckvidd på ett sådant sätt som Sandgren beskriver att den rättsvetenskapliga rättsdogmatiken har. Miljöbalkens lagtext avseende miljörettens sanktionssystem har givetvis varit utgångspunkten, men eftersom den givit föga vägledning för att uppnå uppsatsens syfte har jag behövt vända mig till andra rättskällor, där framförallt praxis varit till stor hjälp. Praxis har dock inte varit fullt tillräckligt utan jag har även fått vända mig såväl uppåt som nedåt i rättskällehierarkin, det vill säga till såväl förarbeten som doktrin. Alla rättskällorna ligger dock inom den vedertagna rättskällehierarkin för en rättsdogmatiker.

Eftersom utvecklingen av dubbelbestraffningsförbudet i svensk rätt huvudsakligen har sin grund i praxis från framförallt Europadomstolen, men även från EU-domstolen, har jag behövt analysera och referera sådan praxis och även sådana principer som förekommer i Europarätten. Avseende de delar som hanterar detta får jag därför sägas ha använt mig av vad som kan beskrivas som en Europarättslig metod. I den Europarättsliga metoden är praxis och principer av större vikt som rättskällor än exempelvis förarbeten till Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga eftersom dessa instrument är tänkta att vara dynamiska och således utvecklas över tid, i takt med samhällsförändringar.<sup>21</sup>

Den övervägande delen av uppsatsen har, med tanke på hur den i enlighet med syftet avser att systematisera, dekonstruera och analysera gällande rätt och dess förenlighet med de överordnade rättssystem Sverige är en del av, därför genomförts med en rättsdogmatisk metod så som den redogjorts för ovan. Det gjordes dock även med inslag av Europarättslig metod.

I uppsatsens senare del, kapitel sex och sju, vilken hanterar och analyserar lagstiftarens ställningstaganden, överväganden och lagstiftningsteknik i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet, har en rent rättsdogmatisk metod varit mindre lämplig. Avsnitten handlar något mindre om att *utreda* gällande rätt och mer om att analysera och diskutera gällande rätts lämplighet och i viss mån kritisera de överväganden som ligger bakom gällande rätt. Metoden jag använt mig av i dessa delar är därför snarare rättsanalytisk än rättsdogmatisk.<sup>22</sup> I det sjunde kapitlet har jag dessutom konstruerat och tagit hjälp av vad som kan beskrivas som en sociolegal förklaringsmodell. Förklaringsmodellen bygger på en för svensk del historiskt sett tydlig skepticism mot Europakonventionen och Europadomstolen. Modellen har använts för att diskutera lagstiftningstekniken och förarbetsuttalanden avseende det miljörättsliga sanktionssystemets förhållande till dubbelbestraffningsförbudet och för att undersöka om det möjligtvis bottnar i sagda skepticism.

## 1.5 Material

En relativt stor del av uppsatsens inledande delar består av rättsfall och analyser av dessa. Avseende den praxis som behandlas har även diverse rättsvetenskapliga artiklar använts till hjälp för analysen av dess rättsliga följder. Resonemang om valet av presenterade rättsfall har hanterats

<sup>21</sup> Jfr Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018 s. 55

<sup>22</sup> Jfr Sandgren, 2015, s. 46

löpande i texten men bör för det mesta framstå som relativt självförklarande.

I förhållande till uppsatsens huvudsakliga diskussion, huruvida det miljörättsliga sanktionssystemet som det ser ut idag är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet, är materialet begränsat. Ämnet har visserligen belysts något i den juridiska doktrinen men någon vidare diskussion eller utredning har inte förekommit. Materialet har därför mest kunnat användas som stöd för mina slutsatser snarare än till hjälp för analysen som sådan, vilken av denna anledning har varit relativt fristående från doktrin. I stället har analysen förankrats i framförallt praxis och offentliga tryck men även i uttalanden om konstruktionsmässigt närliggande sanktionssystem, såsom skatterättens, som i någon mån har gått att applicera analogt. Denna analoga applicering har gjorts med försiktighet men har ändå kunnat bidra till en mer djupgående analys.

Många av de artiklar som jag i uppsatsen har använt mig av, till såväl rena källor som till stöd för mina resonemang är författade av Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms Universitet. Bernitz är en av de författare som både skrivit mest och längst inom för uppsatsen relevanta rättsområden. Därmed kan man med viss rätt hävda att Bernitz får sägas vara en auktoritet på området, varför det blir naturligt att hans namn återkommer vid många tillfällen och att jag förlitar mig på många av hans skrivelser. Visserligen är många artiklar som han har författat uppenbart kritiska till hur Sverige har hanterat Europarätten, vilket dock enligt min mening kan sägas vara en i många fall rimlig kritik, varför flera av hans resonemang har hanterats på ett relativt okritiskt sätt. Detta kan givetvis betraktas som en svaghet avseende min hantering av hans uttalanden, men med tanke på hur välförankrad denna kritik i det stora hela trots allt är, menar jag att en rimlig avvägning ändå har gjorts. En ytterligare risk med att förlita sig mycket på en författare är givetvis också att bilden som målas upp riskerar att vara ensidig. Att så inte är fallet här bör framgå av det följande, med tanke på att fler författare förekommit och i någon mån har hanterat samma problematik, vilket förankrat det presenterade ytterligare. Skulle det ändå uppfattas så, kan det delvis förklaras med att det inte är allt för många auktoritativa författare som har hanterat de aktuella frågorna med ett perspektiv som är relevant för denna uppsats.

I övrigt har jag använt mig av för rättsdogmatiken sedvanliga rättskällor på ett sätt som stämmer överens med denna metod. Lagtexten har således varit uppsatsens huvudsakliga fokus men då den i sig givit föga vägledning för att uppnå syftet har jag fått röra mig nedåt i rättskällehierarkin varför såväl förarbeten och praxis som doktrin har spelat en stor roll för att nå mina slutsatser. Likaså upplever jag att arbetet med dessa rättskällor gjorts i enlighet med hur Sandgren beskrivit att en rättsdogmatiker ska arbeta, ”[a]ll argumentation måste således värderas med hänsyn tagen till såväl den sakliga tyngden hos de framförda argumenten som *den formella auktoriteten* [min kursivering] hos den som framför argumenten.”<sup>23</sup>

## 1.6 Avgränsning

Förutom de, som ovan nämnts, närmast nödvändiga hänvisningarna till hur dubbelbestraffningsförbudet har hanterats i förhållande till skatterättens sanktionssystem på såväl svensk som internationell nivå, har bara miljörättens sanktionssystem hanteras i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet inom ramen för denna uppsats. Alla andra potentiella *ne bis in idem*-

---

<sup>23</sup> Sandgren, 2005, s. 654

situationer har därmed lämnats utanför. Valet av denna avgränsning kan delvis förklaras med det miljörättsliga sanktionssystemets likhet med det skatterättsliga. Miljörättens två sanktionstyper är sannolikt de som är mest jämförbara med de sanktionstyper som återfinns i skatterätten. Systematiken från den praxis som finns från skatterätten är på så vis lättare att applicera och analysera i förhållande till miljörätten. Miljösanktionsavgiften får sägas, även utan närmare utredning, ligga närmre skattetilägget både i utformning och syfte än vad andra administrativa påföljder gör, såsom exempelvis en körkortsåterkallelse.

Vidare har huvudsakligen sådan praxis som har direkt koppling till svensk rätt hanterats. Detta eftersom eventuella utländska rättsordningar som hanterats i Europadomstolens praxis inte nödvändigtvis är jämförbara med den svenska rättsordningen. Att dra några säkra eller tydliga slutsatser av sådan praxis i förhållande till det svenska miljörättsliga sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet skulle sannolikt medföra vissa svårigheter. Detta innebär dock inte att mer allmängiltiga prejudikat från sådana avgöranden, utan direkt koppling till vissa sakomständigheter i det enskilda fallet, har hanterats då detta är nödvändigt för att besvara uppsatsens syfte.<sup>24</sup> I de fallen domskälen från Europadomstolspraxis har hänvisningar till liknande fall från andra europeiska rättsordningar får sambandet med den utländska rättsordningens system redan anses utrett. Praxis med sådana hänvisningar faller i sådana fall utanför nämnda avgränsning.

Dubbelbestraffningsförbudet återfinns, vilket beskrivs mer ingående i uppsatsens bakgrund, i såväl Europakonventionen som i EU:s rättighetsstadga.<sup>25</sup> Förbudet i Europakonventionen omfattar dock betydligt fler situationer än förbudet i EU:s rättighetsstadga, i vilken det återfinns ett krav på att EU-rätt ska tillämpas för att den ska vara tillämplig. Det är därför huvudsakligen praxis från Europadomstolen som har behandlats snarare än praxis från EU-domstolen. Den praxis som härstammar från Europadomstolen besvarar som bekant även sakfrågan i det enskilda fallet, varför den även ger mer vägledning för hur förbudet kan tolkas i förhållande till de faktiska omständigheterna. Detta innebär dock inte att EU:s dubbelbestraffningsförbud har lämnats utanför uppsatsen i sin helhet utan bara att det i många delar kommer stå något i bakgrunden. Denna avgränsning är i sig inte särskilt problematisk, eftersom förbudet i EU:s rättighetsstadga ändå är tänkt att ha samma innebörd som förbudet i Europakonventionen.<sup>26</sup> Dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen har därför givits en proportionerligt sett större roll i uppsatsen än EU:s rättighetsstadga. Att så är fallet är alltså ingen slump. I vissa delar är dock EU:s rättighetsstadga av större vikt än Europakonventionen, se bland annat i förhållande till diskussionen om Åkerberg Fransson-avgörandets räckvidd, varför stadgan trots detta spelat stora roll för uppsatsen.

Det hade också varit möjligt att utreda dubbelbestraffningsförbudets komponenter mer ingående och i det läget uppmärksamma sådan praxis som, av olika anledningar, inte är direkt nödvändig för

<sup>24</sup> Se exempelvis det närmast banbrytande rättsfallet *Zolotukhin mot Ryssland* (se avsnitt 3.2.3), ett rättsfall som på sätt och vis kom att förändra genomförandet av det svenska skatterättsliga sanktionssystemet i grunden. Det är således mer eller mindre omöjligt att bortse från ett sådant rättsfall i en uppsats vilken behandlar ett nationellt sanktionssystem (o)förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Likaså är det svårt att bortse från *Engel med flera mot Nederländerna* (se avsnitt 3.2.2), ett rättsfall som kommit att bli vägledande för bedömningen av vad som anses vara en anklagelse om brott och i förlängningen en brottmålsrättegång i förbudets bemärkelse.

<sup>25</sup> Det ska också nämnas att dubbelbestraffningsförbudet även återfinns i artikel 14.7 i FN:s Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) samt i artikel 54 Schengenavtalet. Jag har dock, på grund av deras rättsliga status i svensk rätt, valt att fokusera på förbudet så som det kommer till uttryck i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Detta eftersom jag inte ämnar göra någon fullständig internationellrättslig utredning.

<sup>26</sup> Europeiska Unionens officiella tidning 2007/C 303/02, den 14 december 2007

att uppnå uppsatsens syfte. En sådan utredning hade dock legat utanför denna uppsats ramar eftersom det hade riskerat bli en uppsats om dubbelbestraffningsförbudet *per se*, snarare än i förhållande till det miljörättsliga sanktionssystemet. Den praxis som redovisats är sådan som jag bedömt lämplig för att förstå dubbelbestraffningsförbudets innebörd på ett sätt som gör det möjligt att uppnå uppsatsens syfte utan att det blir en uppsats som mestadels behandlar förbudet som sådant.

I uppsatsens sjunde kapitel återfinns en sociolegal förklaringsmodell vilken får sägas innehålla kritik mot den historiskt sett ringa genomslagskraften som Europakonventionen har haft i Sverige. Det hade givetvis funnits möjlighet att analysera såväl bakgrunden till som följderna av detta ytterligare, vilket dock ligger utanför uppsatsens syfte. I stället används det presenterade som en förklaringsmodell utifrån vilken jag diskuterar lagstiftningstekniken och förarbetsuttalanden avseende den miljörättsliga sanktionslagstiftningen. Att avsnittet ändå ges såpass mycket plats motiveras med att det är viktigt att modellen förankras på ett grundligt sätt eftersom det trots allt skulle kunna ses som en relativt djärv ståndpunkt i förhållande till dagens lagstiftning.

## 1.7 Disposition

Till att börja med vill jag uppmärksamma läsaren på att dispositionen har ändrats en hel del under arbetets gång. Ingen disposition har framstått som riktigt naturlig, utan det har funnits för- och nackdelar med alla dispositioner jag har testat. Uppsatsens slutliga disposition framstår dock, efter vissa överväganden, som den mest naturliga även om den får sägas ha vissa brister.

Bortsett från det inledande kapitlet inleds uppsatsen i det *andra* kapitlet med att beskriva vilken ställning Europarätten har i förhållande till svensk rätt. Eftersom dubbelbestraffningsförbudet återfinns i såväl Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga framstår det som mest pedagogiskt att först beskriva hur och varför Sverige är bundet till förbudet så som det kommer till uttryck där. I kapitlet hanteras även frågor om principer och rättskällor av relevans för tillämpningen av dubbelbestraffningsförbudet så som det kommer till uttryck i Europarätten.

Uppsatsens *tredje* kapitel inleds med en översiktlig beskrivning av vad dubbelbestraffningsförbudet är, vilka komponenter som förbudet är uppbyggt kring, samt vad det har för rättsligt stöd. Därefter följer en relativt omfattande genomgång av hur förbudets komponenter har tillämpats av Europadomstolen i praktiken, vilken är tänkt att ligga till grund för utredningen av det miljörättsliga sanktionssystemets förenlighet med förbudet. I det tredje avsnittet i kapitlet hanteras det EU-domstolsavgörande samt det Högsta domstolsavgörande som låg till grund för underkännandet av det skatterättsliga sanktionssystemet. Därefter följer en diskussion om avgörandenas räckvidd och relevans för miljörätten. Det kan upplevas som att det i kapitlet finns ett visst dispositionsproblem eftersom miljöbalkens sanktionssystem ännu inte har behandlats mer än ytterst översiktligt. Detta har dock i någon mån avhjälpits genom löpande förklaringar då det bedömts behövas.<sup>27</sup>

Det miljörättsliga sanktionssystemet och dess två sanktionstyper presenteras sedermera i uppsatsens *fjärde* kapitel. Likaså presenteras även bestämmelserna som reglerar förhållandet mellan de två

---

<sup>27</sup> Att redogöra för hur det miljörättsliga sanktionssystemet ser ut och fungerar innan jag går igenom dubbelbestraffningsförbudet framstår dock som en än mindre passande ordning med tanke på att dubbelbestraffningsförbudet på sätt och vis är det mest centrala för uppsatsen. Att dela upp systematiseringen av förbudet i olika kapitel framstår därför som mindre passande.

sanktionerna, vilka senare är det huvudsakliga analys- och diskussionsföremålet i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet.

Dubbelbestraffningsförbudet så som dess komponenter har tillämpats i Europadomstolens praxis tillämpas i det *femte* kapitlet på miljörettens sanktionssystem. Kapitlets inledande avsnitt har därför karaktären av en abstrakt lagprövning. Därpå följer en redogörelse av doktrin- och förarbetsstöd för mina slutsatser. Kapitlet avslutas med att återigen uppmärksamma det EU-domstolsavgörande och det HD-avgörande som underkände skatterättens sanktionssystem samt en diskussion om huruvida dessa kan utgöra stöd för att även underkänna miljörettens sanktionssystem på en abstrakt nivå.

I ett *sjätte* kapitel redogörs inledningsvis för hur den svenske lagstiftaren har löst det problem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet som det miljörettsliga sanktionssystemet innebär. Likaså presenteras de överväganden och ställningstaganden som ligger bakom lösningen. Därpå följer en diskussion om lämpligheten i denna lösning. Detta med utgångspunkt i att lösningen sannolikt är tillräcklig enligt de ansvar som följer för Sverige av den konventionsrättsliga subsidiaritetsprincipen och principen om EU-rättens företräde. Nuvarande system torde inte kunna underkännas med hänsyn till de av lagstiftaren valda lösningarna. I ett sista avsnitt i kapitlet presenteras även två de lege ferenda-resonemang innehållande förslag på hur problemet lämpligen hade kunnat lösas. Kapitlet får, förutom det sista avsnittets rättspolitiska karaktär, sammantaget sägas vara något mer rättsanalytiskt än rättsdogmatiskt.

I uppsatsens *sjunde* kapitel lyfter jag blicken något ytterligare från det rent rättsdogmatiska och antar en än mer rättsanalytisk ansats. Här presenteras nämligen en sociolegal förklaringsmodell som bygger på en tanke om att rättighetskyddet, enligt Europakonventionen, historiskt sett haft ett relativt litet genomslag i svensk rätt. Förklaringsmodellen appliceras därefter på nuvarande lagstiftning och de ställningstaganden som återfinns i förarbetena.

Avslutningsvis återfinns i det *åttonde* kapitlet mina slutsatser, vilka givetvis bygger på det som presenterats i ovan presenterade kapitel.

## Kapitel 2 – Svensk rätt och Europarätten

Inom den juridiska doktrinen förekommer det inte sällan att författare skiljer på inhemsk rätt och Europarätt, det vill säga EU-rätt och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Att på detta sätt hantera den inhemska rätten och Europarätten som två helt parallella rättsordningar ter sig inte helt lämpligt med tanke på hur relationen dem emellan egentligen ser ut.<sup>28</sup> Europarätten kan nämligen ses som överordnad svensk rätt eftersom den generellt sett ska ges företräde framför nationell rätt vid en normkonflikt mellan dessa.<sup>29</sup> Det sagda är viktigt att ha med sig av systematikkäl för att förstå vilken inverkan dubbelbestraffningsförbudet, vars huvudsakliga rättskällestödd återfinns inom de två delarna av Europarätten, har eller åtminstone bör ha på svensk rätt.<sup>30</sup>

Hur detta företräde kommer till uttryck, hur starkt företrädet faktiskt är och vad det innebär i förhållande till de olika delarna av Europarätten samt vilka principer, tolkningsmetoder och rättskällor som präglar de olika delarna av Europarätten kommer behandlas i det följande. Avsnittet har till avsikt att vara en bakgrund för det som följer senare i uppsatsen varför det följande kommer hållas på en någorlunda översiktlig nivå. Att gå djupare in på den inhemska rättens relation till Europarätten torde kunna vara en uppsats i sig.

### 2.1 – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen

Till skillnad från många andra internationella konventioner får Europakonventionen sägas ha en något speciell status i svensk rätt. Förutom att Sverige är folkrättsligt bunden av Europakonventionen gäller den även som lag i Sverige genom Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom 2 kap. 19 § Kungörelse (1974:152) om beslutad ny Regeringsform, RF, har Europakonventionen dessutom givits en, vad Bernitz beskriver som, halvkonstitutionell status i svensk rätt.<sup>31</sup> I paragrafen beskrivs hur inga lagar eller förordningar får meddelas som strider mot Europakonventionen. Det ligger således huvudsakligen på lagstiftaren att se till att den inhemska rätten är förenlig med Europakonventionen genom att inte stifta lagar som strider mot konventionen. Det kan även tilläggas att Sverige är indirekt bundet till konventionen även genom

<sup>28</sup> Bernitz och Kjellgren menar dock att det ur EU-domstolens rättspraxis framgår att *unionsrätten* är en självständig rättsordning skild från bl.a. nationell rätt men att den samtidigt utgör en del av medlemsstaternas nationella rättsordningar. Se Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014, s. 99

<sup>29</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2014, s. 19. Till detta finns det dock anledning att tillägga att inkorporerandet av Europakonventionen i svensk rätt har kritiserats delvis på den grund av att den inte nödvändigtvis har givits den rättsliga tyngd den eventuellt borde ha givits även om utfallet allt som oftast borde innebära att konventionen ges företräde, i vart fall före vanlig lag, se avsnitt 7.1. Se även Bernitz, Ulf, *Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt – Europarättslig lagprövning och lärdomar* av Åkerberg Fransson, *Juridisk Tidskrift* 2016/17 nr 4, s. 808 där Bernitz uttalar att ”Konventionen har getts ett slags halvkonstitutionell ställning med rätt suddiga konturer. Den är normhierarkiskt underordnad svensk grundlag men förutsätts kunna beredas företräde framför konventionsstridiga bestämmelser i svensk lag.”

<sup>30</sup> I det följande kan det förekomma uttryck som ”svensk rätts relation till Europakonventionen eller EU-rätten” eller andra uttryck som antyder att en medvetenhet om hur svensk rätt och Europarätt hänger ihop saknas. Det är uppenbarligen inte fallet utan detta görs främst av pedagogiska skäl och med medvetenhet om att de egentligen inte riktigt går att se som separata eller parallella rättsordningar.

<sup>31</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 808. Bernitz beskriver här hur ”Konventionen har getts ett slags halvkonstitutionell ställning med rätt suddiga konturer.”



sitt medlemskap i EU.<sup>32</sup>

Att konventionen gäller som lag i Sverige, innebär att konventionen hierarkiskt sett inte har större betydelse än annan lag. Vanliga tolkningsprinciper, som *lex specialis* och *lex posterior* torde därför gälla vid en eventuell konflikt mellan Europakonventionen och svensk lag i den mån den nationella lagen föregick inkorporeringen av Europakonventionen som lag.<sup>33</sup> Skulle det inte råda en ren konflikt ska det i stället göras en konventionskonform tolkning av den nationella bestämmelsen.<sup>34</sup> Hans Danelius, bland annat före detta justitieråd och chefredaktör för SvJT, menar dock att svenska domstolar nu för tiden, trots avsaknaden av skillnad gällande hierarkisk ordning, tenderar att tillämpa svensk rätt konventionskonformt, det vill säga på ett sätt så att den inte strider mot konventionen.<sup>35</sup> I praktiken kan alltså konventionens bestämmelser idag sägas ha givits företräde före annan lag. Avseende sådana lagar och förordningar som stiftas efter ikraftträdandet ska ordningen som stadgas i 2 kap. 19 § gälla – den nya lagen får inte meddelas i den mån den strider mot Europakonventionen. En yttersta garant för att konventionen får tänkt genomslag i nationell rätt finns avslutningsvis i lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF (och 12 kap. 10 § RF). Lagprövningen innebär att en domstol kan åsidosätta en normhierarkiskt underordnad lag i den mån den strider mot Europakonventionen, detta med hänsyn till stadgandet i 2 kap. 19 § RF. Skulle en lag ändå ha stiftats i strid med 2 kap. 19 § RF och därefter även ha tillämpats i strid med Europakonventionen av inhemsk domstol kan eventuellt en konventionskränkning föreligga. Under vissa förutsättningarkan en sådan kränkning tas upp av Europadomstolen.<sup>36</sup> Vid en av Europadomstolen konstaterad kränkning är det mot den svenska staten som avgörandet är riktat och inte domstolarna som tillämpat lagen i strid med konventionen.<sup>37</sup> Det är alltså den svenska statens bristande efterlevnad av Europakonventionen som man klagat på till Europadomstolen.<sup>38</sup>

Mot denna bakgrund finns det återigen anledning att peka på hur svensk rätt inte är separerad från denna del av Europarätten utan i stället bör ses som underordnad Europarätten.<sup>39</sup> Med detta sagt ligger fortfarande, enligt Danelius, det primära ansvaret för att rättigheterna respekteras på konventionsstaterna själva.<sup>40</sup>

Utöver de sätt på vilka Sverige är bundet till Europakonventionen och hur Europakonventionen hanteras i förhållande till inhemsk rätt finns det anledning att uppmärksamma några av de olika principer och tolkningsmetoder som finns i förhållande till Europakonventionen. Dessa principer och tolkningsmetoder, vilka ska genomsyra tillämpningen av konventionen, är viktiga att ha med

<sup>32</sup> Artikel 6.2 Fördraget om Europeiska Unionen

<sup>33</sup> Jfr Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 39

<sup>34</sup> Se Proposition 1993/94:117 – *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor* s. 37

<sup>35</sup> Se Danelius, 2012, s. 39

<sup>36</sup> Vilka dessa förutsättningar är framgår av artikel 35 i Europakonventionen

<sup>37</sup> Detta kan ställas i kontrast till hur förhandsavgörandeinstituten inom EU-rätten fungerar. Vid en begäran om förhandsavgörande är det den domstol som begär förhandsavgörandet som har att beakta vad som däri framgår och inte den svenska staten. I ett senare skede torde detta dock kunna bli resultatet beroende på vad som framgår av förhandsavgörandet och om detta står i överensstämmelse med den svenska nationella rätten.

<sup>38</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2014, s. 149

<sup>39</sup> Jfr Bernitz & Kjellgren, 2014, s. 19

<sup>40</sup> Se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015, s. 41

sig för att förstå i vilket ljus den nationella rätten ska tolkas när den prövas utifrån konventionen. Det finns också anledning att uppmärksamma vilka rättskällor som över huvud taget ger någon rättslig vägledning för tolkningen av Europakonventionen.

Danelius menar, med hänvisning till Wienkonventionen om traktaträtten,<sup>41</sup> att Europakonventionen måste ses som en helhet och att tolkningen av konventionen ska ge den en rimlig innebörd. Tolkningen av en viss bestämmelse får därför inte göras på ett sätt som skapar konflikt med en annan konventionsbestämmelse.<sup>42</sup> Att Europadomstolen hanterar konventionen på detta sätt framgår i mina ögon tydligt genom det sätt man valt att hantera begreppen brottmålsrättegång (artikel 4 i tilläggsprotokoll 7), anklagelse om brott (artikel 6) och straff (artikel 7). Som beskrivs i avsnitt 3.1.1 har begreppen givits samma innebörd för att konventionen ska kunna tolkas konsekvent. På detta sätt har de olika artiklarna bundits till varandra på ett sätt som skapar en helhet till hjälp för tolkningen av Europakonventionen.

Avseende de olika rättskällorna menar Danelius att förarbetena till Europakonventionen ska tolkas med försiktighet eftersom Europadomstolen flera gånger pekat på att konventionen måste tolkas dynamiskt i takt med samhällsutveckling och förändrad rättsuppfattning i medlemsstaterna. Konventionen är på så vis ett levande instrument. I stället anser Danelius att kommentarerna till artiklarna som återfinns i explanatory reports<sup>43</sup> ska ges större betydelse eftersom de tydligt anger hur artiklarna ska tolkas.<sup>44</sup> I förhållande till de nationella rättskällorna finns det anledning att beakta hur Europadomstolen uppmärksammar även nationella domstolsavgöranden och förarbeten.<sup>45</sup> Någon strikt tolkning av ordalydelsen i den inhemska lagen är det alltså inte fråga om.

Det är visserligen ingen rättskälla i sig men det finns ändå anledning att peka på de guider som Europarådet med jämna mellanrum ger ut i förhållande till den vägledande praxis som finns för en given artikel. I dessa presenteras viktiga prejudikat gällande artikeln i fråga. Det tycks inte vara något som Europadomstolen själva refererar till eftersom det inte är mer än en sammanställning av tidigare viktiga avgöranden från just domstolen men innebär i min mening ändå tydlig vägledning för hur en artikel ska tolkas vid en viss tidpunkt.

För att kunna ge konventionen ett tydligt och stringent innehåll enligt ovan har Europadomstolen utvecklat diverse tolkningsprinciper, vilka listas av Danelius.<sup>46</sup> De flesta principerna får sägas ha begränsad relevans för denna uppsats varför inte alla kommer behandlas.

För denna uppsats del är det framför allt principen om *autonoma begrepp* som är av relevans. Principen innebär att begrepp i konventionen ges ett innehåll som gäller generellt oavsett

---

<sup>41</sup> Wienkonventionen om traktaträtten är ett multilateralt avtal som bl.a. hanterar hur internationella avtal, likt Europakonventionen, träder i kraft, tillämpas, tolkas och definieras. Se <https://www.britannica.com/topic/Vienna-Convention-on-the-Law-of-Treaties>

<sup>42</sup> Se Danelius, 2012, s. 50

<sup>43</sup> Se exempelvis Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, vilken är av relevans för denna framställning

<sup>44</sup> Se Danelius, 2012, s. 50

<sup>45</sup> Se exempelvis Case of Manasson v. Sweden, Application no. 41265/98, 8 April 2003, s. 7

<sup>46</sup> Autonoma begrepp, margin of appreciation, proportionalitetsprincipen, positiva förpliktelser, europeisk standard och påföljder. Se Danelius, 2012, s. 51ff.

begreppets innebörd i den nationella rätten. På detta sätt vill man säkra att konventionen ges en minimistandard vad gäller de garanterade rättigheterna.<sup>47</sup> Principen är av relevans för denna uppsats eftersom bedömningen av om en överträdelse av dubbelbestraffningsförbudet har skett bland annat utgår från begreppet brottmålsprocess, vilket enligt domstolens praxis är just ett sådant begrepp som ska tolkas autonomt.

Avseende de övriga principerna har Bernitz uttalat att t.ex. proportionalitetsprincipen antagligen över huvud taget inte ska tillämpas i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen. Han menar att just dubbelbestraffningsförbudet är ett av de få skydd inom mänskliga rättigheter som är av absolut karaktär, varför någon proportionalitetsbedömning inte ska komma i fråga.<sup>48</sup>

Det finns avslutningsvis även anledning att beakta den s.k. *konventionsrättsliga* subsidiaritetsprincipen. Det är först och främst de till konventionen anslutna staterna som har ansvaret att se till att rättigheterna enligt konventionen inte kränks. Europadomstolen i sin tur fungerar mer som ett övervakningsorgan som prövar eventuella överträdelser.<sup>49</sup> Bernitz beskriver principen enligt följande ”Europakonventionen är i första hand avsedd att tillämpas genom att medlemsländerna tillser att deras lagstiftning överensstämmer med konventionens krav och genom att deras egna domstolar och myndigheter iakttar konventionens krav i sin rättstillämpning; den konventionsrättsliga subsidiaritetsprincipen.”<sup>50</sup> Detta torde innebära att även om lagtexten är problematisk sett ur ett konventionsrättsligt perspektiv kommer Europadomstolen inte kunna underkänna den nationella ordningen under förutsättningen att ingen drabbas av en faktisk konventionskränkning.<sup>51</sup> Den nationella rättens praktiska förenlighet med konventionen torde därför räcka för att det inte ska bli fråga om någon kränkning. Detta gör det dock inte mindre önskvärt att även lagtexten som sådan stämmer överens med konventionens krav för att helt och hållet eliminera risker för att konventionskränkningar uppstår. Det torde inte minst vara önskvärt med beaktande av förbudets absoluta karaktär.

## 2.2 – Europeiska unionen

Avseende svensk rätts förhållande till EU-rätten finns det i teorin betydligt mer att säga än vad det finns att säga om förhållandet till Europakonventionen. Då det i huvudsak är EU:s rättighetsstadga som är den del av EU-rätten som är av relevans för denna uppsats kommer det följande i stort sett enbart utgå från denna, något annat hade varit omotiverat av såväl utrymmes- som relevansskäl.

Sverige är sedan 1995 medlem av Europeiska unionen. Detta innebär bland annat att Sverige sedan 2009 är bundet av Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken gavs direkt effekt<sup>52</sup> i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft. Enligt formuleringen i art 6.1 i

<sup>47</sup> Se Danelius, 2012, s. 51

<sup>48</sup> Se Bernitz, Ulf, Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt - konventionsrättsligt och unionsrättsligt, Juridisk tidskrift 2010/11 nr 4 s. 842, not 69

<sup>49</sup> Se Danelius, 2015, s. 56

<sup>50</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 825

<sup>51</sup> Se inledningen till kapitel 6 för en djupare diskussion av principens innebörd för förevarande uppsats.

<sup>52</sup> Det vill säga att bestämmelsen i fråga kan åberopas som rättsligt stöd inför en nationell domstol.

Fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget, ska unionen erkänna rättigheterna i EU:s rättighetsstadga samt ge stadgan samma rättsliga värde som fördragen. Stadgan är således en del av EU:s primärrätt, vilket bland annat innebär att nationella regler som står i strid med den kan ogiltigförklaras med stöd av stadgan.<sup>53</sup> Viktigt att notera, för denna uppsats del, är hur tillämpningsområdet för EU:s rättighetsstadga ser ut för medlemsstaterna. I artikel 51 i EU:s rättighetsstadga beskrivs hur innehållet i rättighetsstadgan ska tillgodoses när medlemsstaterna tillämpar EU-rätt. I andra fall, det vill säga då EU-rätten inte tillämpas, är det alltså ”bara” rättigheterna enligt Europakonventionen som ska tillgodoses.<sup>54</sup>

Utöver det sätt på vilket Sverige är bundet till EU:s rättighetsstadga finns det anledning att uppmärksamma några för EU-rätten grundläggande principer samt rättskällor och rättsakter meddelade med stöd av EU-rätten. Det följande ska därför på så vis ses som en bakgrund till hur dubbelbestraffningsförbudet i rättighetsstadgan kan kopplas till det miljörettsliga sanktionssystemet.

I enlighet med principen om EU-rättens företräde ska EU-rätten trumfa svensk rätt i den mån bestämmelser i dessa kommer i konflikt med varandra.<sup>55</sup> Detta innebär att en svensk bestämmelse som står i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga inte ska tillämpas i strid med artikeln.<sup>56</sup> Vanliga tolknings-/företrädesprinciper som att *lex specialis* går före *lex generalis* och att *lex posterior* går före *lex priori* gäller således inte i den mån det innebär att något annat än EU-rätt ges företräde vid en normkonflikt. EU-rätten får på så vis ses som en del av den svenska nationella rättsordningen.<sup>57</sup>

Gällande miljöretten är det värt att uppmärksamma att det är ett område där EU och medlemsstaterna enligt artiklarna 191–193 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har delad kompetens.<sup>58</sup> Detta innebär att en stor del av den svenska miljölagstiftningen är harmoniserad<sup>59</sup> med miljörettsliga bestämmelser på EU-nivå.<sup>60</sup> De nationella rättskällorna på dessa områden kan således härledas från EU-rätten. Överträdelser av miljörettsliga regler som eventuellt leder till att en person åläggs miljöstraffsavgift och/eller straffansvar för något miljöbrott kommer därför många gånger kunna vara ett resultat av överträdelser av regler med grund i EU-rätten. Detta innebär att just avseende miljörettens sanktionssystem torde dubbelbestraffningsförbudet i såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga eventuellt kunna aktualiseras.<sup>61</sup> Det får sägas vara intressant då det av denna anledning, senare i uppsatsen, finns skäl att diskutera hur extensivt Åkerberg Fransson-avgörandet (se avsnitt 3.3.1 och i viss mån

<sup>53</sup> Se <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/146/stadgan-om-de-grundlaggande-rattigheterna>

<sup>54</sup> Givetvis ska även rättigheterna i regeringsformens rättighetskatalog i grundlagens 2 kapitel tillgodoses i dessa lägen men eftersom rättighetskatalogen saknar ett dubbelbestraffningsförbud lämnas den utanför denna framställning, vilket också förklarar formuleringen i den notade meningen.

<sup>55</sup> Denna, för EU-rätten, grundläggande princip kom först till uttryck i EU-domstolens dom i målet *Costa v. Enel*, från 1964 men har senare även kodifierats i Förklaring nr. 17 som fogats till slutakt från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget.

<sup>56</sup> Redan tillämpningen av en nationell bestämmelse kan alltså underkännas med denna princip som utgångspunkt.

<sup>57</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2014, s. 99

<sup>58</sup> Det vill säga både EU och den enskilda medlemsstaten har lagstiftningsmakt. Den delade kompetensen innebär dock att det i första hand är EU som stiftar lagar och att medlemsstaterna har rätt att utnyttja sin kompetens i den mån den inte har utnyttjats av EU.

<sup>59</sup> Det vill säga, medlemsstaternas nationella bestämmelser är mer eller mindre underkastade reglering beslutad på EU-nivå.

<sup>60</sup> Jfr Langlet, David. & Mahmoudi, Said, *EU environmental law and policy*, 1 uppl., Oxford University press USA, Oxford, 2016, s. 94f. och 97ff.

<sup>61</sup> Jfr avsnitt 3.3.1

även 5.6) kan tolkas. Avgörandet får dock inte nödvändigtvis några konsekvenser för själva prövningen av det miljörättsliga sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet eftersom EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen är tänkt att ha samma skyddsomfång.<sup>62</sup> Däremot torde det kunna spela roll för vilka slutsatser som kan dras när prövningen väl har gjorts.

I förhållande till nationella sanktionssystem i allmänhet och det miljörättsliga sanktionssystemet i synnerhet finns det vidare anledning att uppmärksamma den EU-rättsliga lojalitetsprincipen som framgår av artikel 4.3 i EU-fördraget. Principen innebär att unionens medlemsstater ska se till att EU-rättslig lagstiftning genomförs och tillämpas på ett lojalt sätt. I detta ingår bl.a. enligt artikel 4.3 EU-fördraget att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att EU-rätten får sitt tänkta genomslag. På detta sätt kan de nationella sanktionssystemen sägas kopplas till genomförandet av EU-rättslig lagstiftning.<sup>63</sup> Den andra sidan av myntet torde dock innebära att principen innebär att sådana sanktionssystem inte får tillämpas i strid med EU:s rättighetsstadga (som en del av primärrätten) och således i förlängningen mot dubbelbestraffningsförbudet.<sup>64</sup>

Precis som avseende Europakonventionen är EU:s rättighetsstadga, enligt Bernitz, tänkt att tolkas dynamiskt i takt med att samhällets uppfattningar och värderingar förändras.<sup>65</sup> Sådant som inte stred mot EUs rättighetsstadga för ett decennium sedan, skulle således kunna göra det idag.

---

<sup>62</sup> Se bland annat Europeiska Unionens officiella tidning 2007/C 303 s. 31, den 14 december 2007,

<sup>63</sup> Jfr Åkerberg Fransson-avgörandet (se avsnitt 3.7) och Ritleng, Dominique, Lärdomar av EU-domstolens parallella domar i målen Åkerberg Fransson och Melloni, Svensk Juristtidning 2014, s. 45f.

<sup>64</sup> Jfr Åhman, Karin, Lojalitetsprincipen i Europarätten och mänskliga rättigheter, Europarättslig Tidskrift 2010 nr 3, s. 639f.

<sup>65</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 826

## Kapitel 3 – Ne bis in idem, dubbelbestraffningsförbudet

Det följande kapitlet är tänkt att på ett relativt detaljerat och omfattande sätt beskriva var dubbelbestraffningsförbudet återfinns, hur det är uppbyggt och hur det har tillämpats av Europadomstolen i praktiken. Med tanke på hur dubbelbestraffningsförbudets faktiska innebörd främst utvecklats i praxis kommer praxisavsnittet av kapitlet ges stort utrymme. Den praxis som valts ut för att illustrera tillämpningen av förbudet utgår i stora delar från det svenska skatterättsliga sanktionssystemet eftersom det innehar många likheter med sin miljörettsliga dito. Likheterna mellan sanktionssystemen presenteras nedan under avsnitt 3.2.1 och en mer detaljerad redogörelse för hur det miljörettsliga sanktionssystemet är uppbyggt och fungerar återfinns i kapitel 4.

### 3.1 – Dubbelbestraffningsförbudet – en översikt

En förutsättning för att kunna uppnå uppsatsens syfte är att inledningsvis ha en övergripande förståelse för vad principen om ne bis in idem, dubbelbestraffningsförbudet, innebär samt var och hur principen kommer till uttryck.

#### 3.1.1 – Var återfinns dubbelbestraffningsförbudet?

Det huvudsakliga<sup>66</sup> rättskällestödet för dubbelbestraffningsförbudet återfinns i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Artikel 4 lyder enligt följande:

#### *Artikel 4 - Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger*

1. 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. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.
3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.

Utöver Europakonventionen återfinns förbudet även i artikel 50 i Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s rättighetsstadga. Förbudet i EU:s rättighetsstadga är för svensk del av betydelse i sammanhang där man tillämpar EU-rätt,<sup>67</sup> och lyder enligt följande:

#### *Artikel 50 - Rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott*

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

<sup>66</sup> Huvudsakligt i den bemärkelsen att det torde vara i förhållande till denna artikel som de flesta överträdelser begås eftersom det saknas krav på att exempelvis EU-rätt måste tillämpas (jfr detta med hur det fungerar enligt EU:s rättighetsstadga).

<sup>67</sup> Se Artikel 51.1 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Förbuden i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga är, tämligen lika och stämmer mer eller mindre ordagrant överens med varandra, åtminstone vid en jämförelse mellan art. 4.1 i konventionen (vilken är den som är av relevans för denna uppsats) och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Enligt de *Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna* som publicerats i EU:s officiella tidning är artikeln i EU:s rättighetsstadga tänkt att ha samma innebörd och räckvidd som den i Europakonventionen<sup>68</sup> varför artikel 50 i EU:s rättighetsstadga ska tolkas på samma sätt som sin motsvarighet i Europakonventionen.<sup>69</sup> Ulf Bernitz uttrycker detta som att "[d]et synes bäst förenligt med artikel 6 i unionsfördraget och fördragssystematiken i övrigt att betrakta rättighetsstadgan som utgångspunkten och se Europakonventionen som den särskilt centrala källan för tolkningen av stadgans motsvarande artiklar och därutöver som uttryck för allmänna principer som skall iakttas i unionsrätten."<sup>70</sup>

Detta torde, för förevarande uppsats del, innebära att den Europadomstolspraxis som kommer hanteras senare i kapitlet är av relevans för tolkningen av förbudet även i den mån EU-rätten aktualiseras i förhållande till den svenska miljöretten. Av denna anledning behandlar uppsatsen av pedagogiska skäl huvudsakligen förbudet i Europakonventionen, för att på så vis undvika förvirring och dubbling eftersom resonemangen ändå bör vara giltiga i förhållande till förbudet i EU:s rättighetsstadga.

Utöver den ovan uppmärksammade skillnaden som innebär att EU:s rättighetsstadga bara aktualiseras när en stat tillämpar EU-rätt finns det en ytterligare huvudsaklig skillnad som kan vara meningsfull att uppmärksamma. Skyddet i Europakonventionen skyddar en person från att prövas två gånger för samma sak bara inom en enskild stats gränser<sup>71</sup> medan skyddet i EU:s rättighetsstadga, enligt sin ordalydelse, även omfattar en sådan prövning i andra EU-länder.

### 3.1.2 – Vad innebär förbudet?

I Europarådets guide, Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights - Right not to be tried or punished twice, till artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen beskrivs den princip som där kommer till uttryck syfta till "att förbjuda upprepningen av straffrättsliga förfaranden som har avslutats med en dom".<sup>72</sup> Förbudet innebär således att en person inte ska kunna prövas i flera brottmålsprocesser för en sak som redan slutligen har prövats i en tidigare brottmålsprocess.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Europeiska Unionens officiella tidning 2007/C 303 s. 31, den 14 december 2007, se även Europeiska kommissionens uttalande om överlappande artiklars innebörd och räckvidd på [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter\\_en](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter_en)

<sup>69</sup> En tolkning som också har stöd av Ulf Bernitz, se Bernitz, 2015, s. 200

<sup>70</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 836

<sup>71</sup> Se Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, p. 27

<sup>72</sup> Översättning av: "The aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision" från Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 5

<sup>73</sup> Gerard Conway, L.L.D. vid Brunel University London, har identifierat fyra huvudsakliga syften bakom dubbelbestraffningsförbudet generellt sett, inte bara enligt dess formulering i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Till att börja med innebär principen att en av domstol slutligen avlagd dom respekteras. Vidare finns principen till skydd för den tilltalade med tanke på statens stora kapital och makt. Principen skyddar vidare mot en ökad risk för att oskyldiga döms i nya förfaranden. Avslutningsvis innebär principen att den tilltalades rätt att få förfarandet avslutat med den jury som först valdes respekteras. Det sista

Av artikelns tre stycken är det huvudsakligen det första stycket som är av intresse för denna uppsats. Detta första stycke beskrivs i ovan nämnda guide bestå av följande tre komponenter: Huruvida de två förfarandena ska ses som brottmålsrättegångar (det vill säga om förfarandet är av straffrättslig karaktär), huruvida det var samma sak som behandlades i de båda förfarandena samt huruvida det faktiskt kan ses som en dubblering av förfaranden eller inte. Den tredje komponenten består i sin tur av följande tre olika komponenter: Huruvida det första förfarandet avslutades med en dom, huruvida ett nytt förfarande har inletts samt om artikelns andra punkt är tillämplig (dvs om det nya förfarandet ligger inom resnings- eller domvillainstituten).<sup>74</sup>

I Europadomstolens guide beskrivs också hur begreppet *brottmålsrättegång* måste tolkas i ljuset av de principer och den praxis som gäller motsvarande begrepp i artikel 6 respektive artikel 7 i Europakonventionen, dvs anklagelse om brott, och straff.<sup>75</sup> Begreppet ska således tolkas autonomt.

Komponenterna i artikelns första stycke, såväl som begreppen brottsanklagelse och straff, har gett upphov till en omfattande mängd praxis från Europadomstolen, vilken på så sätt har utvecklat den reella innebörden av förbudet i art. 4.1 i tilläggsprotokoll 7. En i vissa delar relativt spretig praxis<sup>76</sup> som försökt besvara innebörden av de olika komponenterna med frågor som: Vad utgör samma sak? Vad räknas som brottsanklagelse i konventionens mening? Vad räknas som en dubblering av förfaranden? En relativt omfattande redogörelse för Europadomstolens i sin praxis nått för slutsatser i förhållande till dessa komponenter följer nedan under avsnitt 3.2.

Det finns i förhållande till artiklarnas innebörd anledning att uppmärksamma att själva begreppet dubbelbestraffningsförbud, vilket används såväl i praxis som i förarbeten och doktrin, till viss del kan upplevas som något vilseledande. Detta eftersom ordalydelsen i Europakonventionen respektive EU:s rättighetsstadga uttrycker ett förbud redan mot att *prövas* två gånger. Två fällande domar i olika brottmålsprocessen är alltså inte en förutsättning för att det ska röra sig om ett brott mot förbudet. Eftersom begreppet dock är vedertaget kommer även jag använda mig av det som uttryck för förbudet i Europakonventionen respektive EU:s rättighetsstadga.

## 3.2 – Dubbelbestraffningsförbudets tillämpning i praktiken

### 3.2.1 – Allmänt

För svenskt vidkommande har det framförallt varit i förhållande till det skatterättsliga sanktionssystemet som dubbelbestraffningsförbudet har aktualiserats. Eftersom det svenska skatterättsliga sanktionssystemet relativt nyligen underkändes i Högsta Domstolen (NJA 2013 s.

---

syftet är för svenskt vidkommande givetvis närmast obetydlig med tanke på att ett jurysystem här saknas. Se Conway, Gerard, *Ne bis in idem in international law*, *International Criminal Law Review* 2003 3.3, s. 222f.

<sup>74</sup> Se Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 5

<sup>75</sup> Se Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 7

<sup>76</sup> Jfr Europadomstolens uttalande i Zolotukhin mot Ryssland p. 78 ”The Court considers that the existence of a variety of approaches to ascertain whether the offence for which an applicant has been prosecuted is indeed the same as the one of which he or she was already finally convicted or acquitted engenders legal uncertainty incompatible with a fundamental right, namely the right not to be prosecuted twice for the same offence.”



502, se avsnitt 3.3.2) finns det till en början anledning att utreda hur vägen dit har sett ut, både vad gäller förbudets innebörd generellt på internationell nivå och mer konkret för enskilda sanktionssystem på nationell nivå. Det följande kommer därför utreda hur de olika komponenterna i dubbelbestraffningsförbudet har tillämpats i praktiken, både generellt och i förekommande fall i förhållande till ett för uppsatsen jämförbart sanktionssystem. Därefter presenteras de två avgöranden som kom att underkänna genomförandet av sanktionssystemet inom skatterätten. Därpå följer en diskussion om avgörandenas räckvidd i förhållande till andra rättsområden än skatterätten och varför de eventuellt kan ge stöd till att underkänna även det miljörättsliga sanktionssystemet.

Det finns sannolikt goda skäl att anta att svaren som ges i den praxis som presenteras nedan i relativt stor utsträckning kommer vara tillämpliga även på det miljörättsliga sanktionssystemet. Det finns till att börja med ingen anledning att behandla processerna som rör de faktiska brotten (skattebrott respektive något av miljöbrotten) på olika sätt, eftersom båda brottstyperna i nationell rätt hanteras i brottmålsprocessen. Att sådana ”ordinära” brottmålsprocesser omfattas av dubbelbestraffningsförbudet får sägas vara ett oproblematiskt konstaterande.

I min mening finns det dock anledning att även beakta de likheter som finns mellan skattetillägg vid oriktig uppgift i deklaration och miljöskattavgift, vilka gör instituten i någon mån jämförbara.<sup>77</sup> Båda instituten är konstruerade på ett sätt som innebär att rena överträdelser av vissa regler i respektive lagstiftning föranleder sanktionen i fråga, alldeles oavsett om det görs med uppsåt eller inte – ansvaret är alltså strikt.<sup>78</sup> Vidare är de båda regelkomplexen av ekonomisk karaktär och en överträdelse resulterar i att man åläggs att betala en administrativ avgift.<sup>79</sup> Särskilt i detta avseende är det lättare att jämföra miljöskattavgiften med skattetillägget än med sanktioner inom andra rättsområden där dubbla sanktioner förekommer, såsom trafikrättens indragna körkort i kombination med straffansvar för något trafikbrott.<sup>80</sup> Beslut om de båda sanktionerna tas dessutom av myndigheter, skatteverket respektive ansvarig tillsynsmyndighet,<sup>81</sup> och kan överklagas till domstol.<sup>82</sup> Likaså tillfaller de båda avgifterna staten.<sup>83</sup> Avslutningsvis påminner även syftet med de båda instituten om varandra. Skattetillägg vid oriktig uppgift syftar enligt skatteverket till att förmå den uppgiftsskyldige att lämna korrekta uppgifter i sin deklaration till ledning för ett korrekt skattebeslut.<sup>84</sup> Det får alltså sägas fungera som en repressiv påtryckning för att förmå den skattskyldige att lämna korrekta uppgifter. Miljöskattavgiften i sin tur har som syfte att förmå de som hotas av den att efterleva reglerna i miljöbalken. Även miljöskattavgiften får därför sägas ha en repressiv funktion.<sup>85</sup>

Av den anledningen finns det goda skäl att ur koherens- respektive systematikperspektiv noggrant

<sup>77</sup> Se även *NJA 2004 s. 840* där även Dag Victor som var Högsta domstolens referent i målet fäster uppmärksamhet vid institutens likhet

<sup>78</sup> Se 30 kap. 2 § första stycket MB och 49 kap. 4-5 §§ Skatteförfarandelagen (2011:1244)

<sup>79</sup> Se 30 kap. 1 § MB och 49 kap. 11 § Skatteförfarandelagen

<sup>80</sup> Jfr exempelvis 4 a § (Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och 5 kap. 3 § första stycket punkten 1 c) Körkortslag (1998:488). Observera att jag inte på något sätt utesluter att även en sådan situation kan tänkas strida mot dubbelbestraffningsförbudet och därför i någon mån är jämförbar med miljörättens sanktionssystem.

<sup>81</sup> Se 30 kap. 3 § MB och bl.a. 67 kap. 2 § Skatteförfarandelagen

<sup>82</sup> Se 30 kap. 7 § MB och 67 kap. 6 § Skatteförfarandelagen

<sup>83</sup> Se 30 kap. 2 § andra stycket MB och 52 kap 11 § Skatteförfarandelagen

<sup>84</sup> Se <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/348299.html>

<sup>85</sup> Prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 43

belysa och analysera den argumentation som förts kring dubbelbestraffning i såväl svensk som europeisk praxis för att kunna beskriva hur förbudets genomslag i den nationella rätten har utvecklats. Detta eftersom argumentationen i dessa fall sannolikt kan vara en bra utgångspunkt för att bedöma det miljörettsliga sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Av denna anledning kommer inte bara prejudikaten från avgörandena i fråga presenteras utan även de bakomliggande omständigheterna och domstolens argumentationslinje. Jag menar nämligen att en sådan redogörelse bidrar till förståelsen för hur dubbelbestraffningsförbudet är tänkt att tillämpas på ett tydligare sätt än att bara presentera respektive avgörandes prejudikat på ett mer fristående sätt.

De avgöranden som presenteras är sådana som jag, med hjälp av hur de beskrivits i doktrin, noggrant valt ut och bedömt relevanta och tillräckliga för att kunna uppnå mitt syfte.

### 3.2.2 – Vad räknas som brottnålsrättegång i konventionens bemärkelse? Engel med flera mot Nederländerna, Janosevic mot Sverige, Västberga Taxi och Vulic mot Sverige m.fl.

Innan det kan avgöras huruvida två förfaranden avseende samma sak har inletts, i strid med dubbelbestraffningsförbudet, måste det konstateras huruvida de båda förfarandena över huvud taget kan räknas som brottnålsrättegångar i konventionens mening, det vill säga om de är av *straffrättslig karaktär*. Vad det innebär är inte alltid helt klart sett till den omfattande praxis som finns på området.

För att avgöra vad som räknas som en brottnålsrättegång i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 i Europakonventionens mening har Europarådet i sin guide till dubbelbestraffningsförbudet uttalat att ledning får sökas i den praxis som finns avseende rekviritet *anklagelse om brott* och rekviritet *straff* i artikel 6 respektive artikel 7 i Europakonventionen.<sup>86</sup> Vad gäller dessa begrepp tillämpas de så kallade Engel-kriterierna, vilka fått sitt namn från Europadomstolens avgörande i målet Engel med flera mot Nederländerna.<sup>87</sup> Engel-kriterierna, vilka syftar till att ge begreppen ovan en autonom innebörd,<sup>88</sup> består av följande komponenter: *Den rättsliga beteckningen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och avslutningsvis arten och strängheten i den sanktion som överträdelsen riskerar att resultera i*. Uppfylls komponenterna är förfarandet av straffrättslig karaktär.

*Den rättsliga beteckningen av överträdelsen i nationell rätt* innebär givetvis att en överträdelse som betecknas som brott i inhemsk rätt även ska betraktas som ett brott enligt Europakonventionen. Förutom beteckningen som sådan har man i praxis även, i förhållande till kriteriet i fråga, diskuterat bland annat vad det är för typ av myndighet och domstol som hanterar överträdelsen och i vilken lag som överträdelsen återfinns.<sup>89</sup> Resulterar inte en sådan prövning i att det rör sig om en brottnålsrättegång får man gå vidare till de övriga kriterierna.

<sup>86</sup> Se Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 7. En metod som Europadomstolen även så sent som 2016 uttryckligen anslutit sig till eftersom man menade att det var viktigt att konventionen i sin helhet tolkades på ett konsekvent sätt. Se Case of A and B v. Norway, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016, p. 107. För ytterligare exempel se även Case of Göktan v. France, Application no. 33402/96, 2 July 2002.

<sup>87</sup> Se Case of Engel and others v. The Netherlands, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8 June 1976

<sup>88</sup> Se avsnitt 2.2.1

<sup>89</sup> Jfr Case of Janosevic v. Sweden, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 66

*Överträdelsens art* beskrivs av Danelius som en bedömning av huruvida överträdelsen är sådan att den är allmänt förbjuden och kan utföras av vem som helst och inte enbart av en avgränsad grupp, exempelvis en särskild yrkeskår.<sup>90</sup> I enlighet med detta gjorde domstolen i Engel med flera mot Nederländerna bedömningen att det rörde det sig om en grupp inom militären (det vill säga en avgränsad grupp) varför överträdelsens art i sig inte innebar att det rörde sig om anklagelse om brott i Europakonventionens mening.<sup>91</sup> Är det däremot en överträdelse som vem som helst kan begå talar detta för att det rör sig om en överträdelse som faller inom tillämpningsområdet för förbudet.<sup>92</sup>

Det tredje kriteriet, *arten och strängheten i den sanktion som överträdelsen riskerar att resultera i*, innebär en prövning av den riskerade sanktionen. Ju strängare sanktion som riskeras, desto mer talar för att det rör sig om ett brott i Europakonventionens mening. Danelius menar att en överträdelse som riskerar resultera i en frihetsberövande åtgärd i allmänhet bör innebära att det rör sig om en överträdelse som ska betraktas som ett brott enligt Europakonventionen.<sup>93</sup> I Zolotukhin mot Ryssland menade Europadomstolen att en disciplinåtgärd vilken för Zolotukhin innebar tre dagars frihetsberövande, var att anse som en sanktion på grund av anklagelse om brott.<sup>94</sup> I Janosevic mot Sverige ansåg Europadomstolen att det skattetillägg som Janosevic fått betala var så högt att det i sig var en så sträng sanktion att det tydde på att det rörde sig om en anklagelse om brott (man beaktade även att skattetillägget som institut saknade ett tak avseende hur stort det kan bli).<sup>95</sup>

Avslutningsvis finns det anledning att uppmärksamma hur kriterierna förhåller sig till varandra. Det första kriteriet kan sägas vara självbärande och en överträdelsens nationella beteckning kan alltså vara nog för att kunna avgöra om det rör sig om en brottmålsrättegång enligt dubbelbestraffningsförbudet. Avseende de övriga två kriterierna har domstolen flertalet gånger konstaterat att kriterierna inte nödvändigtvis ska tillämpas kumulativt, tvärtom är det möjligt att tillämpa dem alternativt, vilket innebär att uppfyllandet av endast ett kriterium kan vara tillräckligt för att det ska räknas som en brottmålsrättegång i artikelns mening. Det finns dock även en möjlighet att tillämpa kriterierna kumulativt om uppfyllandet av endast ett av kriterierna inte är tillräckligt för att något ska anses vara av straffrättslig karaktär,<sup>96</sup> exempelvis på grund av att påföljden i sig inte är tillräckligt allvarlig.<sup>97</sup>

För att senare i uppsatsen kunna besvara avgöra huruvida ett miljöskaktionsavgiftsförfarande ska anses vara av straffrättslig karaktär finns det anledning att studera hur kriterierna har tillämpats i förhållande till förfaranden som inte är rent straffrättsliga enligt den inhemska ordningen. Som

<sup>90</sup> Se Danelius, 2012, s. 164f.

<sup>91</sup> Se Case of Engel and others v. The Netherlands, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8 June 1976 p. 82.

<sup>92</sup> Det finns i sammanhanget anledning att uppmärksamma hur EU-domstolen, i det så kallade Bonda-målet (mål C-489/10) från 2012, i bedömningen av överträdelsens art även beaktade ytterligare en faktor. Nämligen om påföljden som riskeras har ett *repressivt* syfte. Se EU-domstolens avgörande i C-489/10 p. 39. Observera att det i fallet rör sig om tillämpning av artikel 50 i EU:s rättighetsstadga och inte art 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen.

<sup>93</sup> Se Danelius, 2012, s. 165

<sup>94</sup> Se Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009 p. 56

<sup>95</sup> Se Case of Janosevic v. Sweden, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 69

<sup>96</sup> Se exempelvis Case of Janosevic v. Sweden, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 67

<sup>97</sup> Se exempelvis Case of Jussila v. Finland, Application no. 73053/01, 23 November 2006, p. 38 jfr 34, där ett skattetilläggsliknande institut som innebar en skattehöjning på 10%, vilket i det fallet var 308.8 euro, inte ansågs tillräckligt i sig men där det ändå togs hänsyn till vid en kumulativ bedömning.

konstaterats ovan är ett, åtminstone för svenskt vidkommande, rimligt jämförelseobjekt skattetillägget. Institutet har prövats av Europadomstolen flera gånger varför det finns tydlig vägledning för hur kriterierna kan tolkas i förhållande till skattetillägget, vilket i sin tur kan utgöra vägledning för hur kriterierna kan tolkas i förhållande till miljöstraffinstitutet. Även om argumentationen inte nödvändigtvis är direkt tillämplig på miljöstraffavgiften finns det ändå anledning att uppmärksamma hur Europadomstolen har argumenterat i förhållande till ett straffinstitut av liknande karaktär.<sup>98</sup>

Avseende det första kriteriet har Europadomstolen i bland annat fallet *Janosevic mot Sverige* konstaterat att det i sig inte ger någon ledning vad gäller skattetillägget eftersom det hanteras i skattelagstiftningen och inte i någon straffrättslig lagstiftning, beslutas av Skatteverket och hanteras vid ett överklagande i förvaltningsdomstol. Det klassificeras inte heller som en straffrättslig sanktion utan som en administrativ sanktion. Utifrån det första kriteriet gick det därför inte att säga att skattetillägget skulle räknas som en anklagelse om brott.<sup>99</sup>

Det andra kriteriet, överträdelsens art, har bland annat i Europadomstolens dom i fallet *Västberga Taxi och Vulic mot Sverige* varit nog för att ett ålagt skattetillägg skulle räknas som en anklagelse om brott. Domstolen har uppmärksammat att skattetillägg inte är begränsat till en viss grupp utan är något som kan åläggas alla skattebetalare under de förutsättningar som anges i aktuell lag. Hänsyn togs även till att skattetillägget hade ersatt ett tidigare rent straffrättsligt system. Avsaknaden av krav på subjektiv täckning uteslöt inte heller att det rörde sig om brott. Vidare beaktades att syftet med skattetillägg är att verka avskräckande och bestraffande för att en skattebetalare inte ska bryta mot skyldigheterna enligt lagen. Besträffning är ett sådant karaktärsdrag som är utmärkande för straff i straffrättslig bemärkelse.<sup>100</sup>

Arten och strängheten i den sanktion som överträdelsen riskerar att resultera i, det tredje kriteriet, ansågs av domstolen i *Janosevic mot Sverige* också innebära att det rörde sig om en anklagelse om brott. Domstol konstaterade att eftersom skattetillägget är fixerat till en viss procentsats i förhållande till den skatt som den skattskyldige är skyldig att betala och saknar en övre gräns kan det i princip bli hur högt som helst. I fallet rörde det sig också enligt domstolen om en betydande summa, 161 261 kr. På grund av strängheten som riskerades ansåg domstolen att det inte spelar någon roll att ett skattetillägg aldrig kan omvandlas till ett fängelsestraff, kriteriet var ändå uppfyllt.<sup>101</sup>

Hur dessa kriterier tillämpas på miljöstraffens sanktionssystem och då framförallt avseende miljöstraffinstitutet hanteras nedan i uppsatsen, under avsnitt 5.2.

<sup>98</sup> Argumentationen i förhållande till de olika kriterierna från de fall som följer nedan har senare även hänvisats till i *Rosenquist mot Sverige* och *Manasson mot Sverige*. I det senare fallet konstaterades att argumentationen i fallen gäller även avseende artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 och inte bara i förhållande till artikel 6 vilken hanterades i de ovan refererade domarna. Detta får dock sägas följa redan av att begreppen ska tolkas autonomt för att ge konventionen en konsekvent tolkning, jfr *Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights - Right not to be tried or punished twice*, s. 7.

<sup>99</sup> Se *Case of Janosevic v. Sweden*, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 66. Se även *Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden*, Application no. 36985/97, 23 July 2002 p. 77

<sup>100</sup> Se *Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden*, Application no. 36985/97, 23 July 2002 p. 79. Se även *Case of Janosevic v. Sweden*, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 68.

<sup>101</sup> Se *Case of Janosevic v. Sweden*, Application no. 34619/97, 23 July 2002 p. 69. Se även *Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden*, Application no. 36985/97, 23 July 2002 p. 80.

### 3.2.3 – Vad räknas som samma sak, idem, i konventionens bemärkelse? Sergey Zolotukhin mot Ryssland

I februari 2009 kom ett avgörande från Europadomstolen som efter tämligen lång tid (NJA 2013 s. 502, se avsnitt 3.3.2), i viss mån kom att förändra sanktionssystemet inom den svenska skatterätten i grunden, Sergey Zolotukhin mot Ryssland.<sup>102</sup>

Omständigheterna i målet var för svenskt vidkommande inte spektakulära i sig. Den ryske medborgaren Sergey Zolotukhin hade först, i en tingsrättsliknande domstol, dömts till en tre dagar lång frihetsberövande påföljd, som en administrativ åtgärd för att ha brutit mot artikel 158 i den ryska lagen om administrativa förseelser. Åtgärder enligt lagen i fråga verkställdes omedelbart varför han frihetsberövades i tre dagar. Därefter åtalades, i ett annat brottmålsförfarande, Zolotukhin bl.a. för ett brott liknande förargelseväckande beteende. Ett åtal som grundades på samma objektiva händelseförlopp som det som lett till den administrativa åtgärden.

Fråga var om det faktum att Zolotukhin ställdes inför rätta i två olika processuella förfaranden för samma objektiva händelseförlopp stred mot dubbelbestraffningsförbudet i art 4.1 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Det rörde sig alltså inte om en fråga som inte tidigare hade besvarats av domstolen. Parallella sanktionssystemens förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet hade länge varit en fråga som hanterats i Europadomstolen.<sup>103</sup> Vad domstolen till en början konstaterade var, att den praxis som finns som hanterar frågan om huruvida det rör sig om *samma sak* var tämligen spretig. Spretigheten menade man hotade en rättssäker och enhetlig rättstillämpning varför domstolen en gång för alla ämnade avgöra vad som utgör *samma sak* i dubbelbestraffningsförbudets mening.<sup>104</sup>

Innan domstolen tog sig an denna problematik inledde man dock med att konstatera att begreppet "anklagelse för brott" måste tolkas autonomt utifrån domstolens praxis. Att Ryssland valt att benämna den frihetsberövande påföljden för brott mot art. 158 som en administrativ åtgärd, betyder därför inte i sig att det inte rör sig om en anklagelse för brott. Den nationella benämningen av en påföljd utesluter med andra ord inte att det rör sig om ett brott mot dubbelbestraffningsförbudet.<sup>105</sup>

Den huvudsakliga frågan i målet var dock alltså hur *samma sak* skulle definieras för att få en rättssäker och enhetlig tillämpning av dubbelbestraffningsförbudet. Europadomstolen kom fram till att avgörande är om gärningarna i de båda processerna bygger på "identical facts" eller "facts which are substantially the same", det vill säga identiska omständigheter eller väsentligen samma omständigheter. Samma konkreta omständigheter, samma tilltalad och ett oupplösligt samband i tid och rum är sådana förhållanden som domstolen menade utgör en del av bedömningen om det rör sig om "identiska omständigheter" eller "väsentligen samma omständigheter".<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Se Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009

<sup>103</sup> Se exempelvis Case of Franz Fischer v. Austria, Application no. 37950/97, 29 May 2001 och Case of Gradinger v. Austria, Application no. 15963/90, 23 October 1995

<sup>104</sup> Se Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009 p. 78

<sup>105</sup> Jfr avsnitt 3.2.2

<sup>106</sup> Se Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009 p. 84

Domstolen konstaterar därefter att om prövningen av en fråga har lett till en dom, som därefter nått res judicata-status,<sup>107</sup> kommer detta att hindra samma sak, enligt definitionen ovan, från att tas upp till ny prövning även om det är inom en annan del av domstolväsendet. Huruvida det är den ”administrativa” processen eller den rent straffrättsliga processen som på så vis hindras är irrelevant. Detta eftersom art 4.1 i tilläggsprotokoll 7 är ett skydd mot att prövas två gånger, inte ett skydd mot att prövas inom en viss del av domstolväsendet.<sup>108</sup>

Den slutsats som därför är möjlig att dra ur domen i Zolotukhin mot Ryssland är alltså att avgörande är huruvida de två processerna som en tilltalad ställts inför, utgår från samma gärning/händelseförlopp ur objektiv synvinkel. Rör det sig om samma händelseförlopp strider den senare av de två processerna mot dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och frågan ska därför inte ens tas upp till prövning.<sup>109</sup>

Som beskrivs i avsnitt 3.3.2 har Zolotukhin-avgörandet kommit att påverka det skatterättsliga sanktionssystemet i grunden genom att det inte längre går att göra skillnad på en överträdelse enbart på den grund att det rör sig om olika subjektiva rekvisit. Samma oriktiga uppgift får därför inte leda till att någon döms till båda sanktionerna i olika förfaranden. Med tanke på hur domstolen avsåg att en gång för alla avgöra innebörden av begreppet *samma sak*, och även hur man formulerade avgörandet, får det anses stå klart att metoden för att avgöra om det är samma sak både kan och ska tillämpas i förhållande till andra sanktionssystem. Metoden ska därför tillämpas även i förhållande till miljörettens sanktionssystem, vilket också görs under avsnitt 5.3.

#### 3.2.4 – Vad räknas som dubbla förfaranden, bis, i konventionens bemärkelse? - Sundqvist mot Finland, Lucky Dev mot Sverige, A och B mot Norge m.fl.

För att ett sanktionssystem ska bryta mot dubbelbestraffningsförbudet måste det röra sig om två separata brottmålsförfaranden till följd av samma gärning, varav det första måste ha avslutats med en lagakraftvunnen dom, antingen i form av en fällande eller friande dom.<sup>110</sup> Denna del av dubbelbestraffningsförbudet består (som konstaterats i 3.1.2) av tre komponenter: huruvida det första beslutet var en lagakraftvunnen dom, huruvida ett nytt förfarande kan anses ha inletts samt om artikelns andra stycke är tillämbart. Det finns av naturliga skäl anledning att noggrant undersöka hur dessa komponenter tillämpas eftersom miljöstraffsavgift och miljöbrott hanteras i två olika förfaranden, vilka i sin tur måste undersökas med beaktande av dessa komponenter.

Avseende det första kriteriet har Europadomstolen i ett flertal fall konstaterat att ett nedläggande av åtal efter påbörjad process inte faller inom dubbelbestraffningsförbudet.<sup>111</sup> Inte heller ett beslut av åklagare att inte väcka åtal räknades av Europadomstolen i avgörandet Sundqvist mot Finland som

<sup>107</sup> Det vill säga att ett rättsförhållande har avslutats med en dom som sedan har vunnit laga kraft, och på så vis är orubblig.

<sup>108</sup> Se Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009 p. 83

<sup>109</sup> Se bl.a. Bernitz, Ulf, Europarättens genomslag, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 74 & Danelius, 2012, s. 615

<sup>110</sup> Se Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, p. 29

<sup>111</sup> Se exempelvis Case of Marguš v. Croatia, Application no. 4455/10, 27 May 2014

ett beslut som resulterade i en friande eller fällande dom.<sup>112</sup> I Europadomstolens guide till dubbelbestraffningsförbudet förklaras detta, med hänvisning till Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, med att domen måste ha nått status av res judicata. Domen ska alltså ha resulterat i en fällande eller frikännande dom, det vill säga att domstolen ska ha skiljt sig från målet efter prövning i sak, och vara orubbligt med beaktande av ordinära rättsmedel eller ha vunnit laga kraft.<sup>113</sup>

Frågan om det har inletts ett nytt förfarande efter den slutliga domen, det vill säga det andra kriteriet, har även det varit uppe till prövning i Europadomstolen ett flertal gånger. Även i förhållande till detta kriterium finns det anledning att beakta hur Europadomstolen har hanterat de dubbla förfarandena i svensk skatterätt. I fallet *Lucky Dev mot Sverige* konstaterade domstolen att förfarandena inte var tillräckligt sammankopplade med varandra då skattetillägget prövades av Skatteverket och skattebrottet prövades av allmän domstol, de följde olika förlopp, avslutades vid olika tidpunkter och prövningarna var helt oberoende av varandra. Någon tydlig koppling vad gäller sak och tid fanns inte, varför tidigare praxis angående andra sanktionssystem inte gick att applicera på fallet.<sup>114</sup> Det rörde sig således om separata prövningar utan tydlig koppling till varandra varför man ansåg att det var två parallella och separata förfaranden. När förfarandet hos skatteverket inte avslutades trots att det kom en slutlig dom i processen i allmän domstol innebar detta ett brott mot dubbelbestraffningsförbudet, eftersom det ansågs vara en ny lagföring i strid med förbudet.<sup>115</sup>

En prövning gällande om förfarandena har en tillräcklig koppling i sak och tid måste därför göras för att kunna avgöra om ett nytt förfarande har inletts eller inte. I Europadomstolsavgörandet *A och B mot Norge*<sup>116</sup> uttalade domstolen vad som ska beaktas i en sådan prövning.<sup>117</sup> Avseende koppling i sak ställde man upp fyra olika faktorer att beakta. Till att börja med ska man beakta om förfarandena har kompletterande syften och avser olika aspekter av gärningen. Därefter ska frågan om de dubbla förfarandena är en förutsebar konsekvens av den aktuella gärningen beaktas. I ett tredje led ska hänsyn tas till om själva prövningarna i de två förfarandena görs på ett sätt så att de tar hänsyn till varandra för att undvika dubbelarbete eller om de i stället är frikopplade från varandra. Slutligen, och huvudsakligen, ska även hänsyn tas till i vilken mån sanktionen i det först avslutade förfarandet beaktas i det andra förfarandet för att på så vis undvika oproportionerligt hård bestraffning. I samma avgörande pekade domstolen även på hur mycket det administrativa förfarandet påminner om ett brottmålsförfarande är en ytterligare faktor att beakta. Avseende det

---

<sup>112</sup> Se Case of *Sundqvist v. Finland*, Application no. 75602/01, 22 November 2005

<sup>113</sup> Se Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 14 jfr Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, p. 29 och 22

<sup>114</sup> Jfr exempelvis Case of *Nilsson mot Sverige*, Application no. 73661/01, 13 december 2005 där en körkortsåterkallelse beslutades som en direkt följd av en fällande dom avseende rattfylla. Domstolen ansåg då att även om det var två olika förfaranden så fanns det ett tillräckligt samband både i sak och tid på ett sätt som gjorde att man ansåg körkortsåterkallelse som en del av sanktionerna för rattfylla i svensk lag. Som sådan ansåg domstolen därför att Nilsson inte hade prövats och straffats igen enligt dubbelbestraffningsförbudet. Se särskilt s. 11-12 i domen.

<sup>115</sup> Se Case of *Lucky Dev v. Sweden*, Application no. 7356/10, 27 november 2014 se särskilt p. 61-63

<sup>116</sup> Se Case of *A and B v. Norway*, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November

<sup>117</sup> Se Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, s. 16

tidsmässiga sambandet uttalade domstolen att den ska vara såpass nära att den skyddar den enskilde från osäkerhet, fördröjning och tidsmässigt utdragna förfaranden.<sup>118</sup>

Det tredje kriteriet avser som ovan nämnts om artikelns andra punkt är tillämplig. Punkten hanterar extraordinära rättsmedel i förhållande till förbudet om nya förfaranden efter en fällande eller friande dom. Även om punkten utgör en del av dubbelbestraffningsförbudet får den ändå anses falla utanför denna uppsats syfte av den enkla anledningen att det snarare blir en fråga om extraordinära rättsmedel än om ett enskilt sanktionssystemets förenlighet med förbudet.

Som beskrevs i inledningen av detta kapitel finns det många likheter mellan skatterättens sanktionssystem (åtminstone så som det genomfördes innan NJA 2013 s. 502) och det miljörättsliga sanktionssystemet. Det finns därför skäl att särskilt beakta den ordning som framgår i Lucky Dev mot Sverige, eftersom sanktionssystemets likhet i min mening talar för att det går att göra en mer eller mindre helt analog tillämpning av avgörandet på miljörättens sanktionssystem. Åtminstone om endast lagtexten beaktas och inte miljöstraffningsavgiftsförordningen eftersom den, precis som det konstaterats ovan under Zolotukhin-avgörandet, åtminstone för tillfället tycks mer eller mindre ha raderat ut möjligheterna till att två förfaranden avseende samma sak inleds. Även A och B mot Norge måste dock beaktas för en mer detaljerad prövning. Tillämpningen av nyss presenterad praxis på det miljörättsliga sanktionssystemet görs nedan i avsnitt 5.4.

### **3.3 – Dubbelbestraffningsförbudet och underkännandet av det skatterättsliga sanktionssystemet**

Trots det som ovan presenterats avseende dubbelbestraffningsförbudets komponenter generellt sätt men även i förhållande till det svenska skatterättsliga sanktionssystemet var det inte genom ett Europadomstolsavgörande som systemet underkändes. I stället underkändes det i sin helhet av Högsta domstolen, dock först efter ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Nedan följer en redogörelse för avgörandena var för sig med efterföljande diskussioner om dess relevans för det miljörättsliga sanktionssystemet. Relevanta delar av det miljörättsliga sanktionssystemet presenteras löpande i texten. För en mer detaljerad redogörelse för hur det är uppbyggt och fungerar, se kap. 4.

#### *3.3.1 – Det skatterättsliga sanktionssystemets (o)förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga - Åkerberg Fransson, Mål C-617/10*

Innan Högsta Domstolen slutligen underkände ordningen avseende sanktionssystemet i skatterätten krävdes det ytterligare en dom, denna gång från EU-domstolen. Detta trots det tämligen tydliga uttalandet i Zolotukhin-domen om vad som utgör *samma sak*, vilket i teorin antagligen hade kunnat räcka för att underkänna det svenska skatterättsliga sanktionssystemet i nationell domstol. Inte förrän efter EU-domstolens avgörande i Åkerberg Fransson-avgörandet kunde Högsta Domstolen konstatera att det svenska skatterättsliga sanktionssystemet var oförenligt med dubbelbestraffningsförbudet (se nedan, NJA 2013 s. 502).

I Åkerberg Fransson-avgörandet, föranlett av ett av Haparanda tingsrätt begärt förhandsavgörande,

<sup>118</sup> Se Case of A and B v. Norway, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016 p. 132 och 134 jfr Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights - Right not to be tried or punished twice, s. 16



var huvudsakligen fråga om det svenska sanktionssystemet inom skatterättens förenlighet med *ne bis in idem* i de fall där EU-rätt på något vis aktualiseras. Till skillnad från de domar som hanterats ovan rörde det sig alltså här om ett fall där artikel 50 i EU:s rättighetsstadga aktualiseras och inte dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen.

De omständigheter som föranledde det begärda förhandsavgörandet var följande. Åkerberg Fransson hade efter att han ålagts att betala skattetillägg för utebliven betalning av mervärdesskatt, genom oriktiga uppgifter i sin deklaration, även åtalats för grovt skattebrott för samma överträdelse som föranlett skattetillägget.

Haparandas tingsrätt ställde till domstolen fem frågor med koppling till dubbelbestraffningsförbudet vilka kan sammanfattas enligt följande:

1. För svensk rätts vidkommande krävs det klart stöd i Europakonventionen eller Europadomstolens praxis för att åsidosätta svensk lag som kan strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Är detta villkor förenligt med EU-rätten och dess allmänna principer om företräde och direkt effekt?
2. Hindrar ett ålagt skattetillägg, dvs en administrativ påföljd, ett senare skattebrottsåtal avseende samma oriktiga uppgifter på grund av dubbelbestraffningsförbudet?
3. Påverkas svaret på fråga 2 av att straffmätningensvärde<sup>119</sup> för ett skattebrott kan påverkas av tidigare ålagt skattetillägg?
4. Förutsatt att fråga 2 besvaras jakande, är det även förbjudet att i ett senare förfarande ta upp saken till förnyad och självständig prövning av omständigheterna i målet?
5. Förutsatt att fråga 2 besvaras jakande, kan ett system där både skattetillägg och skattebrott utdöms av allmän domstol anses förenligt med dubbelbestraffningsförbudet?

Inledningsvis fastslog EU-domstolen sin kompetens att ta upp frågorna till prövning. För att dubbelbestraffningsförbudet i art. 50 i EU:s rättighetsstadga ska aktualiseras krävs det att medlemsstaten i fråga tillämpar EU-rätt. Huruvida Sverige tillämpade EU-rätt i förevarande fall visade sig vara en kontroversiell fråga då domarna från flera medlemsstater motsatte sig att så var fallet. Bernitz beskriver hur de menade att en enskild stats sanktionssystem i förhållande till utebliven deklaration av mervärdesskatt inte hanterades av EU:s mervärdesskattedirektiv, Direktiv 2006/112/EC av 28 november 2006, utan låg inom varje stats egen kompetens.<sup>120</sup> Domstolen kom dock fram till att eftersom direktivet kräver att en medlemsstat, lagstiftningsvägen och administrativt, gör vad som krävs för att all mervärdesskatt kommer staten till godo samt eftersom mervärdesskatt utgör en del av EU:s egna medel rörde det sig trots allt om en EU-rättslig fråga.

Domstolen besvarade först frågorna 2, 3, och 4 tillsammans. Den konstaterade att art. 50 i EU:s rättighetsstadga inte hindrar en medlemsstat från att kombinera två olika system, ett skatterättsligt och ett straffrättsligt på samma gärning, för att säkerställa att mervärdesskatten faktiskt kommer staten till godo. Bara om det skatterättsliga systemet, för svensk del skattetillägget, har straffrättslig snarare än administrativ karaktär kommer dubbelbestraffningsförbudet utgöra ett hinder. Man ställde därefter upp tre kriterier för att avgöra huruvida den administrativa sanktionen, i form av

<sup>119</sup> Det vill säga, en gärnings straffvärde exklusive eventuella billighetskäl enligt 29 kap. 5 § brottsbalken. Jfr Victor, Dag, "Straffmätningensvärde" och påföljdsval, Svensk Juristtidning 2015, s. 172.

<sup>120</sup> Se Bernitz, 2015, s. 197

skattetillägg, i själva verket har straffrättslig karaktär; *den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art, och slutligen arten och strängheten av sanktionen* i fråga, det vill säga de av Europadomstolen utvecklade Engel-kriterierna, se avsnitt 3.2.2. Någon vägledning för Haparanda tingsrätt i det enskilda fallet Åkerberg Fransson gavs av naturliga skäl inte, då det inte ligger inom EU-domstolens kompetens att avgöra de enskilda fallen. Kriterierna hade dock redan tidigare applicerats på skattetillägget i flera fall från Europadomstolen, i vilka man kommit fram till att skattetillägget var av straffrättslig karaktär. För att besvara frågorna avslutade domstolen med att konstatera att art. 50 i EU:s rättighetsstadga inte i sig innebar ett förbud mot två parallella sanktionssystem, förutsatt att skattetillägget inte hade straffrättslig karaktär.<sup>121</sup>

Fråga 5 besvarades knappast av domstolen då den konstaterade att det ligger utanför domstolens kompetens att besvara allmänna och hypotetiska frågor om icke tillämpliga nationella regler, varför frågan inte kunde tas upp till prövning över huvud taget.<sup>122</sup>

Domstolen avslutade med att besvara den första frågan, vilken också fick ett betydligt mer principiellt svar än de andra. Man konstaterade att de nationella rättsordningarnas förhållande till Europakonventionen inte är något som regleras av EU-rätten varför den inte heller kan besvara vilka slutsatser en nationell domstol ska dra i ett fall där en nationell regel riskerar att strida mot Europakonventionen. I förhållande till EU:s rättighetsstadga konstaterade man däremot att det följer av praxis att en domstol inte ska tillämpa en nationell regel som riskerar att strida mot rättighetsstadgan, detta för att säkerställa att rättigheterna i stadgan och EU-rätten generellt ges full verkan. Något klart stöd för att en regel strider mot stadgan krävs alltså inte utan regeln ska ändå inte tillämpas, till följd av stadgans ställning som primärrätt.<sup>123</sup>

Avgörandet är onekligen av stor betydelse för denna uppsats eftersom stora delar av miljörätten, kanske på ett ännu mer omfattande sätt än skatterätten, har sin grund i EU-rätten. Även om det inte besvarar sakfrågorna är det inte minst för denna uppsats intressant hur EU-domstolen konstaterar sin kompetens att besvara det av Haparanda tingsrätt begärda förhandsavgörandet. Till skillnad från skatterätten, inom vilken en relativt begränsad del, mervärdesskatten<sup>124</sup> och punktskatter,<sup>125</sup> är harmoniserad med EU-rätten, är miljörätten ett område med synnerligen stor påverkan från EU-rätten då många områden inom miljörätten i någon mån är harmoniserade.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> Det kan även finnas anledning att uppmärksamma hur EU-domstolen uttalade att den kvarvarande sanktionen ifall den ena skulle underkännas måste vara avskräckande, proportionell och effektiv för att den andra ska kunna underkännas (s. 9 i domen). Ett sådant krav torde inte ha uppställts om frågan i stället hade prövats av Europadomstolen då Europakonventionen inte förutsätter att den inhemska lagen i övrigt ges tillräcklig effekt. Ritleng menar att EU-domstolen på så vis gjorde en självständig tolkning av innebörden dubbelbestraffningsförbudet enligt Europakonventionen. Detta tillägg till dubbelbestraffningsförbudet menar Ritleng, med tanke på artikel 52.3 och 53 i EU:s rättighetsstadga, riskerar göra att ett förbud som tänkt ha samma betydelse och omfattning ges olika innebörd beroende av från vilken rättighetskatalog skyddet utläses. Jag bedömer dock att detta, trots att det må vara intressant för kopplingen mellan EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen, saknar omedelbar relevans för denna uppsats varför jag lämnar en ytterligare diskussion kring detta därhän. Se Ritleng, SvJT 2014, s. 36ff.

<sup>122</sup> Det finns anledning att uppmärksamma att detta dock är det sätt som den svenska lagstiftaren till slut löste problematiken på, se Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall.

<sup>123</sup> Jfr art 6.2 EU-fördraget.

<sup>124</sup> Se Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt artikel 113 samt Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 av den 15 mars 2011 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

<sup>125</sup> Se Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt artikel 113 samt Rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004

<sup>126</sup> Se exempelvis hur det av 14 kap. 1 § andra stycket MB framgår att hela kapitlet bygger på EU-rätt. Se även 8 kap. 3 § MB, 13 kap. MB jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/41/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG m.fl.

Miljösanktionsavgiftens syfte är att uppnå regelefterlevnad.<sup>127</sup> Likaså kan reglerna i 29 kap. MB avseende de olika miljöbrotten, genom sin utformning som blankettstraffbud, sägas syfta till att de miljörättsliga regelverken följs.<sup>128</sup> Både miljösanktionsavgiftsinstitutet och åtal för miljöbrott måste därför kunna ses som en del av kravet på den enskilda medlemsstaten att, i enlighet med artikel 4.3 EU-fördraget, vidta lämpliga åtgärder för att fullgöra förpliktelser enligt EU-rättslig lagstiftning. Bernitz menar att åtgärder av detta slag ligger inom lojalitetsprincipen,<sup>129</sup> vilken var en av de principer han menar att domstolen tillämpade avseende avgörandet i fråga.<sup>130</sup> Även Dominique Ritleng, professor i Europarätt vid universitet i Strasbourg, pekar på hur domstolen i avgörandet dels har uppmärksammat kravet enligt artikel 4.3 EU-fördraget och dels (och kanske framförallt) de liknande kraven i det särskilda direktivet. Kraven innebar i Åkerberg Fransson-avgörandet att det låg på Sverige att se till att det fanns effektiva sanktioner för att få in mervärdesskatten, och skattetillägget och åtal för skattebrott låg i linje med detta krav. Ritleng kommenterar detta med att domen dels bör tolkas som att det ligger på den enskilda medlemsstaten att välja sanktion (så länge sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande). Dessutom menar han att även den rent straffrättsliga sanktionen i form av åtal för skattebrott skulle kunna sägas ligga inom det EU-rättsliga kravet (vilket Ritleng dock inte anser är helt självklart med tanke på syftet med åtalet avseende skattebrott). Avslutningsvis menar han att det är möjligt att tolka avgörandet som att det inte är nödvändigt att en nationell sanktionsbestämmelse stiftats enbart för att uppfylla kraven enligt EU-rätten, för att en sanktion ska omfattas av förbudet i EU:s rättighetsstadga.<sup>131</sup>

I den mån miljösanktionsavgiften tas ut, eller ett åtal för något av miljöbrotten väcks, på grund av en överträdelse av en bestämmelse med grund i EU-rätten, måste enligt min mening samma logik kunna tillämpas. Sanktionerna bör således ses som en tillämpning av EU-rätten i dessa fall.

Det är därför möjligt att argumentera för att avgörandet har ett omfång som sträcker sig åtminstone även till miljörätten, varför det finns anledning att fråga sig om inte domens prejudikat som sådant måste kunna tillämpas direkt i de fall sanktioner vidtas på grund av överträdelser av de delar av miljörätten som grundar sig i EU-rätten. Artikel 50 i EU:s rättighetsstadga torde i så fall därför gå att tillämpa direkt på det miljörättsliga sanktionssystemet även utan uttryckligt stöd i EU:s rättighetsstadga eller i ett EU-domstolsavgörande. Detta i enlighet med EU-domstolens uttalande i Åkerberg Fransson-avgörandet i vilket man säger att något sådant klart och tydligt stöd inte krävs för att ett sådant förfarande ska vara ogiltigt.

Att EU-domstolen på ovan angivet sätt har slagit fast sin kompetens att döma i målet menar Bernitz innebär att domstolen har gjort en extensiv tolkning av vad tillämpning/implementering av EU-rätt innebär. Han anser dock inte att detta är särskilt förvånande då det finns stöd för en sådan tolkning i tidigare praxis från EU-domstolen.<sup>132</sup> I samma artikel pekar Bernitz även, med hänsyn till Högsta

<sup>127</sup> Se exempelvis Proposition 2005/06:182 – *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*, s. 43

<sup>128</sup> Se avsnitt 4.1

<sup>129</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>130</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 796. Observera att han menar att domstolen, i avgörandet, även tillämpade effektivitets- och proportionalitetsprinciperna samt principen om *ne bis in idem*.

<sup>131</sup> Se Ritleng, SvJT 2014, s. 45f.

<sup>132</sup> Se Bernitz, 2015, s. 198

domstolens avgörande NJA 2004 s. 840 (se avsnitt 5.1), på hur just miljörettens sanktionssystem torde kunna omfattas av prejudikatet i Åkerberg Fransson-avgörandet.<sup>133</sup> Detta ställningstagande har han upprepat även vid ett senare tillfälle, dock även denna gång utan att utveckla det i någon vidare mån.<sup>134</sup> Intressant är att Bernitz redan 2010, det vill säga tre år innan EU-domstolens avgörande, i princip beskrev situationen i avgörandet och hur den eventuellt skulle lösas. Han beskrev då hur han menade att EU:s rättighetsstadga inte kräver något klart stöd för att underkänna en regel som står i strid med stadgan och att dubbelbestraffningsförbudet därför skulle trumfa det skatterättsliga sanktionssystemet. Redan då menade han att denna lösning även skulle gälla andra sanktionssystem av liknande art.<sup>135</sup> Enligt utredning av likheten mellan skatterättens och miljörettens sanktionssystem i avsnitt 3.2.1, torde detta innebära att även miljörettens sanktionssystem omfattas av resonemanget i fråga.

I sammanhanget kan det vara intressant att uppmärksamma ytterligare ett uttalande av Bernitz. I hans artikel *The Åkerberg Fransson Case*, har han nämligen hanterat både den tredje och den femte frågan som Haparanda tingsrätt ställde till EU-domstolen. Det vill säga, om en ordning där ett tidigare ålagt skattetillägg utgör anledning att ändra straffmätningen i ett skattebrott, är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet, samt frågan om ett kombinerat förfarande som resulterar i båda sanktionerna är förenligt med förbudet. Han ser straffmätningens lösning som att domstolen i så fall gör en form av proportionalitetsbedömning. Detta menar han är något som är direkt felaktigt med hänsyn till de rättigheter som garanteras enligt dubbelbestraffningsförbudet eftersom det är ett förbud mot flera förfaranden, ett faktum som inte förändras av en sådan proportionalitetsbedömning. Däremot såg han inga problem med ett enda förfarande som resulterade i båda sanktionerna.<sup>136</sup> Detta är en konstruktion som senare också har valts i Sverige i förhållande till genomförandet av skatterättens sanktionssystem efter att detta underkändes.<sup>137</sup>

För miljörettens del är Bernitz uttalande intressant om man beaktar utformningen av såväl 29 kap. 11 § fjärde stycket MB som 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 MB. Reglerna är utformade på ett sätt som innebär att det fortfarande rör sig om två förfaranden och där hänsyn i bedömningen av möjligheten att utdöma sanktionerna ska tas till ett annat förfarande än det som är för handen. Situationen är därför konstruktionsmässigt, om än inte nödvändigtvis innehållsmässigt, lik den som tidigare fanns i skatterätten och som Bernitz menar strider mot förbudet.

### 3.3.2 – Underkännandet av det svenska skatterättsliga sanktionssystemet - NJA 2013 s. 502

År 2013 kom till slut det avgörande som skulle förändra genomförandet av skatterättens sanktionssystem, NJA 2013 s. 502.<sup>138</sup> Avgörandet innebar ett underkännande av skatterättens system med dubbla sanktioner i två separata förfaranden för samma oriktiga uppgifter eftersom ett

<sup>133</sup> Se Bernitz, 2015, s. 207f.

<sup>134</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 803, se särskilt not 53

<sup>135</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 843

<sup>136</sup> Se Bernitz, 2015, s. 198

<sup>137</sup> Se Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, särskilt 4–8 §§.

<sup>138</sup> Observera dock att även Högsta förvaltningsdomstolen underkände systemet samma år, se HFD 2013 ref. 71. Avgörandet kom dock efter Högsta domstolens avgörande och domskälen består i stort sett av hänvisningar till NJA 2013 s. 502. Att påstå att det var Högsta domstolens och inte Högsta förvaltningsdomstolens avgörande som underkände systemet måste därför anses oproblematiskt.

sådant system stred mot dubbelbestraffningsförbudet i såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga. Målet kom på så vis att upphäva de tidigare prejudikaten i vilka skatterättens sanktionssystem hade konstaterats förenligt med dubbelbestraffningsförbudet. Tidigare hade systemet ”räddats” av att Högsta Domstolen<sup>139</sup> och Europadomstolen<sup>140</sup> gjort bedömningen att de olika kraven på subjektiv täckning gjorde att det inte var fråga om att samma sak prövades i de olika förfarandena. Zolotukhin-avgörandet kom, som ovan beskrivits, att förändra denna uppfattning eftersom hänsyn bara ska tas till om prövningarna avser *identiska omständigheter* eller *väsentligen samma omständigheter*. Någon hänsyn skulle således inte längre tas till olika krav på subjektiv täckning. Efter Zolotukhin-avgörandet hann det passera flera mål i Högsta Domstolen avseende sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet utan att något förändrades.<sup>141</sup> Vad var det egentligen som gjorde att det tog närmre fyra år från avgörandet i Zolotukhin mot Ryssland innan systemet kunde underkännas i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet?

Omständigheterna som ledde till att målet hamnade i Högsta Domstolen var följande. I november 2009 beslutades att en person och dennes bolag skulle betala skattetillägg på grund av oriktiga uppgifter i deklarationen. I juni 2010 åtalades samma person för grovt skattebrott med samma oriktiga uppgifter som grund för åtalet.

Domstolen konstaterade inledningsvis att skattetillägget respektive det grova skattebrottet hanterades i såväl olika regelverk som i olika förfaranden. Man uppmärksammade vidare att den huvudsakliga skillnaden vad gällde innehåll i de gärningar som låg till grund för sanktionerna var att det för skattebrottet krävdes subjektiv täckning i form av uppsåt, till skillnad från skattetillägg där ansvaret var strikt. Vidare diskuterades att frågan om vad som är en oriktig uppgift är en skatterättslig snarare än en straffrättslig fråga varför ett åtal, i praktiken, ofta föregås av ett beslut från Skatteverket.

I förhållande till systemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga hänvisade man till att börja med till diverse praxis och propositioner i vilka man pekat på att det inte fanns någon oförenlighet i förhållande till dessa gällande skatterättens sanktionssystem. Detta eftersom prövningarna i de olika förfarandena utgår från olika subjektiva förutsättningar. Domstolen uppmärksammade sedan att EU-domstolens dom i Åkerberg Fransson-

<sup>139</sup> Se exempelvis NJA 2000 s. 622, HD konstaterade i domen att ”Som tidigare berörts förutsätter påförande av skattetillägg varken uppsåt eller oaktsamhet. För att någon skall dömas för skattebedrägeri krävs däremot att han har haft uppsåt. De brott som I.N. dömts för är alltså enligt Europakonventionen inte samma överträdelse som de som låg till grund för påförandet av skattetillägg.”

<sup>140</sup> Se Case of Rosenquist v. Sverige, Application no. 60619/00, 14 september 2004. Europadomstolen konstaterade bland annat att ”In other words, culpable intent or gross neglect, which was not a condition for a tax surcharge, was an essential condition for criminal conviction for (aggravated) tax fraud under section 2 and 4 of the Tax Offences Act.” Detta i kombination med sanktionernas olika syften gjorde att domstolen ”In the light of the above considerations, the Court finds that the two offences in question were entirely separate and differed in their essential elements”

<sup>141</sup> Se exempelvis NJA 2010 s. 168. De huvudsakliga skälen till varför Högsta domstolen inte underkände systemet i detta fall tycks finnas i följande formulering från NJA 2010 s. 168: ”Den nya linje som Europadomstolen har lanserat i Zolotukhin-målet har inte tagit sikte på den svenska ordningen och Sverige har inte varit part i det målet eller i något av de efterföljande målen där frågan om ne bis in idem har behandlats. En förnyad prövning av den svenska ordningen skulle - beroende på hur talan skulle föras från svensk sida - antagligen komma att avse ett flertal olika aspekter på frågan. Särskilt med tanke på hur Europadomstolens praxis skiftar går det inte att med tillräcklig säkerhet förutse resultatet av en sådan prövning. Det saknas således klart stöd i Europakonventionen eller i Europadomstolens praxis för att generellt underkänna den enligt intern svensk rätt gällande ordningen (jfr NJA 2000 s. 622 och NJA 2004 s. 840).” Observera dock hur Högsta domstolen redan i detta mål tycks ha accepterat hur idem-bedömningen innebär att det är samma sak som prövas i förhållande till straffansvar såväl som till skattetillägg, NJA 2010 s. 168 p. 18. För ett ytterligare exempel på ett HD-avgörande efter Zolotukhin-avgörandet angående dubbelbestraffning inom skatterätten se NJA 2011 s. 444.

målet från tidigare samma år fick anses ha förändrat det nyss presenterade rättsläget.

Innan Åkerberg Fransson-målets betydelse hanterades behandlades dock även Zolotukhin-avgörandet och dess klargörande om vad som avses med samma brott. Ordningen som där fastställdes menade man innebar att tidigare uttalanden i praxis och doktrin inte längre kunde anses gälla avseende skattesystemet. Åkerberg Fransson-målet i sin tur innebar, uppmärksammade HD, att artikel 50 i EU:s rättighetsstadga går att tillämpa då oriktiga uppgifter avseende mervärdesskatt leder till båda skatterättens sanktioner i olika förfarande. Målet innebar också, konstaterade HD, att något krav på klart stöd enligt EU:s rättighetsstadga eller EU-domstolens praxis inte krävs för att ett nationellt regelverk ska kunna underkännas med stöd av rättighetsstadgan.<sup>142</sup>

Högsta domstolen pekade därefter på att det i samma mål från EU-domstolen sägs att artikel 50 i EU:s rättighetsstadga bara kan tillämpas om båda sanktionerna är av straffrättslig karaktär. För att bedöma detta utgick man från kriterierna som utvecklades i Europadomstolens dom i Engel med flera mot Nederländerna. Utan att göra någon vidare bedömning av huruvida så är fallet konstaterade Högsta domstolen att det sedan länge är fastslaget att skattetillägget ska anses ha straffrättslig karaktär i den bemärkelse som avses i såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga.

Därefter konstaterade HD att eftersom skattetillägg och skattebrottet grundar sig på samma oriktiga uppgifter rörde det sig om samma brott enligt både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Någon skillnad kunde inte längre anses föreligga på den grunden att det är olika krav avseende subjektiv täckning. Att systemet på så vis ligger inom dubbelbestraffningsförbudet i såväl Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ansågs därmed klarlagt enligt Högsta domstolen.

Vidare konstaterades att en svensk domstol måste kunna underkänna en svensk lag med hjälp av Europakonventionen även om lagen i fråga inte varit uppe till prövning i Europadomstolen, något som dock måste göras med återhållsamhet. Med rättsläget som rådde när frågan var uppe till prövning i NJA 2010 s. 168 menade Högsta domstolen i förevarande fall att det var rimligt att kräva klart stöd för en sådan åtgärd.<sup>143</sup> Man menade att avgörandet från 2010 måste tolkas i ljuset av att det kom strax efter Zolotukhin-avgörandet och att ett underkännande skulle medföra långtgående konsekvenser varför man menade att det i stället låg på lagstiftaren att avgöra frågan, men att läget 2013 är ett annat. EU-domstolen underkände via Åkerberg Fransson-avgörandet dubbla sanktioner avseende mervärdesskatt, att utvidga underkännandet till resten av skattesystemet kunde därför inte anses lika ingripande som om man hade underkänt hela systemet 2010. Att upprätthålla sanktionssystemet i vissa delar av skatterätten men inte andra ansågs också vara oförenligt med ett system som har för avsikt att vara sammanhängande. Dessutom hade inte Zolotukhin-avgörandet föranlett de av HD önskade lagstiftningsåtgärderna.

HD konstaterade avslutningsvis att artikel 50 i EU:s rättighetsstadga och artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen ska tillgodose samma rättssäkerhetsintresse varför man inte kan ge olika

---

<sup>142</sup> Jfr uttalandet ovan från NJA 2010 s. 168 i not 141. HD konstaterade där att *klart stöd* behövs i Europakonventionen eller i Europadomstolens praxis för att en nationell ordning ska kunna underkännas generellt. Visserligen rörde detta fall ett annat regelverk än i förevarande fall men det finns ändå skäl att uppmärksamma skillnaden i hur *klart stöd* hanterades i de olika fallen.

<sup>143</sup> Jfr not 141

långtgående skydd beroende på vilket rättslig stöd för förbudet som tillämpas.

Med detta som utgångspunkt slog HD därför fast att dubbelbestraffningsförbudet var tillämpligt på sanktionssystemet i skatterätten varför dåvarande ordning alltså underkändes.

Att Åkerberg Fransson-avgörandet krävdes för att systemet slutligen skulle underkännas berodde antagligen dels på att det berörde det skatterättsliga sanktionssystem till skillnad från Zolotukhin-domen.<sup>144</sup> Till skillnad från de mer generella uttalanden om dubbla sanktionssystem som gavs där fick man här svar, svart på vitt, hur just skatterättens dubbla sanktioner skulle hanteras, i vart fall inom en viss del av skatterätten. Bernitz ser detta som att HD därför gjorde bedömningen att argumentationslinjen från domen inte bara gäller mervärdesskatten utan hela det skatterättsliga systemet eftersom systematiken är densamma. En annan ordning hade blivit förvirrande.<sup>145</sup> Dels berodde det sannolikt på hur EU-domstolen besvarade den första frågan som Haparanda tingsrätt ställde, vilket gav ett tydligt besked om att lagar som riskerar strida mot stadgan inte får tillämpas. Något klart stöd som det som efterfrågats efter Zolotukhin-domen krävdes alltså inte för att något ska anses strida mot EU:s rättighetsstadga.

I slutändan var det alltså framförallt två saker som tycks behövt klargöras för att det parallella sanktionssystemet inom skatterätten skulle underkännas. Det räckte följaktligen enligt HD inte med att bara idem-delen av dubbelbestraffningsförbudet slutligen klargjordes. Det krävdes något som gjorde att just det skatterättsliga systemet kunde underkännas med hjälp av Zolotukhin-avgörandets kriterier för samma gärning, vilket man fick genom Åkerberg Fransson-avgörandet. Framförallt avsaknaden av kravet på klart stöd enligt rättighetsstadgan har i doktrin beskrivits som den huvudsakliga och revolutionerande vändpunkten.<sup>146</sup> Att så verkligen är fallet framstår som närmast sannolikt när man beaktar hur Ola Zetterquist, docent vid Göteborgs Universitet och hovrättsråd vid Hovrätten för Västra Sverige, redan innan såväl Åkerberg Fransson-avgörandet som NJA 2013 s. 502 menade att kravet på klart stöd i de tidigare Högsta domstolsavgörandena var så kortfattat motiverat att det "[i princip kunde betyda] vad som helst så länge som Europadomstolen inte uttryckligen tagit ställning till det svenska förfarandet".<sup>147</sup> Åkerberg Fransson-avgörandet och i förlängningen NJA 2013 s. 502 kan därför, enligt Zetterquist, sägas ha inneburit att prejudikatet i Zolotukhin-avgörandet till slut gavs full verkan i svensk rätt, åtminstone vad gäller skatterätten.<sup>148</sup>

Särskilt avsaknaden av krav på klart stöd enligt EU:s rättighetsstadga, och Europakonventionen för den delen, är av intresse för denna uppsats del. Frågan om just miljörettens parallella sanktioner har inte varit uppe till fråga för varken Europa- eller EU-domstolen, något klart stöd för att ett sådant system inte är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen respektive EU:s

<sup>144</sup> Se Högsta domstolens uttalande i utdraget från NJA 2010 s. 168 i not 141

<sup>145</sup> Se Bernitz, 2015, s. 205

<sup>146</sup> Se Zetterquist, Ola, *Ne bis in idem and the European Legal Tsunami of 2013: A Vision from the Beach*. Nergelius, Joakim. & Kristoffersson, Eleonor, *Human rights in contemporary European law*, 1 uppl., Hart Publishing, Oxford, 2015, s 134. Ola Zetterquist beskriver här Åkerberg Fransson-avgörandet enligt följande: "By virtue of the constitutional principles of supremacy, pre-emption and effectiveness, the Åkerberg Fransson judgment struck the Swedish system like a tsunami sweeping away any requirements of 'clear support' for its full and effective application"

<sup>147</sup> Se Zetterquist, Ola, *Strasbourg, Luxembourg – we have a problem – Reflektioner om ett litet HD-uppror*, Derlén, Mattias & Lindholm, Johan. *Festskrift till Pär Hallström = Volume in honor of Pär Hallström*, 1 uppl., Iustus, Uppsala, 2012, s. 355

<sup>148</sup> Se Zetterquist, 2015, s 134.

rättighetsstadga finns därmed inte. Genom NJA 2013 s. 502 läst tillsammans med Åkerberg Fransson-domen måste det dock gå att utläsa att något klart stöd som sådant från någon av dessa domstolar, eller de regelverk som dess domar bygger på, inte behövs för att eventuellt underkänna även miljörettens sanktionssystem.<sup>149</sup> Med detta som utgångspunkt menar jag att en rimlig slutsats är att prejudikatet går att utvidga till att gälla mer än bara skatterättens sanktionssystem. En prövning av det miljörettsliga sanktionssystemet med utgångspunkt i de komponenter som utvecklats i Europadomstolen avseende dubbelbestraffningsförbudet måste därför kunna vara tillräckligt för att besvara frågan om dess förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Inte bara för mig i denna uppsats utan även för en nationell domstol den dag en sådan eventuellt ställs inför frågan. Det sagda finner även stöd i att Bernitz menar att slutsatserna i avgörandet torde gå att generalisera på så vis att om en nationell bestämmelse strider mot EU:s rättighetsstadga kommer den även vara svår att upprätthålla i rent inhemska situationer.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Jfr NJA 2013 s. 502 p. 54

<sup>150</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 809



## Kapitel 4 – Miljörättens sanktionssystem

I miljöbalkens (1998:808), MB, 29 respektive 30 kapitel återfinns de två sanktionstyper som den som på olika sätt överträder miljöbalkens regler riskerar. I det 29 kapitlet MB behandlas de olika miljöbrotten och i det 30 kapitlet MB behandlas institutet miljöstraffavgift. För denna uppsats syfte finns det av naturliga skäl anledning att översiktligt beskriva vad de olika sanktionstyperna är, vad det är för gärningar som omfattas av sanktionerna samt relationen mellan sanktionstyperna.

### 4.1 – Miljöbrotten, 29 kap. Miljöbalken

Eftersom miljöbrotten regleras i miljöbalken, det vill säga utanför Brottsbalken vilken är straffrättens huvudsakliga rättskälla, utgör miljöbrotten en del av specialstraffrätten.<sup>151</sup>

Det 29 kapitlet omfattar ett relativt brett spektrum av brottsliga handlingar med allt från ett mer allmänt hållet Miljöbrott enligt 29 kap. 1 § till brott mot mer specifika områden av miljöbalken som exempelvis artskyddsbrott enligt 29 kap. 2b § och brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § samt till brott av mer ”formell karaktär”<sup>152</sup> som exempelvis otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 §. Kapitlets första paragraf, miljöbrott, beskrivs i Karnovs lagkommentar till bestämmelsen som den centrala inom miljöstraffrätten<sup>153</sup> och av Per Ole Träskmark, professor emeritus vid Lunds universitet, som ”miljöstraffrättslagstiftningens grundbrott”.<sup>154</sup> Flera av de andra lagrummen i kapitlet innehåller därför en hänvisning om att en person bara kan dömas till brotten i fråga i den mån ansvar inte kan utkrävas enligt 29 kap. 1 § MB, de får därför sägas subsidiära till grundbrottet.

Precis som för brottsliga gärningar i allmänhet gäller ett krav på subjektiv täckning, enligt kravet i 1 kap. 2 § Brottsbalken (1962:700), BrB, för att någon ska kunna dömas för brotten i miljöbalken.<sup>155</sup> Kravet innebär att bara den som uppsåtligt, eller av oaktsamhet i de lagrum där detta anges, begår en gärning kan dömas för brottet. Detta innebär att det, åtminstone vad gäller den rent straffrättsliga delen av överträdelserna i miljöbalken, aldrig kan bli fråga om något strikt ansvar.

Ett särdrag inom miljöstraffrätten jämfört med den ”vanliga” straffrätten är att många av brotten är så kallade blankettstraffbud.<sup>156</sup> Det vill säga att brottsbestämmelsernas innehåll fylls ut genom hänvisningar till andra lagrum och författningar, i detta fall till andra lagrum i MB eller till förordningar och föreskrifter meddelade med stöd av MB om t.ex. skydd för vissa arter enligt 8 kap. 1 §. Att miljöstraffrätten på detta sätt till stor del bygger på blankettstraffbud får sägas vara intressant för denna uppsats del eftersom även miljöstraffavgiftsinstitutet utgår från regleringen i andra kapitel i miljöbalken eller i andra författningar, 30 kap. 1 § MB. Detta innebär att samma handlande i teorin kommer kunna omfattas av båda sanktionerna, beroende på vilka regler som har

<sup>151</sup> Se Asp, Petter, Ulväng, Magnus & Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus, Uppsala, 2013, s. 21

<sup>152</sup> Formell karaktär i bemärkelsen att brottet grundar sig i att man exempelvis bryter mot sitt tillstånd eller bedriver verksamhet utan tillstånd, snarare än att man exempelvis har förvarat ett ämne som medfört skadliga föroreningar.

<sup>153</sup> Se Sylten, Miljöbalken (1998:808) 29 kap. 1 §, Karnov 2018-07-01.

<sup>154</sup> Se Träskman, 2010, s. 108

<sup>155</sup> Se Asp, Brottsbalk (1962:700) 1 kap. 2 §, Karnov 2018-07-01. I not två i kommentaren anges att den så kallade täckningsprincipen även gäller inom specialstraffrätten.

<sup>156</sup> Se Träskman, 2010, s. 109

överträtts och hur de är utformade samt vilket handlande som omfattas av sanktionerna.

Utan att gå in på den teoretiska och sociologiska diskussionen om syftet med att belägga brottsliga gärningar med straff finns det anledning att uppmärksamma att det gällande miljöstraffrätten finns ett något, åtminstone för straffrätten, ovanligt skyddsobjekt. Som en del av den övergripande miljölagstiftningen bidrar nämligen miljöstraffrätten till att skydda miljön som sådan.<sup>157</sup> Reglerna måste därför beskrivas delvis syfta till att skydda miljön.<sup>158</sup>

#### 4.2 – Miljösanktionsavgift, 30 kap. miljöbalken

Miljösanktionsavgiften är, vilket namnet antyder, en avgift som ska betalas av den som överträder bestämmelserna i miljösanktionsavgiftsförordningen, vilken regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § första stycket MB. Enligt 30 kap. 1 § andra stycket MB kan avgiften uppgå till 1 000 000 kr och som minst vara 1000 kr. Det är tillsynsmyndigheten inom det för miljösanktionsavgiften aktuella området som tar ut avgiften i fråga, 30 kap. 3 § MB. Detta innebär exempelvis att Naturvårdsverket är den myndighet som tar ut avgiften vid vissa överträdelse av producentansvar för elutrustning, 11 kap. 13 § i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter, miljösanktionsavgiftsförordningen, jfr 2 kap. 24 § Miljötillsynsförordningen (2011:13).

I 30 kap. 1 § MB anges för vilka situationer regeringen får meddela föreskrifter om att miljösanktionsavgift ska betalas. Situationerna är allmänt hållna men innebär precis som avseende brotten i det 29 kapitlet att i stort sett alla överträdelse av regler i MB kan komma att omfattas. Bland annat anges att föreskrifter får meddelas som innebär att man åläggs betala miljösanktionsavgift ifall man bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd men även om man åsidosätter andra bestämmelser i balken och i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde, med mera. Då det ligger på regeringen att meddela föreskrifter för när avgiften ska åläggas återfinns de överträdelse som faktiskt omfattas av institutet i miljösanktionsavgiftsförordningen.

Att de mer detaljerade föreskrifterna gällande vilka gärningar som faktiskt omfattas av miljösanktionsavgiftsinstitutet hanteras i en förordning finns det anledning att kommentera. Eftersom det rör sig om en förordning ligger det alltså på regeringen att meddela de mer detaljerade föreskrifterna. Ändringar och tillägg behöver därför inte gå igenom riksdagen för att gälla. I praktiken innebär det att sådana bestämmelser kan ändras på ett snabbare och smidigare sätt, då de inte behöver förankras mer än på regeringsnivå. Detta torde innebära att reglerna avseende vilka gärningar som omfattas av miljösanktionsavgift, och därför riskerar att stå i strid med dubbelbestraffningsförbudet, i teorin både ofta och tämligen enkelt kan ändras. Detta eftersom en förordning inte behöver passera lagrådet, 8 kap. 20 § RF *é contrario*, och som huvudregel inte heller passerar lagrådet.<sup>159</sup> Inte heller passerar förordningar något av riksdagens utskott, vilket följer av att förordningar beslutas direkt av regeringen.<sup>160</sup> Detta riskerar givetvis att göra att bestämmelserna som däri återfinns är mindre genomtänkta än de som återfinns i lag.

<sup>157</sup> Se Träskman, 2010, s. 58ff.

<sup>158</sup> Jfr Träskman, 2010, s. 25

<sup>159</sup> Se Pripp, Nina, Hur granskar lagrådet? – Finns det ”olika skolor”?, Svensk Juristtidning 2009 s. 208

<sup>160</sup> Jfr <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslutar-om-lagar/>

Med beaktande av uppräknningen av vilka överträdelse som omfattas av miljöskaktionsavgift i förordningen, framstår det för tillfället som att det inte finns några överträdelse som kommer riskera både miljöskaktionsavgift och straffansvar. Tvärtom, utifrån hur förordningen är utformad, tycks regeringen i förordningen ha sett till att överträdelseerna däri snarare kompletterat brottskatalogen i 29 kap. MB än att den överlappar sagda bestämmelse, för att på så vis undvika att regleringen står i strid med dubbelbestraffningsförbudet.<sup>161</sup> Att så är fallet med förordningens nuvarande utformning fråntar i min mening inte denna uppsats sin relevans. Tvärtom bidrar detta till att en ytterligare fråga infinner sig. Eftersom denna uppsats avser att besvara frågan om i vilken mån själva systemet med de båda sanktionerna är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet är det intressant att det först är i en förordning som de detaljerade föreskrifterna förekommer. Det går att ifrågasätta lämpligheten i att en, i rättskällehierarkin, mindre värd rättskälla ska hantera de problem som eventuellt finns i en överordnad rättskälla i förhållande till Europakonventionen. Denna framställning syftar till att på en mer regelorienterad nivå besvara frågan om miljöbalkens sanktionssystem är förenligt med förbudet än att utreda faktiska fall där de båda sanktionerna kan förekomma varför nuvarande, praktiskt sett, förenliga system inte är problematiskt för uppsatsen. Den konceptuella problematiken kvarstår i min mening således oavsett förordningens innehåll, särskilt om man utgår från lagtexten i miljöbalken (se avsnitt 4.3).

Till skillnad från de olika miljöbrotten finns det för miljöskaktionsavgift inget krav på uppsåt eller oaktsamhet. Tvärtom rör det sig om ett strikt ansvar, 30 kap. 2 § första stycket MB. Bryter man på något sätt mot miljöbalkens bestämmelse på så sätt som anges i 30 kap. 1 § MB jämte de mer preciserade bestämmelseerna i miljöskaktionsavgiftsförordningen, kan man alltså åläggas att betala miljöskaktionsavgift, alldeles oavsett om detta skedde uppsåtligt eller av oaktsamhet eller inte. Vidare är det ”den som” på angivet sätt bryter mot bestämmelseerna som ska betala avgiften. Detta innebär att både fysiska och juridiska personer kan åläggas miljöskaktionsavgift.<sup>162</sup>

Syftet med miljöskaktionsavgiften beskrivs av Wiweka Warnling-Nerep, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet, med hänvisning till propositionen till det institut som föregick miljöskaktionsavgift, *miljöskyddsavgift*, och propositionen till miljöskaktionsavgiftsinstitutet hur sanktionen, vara att ”[...] tillskapa effektiva sanktioner som kunde träffa juridiska personer, miljöbrotten borde ges högsta prioritet och det skulle inte ’inte vara lönsamt att begå brott’”. Till detta tillade Warnling-Nerep även att man i senare ändringar av miljöbalken har summerat miljöskaktionen och beskrivit hur den enbart är en repressiv sanktion och därför är avsedd att vara styrande.<sup>163</sup> Samma sak går att utläsa ur prop. 2005/06:182 där det sägs att miljöskaktionsavgiften är en ”administrativ sanktion av repressiv karaktär” och att ”meningen är att avgiften skall verka styrande och leda till en hög standard i miljöpåverkande verksamhet”.<sup>164</sup>

### 4.3 – Förhållandet mellan 29 respektive 30 kapitlet miljöbalken

Med utgångspunkt i de relativt öppna formuleringarna i 30 kap. 1 §, vilken beskriver under vilka

<sup>161</sup> Detta ligger i sådana fall också i linje med regeringens förslag om att renodla sanktionsformerna så att en överträdelse antingen omfattas av miljöskaktionsavgift eller straffansvar jfr prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 45. Se även Bengtsson, Miljöbalken (1998:808) 30 kap, Karnov 2018-07-01.

<sup>162</sup> Jfr Warnling-Nerep, 2010, s. 72

<sup>163</sup> Se Warnling-Nerep, 2010, s. 70

<sup>164</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 43

förutsättningar som regeringen får meddela föreskrifter om att miljöstraffavgifter, och 29 kapitlets många blankettraffbud finns det ett visst utrymme för att samma handling i teorin kan täckas av båda sanktionstyperna. Att det skulle kunna bli fallet i praktiken visas inte minst av att det i både det 29 och i det 30 kapitlet finns lagrum som behandlar förhållandet mellan sanktionerna.

I 29 kap. 11 § tredje stycket anges ”Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt”. Denna regel, vilken kan beskrivas som en åtalsprövningsregel,<sup>165</sup> är formulerad på ett sätt som minskar möjligheterna/riskerna att en gärning drabbas av båda sanktionerna i balken eftersom det krävs att det är påkallat från allmän synpunkt alternativt att påföljden blir annan än böter. I Zeteos lagkommentar till bestämmelsen anges systematisk miljöbrottslighet och brottslighet som syftar till att dölja miljöskador som exempel på vad som kan vara påkallat från allmän synpunkt.<sup>166</sup> Uppenbarligen finns alltså situationer där åtal anses påkallat. Med tanke på att många av brotten i MB har fängelse i straffskalan finns risk att dömas till detta. Formuleringen innebär således inte ett förbud mot dubbla sanktioner.

I 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 MB anges vidare att ”[Miljöstraff]avgiften behöver dock inte tas ut om det vore *oskäligt* med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.”. Även denna bestämmelse får anses ha en begränsande effekt på risken att någon drabbas av båda miljöbalkens sanktioner. Liksom för 29 kap. 11 § innebär dock inte bestämmelsen ett absolut förbud mot dubbla sanktioner eftersom det måste vara oskäligt för att bestämmelsen ska sätta stopp. Det krävs således en skälighetsbedömning innan det går att konstatera huruvida bestämmelsen hindrar någon från att åläggas miljöstraffavgift.

Enligt min mening är det, utifrån formuleringen av de regler som behandlar förhållandet mellan sanktionerna, tydligt att utrymmet för att en gärning straffas med dubbla sanktioner är något begränsat. Ett begränsat utrymme innebär dock inte att en sådan situation aldrig kan aktualiseras, ordalydelsen innebär trots allt inget uttryckligt stopp för dubbla sanktioner. Sannolikheten för att situationen uppstår förtas ytterligare av att regeringen i miljöstraffavgiftsförordningen, i dess nuvarande lydelse, jämte 29 kapitlet MB på ett mer eller mindre heltäckande sätt tycks ha raderat ut de risker för dubbelbestraffning som finns i lagstiftningen. Det framstår i nuläget som tveksamt om det finns några gärningar som omfattas av båda sanktionerna. Att någon drabbas av dubbla sanktioner får därför, åtminstone för tillfället, ses som mer eller mindre uteslutet.

Detta faktum förtar dock inte den intressanta problematiken i principfrågan om sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Lagstiftningstekniken, både vad gäller åtalsprövningsregler och skälighetsbedömningar men även detaljerade föreskrifter i förordningar,<sup>167</sup> föranleder i min mening ytterligare diskussionsunderlag. I det fall det skulle visa sig att sanktionssystemet, med beaktande av sanktionernas konstruktion i förhållande till lagtextens ordalydelse, i teorin faktiskt står i strid med dubbelbestraffningsförbudet går det att fråga sig om den valda lagstiftningstekniken faktiskt är en lämplig lösning för att undvika problemet i praktiken.

<sup>165</sup> Det vill säga ”[...]en presumtion mot åtal för vissa angivna brottstyper utom för de mest straffvärda fallen.” Se RÅR 2008:2 s. 26

<sup>166</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubensson och Strömberg, Miljöbalken (1998:808) 29 kap. 11§ fjärde stycket, Zeteo 2018-06-07

<sup>167</sup> Samt ambivalenta uttalanden i förarbeten, vilka huvudsakligen presenteras i avsnitt 6.2

## Kapitel 5 – Dubbelbestraffningsförbudet tillämpat på miljöbalkens sanktionssystem

Det följande avsnittet kommer analysera det miljörättsliga sanktionssystemet, enligt hur förhållandet mellan de två sanktionerna är formulerade i 29 respektive 30 kapitlet MB, med huvudsaklig utgångspunkt i de komponenter som dubbelbestraffningsförbudet består av, vilka presenterades i avsnitt 3.1. Med tanke på innehållet i den tidigare uppmärksammade miljöstraffningsavgiftsförordningen kommer detta avsnitt inte utgå från några konkreta omständigheter. Detta innebär att det följande inte direkt är jämförbart med hur en prövning av komponenterna i förhållande till miljörättens sanktionssystem hade sett ut om det kommit upp till prövning i Europadomstolen. Det hade då funnits konkreta omständigheter att utgå från vid prövningen, vilket sannolikt hade gjort den mer träffsäker. I stället kommer det följande påminna mer om en abstrakt lagprövning.<sup>168</sup> Det jag kommer peka på är därför lagstiftningens (o)förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet på ett principiellt plan snarare än i förhållande till konkreta omständigheter.<sup>169</sup>

### 5.1 – Kan frågan om miljörättens sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet redan anses avgjord? - NJA 2004 s. 840 I

Innan komponenterna appliceras på de olika delarna av miljörättens sanktionssystem finns det anledning att uppmärksamma Högsta domstolens avgörande NJA 2004 s. 840 I. Det skulle nämligen kunna hävdas att frågan om det miljörättsliga sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet redan har blivit besvarad av Högsta domstolen genom avgörandet.

Fråga var i fallet om en person som redan hade påförts miljöstraffningsavgift för att ha bedrivit solarieverksamhet utan att ha anmält verksamheten enligt kraven i 38 § första stycket punkten 3 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (enligt dåvarande lydelse), sedan kunde fällas i domstol för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § MB (enligt dåvarande lydelse), eller om detta stod i strid med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen. Det vill säga, frågan som Högsta domstolen hade att ta ställning till var just om det svenska miljörättsliga sanktionssystemet, när båda sanktionerna tillämpades på samma gärning, kunde anses vara förenligt med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen.

Inledningsvis konstaterade domstolen att det finns likheter mellan förevarande fall och det system med dubbla sanktioner som då fanns inom skatterätten. Med hänvisning till NJA 2004 s. 510 I som behandlade en situation med skattetillägg och skattebrott och där HD kommit fram till att dubbelbestraffningsförbudet var tillämpbart konstaterar domstolen att så är fallet även avseende miljöbrott och miljöstraffningsavgift. Utifrån detta dras slutsatsen att ett tidigare beslut om miljöstraffningsavgift endast hindrar ett nytt straffrättsligt förfarande om förfarandet avser samma brott som det som föranledde miljöstraffningsavgiften.

<sup>168</sup> Jfr Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane, Statsrättens grunder, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011, s 216f.

<sup>169</sup> Jag vill i sammanhanget påminna om uppsatsens syfte, avsnitt 1.2. Följande kapitel får med det som utgångspunkt sägas vara den del som uppfyller uppsatsens huvudsakliga uppgift.

För att besvara frågan om det är samma brott hänvisar domstolen till målet Rosenquist mot Sverige, som handlade om dubbelbestraffningsförbudet i förhållande till skattetillägg och skattebrott. I den hänvisade domen från Europadomstolen nåddes slutsatsen att det krävs subjektiv täckning, antingen i form av uppsåt eller oaktsamhet, för att man ska kunna dömas för skattebrott medan ansvaret däremot är strikt i förhållande till skattetillägget. De respektive prövningarna i de olika förfarandena skilde sig därför från varandra i väsentliga element. Det skatterättsliga systemet stod därför inte i strid med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen enligt den domen.

Med det som utgångspunkt gjorde domstolen bedömningen att det för miljöstraffningsavgift precis som för skattetillägg gäller ett strikt ansvar, medan det precis som för skattebrott krävs subjektiv täckning för miljöbrott. Ändamålen med skattetillägg och miljöstraffningsavgift bedömdes däremot vara lika varandra. Domstolen konstaterade därför att ordningen som gäller i skatterätten även ska gälla inom miljöstraffningsrätten. Likaså konstaterade man med hänvisning till NJA 2000 s. 622, att det krävs klart stöd i konventionen för att frånga ordningen i nationell rätt. Det var alltså inte fråga om ett brott mot dubbelbestraffningsförbudet i förevarande fall.

Viktigt att poängtera är att bedömningen av vad som utgör samma gärning i detta rättsfall bygger på ordningen som slogs fast i Europadomstolsavgörandet Rosenquist mot Sverige,<sup>170</sup> en ordning som måste anses ha frångåtts redan efter Europadomstolsfallet Zolotukhin-avgörandet, se avsnitt 3.2.3, och som definitivt frångicks för svensk del i NJA 2013 s. 502, se avsnitt 3.3.2. I Zolotukhin-avgörandet konstaterade nämligen Europadomstolen att den praxis som finns om vad som utgör samma brott enligt förbudet tidigare varit spretig, varför man en gång för alla slog fast vad som gällde. Den nya ordningen var helt annan än den i Rosenquist mot Sverige. NJA 2004 s. 840 I får därför i mina ögon anses ha förlorat sin prejudicerande verkan, och frågan om miljöstraffningsavgiftens sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet är därför inte besvarad.

## 5.2 – Är miljöstraffningsavgiftsförfarandet av straffrättslig karaktär i dubbelbestraffningsförbudets mening? Engel-kriterierna<sup>171</sup>

Att domstolsprocessen som följer de olika miljöbrotten i 29 kapitlet MB ligger inom ramen för dubbelbestraffningsförbudet är knappast något som går att ifrågasätta utan får sägas vara självklart. Någon vidare utredning av detta behöver därför inte göras, det följande kommer därför enbart att utreda om förfarandet avseende miljöstraffningsavgiftsinstitutet ligger inom begreppet brottmålsrättegång enligt dubbelbestraffningsförbudet, det vill säga om det är av straffrättslig karaktär. Detta görs, precis som konstaterats i avsnitt 3.2.2, med utgångspunkt i de så kallade Engel-kriterierna. Begreppet brottmålsrättegång ska, vilket tidigare konstaterats, tolkas på samma sätt som sina motsvarigheter *anklagelse om brott* och *straff* enligt artikel 6 respektive artikel 7 i Europakonventionen. Prövningen blir därför inte enbart kopplad till förfarandet som sådant utan

<sup>170</sup> I Rosenquist mot Sverige konstaterade Europadomstolen att skattetillägg och skattebrott anses vara två olika gärningar eftersom det för skattebrott krävs uppsåt för en fällande dom medan ansvaret är strikt för att åläggas skattetillägg. De olika kraven på subjektiv täckning innebar enligt domstolen att prövningen av gärningarna skilde sig åt avseende väsentliga element. Dessutom pekade domstolen på att de olika instituten hade olika syften. De två separata förfarandena behandlade därför olika gärningar och kunde därför inte anses stå i strid med artikel 1 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Rosenquist v. Sweden, Application no. 60619/00, 14 September 2004.

<sup>171</sup> Det följande bygger på den praxis som presenterats i avsnitt 3.2.2 applicerat på miljöstraffningsavgiftens sanktionssystem så som det presenterats i kapitel 4

man får även studera själva överträdelsen och sanktionen.

Inledningsvis går det att konstatera att det första Engel-kriteriet, det vill säga den rättsliga beteckningen av överträdelsen i svensk rätt, inte talar för att det rör sig om en brottmålsrättegång. Miljösanktionsavgiften betecknas till att börja med inte som ett straff i rent straffrättslig bemärkelse. I 30 kap 1 § första stycket beskrivs den som en ”särskild avgift” och av bland andra naturvårdsverket, vilket är en av de ansvariga tillsynsmyndigheterna, beskrivs den som en administrativ sanktionsavgift.<sup>172</sup> Likaså beskrivs i prop. 2005/06:182 hur det är en administrativ sanktion och inte en straffrättslig påföljd.<sup>173</sup> Det går också att konstatera att såväl institutet som sådant som de gärningar som omfattas av det hanteras både i ett kapitel separerat från miljöbrotten och i en egen förordning utan direkt koppling till miljöbrotten. Varken sanktionen som sådan eller de gärningar som omfattas av denna, hanteras därför i en straffrättslig lagstiftning utan i en miljörättslig sådan. Vidare beslutas inte miljösanktionsavgiften av en åklagare utan av den tillsynsmyndighet som har ansvar inom det område av miljörätten som överträdelsen eventuellt har ägt rum. I den mån det överklagas hanteras det inte heller i allmän domstol utan i mark- och miljödomstol (vilken dock är en avdelning vid vissa av de allmänna domstolarna). Det är därför tydligt att det första Engel-kriteriet inte uppfylls.<sup>174</sup>

Det andra Engelkriteriet, överträdelsens art, talar däremot för att miljösanktionsavgiftsförfarandet ligger inom ramen för dubbelbestraffningsförbudet. Som har konstaterats i avsnitt 4.2, finns det ingen begränsning avseende vem som kan åläggas avgiften utan alla som bryter mot bestämmelserna riskerar att behöva betala avgiften. Detta är en skillnad från den ordning som rådde fram till 2007 då endast näringsidkare riskerade att behöva betala miljösanktionsavgift.<sup>175</sup> I samma avsnitt som det nyss nämnda har konstaterats att miljösanktionsavgiften är repressiv och syftar till regelefterlevnad. Särskilt den repressiva egenskapen är något Europadomstolen konstaterat vara utmärkande för ett straff i straffrättslig bemärkelse.<sup>176</sup> Ändamålet med miljösanktionsavgiften var dessutom något Högsta domstolen (i NJA 2004 s. 840 I) särskilt uppmärksammade som en anledning att snegla på argumentationen avseende ordningen som gällde inom skatterätten, eftersom man bedömde ändamålet vara det samma som för skattetillägget.<sup>177</sup> Som framgått tidigare hade också Europadomstolen i bl.a. Janosevic mot Sverige slagit fast att skattetillägget uppfyllde det förevarande kriteriet. Detta talar för att samma bedömning kan, och sannolikt bör, göras av miljösanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär. Att det för överträdelser som omfattas miljösanktionsavgift inte krävs någon subjektiv täckning på så sätt som det vanligtvis krävs för brott är inte något som utesluter att överträdelser som omfattas av institutet kan betraktas som brott i konventionens mening.<sup>178</sup> Det skulle också kunna argumenteras för genom att institutet med

<sup>172</sup> Se Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, utgåva 7, 2013, s. 12

<sup>173</sup> Se Prop. 2005/06:182 - Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44

<sup>174</sup> Visserligen skulle man som motargument kunna peka på att bevisbördan och beviskravet avseende miljösanktionsavgiften påminner om hur det fungerar i brottmål, jfr Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, utgåva 7, 2013, s. 39f. Det får dock sägas vara tveksamt om detta är ett argument som faller in under det första Engel-kriteriet, den rättsliga beteckningen. Dessutom är det knappast ett så starkt argument att det ändrar slutsatsen avseende det första kriteriet.

<sup>175</sup> Se Warnling-Nerep, 2010, s. 72

<sup>176</sup> Se avsnitt 3.2.2

<sup>177</sup> Se NJA 2004 s. 840 (se särskilt s. 848)

<sup>178</sup> Se avsnitt 3.2.2

miljösanktionsavgift har ersatt miljöskyddsavgiften, vilken i sin tur ersatte straffrättsligt ansvar.<sup>179</sup> På samma sätt som att skattetillägget ansågs vara av straffrättslig karaktär på grund av att det ersatte tidigare straffansvar, skulle samma sak därför i någon mån kunna sägas om miljösanktionsavgiften. Det finns därmed flera aspekter som gör att överträdelsens art talar för att miljösanktionsavgiften är av straffrättslig karaktär enligt konventionens bemärkelse.

Avslutningsvis talar även det tredje och sista Engel-kriteriet, arten och strängheten i den sanktion som överträdelsen riskerar att resultera i, för att miljösanktionsavgiftsförfarandet är att anse som en brottmålsrättegång i konventionens mening. Arten av miljösanktionsavgiften är mycket lik det rena bötesstraffet som kan följa på såväl miljöbrott som vissa ”vanliga” brott enligt exempelvis brottsbalken. Såväl böter som miljösanktionsavgift är en rent ekonomisk sanktion till följd av en överträdelse av vissa regler, vilka tillfaller staten. Arten av den ekonomiska sanktionen, i denna bemärkelse, är visserligen ingenting som Europadomstolen explicit har uppmärksammat i förhållande till exempelvis skattetillägget, men är i mina ögon ett rimligt jämförelseobjekt för att bedöma sanktionens art. Avgiftens storlek, i sin tur, spänner mellan 1 000 kr och 1 000 000 kr. Den skiljer sig således från skattetilläggets procentsats-fixerade konstruktion, vilken i teorin kan leda till betydligt högre summor än 1 000 000 kr. Skulle den miljösanktionsavgiftsskyldiga åläggas en avgift som är 1 000 kr talar inte nödvändigtvis strängheten för att det är ett straff i konventionens bemärkelse, men det gör det sannolikt när det rör sig om en avgift i det övre skiktet. I exempelvis Janosevic-avgörandet ansåg Europadomstolen att ett skattetillägg på 161 261 kr, det vill säga en summa som är betydligt mindre än den högsta miljösanktionsavgiften, var att betrakta som en betydande summa.<sup>180</sup> Skulle miljösanktionsavgiften hamna på de högre nivåerna torde alltså även strängheten tala för att det tredje Engel-kriteriet är uppfyllt. Om miljösanktionsavgiften i stället skulle hamna på de lägre nivåerna talar det antagligen för att det inte rör sig om ett straff i konventionens bemärkelse, i alla fall inte om man tillämpar det tredje kriteriet fristående från det andra kriteriet. Att bara vissa nivåer av miljösanktionsavgiften omfattas av kriteriet, och i förlängningen dubbelbestraffningsförbudet, är knappast önskvärt eftersom detta skulle innebära att dubbelbestraffningsförbudet ger olika skydd beroende på var i intervallet man hamnar. Det rimliga torde därmed vara att utgå från de högre avgifterna vid bedömningen av strängheten i sanktionen, för att på så vis försäkra sig om att skyddet blir heltäckande avseende miljösanktionsavgiftsinstitutet och i sin tur miljöbalkens sanktionssystem.

Som tidigare har behandlats kan de två senare kriterierna tillämpas kumulativt om det skulle visa sig att en alternativ tillämpning inte talar för att det rör sig om en brottmålsrättegång i konventionens mening. Enligt redogörelsen ovan menar jag att redan en alternativ tillämpning av de båda kriterierna talar för att det rör sig om en brottmålsrättegång och att en kumulativ tillämpning definitivt avgör frågan. Avseende det andra kriteriet är argumenten tämligen starka för att anse det uppfyllt sett ur Europadomstolens praxis. Argumenten är inte riktigt lika starka avseende det tredje kriteriet med tanke på det breda avgiftsintervallet där de lägre summorna talar emot att det är uppfyllt. De högre avgifterna torde dock tala för att kriteriet är uppfyllt. I den mån en sådan tolkning kritiseras finns det anledning att peka på Europadomstolens avgörande i Jussila mot

---

<sup>179</sup> Se Prop. 2005/06:182 - Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 41 jfr Prop. 1981/82:92 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), s. 50

<sup>180</sup> Se avsnitt 3.2.2



Finland. I målet ansågs inte en sanktionsavgift på cirka 3000 kr tillräckligt sträng enligt det tredje kriteriet, men när den beaktades tillsammans med det andra kriteriet kunde domstolen, efter en kumulativ prövning, konstatera att det visst rörde sig om en anklagelse om brott.<sup>181</sup> Ser man då på de allra lägsta summorna i intervallet i ljuset av de faktorer som beaktades avseende det andra kriteriet, torde det åtminstone efter en kumulativ tillämpning av kriterierna stå klart att förfarandet avseende miljöskaktionsavgiftsinstitutet uppfyller Engel-kriterierna. Den första komponenten avseende dubbelbestraffningsförbudet är därför uppfylld och det rör sig således om en brottmålsrättegång.

Denna slutsats finner stöd i prop. 2005/06:182. I propositionen konstateras till att börja med att skattetillägg är en anklagelse om brott enligt Europakonventionen. Konstaterandet följs därefter upp med följande uttalande ”Europadomstolen har inte haft något fall av miljöskaktionsavgift uppe till prövning, men det får anses sannolikt att domstolen inte skulle se annorlunda på miljöskaktionsavgifter än på skattetillägg.”<sup>182</sup> Likaså fastslog Högst domstolen i NJA 2013 s. 842, via hänvisning till NJA 2004 s. 840 I och II, att ”Miljöskaktionsavgift är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening”, dock utan någon vidare argumentation.<sup>183</sup>

### 5.3 – Är det samma sak, idem, som prövas enligt bestämmelserna i 29 respektive 30 kapitlet miljöbalken?<sup>184</sup>

Med tanke på den tidigare nämnda Miljöskaktionsavgiftsförordningen blir tillämpningen av idem-delen av förbudet något hypotetisk då det inte tycks finnas några konkreta exempel att utgå från.<sup>185</sup> Så som åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § tredje stycket MB samt skälighetsregeln i 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 MB är formulerade avseende relationen mellan sanktionssystemen, är det dock uppenbart att samma överträdelse enligt lagtexten *kan* omfattas av båda sanktionerna. I 29 kap. 11 § tredje stycket går det att läsa att ”Om en gärning [...] kan föranleda miljöskaktionsavgift [...] får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.” I 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 MB går det i sin tur att läsa ”[...]Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till [...] 4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.” I formuleringarna av bestämmelserna finns det ingenting som tyder på att det rör sig om överträdelser som grundar sig på olika faktiska omständigheter. Det torde därmed stå klart att Zolotukhin-avgörandets prejudikat är direkt applicerbart på miljöbalkens regler eftersom sanktionerna enligt bestämmelserna i 29 respektive 30 kapitlet MB tycks grunda sig på *identiska omständigheter* eller *väsentligen samma omständigheter*. Trots att mycket lite talar för att så faktiskt är fallet kan det även uppmärksammas hur miljöbalkskommittén i SOU 2004:37 har pekat på hur det finns en viss risk för sanktionsöverlappning i förhållande till åtminstone de centrala miljöbalksbrotten.<sup>186</sup> Denna risk menar man uppkommer på grund av dessa brotts mindre avgränsade brottsbeskrivningar.<sup>187</sup>

<sup>181</sup> Se Case of Jussila v. Finland, Application no. 73053/01, 23 November 2006, p. 38 jfr 34 samt not 97 i förevarande uppsats

<sup>182</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44

<sup>183</sup> Se NJA 2013 s. 842 p. 20

<sup>184</sup> Det följande bygger på den praxis som presenterats i avsnitt 3.2.3 applicerat på miljörettens sanktionssystem så som det presenterats i kapitel 4.

<sup>185</sup> Jfr avsnitt 6.1

<sup>186</sup> Se SOU 2004:37 – Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler s. 292.

<sup>187</sup> Se SOU 2004:37 – Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler s. 79.

För att exemplifiera det sagda, även utan några konkreta omständigheter från nuvarande utformning av miljöstraffningsavgiftsförordningen att utgå från, kan man studera det ovan behandlade Högsta domstols-avgörandet NJA 2004 s. 840 I, i ljuset av Zolotukhin-avgörandet. Detta eftersom rättsfallet högst sannolikt hade fått ett annat utfall, åtminstone i den delen av prövningen som avsåg frågan om det var samma sak som prövades i de två förfarandena, om Zolotukhin-avgörandets sätt att pröva samma sak då hade varit gällande ordning. Vad domstolen huvudsakligen tycks ha fäst vikt vid var den subjektiva sidan av den gärning som föranlett de båda sanktionerna. De faktiska omständigheterna som låg till grund för gärningen, var enligt gärningsbeskrivningen desamma som de som föranlett miljöstraffningsavgiften, men inte de bakomliggande kraven på subjektiv täckning. Hade målet varit uppe till prövning efter Zolotukhin-avgörandet, eller i vart fall efter NJA 2013 s. 502, hade prövningen av samma sak i stället enbart utgått från det faktiska händelseförloppet och inte frågan om olika krav på subjektiv täckning och Högsta domstolen hade antagligen kommit fram till att det var samma sak som hade prövats i de båda förfarandena.

Det får därför, enligt min mening, sägas stå klart att det enligt formuleringen av bestämmelserna ovan finns risk att det är identiska omständigheter eller väsentligen samma omständigheter som prövas i de båda straffningsförfarandena. Detta innebär att även idem-delen av dubbelstraffningsförbudet får anses uppfyllt vad gäller miljöstraffets sanktionssystem.

#### **5.4 – Innebär ordningen enligt bestämmelserna i 29 respektive 30 kapitlet miljöbalken att det kan uppkomma dubbla förfaranden, bis, avseende samma sak?<sup>188</sup>**

Liksom för idem-delen av förbudet blir följande komponent av dubbelstraffningsförbudet något hypotetisk i den bemärkelsen att det inte finns några konkreta fall eller omständigheter att utgå från utifrån nuvarande ordning enligt Miljöstraffningsavgiftsförordningen jämte 29 respektive 30 kapitlet MB. Med utgångspunkt i vad som alldeles ovan konstaterades om att en överträdelse som omfattas av reglerna i 29 respektive 30 kapitlet MB kan utgöra samma sak, utgår dock det följande från en ordning där två förfaranden avseende samma överträdelse har inletts.

Med hänvisning till vad som sägs i avsnitt 3.2.4, görs den följande prövningen i tre steg, varav endast de två första är relevanta för denna uppsats, vilket innebär att jag bortser från det tredje steget vid tillämpningen av bis-delen av förbudet på miljöstraffets sanktionssystem.<sup>189</sup>

Det första steget i prövningen innebär att man tittar på om det tidigare av de två förfarandena har avslutats med en dom, det vill säga genom att domstolen skiljer sig från målet efter prövning i sak. Om så är fallet går man vidare till det andra kriteriet. 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 talar om hur ”överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap”, skälighetsbedömningen förutsätter därför ett redan avslutat förfarande. En prövning har då redan gjorts i sak och är alltså en förutsättning för att denna skälighetsbedömning över huvud taget ska göras. Detta uppfyller tveklöst det första kriteriet. Åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket är inte riktigt lika skarpt

<sup>188</sup> Det följande bygger på den praxis som presenterats i avsnitt 3.2.4 applicerat på miljöstraffets sanktionssystem som det presenterats i kapitel 4.

<sup>189</sup> Som nämndes i avsnitt 3.2.4 utgör det tredje steget en prövning om det nya förfarandet ligger inom resnings- eller domvillainstituten. Denna fråga ligger utom denna uppsats ram och passar bättre i en uppsats rörande extraordinära rättsmedel.

formulerad men bör även den anses uppfylla detta första kriterium. Formuleringen ”Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift [...] får åtal väckas [...]”, uppställer inget hinder för att två förfaranden inleds, tvärtom *får* åtal väckas under vissa förutsättningar även om gärningen kan föranleda miljöstraffavgift. Detta innebär, åtminstone teoretiskt sett, att en situation kan uppkomma där en prövning som resulterat i miljöstraffavgift redan gjorts när åtal väcks. Även denna regel ger därför anledning att gå vidare till det andra steget i prövningen.

Avseende detta första kriterium finns det i sammanhanget anledning att ytterligare uppmärksamma hur 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 är formulerad. För att skälighetsbedömningen enligt bestämmelsen över huvud taget ska göras ska domstolsprövningen enligt någon av bestämmelserna i 29 kapitlet ha *föranlett straff*. Något sådant krav på en fällande dom finns det, som tidigare konstaterats, inte enligt dubbelbestraffningsförbudet för att ett nytt förfarande ska hindras. Redan en tidigare prövning, oavsett hur den slutar så länge den avslutas med en dom, sätter stopp för ett nytt förfarande. Vad lagstiftaren har försökt åstadkomma genom bestämmelsen tycks främst ha varit att begränsa risken för dubbla straff eller sanktioner.<sup>190</sup> Regelns formulering kan därför starkt ifrågasättas redan på denna grund då inte ens den önskade begränsningen ligger i linje med förbudets syfte, det vill säga att hindra dubbla prövningar och inte bara dubbla straff.

Det andra steget i prövningen är huruvida det förfarandet som inleds efter den slutliga domen i det tidigare ska betraktas som ett nytt förfarande eller inte.<sup>191</sup> Denna prövning görs utifrån om det finns en koppling i sak och tid mellan de två förfarandena.<sup>192</sup> Kopplingen i sak avgörs utifrån fyra kriterier. Till att börja, som ett första kriterium, tittar man på om de olika förfarandena har kompletterande syften, det vill säga om de avser olika aspekter av överträdelsen, så är enligt presentationen av miljörettens sanktionssystem tidigare i denna uppsats inte fallet. Tvärtom har båda sanktionerna samma syfte, nämligen att förmå de som omfattas av miljöbalkens regler till regelefterlevnad.<sup>193</sup> Detta ska inte blandas ihop med hur sanktionerna i sin tur kompletterar varandra vad gäller *vilka* överträdelser som omfattas av dem.<sup>194</sup> Syftet med att sanktionera överträdelsen är alltså detsamma. Sanktionen avser vidare själva överträdelsen och inte en viss aspekt av den, vilket torde framgå av att det är överträdelsens straffvärdhet som avgör till vilken sanktion den hänförs.<sup>195</sup>

Som ett andra kriterium granskar man vidare om de dubbla sanktionerna är en förutsebar konsekvens av överträdelsen. Att så skulle vara fallet inom miljöbalkens sanktionssystem får sägas tveksamt med tanke på att de dubbla sanktionerna inte är absoluta. Reglerna är tvärtom formulerade

<sup>190</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 52 där regeringen säger att ”Om åtal väcks, kan förhållandet att en miljöstraffavgift utgått beaktas vid straffmätningen. Om däremot ett straff redan har dömts ut när en miljöstraffavgift påförs, finns det ingen motsvarande regel. [...] I den mån en sådan situation ändå uppstår kan det anses oskäligt att miljöstraffavgift skall betalas för samma överträdelse och befrielse bör därmed kunna ske.”

<sup>191</sup> Det följande är om möjligt än mer abstrakt än det tidigare då det exempelvis inte går att avgöra hur kopplingen i tid faktiskt ser, eller kan se, ut. Det är således möjligt att en sådan koppling i tid hade funnits i ett faktiskt mål, nu har jag bara att utgå från lagtexten och får således belysa de situationer som *kan* uppkomma.

<sup>192</sup> Se Case of A and B v. Norway, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016

<sup>193</sup> Detta visas också av att det i Proposition 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m. på s. 42 går att läsa att ”Miljöstraffavgiften bör användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga.” Det är alltså framförallt allvarligheten i överträdelsen som differentierar sanktionerna från varandra, syftet med reglerna däremot är inget som nämns i förhållande till vilken sanktion som är mest lämplig.

<sup>194</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44

<sup>195</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44

på ett sätt som gör att en dubbelbestraffningssituation i möjligaste mån undviks, även om dubbla sanktioner i teorin kan förekomma. Någon förutsägbarhet i huruvida man kommer drabbas av dubbla sanktioner kan därför inte sägas förekomma.<sup>196</sup>

Det tredje kriteriet är om de olika förfarandena på något sätt tar hänsyn till varandra vad gäller prövningen för att undvika dubbelarbete eller om de i stället är frikopplade från varandra. Utifrån lagtexten finns det ingenting som tyder på att förfarandena har någon sådan koppling till varandra. I stället framstår prövningarna i de olika förfarandena som helt fristående från varandra. Vid de överträdelser där Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet går det ur Naturvårdsverkets handbok dessutom att utläsa att det är viktigt att myndigheten håller sig inom tillsynsramarna och inte utför arbete som polis eller åklagare ska utföra. Vidare framgår att syftet med utredningen ska vara att utföra myndighetens tillsyn, även om sådant *kan* användas i en straffprocess. Fokus vid utredningen om miljöskattavgift kan åläggas framstår därför som något annat än åklagarens eller polisens vid utredningen av ett eventuellt miljöbrott.<sup>197</sup> Vidare görs alltså de två prövningarna av olika *organ*, där överträdelsen som eventuellt föranleder miljöskattavgift prövas av ansvarig tillsynsmyndighet (och vid ett eventuellt överklagande mark- och miljödomstol, vilka visserligen ligger som en avdelning av våra allmänna domstolar) och överträdelsen som eventuellt utgör något av miljöbrotten prövas av allmän domstol.<sup>198</sup> De olika förfarandena följer vidare olika förlopp.<sup>199</sup> De kan också avslutas vid olika tidpunkter, vilket framgår av hur de ovan hanterade reglerna är formulerade, där exempelvis regeln i det 30 kapitlet MB förutsätter ett redan avslutat brottmålsförfarande. Det sagda påminner således om de omständigheter som Europadomstolen menade utgjorde faktorer som pekade mot att det tredje kriteriet var uppfyllt i förhållande till skatterättens sanktionssystem.<sup>200</sup>

Det sista, och huvudsakliga, kriteriet till hjälp för att avgöra om det rör sig om ett nytt förfarande är om sanktionen i det tidigare förfarandet beaktas vid bestämmandet av sanktionen i det senare. Det kan onekligen vara fallet både vad gäller miljöskattavgift och vid åtal för något miljöbrott, men det behöver å andra sidan vara på det viset sett till formuleringen i bestämmelserna. Enligt 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 behöver inte någon åläggas miljöskattavgift om den också dömts till något miljöbrott, i det fall detta vore oskäligt. Likaså är 29 kap. 11 § fjärde stycket formulerat på ett sätt så att ett åtal avseende gärningarna i 29 kap. 1–9 §§, som bara kan antas resultera i ett bötesstraff och samtidigt föranleda miljöskattavgift, bara får väckas om det är påkallat från allmän synpunkt. Återigen går det att konstatera att hänsyn tas till det tidigare förfarandet, men det är inte säkert att det förändrar något. Risken för att någon straffas oproportionerligt hårt finns därmed enligt reglernas formulering. Att beaktandet av den tidigare sanktionen faktiskt påverkar sanktionen i det senare förfarandet kan med formuleringen som den ser ut nu inte garanteras. Att en möjlighet att beakta den tidigare sanktionen faktiskt finns gör dock att det finns möjlighet att

<sup>196</sup> Detta kan jämföras med hur det fungerar i ett annat rättsområde där dubbla sanktioner förekommer, såsom vid körkortsåterkallelse enligt körkortslagen efter vissa brott i trafikbrottslagen. Av 5 kap. 3 § körkortslagen framgår det att ett körkort *ska* återkallas efter att en person dömts för vissa brott enligt trafikbrottslagen. Återkallelsen framstår därvid som absolut.

<sup>197</sup> Se Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöskattavgift, utgåva 7, 2013, s. 37f. Där framgår även att ”Tillsynsmyndigheten [inte ska] lägga resurser på att ta fram uppgifter som saknar betydelse för tillsynen i syfte att främja en förundersökning enligt rättegångsbalken.”

<sup>198</sup> Se <http://www.vanersborgstingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Mark--och-miljodomstolen/>

<sup>199</sup> Jfr Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöskattavgift, utgåva 7, 2013, s. 19-44 jfr med förfarandet som gäller vid brottmål enligt Rättegångsbalkens regler.

<sup>200</sup> Jfr avsnitt 3.2.4 och Case of Lucky Dev v. Sweden, Application no. 7356/10, 27 November 2014

argumentera åt båda hållen avseende just detta kriterium. För detta talar även 29 kap. 5 § första stycket punkten 8 BrB, av vilken det framgår att straffmätningen för en gärning kan påverkas om gärningen även föranlett andra rättsliga åtgärder. Återigen kan det dock vara värt att uppmärksamma hur miljöstraffsavgiftsförordningen, åtminstone för tillfället, mer eller mindre tycks ha raderat ut risken för dubbelbestraffning varför en sådan risk i nuläget framstår som obefintlig.

Europadomstolen har även uttalat att man ska titta på om förfarandet som följer en prövning av en överträdelse som riskerar en administrativ sanktion, i detta fall miljöstraffsavgift, är likt ett brottmålsförfarande. Åtminstone som det ser ut när naturvårdsverket är tillsynsmyndighet, finns det vidare sådant som tyder på att det finns likheter mellan det förfarandet och ett brottmålsförfarande.<sup>201</sup> Utan att gå in på hela förfarandet i detalj vilket hade varit alldeles för tids- och utrymmeskrävande skulle man exempelvis kunna peka på att bevisbördan ligger på tillsynsmyndigheten på ett sätt som påminner om åklagarens bevisbörda.<sup>202</sup> Likaså framstår beviskravet som högt ställt, även om det inte är det samma som straffrättens ”ställt utom rimligt tvivel”.<sup>203</sup> Det kan även uppmärksammas att miljöstraffsavgiftsförfarandet aktualiserar såväl oskuldspresumtionen som rätten att tåga enligt Europakonventionen.<sup>204</sup> Det finns därför onekligen saker som pekar på att det finns likheter mellan detta förfarande och ett brottmålsförfarande. Det finns dock sådant som även talar i motsatt riktning. Till exempel är det framförallt förvaltningslagen och Lag (1996:242) om domstolsärenden (vid överklagande) som styr själva förfarandet och inte rättegångsbalkens brottmålsregler.<sup>205</sup>

Det är sammantaget tveksamt om ens något av kriterierna för att avgöra om det finns en koppling i sak mellan de två förfarandena är uppfyllda. Utrymme för argumentation finns dock i förhållande till det sista kriteriet och även i viss mån i förhållande till likheterna mellan förfarandena. Detta argumentationsutrymme är dock knappast så stort att det går att säga att en sådan koppling i sak finns mellan förfarandena. I stället bör de två förfarandena enligt min mening ses som separerade från varandra vilket talar för att det handlar om en dubblering av förfaranden.

Vad gäller kopplingen i tid finns det ingenting i miljöbalkens regler som ger vägledning för om det finns någon sådan mellan de två förfarandena. I stället går det att göra en motsatt tolkning genom att återigen beakta de tidigare hanterade reglerna, vilka i stället förutsätter att det redan finns ett avslutat förfarande innan det andra förfarandet påbörjas, eller att ett sådant förfarande senare kan uppkomma. Åtalsprövnings- och skälighetsreglerna förutsätter således ingen koppling i tid för att aktualiseras. Att pröva förfarandena gentemot de krav som ställts upp i Europadomstolen, det vill

<sup>201</sup> Jfr Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, utgåva 7, 2013, s. 19-44

<sup>202</sup> Se Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, utgåva 7, 2013, s. 39f. jfr Prop. 1997/98:45 – Miljöbalk s. 210 del 1 där det sägs att bevisbördan enligt 2 kap. 1 § MB inte gäller i förhållande till skadestånds- och brottsfrågor. Med tanke på utredningen i avsnitt 5.2 torde det stå klart att miljöstraffsavgiftsinstitutet faller inom brottsbegreppet i den bemärkelsen som avses i propositionen.

<sup>203</sup> Se Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, utgåva 7, 2013, s. 17.

<sup>204</sup> Se Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, utgåva 7, 2013, s. 17.

Detta torde dock framgå redan av att Engel-kriterierna är uppfyllda avseende miljöstraffsavgiften på så vis som angivits i avsnitt 5.2. Detta innebär, i enlighet med principen om autonoma begrepp, att överträdelser som riskerar miljöstraffsavgift ska ses som anklagelse om brott varför rättigheterna enligt artikel 6 i Europakonventionen aktualiseras. Dessa rättigheter består bl.a. av rätten att tåga och oskuldspresumtionen.

<sup>205</sup> Se exempelvis Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, utgåva 7, 2013, s. 24 och s. 31 jfr 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

säga att förfarandena ska vara så nära att de skyddar den enskilde från osäkerhet, fördröjning och tidsmässigt utdragna förfaranden, blir därför svårt. Till att börja med är det komplicerat att göra en sådan prövning utan ett konkret fall att utgå från. Oavsett detta torde dock lagtexten antyda att ett sådant tidsmässigt samband inte nödvändigtvis uppstår om man beaktar vad som ovan konstaterats om reglernas koppling till varandra i tid. Det lär sammantaget därför inte heller finnas någon sådan koppling i tid som krävs för att det *inte* ska räknas som dubbla förfaranden. Detta torde innebära att även om man når slutsatsen att det finns en koppling i sak gör frånvaron av koppling i tid att det måste räknas som dubbla förfaranden.

Sammanfattningsvis måste därför de två förfarandena ses som separata från varandra och i den mån båda förfarandena avslutas med en dom, oavsett om den är friande eller fällande har en person alltså prövats två gånger avseende samma sak i strid med förbudet.

### **5.5 – Är det miljörättsliga sanktionssystemet, som det är formulerat i miljöbalken, förenligt med dubbelbestraffningsförbudet på en rättspositivistisk teoretisk nivå?**

Enligt det som har presenterats i de tre föregående avsnitten talar det mesta för att bestämmelserna som reglerar förhållandet mellan 29 och 30 kapitlet MB, och på så vis förhållandet mellan sanktionerna inom miljöretten, är oförenliga med dubbelbestraffningsförbudet. Någon tydlig och utförlig utredning av bestämmelserna i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet har, mig veterligen, inte tidigare gjorts varför det finns visst utrymme att kritisera delar av den presenterade argumentationen. Det har dock förankrats i Europadomstolens praxis varför utrymmet för detta inte torde vara särskilt stort.

Dessutom är själva slutsatsen, det vill säga att de bestämmelser som styr förhållandet mellan sanktionssystemen inte är förenliga med dubbelbestraffningsförbudet, inte särskilt kontroversiell. Tvärtom har sanktionssystemets, som det reglerats i miljöbalken, sannolika oförenlighet med dubbelbestraffningsförbudet uppmärksamats i såväl doktrin som i offentliga tryck. De ställningstaganden i frågan som gjorts är dock väldigt generella till sin karaktär och någon vidare utvecklad argumentation för ståndpunkten förekommer inte.

I samband med en diskussion om det miljörättsliga sanktionssystemet och det ovan presenterade rättsfallet NJA 2004 s. 840 I säger Warnling-Nerep ”I nuläget menar jag att det är ovisst om här redovisat förhållningssätt [det vill säga förhållningssättet enligt NJA 2004 s. 840 I] kan upprätthållas, särskilt med tanke på den praxis som senare avgöranden från Europadomstolen (se ovan) – trots allt – får anses indikera.”<sup>206</sup> Någon vidare argumentation kring reglerna i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet på det sätt som presenterats ovan förekommer dock inte.

En liknande slutsats som Warnling-Nereps presenteras också av Per Ole Träskman som uttrycker att ”Med stöd av Europadomstolens senaste praxis då det gäller att tolka och tillämpa förbudet mot dubbel bestraffning kan man starkt ifrågasätta om de gällande bestämmelserna i miljöbalken för att undvika dubbelbestraffning är tillräckliga.” Till detta tillägger Träskman att varken skälighetsregeln i 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 eller åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket innebär

<sup>206</sup> Se Warnling-Nerep, 2010, s. 166ff.

några absoluta förbud mot dubbelbestraffning.<sup>207</sup> Återigen saknas en vidare utveckling av argumentationen i förhållande till de olika komponenterna i dubbelbestraffningsförbudet.

När Bernitz i en artikel kommenterade Åkerberg Fransson-avgörandet pekade han på, med hänvisning till Högsta domstolens avgörande i NJA 2004 s. 840, hur Åkerberg Fransson-avgörandets prejudikat antagligen kan tolkas så att det även omfattar miljörettens sanktionssystem.<sup>208</sup> Denna ståndpunkt har han även uttryckt i en senare artikel i vilken han säger att ”EU-domstolens bedömning [i Åkerberg Fransson-avgörandet] torde vara tillämplig också på andra områden inom eller utom skatterätten som till väsentlig del normeras genom EU-direktiv och där svensk rätt tillämpar dubbla lagföringar och straff, inbegripet sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär.” I noten som följer resonemanget är just miljöretten ett av de områden som han ger som exempel, även denna gång med hänvisning till NJA 2004 s. 840 I.<sup>209</sup> Återigen finns det dock anledning att uppmärksamma att några utförligare resonemang om varför den ordningen torde gälla, utöver hänvisningar till nämnda Högsta domstolsavgörande, saknas.

Som ett sista doktrinexempel vill jag även peka på hur Martin Sunnqvist, rådman och juris doktor vid Lunds universitet, har pekat på det miljörettsliga sanktionssystemets potentiella oförenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. ”Det finns vissa andra fall, där det i likhet med frågan om skattetillägg och ansvar för skattebrott står klart att svensk rätt är oförenlig med EKMR. Det tydligaste exemplet är miljöstraffsavgifterna enligt 30 kap. miljöbalken, i den mån en gärning som föranleder sådan avgift också faller under straffrättsligt ansvar. I NJA 2004 s. 840 jämställde Högsta domstolen dessa båda system, eftersom de var konstruerade på väsentligen samma sätt. Det måste nu anses klart att ett pågående eller avslutat förfarande om miljöstraffsavgift utesluter ett förfarande om straff för miljöbrott, och vice versa.”<sup>210</sup> Till skillnad från de övriga är han klart mer rättfram i sitt ställningstagande; ändock är argumentationen föga utvecklad.

Redan i samband med att regeringen i prop. 2005/06:182 föreslog nya bestämmelser avseende miljörettens sanktionssystem uppmärksammade man det miljörettsliga sanktionssystemets potentiella oförenlighet med dubbelbestraffningsförbudet.<sup>211</sup> Trots detta kom man inte med förslag på ändringar som skulle påverka den huvudsakliga systematiken utan endast med förslag på hur situationen i möjligaste mån undviks (för en vidare diskussion om lämpligheten i de ställningstaganden som återfinns i propositionen, se nedan under avsnitt 6.4).<sup>212</sup> Reglernas inneboende problematik, om man nu vill uttrycka det så, tycks alltså finnas förankrat även tidigt i lagstiftningskedjan sedan relativt många år tillbaka. Även här saknas dock en vidare utredning kring varför detta är fallet. Som dock går att konstatera med hänsyn till ovan presenterad praxis har dubbelbestraffningsförbudets komponenter utvecklats en hel del sedan propositionen utarbetades varför en sådan argumentation inte nödvändigtvis hade varit gångbar enligt rådande rättsläge.

Som ett avslutande exempel på hur lagtextens potentiella oförenlighet med

<sup>207</sup> Se Träskman, 2010, s. 73

<sup>208</sup> Se Bernitz, 2015, s. 207f.

<sup>209</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 803, se särskilt not 53

<sup>210</sup> Se Sunnqvist, Martin, 'Klart stöd'-doktrinens historia och dubbelförfarandeförbudets framtid. Europarättslig Tidskrift 2014 nr 2, s. 395.

<sup>211</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. s. 42ff.

<sup>212</sup> Se exempelvis prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. s. 120f.

dubbelbestraffningsförbudet har uppmärksammat finns SOU 2017:63. I den offentliga utredningen inleder Miljötillsynsutredningen, i det avsnitt som benämns *Dubbelbestraffningsförbudet*, med att konstatera ”Att påföra både ett straff och en miljöstraffavgift för samma överträdelse strider mot dubbelbestraffningsförbudet.” Utredningen går därefter vidare och konstaterar att rättsläget avseende dubbelbestraffning, med hänsyn till bl.a. det under avsnitt 3.3.2 hanterade NJA 2013 s. 502, har förändrats sedan införandet av reglerna i 29 kap. respektive 30 kap. MB varför det finns anledning att se över miljölagstiftningen. Detta låg dock utanför utredningen i fråga varför de lämnade en ytterligare diskussion därhän.<sup>213</sup> Att Miljötillsynsutredningen inleder avsnittet med att så kategoriskt konstatera sanktionssystemets oförenlighet med förbudet är intressant, särskilt när man beaktar att det inte följer någon utvecklad argumentation till stöd för detta.

Med tanke på det breda stöd som tycks finnas avseende den slutsats som även jag har nått i de föregående avsnitten av detta kapitel, i såväl doktrin som i olika offentliga tryck, får slutsatsen sägas vara relativt okontroversiell. Trots att det inte finns någon vidare utvecklad argumentation för mig att stödja mig på i förhållande till dessa doktrin- och förarbetsuttalanden menar jag dock att detta ger tydligt stöd för min slutsats. Att min argumentation och utredning i sin tur grundar sig på praxis från Europadomstolen, direkt tillämpad på bestämmelsernas formulering, talar vidare för att utrymmet för att nå en annan slutsats framstår som begränsat.

Det är i min mening uppenbart att det finns ett problem inbyggt i lagstiftningen, alldeles oavsett om detta får någon praktisk betydelse eller inte. Med utgångspunkt i den Kelsenska lärans önskan om en ren och motsägelsefri juridik på det sätt som presenterades i avsnitt 1.3, finns det därför anledning att ifrågasätta nuvarande lagstiftning trots den för tillfället i stort sett obefintliga praktiska risken att någon döms till dubbla sanktioner. Det kan inte anses önskvärt att låta dessa i lagstiftningen inbyggda problem ligga orörda när de strider mot överordnade regelkomplex; rätten är då inte motsägelsefri. I stället bör de föranleda någon form av lagstiftningsåtgärd för att i möjligaste mån åstadkomma en, för att använda Kelsens termer, ren juridik utan motsägelser.

## **5.6 – Vilka slutsatser kan dras av Åkerberg Fransson-avgörandet och NJA 2013 s. 502 i förhållande till miljörettens sanktionssystem?**

Det är visserligen inte Högsta domstolens uppgift att via en abstrakt lagprövning underkänna bestämmelser i lag på grund av dess oförenlighet med Europakonventionen eller EU:s rättighetsstadga. Denna uppgift ligger i ett tidigare skede i stället på lagrådet, som i och för sig består av justitieråd från bl.a. Högsta domstolen, i samband med att lagen ska stiftas.<sup>214</sup>

Att NJA 2013 s. 502 och Åkerberg Fransson-avgörandet har ett omfång som sträcker sig i vart fall till miljöretten har diskuterats redan i avsnitt 3.3. Det finns dock anledning att återigen belysa den argumentation Högsta domstolen förde i samband med underkännandet av skatterättens sanktionssystem, såväl som EU-domstolens argumentation i Åkerberg Fransson-avgörandet. Med dessa avgöranden som utgångspunkt torde man inte bara kunna konstatera att det finns oförenligheter med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga i miljöbalkens lagstiftning, utan även underkänna det miljörettsliga systemet på en mer abstrakt nivå.

<sup>213</sup> Se SOU 2017:63 – Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, s. 115

<sup>214</sup> Jfr 8 kap. 20 - 22 §§ RF



I samband med diskussionen om hur extensiv tolkning som kan göras av Åkerberg Fransson-avgörandets prejudikat i förhållande till andra rättsområden med dubbla sanktionssystem uppmärksammades hur miljöretten på ett än mer omfattande sätt än skatterätten är styrd av EU-rätten. Miljösanktionsavgift och åtal miljöbrott torde därmed under den förutsättning att de döms ut för en överträdelse av regler med grund i EU-rätten<sup>215</sup> omfattas av EU:s rättighetsstadga och således det förbud mot dubbelbestraffning som där återfinns, enligt logiken från nyss nämnda avgörande. Det skulle i så fall inte krävas något uttryckligt stöd i EU:s rättighetsstadga eller ett EU-domstolsavgörande för att mer eller mindre underkänna den inhemska ordningen i den mån den strider mot dubbelbestraffningsförbudet i EU:s rättighetsstadga. Detta eftersom en domstol över huvud taget inte hade fått tillämpa regeln i den mån den riskerar att strida mot stadgan. Det går med detta som grund att fråga sig om det är meningsfullt att behålla reglerna enligt dess nuvarande utformning om de ändå inte får tillämpas av en domstol den dagen det skulle kunna bli aktuellt. Med stöd av Åkerberg Fransson-avgörandet torde man därför kunna underkänna det miljörettsliga sanktionssystemet enligt dess nuvarande utformning. En slutsats vilken finner stöd i hur Bernitz menar att avgörandet torde kunna tillämpas även på miljörettens sanktionssystem.<sup>216</sup>

Beaktar man även det Högsta domstolsavgörande som följde Åkerberg Fransson-avgörandet, NJA 2013 s. 502, torde man kunna finna ytterligare stöd för det nyss sagda, inte bara i den mån det rör överträdelser av miljörettsliga regler med grund i EU-rätten utan av överträdelser av miljörettsliga regler överlag. Till att börja med krävs det enligt avgörandet inte längre något klart stöd för att en lag som är oförenlig med Europakonventionen ska kunna underkännas av svensk domstol.<sup>217</sup> Inte minst för det miljörettsliga sanktionssystemet är detta principuttalande intressant. Med tanke på miljösanktionsavgiftsförordningen, och hur den på ett närmast heltäckande sätt tycks ha sett till att inga överträdelser omfattas av båda sanktionerna, är det nämligen högst osannolikt att något sådant klart stöd skulle kunna ges. Eftersom inga konkreta fall kommer kunna ta sig till Europadomstolen kommer inte den lagmässiga konstruktionen underkännas där. Inte heller kommer något förhandsbesked likt det som gavs i Åkerberg Fransson-avgörandet kunna ges eftersom inga tingsrätter kommer få upp något fall för vilket de kan begära ett förhandsavgörande. Det får dock sägas att någon svensk domstol, av samma anledning, inte heller kommer kunna underkänna systemet. Det förtar dock inte det intressanta principuttalandet, att klart stöd inte krävs för att underkänna inhemska lagstiftning med stöd av Europakonventionen, dess relevans för denna uppsats. Det torde nämligen innebära att systemet skulle underkännas i den mån det någon gång eventuellt prövas av en svensk domstol, enligt utredningen i avsnitten ovan. På en rent abstrakt nivå torde därför detta rättsfall vara nog för att underkänna konstruktionen som den ser ut i lagstiftningen idag. Visst stöd finner denna slutsats även i hur Bernitz menar att slutsatserna i Högsta domstolens avgörande torde kunna generaliseras. Han menar att en nationell bestämmelse som strider mot EU:s rättighetsstadga kommer vara svår att upprätthålla i rent inhemska situationer, då bara Europakonventionen är tillämplig på grund av att det saknas ett EU-rättsligt inslag.<sup>218</sup> Detta får i min mening tolkas som att han menar att den mer generella ordning som fastslogs i Åkerberg

---

<sup>215</sup> För exempel på överträdelser av EU-rättsliga regler som kan resultera i miljösanktionsavgift se exempelvis 8 kap. 1 § och 11 kap. 3 § Miljösanktionsavgiftsförordningen. För exempel på överträdelser av EU-rättsliga regler som kan resultera i åtal för något av miljöbalkens miljöbrott se exempelvis 29 kap. 3 § andra stycket punkten 4 och 29 kap. 4a § första stycket punkten 5.

<sup>216</sup> Se Bernitz, 2015, s. 207

<sup>217</sup> Jfr NJA 2013 s. 502 p. 54

<sup>218</sup> Se Bernitz, JT 2016/17, s. 809

Fransson-avgörandet, lär gälla även i inhemska situationer med stöd av Högsta domstolens avgörande.

Det finns dessutom anledning att uppmärksamma den del av Högsta domstolens argumentation som bygger på en tanke om en sammanhängande och motsägelsefri lagstiftning. Högsta domstolen menade att det inte vore rimligt att bara upprätthålla vissa delar av ett system, med vilket man får anta att de menar överträdelser som inte omfattas av EU-rätten men som riskerar båda sanktionerna, som är tänkt att vara sammanhängande och att en annan ordning vore både svårtillämpad och svårförklarlig om det leder till olika reaktioner beroende på (likartad) regelöverträdelse.<sup>219</sup> Att dra några stora växlar av detta kortare uttalande avseende önskan om en koherent lagstiftning är inte nödvändigtvis helt rimligt då det endast berörde systematik inom skatterättsens område. Däremot torde det i vart fall tyda på att Högsta domstolen i någon mån värdesätter en systematisk och koherent lagstiftning. Jag vill därför mena att man utifrån detta åtminstone kan argumentera för samma sak avseende miljörettens sanktionssystem i förhållande till skatterättsens dito. Som konstaterats i avsnitt 3.2.1 råder det stora likheter mellan sanktionssystemen. Ändå råder det, åtminstone sedan införandet av Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, stora skillnader i genomförandet av dessa sanktionssystem.

På samma sätt som det är önskvärt att lagstiftningen inom ett rättsområde är sammanhängande borde, åtminstone enligt min uppfattning, liknande regelinstitut inom samma rättssystem vara det, för att inga svårförklarliga skillnader ska uppstå. Av samma skäl är det önskvärt att systematik och koherens inte bara genomsyrar enskilda rättsområden, utan även rättssystemet i stort. Att hantera sanktionssystem med stora likheter mellan varandra olika endast på den grund att den bakomliggande juridiken är annorlunda, framstår i mina ögon som märkligt, särskilt om konsekvenserna för den enskilda inte blir desamma. Även andra förespråkare av en koherent och systematisk rättsordning skulle antagligen argumentera på samma vis, åtminstone i denna del. Peczenik menar till och med att "[rättsvetenskapsmannens] samhällseliga roll är nämligen att tolka rättsreglerna på så sätt att de bildar ett enda rättssystem".<sup>220</sup> Ur citatet torde en önskan om ett enhetligt rättssystem på ett generellt plan kunna utläsas, inte bara inom ett specifikt rättsområde.

Även om man bortser från argumentationen i de sista styckena går det att argumentera för att det finns rättsligt stöd redan nu för att underkänna det miljörättsliga sanktionssystemet som det ser ut idag, åtminstone på en abstrakt nivå. En domstol hade sannolikt, med stöd av hur det beskrivits ovan, kommit till slutsatsen att det miljörättsliga sanktionssystemet är oförenligt med dubbelbestraffningsförbudet i det fall ett sådant mål hade prövats. Samma sak torde kunna konstateras även utan ett sådant fall, enligt min utredning i avsnitten 5.2-4 ovan. Det måste därför stå klart att den miljörättsliga sanktionslagstiftningen strider mot dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

---

<sup>219</sup> Jfr NJA 2013 s. 502 p. 58

<sup>220</sup> Se Peczenik, 1995, s. 278

## Kapitel 6 – Miljörättens sanktionssystem, den konventionsrättsliga subsidiaritetsprincipen och principen om EU-rättens företräde

Som vid ett antal tillfällen pekats på under uppsatsens gång, framstår det som mer eller mindre omöjligt att någon i praktiken kommer dömas för något av miljöbrotten och samtidigt åläggas miljöstraffavgift för samma överträdelse.<sup>221</sup> Den regelmässiga oförenlighet som har beskrivits ovan har således lösts, eller kringgåts, på ett sätt som gör att praktiska oförenligheter med förbudet har undvikits. Detta beror framförallt på miljöstraffavgiftsförordningen, men även på hur reglerna i miljöbalken som hanterar förhållandet mellan sanktionerna är konstruerade. Därtill finns det även anledning att i sammanhanget uppmärksamma vissa förarbetsuttalanden till det miljörättsliga sanktionssystemet för att undersöka de överväganden som ligger till grund för nyss nämnda lösningar.

Detta sätt att kringgå den problematik som finns på grund av lagtextens utformning gör att det miljörättsliga sanktionssystemet med största sannolikhet inte kommer kunna underkännas av Europadomstolen eller av EU-domstolen via förhandsavgöranden. Som nämndes i avsnitt 2.1, innebär den konventionsrättsliga subsidiaritetsprincipen att det huvudsakliga ansvaret för att inga kränkningar av rättigheterna enligt konventionen inträffar bärs av medlemsstaterna. Bara vid en eventuell kränkning av en rättighet enligt konventionen kommer Europadomstolen, under förutsättning att villkoren i artikel 35 i Europakonventionen är uppfyllda, ta upp ett mål till prövning. Någon kränkning kommer med största sannolikhet inte inträffa med nuvarande system varför Sverige i praktiken kan sägas uppfylla ansvaret enligt subsidiaritetsprincipen. I princip av samma anledning kommer EU-domstolen inte, via ett förhandsavgörande, kunna underkänna den svenska ordningen på så sätt som skedde i Åkerberg Fransson-avgörandet. Det kommer helt enkelt inte finnas några fall för svensk domstol att begära förhandsavgörande för. På så vis ges EU-rätten företräde framför nationell rätt eftersom några normkonflikter inte uppkommer i praktiken. Det miljörättsliga sanktionssystemet som det tillämpas idag får därför sägas vara förenligt med såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga.

Eftersom det dock enligt utredningen i avsnitt 5.2-4 finns ett regelpositivistiskt problem inbyggt i den svenska lagstiftningen, men som inte, åtminstone inte i dagens läge, får något uttryck i den praktiska rättstillämpningen finns det anledning att analysera det sätt på vilket lagstiftningens problem har lösts, eller kringgåts, om man så vill. Likaså finns det anledning att uppmärksamma de ställningstaganden som ligger bakom nuvarande system. Detta, och även lösningens/kringgåendets lämplighet kommer att hanteras nedan.

### 6.1 Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter, Miljöstraffavgiftsförordningen

Huvudsakligen är det miljöstraffavgiftsförordningen som i praktiken har löst problemet som föreligger på grund av miljöbalkens oförenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Regeringen,

<sup>221</sup> Naturvårdsverket har på sin hemsida till och med gått så långt som att påstå att ”[d]ubbla sanktioner i form av både straff och miljöstraffavgift har försvunnit”. Se <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Straff-och-miljosanktionsavgifter/>. Det går dock att ifrågasätta värdet av detta uttalandet av flera skäl. Dels säger lagtexten i miljöbalken något annat och dels är Naturvårdsverket än av de tillsynsmyndigheter som är ansvariga för miljöstraffavgiften. Det kan således finnas skäl för dem att inte belysa att en sådan risk för dubbelbestraffning finns, att så faktiskt är fallet saknar jag dock belägg för.

vilken har meddelat de specifika föreskrifterna för vilka överträdelse som omfattas av institutet, tycks på ett heltäckande sätt ha sett till att inga överträdelse omfattas av både sanktionsavgiften och något av miljöbrotten.<sup>222</sup> Tilläggas måste dock att det är svårt att göra en uttömmande utredning i förhållande till överträdelse som omfattas av det centrala miljöbrottet i 29 kap 1 § MB, eftersom bestämmelsen är mer allmänt hållen än övriga bestämmelser i det 29 kapitlets brottskatalog. Det är därmed möjligt att det i förhållande till just 29 kap. 1 § MB kan uppstå dubbelbestraffning på ett sätt jag vid min utredning inte kunnat förutse.<sup>223</sup>

I stället för att sanktionera samma överträdelse med både miljösktionsavgift och straffansvar, framstår det i stället som att regeringen i förordningen har försökt undvika att potentiella dubbelbestraffningssituationer ska uppkomma.<sup>224</sup> Förordningen tycks nämligen ha formulerats på ett sätt så att den kompletterar brottskatalogen i 29 kap. MB. I exempelvis 7 kap. 3 § miljösktionsavgiftsförordningen anges hur ”[den som överträder] artikel 35.2 andra stycket i förordning (EG) nr 1272/2008 genom att i yrkesmässig verksamhet som återförsäljare - utan att samtidigt vara en tillverkare eller nedströmsanvändare eller någon som för in kemiska produkter till Sverige [min kursivering] - tillhandahålla en förpackning som inte är försedd med föreskriven barnskyddande förslutning ska en miljösktionsavgift betalas med 10 000 kronor.” Exakt samma faktiska överträdelse återfinns i 29 kap. 3 § andra stycket punkten 11 MB men det är då bara den som ”i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige” som kan göra sig skyldig till brottet. Det vill säga, samma personer som undantogs från överträdelsen i miljösktionsavgiftsförordningen är de som omfattas av straffbestämmelsen i miljöbalken.

Ett annat typexempel som visar på förordningens kompletterande ställning till brottskatalogen i miljöbalken är 7 kap. 15 § miljösktionsavgiftsförordningen. Av bestämmelsen framgår att den som tillhandahåller vissa kosmetiska produkter utan att viss information ges på svenska ska åläggas sanktionsavgiften. Detta skiljer sig från den snarlika bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket punkten 9 MB. Av bestämmelsen framgår att den som på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt måste tillhandahålla samma information som den som avses i bestämmelsen i 7 kap. 15 § miljösktionsavgiftsförordningen (samt ytterligare information), dock utan något krav på att den ska vara på svenska. I stället handlar det om att informationen måste framgå generellt sett.

<sup>222</sup> Se dock 9 kap. 17 § Miljösktionsförordningen jämte 11 § förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser jfr 29 kap. 3 § andra stycket punkten 6 MB. I den mycket specifika situation som hanteras i de nyss nämnda paragraferna tycks det finnas en teoretisk risk för att någon faktiskt åläggs de båda sanktionerna. Icke att förglömma finns dock såväl åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket MB samt skälighetsregeln i 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 som kan innebära att överträdelsen ändå inte resulterar i båda sanktionerna i praktiken. Att dra några långtgående slutsatser av denna bestämmelse kan i min mening inte göras. Det skulle bli närmast illusoriskt att utgå från att det finns ett system på plats som även i praktiken strider mot förbudet endast med denna oerhört specifika situation som grund. Tvärtom framstår det av övriga bestämmelser i miljösktionsavgiftsförordningen som att problemet inte återfinns i praktiken.

<sup>223</sup> Jfr även SOU 2004:37 – *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* s. 292. I utredningen säger Miljöbalkskommittén i förhållande till att det är svårt att få till en fullständig särreglering av vilken sanktion en överträdelse ska omfattas delvis på grund av de centrala miljöbrotten, vilket brottet i 29 kap. 1 § MB måste anses utgöra. Miljöbalkskommittén uttryckte sig enligt följande. ”Det kan inte uteslutas att vissa överlappningar kommer att finnas kvar eller kan skapas i framtiden allteftersom bilagan till förordningen om miljösktionsavgifter byggs ut. Särskilt gäller det i förhållande till vissa av de centrala miljöstraffbestämmelserna. Det finns därför behov av att ha kvar åtalsprövningsregeln.”

<sup>224</sup> Vilket i sådana fall ligger i linje med den avsikt om ökad renodling av sanktionerna som uttrycktes i prop. 2005:06/182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44 m.fl.

Som förordningen är utformad tycks den ligga i linje med regeringens uttalanden i prop. 2005/06:182. Regeringen talade i propositionen om hur man skulle sträva efter att undvika att samma gärning skulle kunna sanktioneras med såväl straffansvar som av miljöstraffavgift.<sup>225</sup> Likaså nämns i propositionen hur man vill renodla de två sanktionsformerna på ett sätt som innebär att en gärning antingen omfattas av straffansvar eller miljöstraffavgift.<sup>226</sup>

Avslutningsvis finns det anledning att uppmärksamma hur det är i en förordning som miljöbalkens problem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet huvudsakligen har hanterats. En förordning är enligt den gängse författningshierarkin underordnad vanlig lag, vilket vid t.ex. en regelkonflikt mellan regler i förordning och vanlig lag löses genom lex superior-principen.<sup>227</sup> Trots detta har alltså en underordnad författning fått lösa det problem som orsakats av regelkonstruktionen i överordnad författning, i förhållande till såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga, som i sin tur är överordnade svensk lag.<sup>228</sup> Även om det inte är direkt felaktigt med tanke på att några praktiska problem inte tycks kunna uppstå i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet, får det ändå sägas vara en märklig ordning.

## 6.2 Förarbetsuttalanden avseende miljöstraffens sanktionssystem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet

De båda sanktionstyperna, har i flera omgångar behandlats i olika förarbeten i samband med ändringar av reglerna, även om inte förhållandet mellan dessa alltid har behandlats.<sup>229</sup> I samband med miljöbalkens införande går det till exempel att konstatera att det i SOU:n som föregick införandet av miljöbalken, SOU 1996:103, överhuvudtaget inte fanns någon diskussion om regler likt de i 29 kap. respektive 30 kap. MB som hanterade förhållandet mellan sanktionerna. Av SOU:n tycks det därför, åtminstone i förslaget om hur lagtexten skulle utformas, inte finnas några uttryckliga begränsningar att dömas till båda sanktionerna för samma överträdelse.<sup>230</sup> Att frågan om lagtextens förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet över huvud taget behandlades är därför svårt att utläsa ur nämnda SOU. När miljöbalken några år efter införandet utvärderades, uppmärksammades i SOU 2002:50 att frågan om dubbelbestraffning möjligtvis riskerade att aktualiseras. Någon ändring av miljöbalkens regler ansågs inte behövas innan Europadomstolen slutligt tagit ställning till frågan. Man förlitade sig på att Högsta domstolens resonemang om dåvarande ordning inom skatterätten, vilken tillät dubbla sanktioner,<sup>231</sup> gällde även avseende det miljöstraffliga sanktionssystemet.<sup>232</sup>

<sup>225</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 1

<sup>226</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 45

<sup>227</sup> Se Warnling-Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena & Åhman, Karin, Statsrättens grunder, 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018, s. 223 jfr 8 kap. 8 § RF och 8 kap. 18 § första stycket RF

<sup>228</sup> Jfr 2 kap. 19 § RF samt Principen om EU-rättens företräde (se Costa v. E.n.e.l. från 1964 och Förklaring nr. 17 som fogats till slutakt från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget.)

<sup>229</sup> Se bl.a. SOU 1996:103 – Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, prop. 1997/98:45 – Miljöbalk, SOU 2002:50 – Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande, SOU 2004:37 – Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén, och prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m.

<sup>230</sup> Jfr SOU 1996:103 – Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling s. 120ff., 583ff., 593ff.

<sup>231</sup> Jfr NJA 2000 s. 622

<sup>232</sup> Se SOU 2002:50 – Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande, s. 224

De mest intressanta uttalandena om sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet återfinns i stället i prop. 2005:06/182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., vilken byggde på SOU 2003:47.<sup>233</sup> Propositionen (och de följaktiga ändringarna i MB), vilken syftade till att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området,<sup>234</sup> ägnade relativt stort utrymme åt den dubbelbestraffningsrisk som uppmärksammats i arbetet med propositionen.

Förslaget regeringen kom med inleder det avsnitt i propositionen som handlar om dubbelbestraffning och lyder ”Dubbla sanktioner – straff och miljöstraffavgift – bör inte förekomma för samma gärning. Miljöstraffavgiften bör användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga.”<sup>235</sup> Förslaget innebar alltså att dubbelbestraffning inte *bör* förekomma, och inte att det inte *ska* förekomma vilket med tanke på Europakonventionens och EU:s rättighetsstadgas ställning i svensk rätt skulle vara ett mer korrekt förslag. I sina skäl till förslaget återupprepas liknande formuleringar och man säger att “[...]dubbla sanktioner i princip inte bör förekomma.”<sup>236</sup> samt att ”Som utgångspunkt skall därför dubbla sanktioner inte förekomma”.<sup>237</sup> Därefter uppmärksammas hur åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 §, vilken fanns redan innan propositionen, är ett sätt att minska risken för dubbelbestraffning men att risken kan minskas ytterligare genom en renodling av vilka överträdelser som omfattas av vilken sanktion, på så sätt att de omfattas av en och inte båda sanktionerna.<sup>238</sup> Trots att det uppmärksammades att systemet eventuellt kunde strida mot dubbelbestraffningsförbudet föreslogs inget totalt förbud mot dubbelbestraffning i stället för den nyss nämnda åtalsprövningsregel. Tvärtom, med hänvisning till Miljöbalkskommitténs förslag om att *inte* införa ett absolut stopp i stället för åtalsprövningsregeln eftersom en sådan regel hade förlorat önskad flexibilitet och riskerar leda till mindre lämpliga lösningar, valdes inte en sådan lösning för att komma till bukt med problemet. Tilläggas får dock att ett sådant absolut förbud föreslogs av regeringen i förhållande till otillåten miljöverksamhet.<sup>239</sup> I stället framstår det, med hänvisning till förslaget i inledningen av detta stycke, som att renodlingen av de överträdelser som omfattas av sanktionerna var den lösning regeringen föreslog för att undvika dubbelbestraffningssituationer. Detta trots att flera remissinstanser uttryckligen föreslog ett totalt stopp för dubbelbestraffning.<sup>240</sup>

I sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma hur regeringen redan när de föreslog åtalsprövningsregeln uppmärksammade hur dubbelbestraffning riskerades på miljörättsområde. Denna risk föranledde dock ”bara” åtalsprövningsregeln och inte ens några uttalanden om att dubbelbestraffning ”bör undvikas” förekom i skälen till förslaget. Vad som i stället sas var att ”[starka skäl talar för] att denna effekt av sanktionssystemet bör mildras”.<sup>241</sup>

Det är alltså uppenbart att lagstiftaren har uppmärksammat problemen med det miljörättsliga

<sup>233</sup> Även i SOU:n förekommer diskussioner om dubbelbestraffning i förhållande till det miljörättsliga sanktionssystemet, men det mest väsentliga av detta förefaller därefter ha hanterats i prop. 2005/06:182.

<sup>234</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 1

<sup>235</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 42

<sup>236</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 43

<sup>237</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 47

<sup>238</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 45

<sup>239</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 120f.

<sup>240</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 42

<sup>241</sup> Se prop. 2002/03:45 – Tillsyn och sanktioner på miljörätts område s. 20 f.

sanktionssystemets oförenlighet med dubbelbestraffningsförbud. Ändå föreslogs i propositionen från 2005/06 inga regler som skulle innebära ett absolut stopp för dubbelbestraffning. I stället föreslogs åtgärder som skulle minska risken ytterligare, detta genom en renodling av systemet. Som går att utläsa via miljöstraffningsavgiftsförordningen tycks också den renodling som i propositionen efterfrågades ha fått önskat genomslag. Fortfarande innehåller dock lagtexten de problem som i teorin kan skapa problem med dubbelbestraffningsförbudet.

### 6.3 Åtalsprövningsregeln & skälighetsregeln

Ponera att miljöstraffningsavgiftsförordningen inte var konstruerad på det sätt som ovan beskrivits utan att det i stället fanns flera överträdelser som omfattades av båda sanktionerna. I en sådan situation hade givetvis åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket MB och skälighetsregeln i 30 kap. 2 § andra stycket punkten 4 MB varit av större relevans för den praktiska tillämpningen.

Mycket talar för att de också hade kunnat få den effekt som avsetts enligt förarbetena, det vill säga att dubbla sanktioner inte förekom för samma överträdelse.<sup>242</sup> Dubbla sanktioner hade antagligen många gånger kunnat undvikas eftersom något annat hade ansetts oskäligt enligt bestämmelsen i 30 kap. MB eller på grund av att det inte ansågs påkallat från allmän synpunkt enligt åtalsprövningsregeln 29 kap. MB. Med relativt öppna rekvisit som ”oskäligt” och ”påkallat från allmän synpunkt” hade samma överträdelse å andra sidan lika gärna kunnat resultera i både åtal för något miljöbrott och miljöstraffningsavgift. Lagtextens problem i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet hade i så fall gjort sig påmind även i den praktiska rättstillämpningen.

För att i någon mån undvika dubbel bestraffning är reglerna givetvis funktionella. Reglerna ställer upp ytterligare hinder för dubbla sanktioner men innebär i slutändan inget absolut hinder mot dubbla sanktioner varför de, i enlighet med min utredning i avsnitten 5.2-4, alltså är problematiska sett ur dubbelbestraffningsförbudet.

### 6.4 Är lösningarna på problemet lämpliga?

Beroende på hur man ser på den inhemska rättens förenlighet med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, finns det givetvis olika svar att ge på frågan om lösningarna är lämpliga. Ifall det enda önskvärda är att den svenska lagstiftningen inte blir underkänd i Europadomstolen, eller att slippa tvingas till förändring efter ett förhandsavgörande från EU-domstolen, går det givetvis att argumentera för att lösningarna är fullt tillräckliga och därför lämpliga. Likaså bör lösningen ses som lämplig betraktad ur skyddsobjektets synvinkel, eftersom denne inte riskerar att dubbelbestraffas som det ser ut i nuläget.<sup>243</sup> Ser man i stället på problemet ur ett mer rättspositivistiskt och regelorienterat perspektiv finns det flera tveksamheter i lösningarna.

<sup>242</sup> Jfr prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 45 och s. 52

<sup>243</sup> Europadomstolen har vid ett flertal tillfällen sagt att “The convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective”. Ett krav som även nuvarande lagstiftning med tanke på utformningen av miljöstraffningsavgiftsförordningen i vart fall torde uppnå. Även utifrån detta torde man kunna argumentera för att lösningen är lämplig. Se bland annat Case of Airey v. Ireland, Application no. 6289/73, 9 October 1979 och Case of Kutic v. Croatia, Application no. 48778/99, 1 March 2002

Till att börja med är det, betraktat ur ett författningshierarkiskt perspektiv tveksamt om det är lämpligt att regeringen i en förordning hanterar de problem som föreligger i lag i förhållande till både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, vilka i någon mån är överordnade den nationella rättsordningen.<sup>244</sup> Med utgångspunkt i en strikt tillämpning av Kelsens rena rättslära skulle man kunna påstå att hela det miljörättsliga sanktionssystemet är ogiltigt även om förordningen ”löser” problemet. Detta eftersom förordningen härstammar från ett regelkomplex i MB, vilket är oförenligt med de överordnade normerna i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.<sup>245</sup> Ett argument som torde gå att härleda till att hela det rättsliga systemet i Kelsens mening ska vara enhetligt uppbyggt och fritt från motsägelser.<sup>246</sup> Även om man inte vill gå så långt som att underkänna förordningens giltighet och lämplighet på denna grund, finns det annat att framhålla i förhållande till förordningen ställning i författningshierarkin och i förlängningen rättens enhet. I min mening bör problem av förevarande slag hanteras i lag för att inte vända upp och ner på författningshierarkin och på så vis i förlängningen även normgivningsmakten i någon mån. Det lämpligaste sättet att hantera problemet bör därför vara en lagändring. Den nuvarande ordningen förändrar trots allt inte det faktum att det finns oförenligheter med dubbelbestraffningsförbudet inbyggda i miljöbalken, utan det får snarare betraktas som ett kringgående av förbudet.

Vidare är det tveksamt hur ”säkert” systemet är med tanke på hur det huvudsakligen är förordningen som innebär att dubbelbestraffning inte uppkommer i praktiken. Till skillnad från lagar behöver inte en förordning förankras på riksdagsnivå eller passera utskott och lagrådet.<sup>247</sup> Detta torde innebära att en förordning generellt sätt inte kan anses ha samma kvalitetsgarantier som en lag. Risker finns således att förordningen vid en ändring omfattar även sådana överträdelse som omfattas av brottskatalogen i miljöbalken, vilka inte har uppmärksamats vid arbetet med att ändra förordningen eftersom den bara förankras på regeringsnivå. Likaså torde förfarandet vid ändring gå snabbare på grund av att den inte behöver passera lika många instanser innan den meddelas. Det finns således en risk för att förordningen relativt snabbt kan innehålla flera överträdelse vilka riskerar båda sanktionerna, vilket i så fall gör att sanktionssystemet även i den praktiska rättstillämpningen riskerar att strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Att inte ens kringgåendet av dubbelbestraffningsförbudet är helt säkert talar även det för att det finns bättre alternativ än nuvarande ordning.

Även om man bortser från förordningen och i stället bara tittar på åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket och skälighetsregeln i 30 kap 2 § andra stycket punkten 4, finns det ytterligare att tillägga utöver det som redan sagts i avsnitt 5.2-4. Reglernas formulering ger intryck av att innebära att någon form av proportionalitetsbedömning ska göras – är denna överträdelse så förkastlig att den ska beläggas med två sanktioner eller räcker det med en? Bernitz menar att dubbelbestraffningsförbudet är en av få rättigheter i Europakonventionen som är absoluta<sup>248</sup> vilket i

<sup>244</sup> Jfr 2 kap. 19 § RF samt Principen om EU-rättens företräde (se *Costa v. E.n.e.l.* från 1964)

<sup>245</sup> Jfr Kelsen, 2008, 227ff.

<sup>246</sup> Se bl.a. Kelsen, 2008, s. 236f. och 311

<sup>247</sup> Jfr avsnitt 4.2

<sup>248</sup> Absolut i den bemärkelsen att förbudets ordalydelse inte öppnar upp för möjligheten att avvika från ordalydelsen. Det finns exempelvis ingen proportionalitetsbedömning inbyggd i förbudet så som det gör i förhållande till exempelvis inskränkning av yttrandefriheten enligt artikel 8.2. Detta kan ställas i relation till att regeln även är absolut i den bemärkelsen som avses i artikel 15, det vill säga att man inte får avvika från den ens i krigs- eller nödsituationer.



så fall skulle innebära att det inte finns utrymme för en sådan proportionalitetsbedömning.<sup>249</sup> Detta talar ytterligare för att en lagändring vore på sin plats. Om inte ens reglerna vars avsikt är att dubbla sanktioner som huvudregel inte ska förekomma, i den mån dubbla sanktioner över huvud taget kan förekomma,<sup>250</sup> får tillämpas på det sätt de är tänkta finns det ytterligare skäl att ifrågasätta nuvarande ordning.

Avseende dessa regler finns det även anledning att uppmärksamma ett uttalande i SOU 2013:38, ett betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen vilken hade till ”uppdrag att kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området.”<sup>251</sup> SOU:n innehöll mer principiella och generella uttalanden och fokuserade således inte bara på miljörättens sanktionssystem. I utredningen går att läsa hur regler av det slag som de alldeles ovan är både svårtillämpade och svåröverblickbara och dessutom tveksamma sett ur ett förutsebarhetsperspektiv. Därför menade utredningen att överträdelser som omfattas av sanktionsavgifter bör avkriminaliseras i den mån de även är kriminaliserade.<sup>252</sup>

Beaktar man återigen hur dubbelbestraffningsförbudet är ett absolut förbud<sup>253</sup> finns det anledning att begrunda hur regeringen uttrycker sig kring det miljörättsliga sanktionssystemet och dubbelbestraffningsförbudet i prop. 2005/06:182. Uttryck som att ”dubbla sanktioner i princip inte bör förekomma” i kombination med hur det inte föreslogs ett åtalsförbud då en gärning redan har sanktionerats med miljöstraffsavgift med hänsyn till hur reglerna då förlorar flexibilitet, är tveksamma i förhållande till ett absolut förbud. Ett absolut förbud torde av sin natur inte vara ämnat att vara flexibelt. Flexibla regler bör därför inte ses som ett rimligt alternativ för att hantera situationer som riskerar att strida mot förbudet.

Skäl föreligger alltså att utifrån ett mer regelorienterat perspektiv ifrågasätta den valda konstruktionen för att undvika dubbelbestraffning, även om den ter sig lämplig praktiskt sätt. Det finns därför anledning för lagstiftaren att fråga sig om inte en lagändring vore på sin plats. Redan 2005/06 menade regeringen att dubbelbestraffning inte bör förekomma, sedan dess har det hänt en hel del på dubbelbestraffningsförbudets område både internationellt och nationellt. En renodling av sanktionssystemet må vara en tillräcklig lösning men det torde finnas betydligt lämpligare lösningar med tanke på förbudets absoluta karaktär.

---

<sup>249</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 842, not 69. Förbudet torde med beaktande av Bernitz uttalande i denna artikel vara absolut i vart fall i Europakonventionen. Att så är fallet i förhållande till EU:s rättighetsstadga är inte självklart, även om ordalydelsen i artikel 50 antyder att så är fallet. Jfr not 121 vilken refererar till ett uttalande av EU-domstolen i Åkerberg Fransson-målet vilket tyder på att det inte nödvändigtvis är ett absolut förbud i EU:s rättighetsstadga. Domstolen menade i fallet att den kvarvarande sanktionen efter ett eventuellt underkännande av ett dubbelt sanktionssystem måste vara ”avskräckande, proportionell och effektiv” för att den andra ska kunna underkännas. Detta ger åtminstone i mina ögon intryck av att innebära någon form av proportionalitetsbedömning vilket i så fall skulle innebära att förbudet inte är så absolut som ordalydelsen ger intryck av.

<sup>250</sup> Jfr prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 45 och s. 52

<sup>251</sup> Se SOU 2013:38 – Vad bör straffas? Del 1, s. 3

<sup>252</sup> Se SOU 2013:38 – Vad bör straffas? Del 2, s. 546f.

<sup>253</sup> Vilket utöver den i not 249 refererade artikeln av Bernitz, även finner stöd (i vart fall i förhållande till Europakonventionen.) i Zetterquist, Ola, Högsta domstolens och Regeringsrättens bedömning av förenligheten av det svenska skattetillägget/skattebrottet med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen, *Europarättslig Tidskrift* 2010 nr. 3, s. 594. Även Danelius har givit uttryck för förbudets starka betydelse, jfr Danelius, 2015, s. 651.

## 6.5 Finns det lämpligare lösningar? – Några *de lege ferenda*-resonemang

Uppsatsen har inte på något sätt gjort anspråk på att lösa problematiken, dess värde ligger i stället i att uppmärksamma och analysera nämnda problematik. Det framstår dock som naturligt att, efter att ha pekat ut nuvarande system som olämpligt, på något sätt föreslå hur problematiken möjligtvis hade kunnat lösas för att åstadkomma ett lämpligare system. I sammanhanget passar det därför att anta en något mer rättspolitisk ansats för att inte bara föra fram en önskan om förändring, utan även lägga fram ett par *de lege ferenda*-resonemang innehållande två förslag på hur lagen också hade kunnat förändras. Inget av förslagen gör på något vis anspråk på att vara det rätta eller enda sättet att lösa problemet, det finns säkerligen andra och eventuellt bättre sätt att lösa problematiken.

Ett sätt att lösa den inneboende problematiken, vilket också torde vara det bästa om man önskar en sammanhängande och systematisk rättsordning utan motsägelser mellan rättsområden, är att följa skatterättens exempel. I så fall hade en lag likt *Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall*, kunnat vara ett alternativ.<sup>254</sup> En lag likt denna, vilken innebär att skattetillägg och straffansvar får tas ut för samma överträdelse, förutsatt att det sker i ett och samma förfarande,<sup>255</sup> hade möjligen också kunnat bidra till en viss flexibilitet i sanktioneringen vilket regeringen ansåg önskvärt i prop. 2005/06:182.<sup>256</sup> Om en sådan flexibilitet i sig faktiskt är önskvärd torde dock kunna diskuteras, åtminstone sett utifrån den enskildes rättssäkerhet,<sup>257</sup> men även förbudets absoluta karaktär.

Ett annat alternativ om man vill uppnå en lagstiftning som är förenlig med dubbelbestraffningsförbudet hade kunnat vara att gå på den linje som Lantbrukarnas Riksförbund, en av remissinstanserna i prop. 2005/06:182, föreslog. Förslaget var att införa ett kategoriskt stopp för dubbla sanktioner avseende samma överträdelse.<sup>258</sup> Det framstår som osannolikt att lagstiftningen hade varit problematisk i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet om det inte ens i teorin vore möjligt att drabbas av dubbla sanktioner.

En vidare utredning av möjliga och lämpliga lagstiftningsåtgärder avseende sanktionssystem innehållande dubbla sanktioner i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet lämnar jag dock till en mer rättspolitiskt lagd uppsatsförfattare.

<sup>254</sup> En konstruktion där två förfaranden innehållande olika sanktioner som var för sig riskerar att strida mot dubbelbestraffningsförbudet i stället hanteras i ett och samma förfarande har också framhållits som en potentiell lösning av Europadomstolen för att undvika problem med dubbelbestraffningsförbudet. Se *Case of A and B v. Norway*, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016, p. 130.

<sup>255</sup> Se *Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall* och prop. 2014/15:131 – Skattetillägg: *Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor* s. 1

<sup>256</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 120

<sup>257</sup> Jfr SOU 2013:38 – Vad bör straffas? Del 2. s. 546f

<sup>258</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 42

## Kapitel 7 - Det miljörättsliga sanktionssystemet betraktat med en sociolegal förklaringsmodell

För att lyfta blicken något ytterligare från den hittills mestadels rättsdogmatiska utredningen finns det såhär i slutet av uppsatsen anledning att betrakta den valda lagstiftningskonstruktionen ur ett rättsanalytiskt perspektiv. I vad bottnar egentligen det miljörättsliga sanktionssystemets tvetydighet?

Det följande gör inte anspråk på att vara det enda eller ens det mest korrekta svaret. I stället bör den sociolegala<sup>259</sup> förklaringsmodell som här presenteras och appliceras på lagstiftningen och förarbetsuttalandena ses som en av potentiellt flera förklaringar till den uppkomna situationen.<sup>260</sup> Inte heller bidrar denna del till någon mer konstruktiv analys eller diskussion av problemet men den kan bidra till att ställa lagstiftningen i ett annat ljus. Ett ljus i vilket man eventuellt kan skönja hur det miljörättsliga sanktionssystemet bara är en liten del av ett större problem med hur Sverige fortfarande låter Europakonventionen ”ta baksätet” till förmån för svensk rätt.

### 7.1 Europakonventionens genomslag i svensk rätt - en historisk tillbakablick och möjlig förklaringsmodell

Det finns mycket som tyder på hur Sverige genom åren har låtit Europakonventionen stå tillbaka till förmån för svensk rättstradition och svenska bestämmelser. Detta har skett inte bara i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet eller andra enskilda artiklar i konventionen, utan i förhållande till konventionen i dess helhet. Uppmärksamheten föranleds av åtalsprövnings- och skälighetsreglerna i miljöbalken, de detaljerade föreskrifterna i miljöstraffningsföreläsningsförordningen och de förarbetsuttalanden som enligt ovan har hanterat sanktionssystemets förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet. Följande kan därför ses som en förklaringsmodell utifrån vilken det finns anledning att diskutera lagstiftningsmetoderna och de bakomliggande ställningstagandena i fråga. Det som nedan presenteras fungerar som exempel på vilka jag grundar vad som skulle kunna beskrivas som en sociolegal förklaringsmodell. Modellen bygger på en tanke, eller tes om man så vill, om att Sverige och svensk rättstradition inte alltid har tagit Europakonventionen på det allvar den egentligen kräver. Även om kritik kan utläsas och i viss mån får sägas förekomma är det följande tänkt att ses som ett led i att uppnå mitt syfte snarare än en framställning av möjlig kritik mot historiskt svenskt hanterande av Europakonventionen.

Innan ratificerandet av Europakonventionen 1952 uttalade departementschefen i propositionen till ratificerandet att ”En granskning av de i konventionen upptagna rättigheterna ger vid handen, att

<sup>259</sup> Det vill säga en förklaringsmodell som beskriver förhållandet mellan juridiken och samhället. Se Wacks, Raymond, *Understanding Jurisprudence – An introduction to legal theory*, 5 uppl., Oxford university press, Oxford, 2017, s. 193

<sup>260</sup> En möjlig annan förklaring skulle kunna vara att den skandinaviska rättsrealismen och tanken om ett socialt ingenjörskap, där juridiken kunde användas som ett verktyg att åstadkomma politik, präglade Sverige under tiden för anslutning till Europakonventionen. Inom den skandinaviska rättsrealismen gavs inte heller rättigheter någon särskilt framträdande roll. Att prioritera sådant socialt ingenjörskap framför rättigheter var knappast något som stämde överens med Europakonventionen. Det går dock att diskutera om inte detta möjligen kan vara en förklaring till det som nedan presenteras, och därför en diskussion som föregår det presenterade. Även rättsekonomiska överväganden skulle kunna vara en förklaring. Om nuvarande system inte är problematiskt i praktiken skulle en ny lagstiftningsutredning m.m. kosta en hel del pengar samtidigt som de faktiska följderna inte hade inneburit någon större skillnad mot dagens läge. Några närmre utredningar av dessa förklaringar kommer dock inte göras om än de mycket väl kan vara minst lika sannolika som den som här presenteras.

det i beskrivningen av desamma icke lär möta något hinder för Sverige att ansluta sig till konventionen.” Efter uttalandet följer, en av departementschefen gjord, uppräkningslista av exempel på hur Sverige redan uppfyllde de olika artiklarna i konventionen.<sup>261</sup> Ur uttalandet torde en viss självsäkerhet, gällande hur Sverige hanterade och tillgodosåg mänskliga rättigheter, kunna utläsas. Ett liknande uttalande om den nationella rättens förenlighet med konventionen kan även tillskrivas regeringen i samband med konventionens inkorporerande som lag 1994. Regeringen uttryckte då att "Inledningsvis vill regeringen framhålla att någon risk för en konflikt mellan Europakonventionens bestämmelser och föreskrifterna i 2 kap. regeringsformen inte gärna kan uppstå."<sup>262</sup>

Bernitz pekade, i en artikel som publicerades i samband med inkorporerandet av Europakonventionen som lag i Sverige, på hur det i landet länge hade funnits ett, som han beskriver det, ”segt politiskt motstånd, särskilt från socialdemokratiskt håll, mot en inkorporering av Europakonventionen.”<sup>263</sup> Med tanke på att Socialdemokraterna under perioden från ratificerandet av Europakonventionen 1952 till inkorporerandet av konventionen som lag 1994 aldrig fick under 37.7 % av rösterna i riksdagsvalet, och satt i regeringsställning i drygt 30 av de 42 åren, går det i min mening att dra slutsatsen att det socialdemokratiska motståndet antagligen också kunde präglade Europakonventionens genomslag i lagstiftningen i tämligen stor utsträckning.

I SOU 1993:40 del B *Fri- och rättighetsfrågor - inkorporering av Europakonventionen* uppmärksammas hur tidigare förslag att inkorporera Europakonventionen i svensk rätt hade misslyckats och hur konventionen vid dessa tillfällen hade beskrivits som olämplig för direkt tillämpning. I stället menade man tidigare att en inkorporering av Europakonventionen riskerade att skapa ovisshet om vad som faktiskt gäller inom olika rättsområden.<sup>264</sup> Även SOU:n i fråga får dock sägas innehålla vissa formuleringar som i sammanhanget är värda att uppmärksamma, till exempel återfinns följande formulering ”I den mån konventionen ger den enskilde ett större skydd vad avser en fri- eller rättighet än den svenska lagstiftningen *kan* [min kursivering] konventionen komma att tillämpas”.

Vidare tog det ända till fram till 1966 innan Sverige erkände Europadomstolen dess jurisdiktion. Bernitz beskriver hur, Östen Undén, Sveriges utrikesminister under efterkrigstiden tillika juridisk professor, till och med ska ha motsatt sig ett sådant erkännande. Det framstår som extra anmärkningsvärt när man beaktar att domstolens jurisdiktion erkändes först efter att Undén hade avgått som utrikesminister.<sup>265</sup>

Trots att Sverige vid tillfället hade erkänt Europadomstolens jurisdiktion påstås dåvarande statsminister Olof Palme vid en presskonferens i Strasbourg i september 1983 ha beskrivit

<sup>261</sup> Se prop. 1951:165 angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 11

<sup>262</sup> Se prop. 1993/94:117 – Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 37

<sup>263</sup> Se Bernitz, Ulf, Europakonventionens införlivande med svensk rätt - en halvmsesyr, *Juridisk Tidskrift* 1994/95 nr 2, s. 260

<sup>264</sup> Se SOU 1993:40 del B – Fri- och rättighetsfrågor - Inkorporering av Europakonventionen, s. 26

<sup>265</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 823

Europadomstolen som ”Gustaf Petrén<sup>266</sup> lekstuga.”<sup>267</sup> Petrén uttryckte sig ofta kritiskt till hur lite genomslag Europakonventionen hade fått i svensk rättsordning<sup>268</sup>, och enligt riksarkivet var han också aktiv i initiativtagandet till att ta det första målet mot den Svenska staten till Europadomstolen.<sup>269</sup> Citatet får, med tanke på vem som yttrade det, sägas vara talande för hur Sverige fortfarande, drygt trettio år efter ratificerandet av Europakonventionen, såg på konventionens och domstolens relevans för svensk rätt.

I förhållande till rätten till domstolsprövning i artikel 6 i konventionen fälldes på 1980-talet Sverige i en rad avgöranden i Europadomstolen.<sup>270</sup> Att man, som departementschefen påstod i 1951 års proposition, inte skulle stöta på problem genom anslutandet till konventionen får därför sägas vara direkt felaktigt. Lagstiftningsåtgärder krävdes och de fällande domarna ledde bl.a. till 1988 års rättsprövningslag, Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.<sup>271</sup> Frågan om rätten till domstolsprövning är inte av direkt relevans för denna uppsats men tjänar som ett tydligt exempel på att den svenska överhögheten, vilken departementschefen gav prov på i propositionen från 1951, vad gäller medborgerliga rättigheter går att ifrågasätta.

Det finns också anledning att uppmärksamma hur lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF, var formulerad vid inkorporerandet av Europakonventionen som nationell lag. Då, till skillnad från nu, krävdes det att den nationella lagen var *uppenbart felaktig* för att den inte skulle tillämpas i de fall den stred mot grundlag eller annan överordnad författning, vilket för konventionens vidkommande innebar 2 kap. 23 § (nuvarande 2 kap. 19 §). Regelns utformning får sägas ge uttryck för en kritisk inställning till att låta nationella bestämmelser ge vika för Europakonventionen. Bernitz var redan vid införandet kritisk till uppenbarhetsrekvisitet i lagregeln och kallade, delvis med detta rekvisit som grund, hela inkorporerandet av Europakonventionen för en ”halvmesyr”. Han menade att bestämmelsen gav uttryck för att det ”[uppenbart ligger] en viss misstro från politiskt håll mot en effektiv domstolskontroll av att europakonventionen iaktas.”<sup>272</sup> Med utgångspunkt i detta uttalande menar jag att den dåvarande konstruktionen sände vissa signaler om att den egna rätten var fullt tillräcklig för att tillgodose de mänskliga rättigheterna i Europakonventionen. Bernitz har inte varit ensam om att rikta kritik mot uppenbarhetsrekvisitet i bestämmelsen. Bland många andra har även Göran Lambertz, bland annat före detta justitieråd och justitieombudsman, kritiserat rekvisitet både generellt och i förhållande till Europakonventionen.<sup>273</sup> Likaså har Danelius pekat på hur rekvisitet tidigare begränsade möjligheterna för rättstillämparen att pröva normkonflikter.<sup>274</sup>

<sup>266</sup> Gustaf Petrén var under sin karriär bl.a. Regeringsråd och grundade 1974 föreningen Medborgarrättsrörelsen i Sverige. Sterzel, Fredrik, Gustaf Petrén in memoriam, Svensk Juristtidning 1990, s. 665.

<sup>267</sup> Se exempelvis: <http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittjuridiken/opinion/article228770.ece> och [http://www.mrr.se/tidskrift/palme\\_1983\\_europadomstolen\\_lekstuga.htm](http://www.mrr.se/tidskrift/palme_1983_europadomstolen_lekstuga.htm). Observera att det saknas någon inspelning eller dylikt av uttalandet, Palme får dock i min mening mer eller mindre anses ha bekräftat, men även på sätt och vis modifierat, uttalandet vid ett senare tillfälle, se Riksdagens protokoll 1983/84:5 tisdagen den 11 oktober s. 67f.

<sup>268</sup> Se exempelvis: Petrén, Gustaf, År Sverige en rättsstat?, Medborgarrätt 1989 nr 3

<sup>269</sup> Se <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=7171>

<sup>270</sup> Se exempelvis Case of Sporong och Lönnroth v. Sweden, Application no. 7151/75; 7152/75, 18 December 1984 och Case of Pudas v. Sweden, Application no. 10426/83, 27 October 1987

<sup>271</sup> Se Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011, s. 32

<sup>272</sup> Se Bernitz, JT 1994/95, s. 265f. och 268f.

<sup>273</sup> Se Lambertz, Göran, Normprövning och demokrati, Svensk Juristtidning 2007, s. 815ff. och särskilt s. 817ff.

<sup>274</sup> Se Danelius, 2012, s. 38

I min mening går det att, på liknande grund, ifrågasätta även dagens formulering i samma bestämmelse (och motsvarande bestämmelse för förvaltningen i 12 kap 10 § RF). Det anges i bestämmelsens andra stycke att ”Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag”. Även om det inte är ett krav på att den nationella lagen är uppenbart felaktig för lagprövning kan man ur regeln fortfarande utläsa en ovilja av lagstiftaren att låta domstolen ha för stor makt att åsidosätta av lagstiftaren stiftade bestämmelser, bestämmelser som i vissa sammanhang kan strida mot Europakonventionen. Rättstillämparen får därför fortfarande i viss mån stå tillbaka till förmån för lagstiftaren även med nuvarande formulering. Formuleringen får dock sägas vara betydligt mindre skarp än den tidigare då den trots allt öppnar upp för klart större möjligheter till lagprövning än vad som tidigare fanns.<sup>275</sup>

Det var inte bara det något problematiska rekvisitet i lagprövningsbestämmelsen som föranledde Bernitz beskrivning av inkorporerandet av konventionen som en ”halvmesyra”. Det berodde enligt Bernitz även på att konventionen vid inkorporerandet gavs ställning som vanlig lag och att regelrätta lagkonflikter (som inte omfattas av stadgandet i 11 kap. 14 § RF) därför huvudsakligen skulle lösas med sedvanliga tolknings- och företrädesprinciper.<sup>276</sup> I den mån det inte rörde sig om rena lagkonflikter skulle dock en konventionskonform tolkning göras. Den svenska bestämmelsen skulle på så vis, tolkningsvägen, ges ett innehåll som överensstämde med kraven i konventionen.<sup>277</sup> Konventionen gavs således inte någon speciell ställning enbart med hänsyn till sin karaktär, något Bernitz menar att den borde ha givits. Stadgandet i dåvarande 2 kap. 23 § RF (nuvarande 2 kap. 19 §) innebar dock att konventionen ändå gavs en något upphöjd karaktär. Att tolkningen vid rena lagkonflikter ska lösas med sedvanliga tolknings- och företrädesprinciper ansåg Bernitz kunde bli utnyttjat av politiker genom att stifta nya detaljerade lagar som gavs företräde enligt såväl lex posterior- som lex specialisprincipen. Något han såg framför sig kunde resultera i att en inhemsk rent konventionsstridig bestämmelse gavs företräde, särskilt eftersom det vid införandet krävdes uppenbara felaktigheter för att lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF skulle bli tillämpbar.<sup>278</sup>

Sammantaget menade Bernitz vid artikelns publicerande att *halvmesyren* som inkorporerandet resulterade i ”[y]tterst gäller saken om domstolarna primärt skall betraktas som den offentliga maktapparatusens förlängda arm eller som ett självständigt värn för medborgarnas rättsskydd.”<sup>279</sup> Kritiken torde i viss mån kunna ses som relevant även idag, visserligen har stadgandet i 11 kap. 14 § RF ändrats och rättstillämparen tycks ha anpassat sig till konventionen, men konventionen har fortfarande ”bara” ställning som lag i Sverige. Ytterst finns dock såväl 2 kap. 19 § RF och 11 kap. 14 § RF vilka sannolikt förtar lagkonfliktsriskerna något.

Inte bara lagstiftaren utan även rättstillämparen har i förhållande till vissa konventionsfrågor hanterat konventionen med försiktighet, något som före detta justitieråd Dag Victor har

<sup>275</sup> En ordning helt utan begränsning i lagprövningsrätten riskerar dock att öka juridifieringen, vilket får sägas vara problematiskt sett ur demokratisynpunkt. Jfr Lambertz, SvJT 2007, s. 815

<sup>276</sup> Se exempelvis Prop. 1993/94:117 – Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 38. I propositionen beskrivs hur eventuella konflikter kan komma att lösas med principerna om lex posterior alternativt lex specialis.

<sup>277</sup> Se Prop. 1993/94:117 – Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 37

<sup>278</sup> Se Bernitz, JT 1994/95, s. 266f.

<sup>279</sup> Se Bernitz, JT 1994/95, s. 269

uppmärksammat. I förhållande till frågan om skatterättens sanktionssystemens förenlighet med dubbelbestraffningsförbudet utvecklade Högsta domstolen vad Victor kallar för ”klart stöd”-doktrinen. ”Klart stöd”-doktrinen innebar att så länge konventionens ordalydelse eller Europadomstolens praxis inte gav ett klart stöd för att underkänna en gällande nationell ordning skulle den fortsatt få gälla.<sup>280</sup> Zetterquist har på ett kritiskt sätt uttryckt att ”[det inte är] svårt att se skuggan av det numera historiska ”uppenbarhetsrekvisitet” i RF 11:14 i HD:s resonemang om ’klart stöd’. Detta sker samtidigt som rekvisitet utmönstras ur grundlagen med hänvisning till att det krävs en mer gedigen lagprövning av svensk rätt gentemot Europakonventionen.”<sup>281</sup> Doktrinen har dock övergivits i senare avgöranden.<sup>282</sup>

Först 1988, i rättsfallet NJA 1988 s. 572, menar Bernitz att Högsta Domstolen började göra en konventionskonform tolkning av bestämmelser som riskerade strida mot konventionen. Slutsatsen att en sådan konventionskonform tolkning ska göras även om förarbeten och nationell praxis talar i motsatt riktning nådde Högsta domstolen inte förrän 1992, i rättsfallet NJA 1992 s. 532, enligt Bernitz. Det tog alltså tämligen lång tid även för rättstillämparen att låta sig anpassas till konventionens krav. I samma artikel pekar dock Bernitz på att Högsta domstolen så sent som 2009, i NJA 2009 s. 463, har uppmärksammat att begränsningar av konventionen som återfinns i motiv, praxis och doktrin inte ens kan upprätthållas.<sup>283</sup> Detta får sägas peka på att åtminstone rättstillämparen trots allt i någon mån har anpassat sig till konventionen över tid.

Det finns dock ytterligare exempel som visar att bilden inte är fullt så ensidig som den som ovan har presenterats, åtminstone inte alltid vad gäller själva rättstillämpningen. Danelius menar att de svenska domstolarna, särskilt de högre instanserna, varit obenägna att låta den nationella rätten trumfa rättigheterna i konventionen i den mån de kommit i konflikt med varandra, tvärtom har i stället rättigheterna enligt konventionen ofta givits företräde, åtminstone på senare år. Detta skifte menar han nämligen går att härleda till 1995 års införande av Europakonventionen som lag i Sverige, innan dess var även domstolarna obenägna att luta sig mot konventionen, även om det förekom.<sup>284</sup> Även Victor instämmer i denna bild av rättstillämparens syn på Europakonventionen. Han menar dock att detta inte är särskilt konstigt eftersom det framförallt tidigare var lagstiftarens uppgift att se till att svensk rätt låg i linje med konventionen eftersom konventionen inte tidigare gällde som lag i Sverige.<sup>285</sup> Med tanke på stadgandet i 2 kap. 19 § RF torde det enligt min mening dock fortfarande huvudsakligen vara lagstiftarens uppgift att se till att svensk lagstiftning överensstämmer med Europakonventionen. Resultatet av detta kan dock enligt min mening summeras som att domstolarna ibland har fått kliva in och rädda lagstiftaren från att underkännas i Europadomstolen. En lagstiftning som kanske är ett resultat av ovan diskuterade skepticism mot konventionen och dess genomslag.

Inte minst Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 502, se avsnitt 3.3.2, får sägas vara ett

<sup>280</sup> Se Victor, Dag, Svenska domstolars hantering av Europakonventionen, Svensk Juristtidning 2013, s 357f. jfr NJA 2000 s. 622

<sup>281</sup> Se Zetterquist, 2012, s. 357.

<sup>282</sup> Se det ovan refererade NJA 2013 s. 502 under avsnitt 3.3.2.

<sup>283</sup> Se Bernitz, JT 2010/11 s. 828

<sup>284</sup> Se Danelius, 2012, s. 39

<sup>285</sup> Se Victor, SvJT 2013, s. 347f.

exempel på hur rättstillämparen ”städar upp” efter lagstiftarens brister. Högsta domstolen underkände i avgörandet sanktionssystemet inom skatterätten med hänvisning till Europakonventionen, delvis för att man menade att lagstiftaren inte vidtagit de åtgärder som kunde förväntas efter det Europadomstolsavgörande, *Zolotukhin mot Ryssland*, som indirekt ställde den svenska ordningen på ända.<sup>286</sup>

Det har diskuterats vad denna ovilja mot att låta konventionen få genomslag i svensk rätt bottnar i. Victor menar att det går att härleda från att det, konstitutionellt sett, förr inte funnits möjlighet till lagprövning. Vad riksdagen så som folkets företrädare kommit fram till ska gälla, och hur detta ska tolkas, skulle därför ges företräde.<sup>287</sup> En förklaring som ligger i linje med Victors förefaller även gå att utläsa i en artikel av Zetterquist. Han menar att den dualistiska principen inom den internationella rätten inte bara tar sig uttryck i hur Sverige ansluter sig till internationella avtal och konventioner. Zetterquist påstår att den även kan ses som en konstitutionell demokratisk princip på så vis att riksdagen ska ha det sista ordet avseende vad som räknas som svensk lag inför svensk domstol. Detta menar han i sin tur är en reflektion av en, för svensk del, grundläggande konstitutionell princip om att riksdagen är den högsta institutionen och den främsta representanten för det svenska folket.<sup>288</sup> Jag ser båda förklaringarna som rimliga och ser därför inget problem med att ansluta mig till dem. Frågan om vad skepticismen bottnar i får dock sägas vara av mindre vikt för denna uppsats vidkommande och kommer därför inte uppmärksammas vidare.<sup>289</sup>

Sammanfattningsvis går det att konstatera hur den svenska lagstiftningen, och tidigare i viss mån även rättstillämpningen, på olika sätt genom åren givit uttryck för en viss överhöghet i förhållande till konventionen. Några lagändringar räknade man inte med skulle behöva göras efter ratificerandet, med tanke på att lagstiftningen redan tillgodosåg rättigheterna, men efter några decennier hade hela det förvaltningsprocessrättsliga systemet gällande domstolsprövning förändrats med konventionen som grund.<sup>290</sup> Palme sägs ha kallat Europadomstolen för ”Gustaf Petréns lekstuga”, sedan dess har Europadomstolen fällt Sverige vid ett flertal tillfällen och det finns exempel på avgöranden som har föranlett förändringar av nationell lagstiftning. Trots lagstiftarens skepticism fick konventionen till sist, efter tämligen lång tid, genomslag i svensk rätt, inte minst genom domstolarna. Bernitz har, i det följande citatet, uttryckt en liknande tankegång. ”Ser man sammanfattande på Europakonventionens status och genomslag i svensk rätt finner man en dröjande utveckling, där våra högsta domstolar ofta framstått som pådrivande och den svenske lagstiftaren närmast som motsträvig.”<sup>291</sup>

Det finns i mina ögon anledning att fråga sig om denna överhöghet och skepticism möjligtvis kan förklara, om än inte legitimera, att den något ostrukturerade, och med dubbelbestraffningsförbudet oförenliga, lagstiftningen avseende miljörettens sanktionssystem fortsatt ser ut som den gör. Att spåren från år av skepticism, motsträvighet och motstånd från lagstiftaren helt skulle ha försvunnit från alla lagar och förordningar med beröringspunkter med Europakonventionen är föga troligt. Jag

<sup>286</sup> Se NJA 2013 s. 502 p. 57

<sup>287</sup> Se Victor, SvJT 2013, s. 348

<sup>288</sup> Jfr Zetterquist, 2015, s. 135

<sup>289</sup> Se även not 260 för en möjlig ytterligare förklaring till det presenterade.

<sup>290</sup> Se Warnling-Nerep, 2011, s. 32ff.

<sup>291</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 844



menar därför att det finns anledning att analysera den med dubbelbestraffningsförbudet oförenliga lagstiftningen avseende det miljörettsliga sanktionssystemet med detta som en form av förklaringsmodell.

## 7.2 Förklaringsmodellen applicerad på lagstiftningen och bakomliggande ställningstaganden

Enligt vad som nedan diskuteras, finns det flera omständigheter som tyder på att skepticismen mot att låta Europarätten få genomslag i Sverige även letat sig in i miljöretten.

Som har kunnat konstateras efter att det miljörettsliga sanktionssystemets konstruktion har utretts i förhållande till komponenterna i dubbelbestraffningsförbudet, har vi en lagstiftning som inte är förenlig med sagda förbud, se avsnitt 5.2-4. Att miljöbalkens konstruktion avseende de två sanktionerna riskerade ge upphov till dubbelbestraffning avseende samma överträdelse uppmärksammades, som tidigare beskrivits, redan i prop. 2005/06:182. Trots att propositionen ledde till förändringar i det miljörettsliga sanktionssystemet, bland annat avseende just den åtalsprövningsregel som tidigare i uppsatsen har pekats ut som problematisk,<sup>292</sup> kvarstår fortfarande lagtexten i miljöbalken på ett sätt som i teorin innebär en risk för dubbelbestraffning. Redan här på en mer översiktlig nivå går det alltså att konstatera hur lagstiftningen inte ändrades på ett sätt som helt uteslöt dubbelbestraffning trots att sådan är förbjuden enligt såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga. Rättighetsskyddet gavs således inte fullt genomslag trots medvetenhet om att risken för dubbelbestraffning fanns och alltjämt i någon mån finns.

Vidare finns det anledning att återigen uppmärksamma ordvalen i prop. 2005/06:182. Ett av förslagen i propositionen var att dubbelbestraffning inte *bör* förekomma.<sup>293</sup> I skälen till detta förekommer uttalanden som att ”dubbla sanktioner i princip inte skall förekomma” och ”[s]om utgångspunkt skall därför inte dubbla sanktioner förekomma”.<sup>294</sup> Med utgångspunkt i hur formuleringen av dubbelbestraffningsförbudet varken i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ger uttryck för möjligheten att frångå förbudet,<sup>295</sup> samt hur åtminstone förbudet i Europakonventionen beskrivits vara av absolut karaktär,<sup>296</sup> finns det anledning att ifrågasätta dessa uttalanden. Förbudet är tvärtom formulerat på ett sätt att de inte bara bör iakttagas utan även ska iakttagas. Ändå finner lagstiftaren varken i propositionen eller efterföljande lagstiftning anledning att ge förbudet fullt genomslag. Såväl uttalandena i propositionen som lagstiftningen går därmed rakt emot förbudet, vilket inte ger utrymme för någon annan bedömning än en som innebär att dubbelbestraffning inte kan förekomma. Något hänsynstagande till förbudets absoluta karaktär, i alla fall i förhållande till hur det ser ut i Europakonventionen, går därför inte att skönja i hur lagstiftaren formulerat sig i propositionen. I stället framstår förbudet ha behandlats som en rättighet som i någon mån är möjlig att inskränka.

Det tydligaste exemplet på att den ovan presenterade sociolegala förklaringsmodellen torde vara

<sup>292</sup> Se SFS 2006:1014

<sup>293</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 42

<sup>294</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 44 respektive s. 46

<sup>295</sup> Huruvida förbudet i EU:s rättighetsstadga faktiskt är absolut är inte helt självklart, se not 121

<sup>296</sup> Se Zetterquist, ET 2010, s. 594 och Bernitz, JT 2010/11, s. 842, not 69

tillämpbar även på den valda konstruktion och de ställningstaganden som ligger bakom denna konstruktion, återfinns även det i prop. 2005/06:182. Regeringen uteslöt i lagförslaget införandet av ett generell åtalsförbud i den mån miljöstraffsavgift kunde tas för samma överträdelse<sup>297</sup> på grund av att en sådan regel ”inte [hade inneburit] någon flexibilitet” och ”[hade kunnat] leda till mindre lämpliga resultat”.<sup>298</sup> Sättet att hantera, eller snarare inte hantera, dubbelbestraffningsförbudet genom att utesluta ett rent förbud mot dubbla sanktioner till förmån för en flexibel inhemsk lagstiftning, byggd på ett renodlande av sanktionerna, kan i viss mån kännas igen om man beaktar vad departementschefen sa vid ratificerandet av Europakonventionen 1952. Departementschefen uttryckte då hur det knappast fanns några problem att ansluta sig till konventionen eftersom den inhemska lagstiftningen ändå stod i överensstämmelse med kraven däri.<sup>299</sup> Situationerna är inte identiska men den inhemska rättens fullkomlighet, eller i vart fall tillräcklighet, genomsyrar både regeringens argumentation kring ett eventuellt åtalsförbud och den dåvarande departementschefens argumentation avseende ratificerande av Europakonventionen. Trots dåvarande departementschefs självsäkerhet avseende den inhemska rättens fullkomlighet tvingades Sverige till lagändringar på grund av brott mot konventionen.<sup>300</sup>

Likaså torde det finnas anledning att ändra den nuvarande lagstiftningen då en flexibilitetsargumentation knappast håller i förhållande till ett förbud av absolut karaktär när systematiken i övrigt inte når upp till förbudets krav, jfr avsnitten 5.2-4. Ytterligare skäl att ifrågasätta flexibilitetsargumentationen finns i själva den renodling av sanktionerna som åstadkommit. I och med att regeringen på ett närmast heltäckande sätt tycks ha åstadkommit den efterfrågade renodlingen av sanktionerna genom förordningen är det tveksamt hur mycket flexibilitet som över huvud taget finns kvar. Om till och med det huvudsakliga skälet mot ett åtalsförbud har tappat sitt eventuella värde torde hela argumentationen kunna betraktas som obsolet.

Sammantaget finns det alltså flertalet omständigheter och uttalanden i propositionen till det nuvarande sanktionssystemets utformning som tyder på att den skepticism mot Europakonventionen som historiskt sett återfunnits i svensk rätt, även går att finna i miljörätten. Detta innebär, som i inledningen till detta kapitlet konstaterades inte nödvändigtvis något för slutsatserna i denna uppsats, men kan bidra till att sätta problematiken i ett bredare perspektiv. Det har nu gått nästan 70 år sedan Europakonventionen ratificerades och ännu fortsätter den svenska lagstiftaren i någon mån att låta Europakonventionen stå tillbaka för den inhemska rätten. Att utveckla problematiken kring detta ytterligare får dock lämnas till en annan uppsatsförfattare.

<sup>297</sup> Observera dock att regeringen föreslog ett sådant åtalsförbud i ett specifikt fall, nämligen i förhållande till otillåten miljöverksamhet, se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 121. Ett förslag som sedermera resulterade i nuvarande 29 kap. 4 § tredje stycket MB, se SFS 2006:1014.

<sup>298</sup> Se prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 120f.

<sup>299</sup> Jfr prop. 1951:165 angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 11

<sup>300</sup> Se exempelvis Case of Sporrang och Lönnroth v. Sweden, Application no. 7151/75; 7152/75, 18 december 1984, vilket var ett av de fall som enligt Warnling-Nerep ledde till Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, jfr Warnling-Nerep, 2011, s. 32.

## Kapitel 8 – Slutsatser

Som har kunnat konstateras efter utredningen ovan, finns det ett problem inbyggt i det miljörättsliga sanktionssystemet. Miljöbalkens lagtext är utformad på ett sätt som inte är förenligt med dubbelbestraffningsförbudet, varken i Europakonventionen eller i EU:s rättighetsstadga. Beaktar man hur dubbelbestraffningsförbudet har tillämpats i Europadomstolens praxis, finns det väldigt lite, om ens något, som talar för att lagtexten hade kunnat passera Europadomstolen utan att underkännas. Ett sådant underkännande hade av allt att döma bottnat i att samma överträdelse, åtminstone i teorin, hade kunnat resultera i såväl straffansvar och miljöstraffavgift – en administrativ avgift, som trots sin nationella beteckning, är av straffrättslig karaktär enligt de så kallade Engel-kriterierna. De olika förfaranden som i teorin kan följa överträdelsen saknar dessutom sådan koppling i tid och rum som krävs för att de inte ska betraktas som dubbla förfaranden. Sammantaget innebär detta, i enlighet med utredningen ovan, att ordningen enligt rådande lagstiftning strider mot dubbelbestraffningsförbudet. En abstrakt lagprövning skulle således med största sannolikhet underkänna systemet med utgångspunkt i hur dubbelbestraffningsförbudet har kommit att utvecklas i Europadomstolens praxis.

Trots detta talar mycket lite för att systemet någonsin faktiskt kommer kunna underkännas i Europadomstolen eller via ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I stället framstår det som att sanktionssystemets funktion i praktiken är tillräcklig för att en enskild inte ska drabbas av dubbelbestraffning. I nuläget framstår det som ytterst osannolikt, närmast omöjligt, att någon riskerar dubbla sanktioner eftersom en renodling av sanktionerna tycks ha åstadkommit genom miljöstraffavgiftsförordningen. Samma överträdelse omfattas således inte av båda sanktionerna. Någon möjlighet för Europa- eller EU-domstolen att hantera problematiken kommer därför inte ges.

Att systemet i praktiken är förenligt med förbudet innebär dock inte att systemet, enligt rådande utformning, är lämpligt; tvärtom framstår den nuvarande systematiken på flera sätt som olämplig. Bland annat är de ställningstaganden som ligger bakom utformningen av nuvarande system knappast förenliga med dubbelbestraffningsförbudets syfte och absoluta karaktär. Likaså går det att ifrågasätta lämpligheten i att låta en hierarkiskt sett underordnad rättskälla lösa, eller kringgå, problem som återfinns i en överordnad rättskälla. Det framstår som att nuvarande system närmast bygger på en ”vill både ha kakan och äta den”-konstruktion. Dubbelsanktionering undviks visserligen i absolut möjligaste mån, sanktionerna har renodlats och det finns såväl en åtalsprövnings- som skälighetsregel som förtar risken för dubbelbestraffning i det läge där risken över huvud taget kan uppkomma. Samtidigt ville lagstiftaren inte vid den senaste större reformen av sanktionssystemet, det vill säga i samband med prop. 2005/06:182, förbjuda dubbla sanktioner med rädsla för att systemet då förlorar flexibilitet och leder till mindre lämpliga lösningar. Rättssäkerheten som dubbelbestraffningsförbudet innebär för den enskilde är på så vis i någon form prioriterad fram till dess att sanktionssystemets yttersta effektivitet riskerar att gå förlorad.

Ordningen i dess nuvarande form är som ovan konstaterats regelpositivistiskt sett problematisk, men praktiskt sett oproblematisk. Att ha en ordning som ger olika svar i teorin och praktiken måste anses strida mot en strävan efter ett koherent och enhetligt rättssystem. Åtminstone för en rättsvetare med rättsdogmatisk utgångspunkt måste detta betraktas som en olämplig ordning. Peczenik menar att en ”[en] juridisk tolkning som under påverkan av enhetsnormer eftersträvar att

åsidosätta olika slags kollisioner mellan rättsnormer medför att rättsordningens inre sammanhang ökar. Ett således ökat sammanhang utgör den rättsdogmatiska tolkningens ändamål och poäng.”<sup>301</sup> Ett sådant inre sammanhang som rättsdogmatikern, enligt Peczenik, eftersträvar kan med största sannolikhet inte åstadkommas med nuvarande ordning. Kollisioner och motsägelser mellan rättsnormer finns i sammanhanget på flera nivåer; mellan lag och överordnade Europarättsliga regelverk men även inom det miljörättsliga regelkomplexet. För att åstadkomma ett enhetligt system utan sådana kollisioner och motsägelser lär det krävas någon form av lagändring.

Att systemet, trots allt, ur ett Europarättsligt perspektiv är tillräckligt, torde dock innebära att en sådan lagstiftningsåtgärd som löser den regelmässiga problematiken inte är att vänta. Varken Europa- eller EU-domstolen kommer kunna ges möjlighet att underkänna systematiken enligt lagtexten. En lagstiftningsåtgärd lär därför behöva vidtas på eget bevåg från lagstiftaren. Att detta sker framstår av olika anledningar som angeläget.

Först och främst är någon form av lagstiftningsåtgärd nödvändig för att hantera och förhoppningsvis lösa den inneboende problematiken i systemet, ett problem som i nuläget bara får sägas ha kringgåts. Det behövs en ordning som helt och hållet eliminerar risken för dubbelbestraffning, en ordning som innebär att det finns ett system som är helt och hållet förenligt med dubbelbestraffningsförbudet, såväl i teorin som i praktiken.

Att vidta åtgärder är inte bara önskvärt sett utifrån miljörätten som rättsområde utan får, med denna uppsats föreställning om en systematisk, enhetlig, koherent och förutsägbar juridik, även anses önskvärt för rättsordningen i stort. Med tanke på att skatterättens sanktionssystem, vilket innehar stora likheter med miljörättens, underkändes och åtgärdades, är det rimligt att liknande sanktionssystem också underkänns. Det framstår som märkligt och svårförklarligt att i stort sett samma problem hanteras på olika sätt inom olika rättsområden, särskilt med tanke på förbudets absoluta karaktär. Att dubbelbestraffning inom skatterätten förekom i praktiken i väsentligt större utsträckning än inom miljörätten förändrar inte detta ställningstagande eftersom det bottnar i andra värden än att lösa ett praktiskt problem. Utöver det sagda kan ämnet för denna uppsats därför fungera som ett illustrativt exempel på de dubbelbestraffningsproblem som fortfarande kvarstår efter att skatterättens problematik löstes. Kanske kunde, och rentav borde, underkännandet av sagda system ha inneburit en inventering av andra områden med dubbla sanktioner.

Att genomföra någon form av ändring hade också kunnat vara ett lämpligt sätt för lagstiftaren att visa att man en gång för alla distanserat sig från den historiska skepticismen mot att ge Europakonventionen genomslag i den nationella lagstiftningen. En skepticism som det finns anledning att misstänka har påverkat utformningen av nuvarande system. Att distansera sig från nämnda skepticism är inte nödvändigtvis, och bör heller inte nödvändigtvis vara, ett självändamål men skulle kunna bli en latent funktion av en lagändring på miljörättens område.

Uppsatsen har inte på något sätt haft för avsikt att vara rättspolitisk, frågan om möjliga lagstiftningsåtgärder till lösning av problemet har därför inte behandlats mer än ytterst översiktligt. För att inte helt lämna frågan om hur problemet kan lösas, med tanke på nuvarande olämpliga ordning, helt obesvarad har dock två lösningar presenterats. Det ena förslaget är baserat på

---

<sup>301</sup> Se Peczenik, 1995, s. 280

nuvarande ordning i skatterätten, vilket skulle innebära ett kombinerat förfarande där både åtal för något av miljöbrotten och miljöstraffavgift hanteras. Det andra förslaget är att införa ett totalt stopp mot dubbla sanktioner inom miljöstraffningen.

Något bör hur som helst göras, och oavsett vilken väg som väljs är det viktigt att åtgärden speglar dubbelstraffningsförbudets absoluta karaktär. 1994 beskrev Bernitz införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt som en *halvmesyr*.<sup>302</sup> Enligt min mening beskriver begreppet den svenska lagstiftarens hantering av dubbelstraffningsförbudet i förhållande till miljöstraffningens sanktionssystem minst lika bra. Nuvarande ordning framstår som en otillräcklig åtgärd för att tillgodose dubbelstraffningsförbudet, särskilt med beaktande av dess absoluta karaktär.

Sammantaget går det alltså att konstatera att dubbelstraffningssituationer fortfarande existerar i svensk rätt, inte minst miljöstraffningens sanktionssystem utgör ett illustrativt exempel på detta. Likaså illustrerar systemet och de bakomliggande ställningstagandena hur lagstiftaren kringgått problemen som kan uppkomma i förhållande till dubbelstraffningsförbudet. Kanske hade man kunnat förvänta sig att underkännandet av skatterättens sanktionssystem i NJA 2013 s. 502 skulle föranleda generella förändringar i svensk rätt, men följderna höll sig inom skatterättens område. Det rättighetsskydd som dubbelstraffningsförbudet innebär har därför fortfarande inte fått fullt genomslag i svensk rätt.

Med det sagt vill jag avsluta med ett citat på samma tema från den till i uppsatsen så ofta refererade Ulf Bernitz – ”Fortfarande befinner sig dock svensk rätt i ett stadium där många frågor kring rättighetsskyddets genomslag inte nått en lösning som ter sig färdig. Genomslaget sker successivt genom en pågående men seg och långt ifrån avslutad process.”<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Se Bernitz, JT 1994/95

<sup>303</sup> Se Bernitz, JT 2010/11, s. 844

## Källförteckning

### Offentligt tryck

#### *Författningar*

Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott  
 Brottsbalken (1962:700)  
 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny Regeringsform  
 Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna  
 Körkortslagen (1998:488)  
 Miljöbalk (1998:808)  
 Miljötillsynsförordningen (2011:13)  
 Skatteförfarandelagen (2011:1244)  
 Förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter  
 Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall  
 Förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser

#### *Propositioner*

Prop. 1951:165 angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna  
 Prop. 1981/82:92 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)  
 Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor  
 Prop. 1997/98:45 Miljöbalk  
 Prop. 2002/03:45 Tillsyn och sanktioner på miljörettens område  
 Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem m.m.  
 Prop. 2014/15:131 Skattetillägg: *Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*

#### *Statens offentliga utredningar*

SOU 1993:40 del B Fri- och rättighetsfrågor - Inkorporering av Europakonventionen  
 SOU 1996:103 Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling  
 SOU 2002:50 – Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande  
 SOU 2003:47 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler  
 SOU 2013:38 Vad bör straffas?  
 SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

#### *Övrigt*

Riksdagens protokoll 1983/84:5 tisdagen den 11 oktober s. 67f  
 Riksåklagarens riktlinjer 2008:2  
 Naturvårdsverkets Handbok 2001:1 – Handläggning av ärenden om miljöskaktionsavgift, utgåva 7, 2013

### Offentligt tryck från EU

Fördraget om Europeiska Unionen  
 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt  
 Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 av den 15 mars 2011 om fastställande av

tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

Rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004  
Europeiska Unionens officiella tidning 2007/C 303/02, den 14 december 2007  
Förklaringar som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget

### Offentligt tryck från Europarådet

Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights - Right not to be tried or punished twice  
Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

### Litteratur

- Asp, Petter, *Brottsbalk (1962:700) 1 kap. 2*, Karnov 2018-07-01
- Asp, Petter, Ulväng, Magnus & Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus, Uppsala 2013.
- Bengtsson, Anders, *Miljöbalken (1998:808)*, Karnov 2018-07-01.
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubensson, Stefan & Strömberg, Rolf, *Miljöbalken (1998:808)*, Zeteo, 2018-06-07.
- Bernitz, Ulf, *Europakonventionens införlivande med svensk rätt - en halvmsesyr*, Juridisk Tidskrift 1994/95 nr 2, s. 259-269 [cit. Bernitz, JT 1994/95].
- Bernitz, Ulf, *Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt - konventionsrättsligt och unionsrättsligt*, Juridisk tidskrift 2010/11 nr 4, s. 821-845 [cit. Bernitz, JT 2010/11].
- Bernitz, Ulf, *Europarättens genomslag*, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012.
- Bernitz, Ulf. *The Åkerberg Fransson Case*. Nergelius, Joakim & Kristoffersson, Eleonor, *Human rights in contemporary European law*, 1 uppl., Hart Publishing, Oxford, 2015, s. 191-210 [cit. Bernitz, 2015].
- Bernitz, Ulf, *Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt – Europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson*, Juridisk Tidskrift 2016/17 nr 4, s. 789-816 [cit. Bernitz, JT 2016/17].
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014 [cit. Bernitz & Kjellgren, 2014].
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018 [cit. Bernitz & Kjellgren, 2018].
- Cameron, Iain, *Skattetilläggen och Europakonventionen*, Svensk Juristtidning 2001, s. 745-768.
- Conway, Gerard, *Ne bis in idem in international law*, *International Criminal Law Review* 2003 3.3, s. 217-244.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012 [cit. Danelius, 2012].
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015 [cit. Danelius, 2015].
- Gulliksson, Magnus, *Klart till halvklart – om ne bis in idem och skattetilläggen*, Svensk Juristtidning 2013, s. 645-685.
- Kelsen, Hans, *Den rena rättsläran*, 2 uppl. Thales, Stockholm, 2008 [Kelsen, 2008].
- Lambertz, Göran, *Normprövning och demokrati*, Svensk Juristtidning 2007, s. 809-826 [cit. Lambertz, SvJT 2007].

- Langlet, David. & Mahmoudi, Said, EU environmental law and policy, 1 uppl., Oxford University press USA, Oxford, 2016.
- Munck, Johan, Skattetillegg och Dubbelbestraffning, Svensk Juristtidning 2010, s. 747-752.
- Olsen, Lena, Rättsvetenskapliga Perspektiv, Svensk Juristtidning 2004, s. 105-145 [cit. Olsen, SvJT 2004]
- Peczenik, Aleksander, Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, 1 uppl., Fritzes förlag, Stockholm, 1995 [cit. Peczenik, 1995]
- Petrén, Gustaf, Är Sverige en rättsstat?, Medborgarrätt 1989 nr 3
- Pripp, Nina, Hur granskar lagrådet? – Finns det ”olika skolor”?, Svensk Juristtidning 2009, s. 204-209
- Ritleng, Dominique, Lärdomar av EU-domstolens parallella domar i målen Åkerberg Fransson och Melloni, Svensk Juristtidning 2014, s. 36-71 [cit. Ritleng, SvJT 2014]
- Sandgren, Claes, Är rättsdogmatiken dogmatisk?, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2005, s. 648-656 [cit. Sandgren, 2005]
- Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015. [cit. Sandgren, 2015]
- Sterzel, Fredrik, Gustaf Petrén in memoriam, Svensk Juristtidning 1990, s. 665-667
- Sunnqvist, Martin, ’Klart stöd’-doktrinen historia och dubbelförfarandeförbudets framtid. Europarättslig Tidsskrift 2014 nr 2, s. 389-399
- Syften, Vibeke, Miljöbalken (1998:808), Karnov 2018-07-01
- Träskman, Per Ole, Miljöstraffrätten: miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010. [cit. Träskman, 2010]
- Victor, Dag, ”Straffmättningsvärde” och påföljdsval, Svensk Juristtidning 2015, s. 173-198
- Victor, Dag, Svenska domstolars hantering av Europakonventionen, Svensk Juristtidning 2013, s. 343-396 [cit. Victor, SvJT 2013]
- Wacks, Raymond, Understanding Jurisprudence – An introduction to legal theory, 5 uppl., Oxford university press, Oxford, 2017.
- Warnling-Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena & Åhman, Karin, Statsrättens grunder, 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018
- Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter: särskilt i näringsverksamhet, 1 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010 [cit. Warnling-Nerep, 2010]
- Warnling-Nerep, Wiweka, , Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane, Statsrättens grunder, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011.
- Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011 [cit. Warnling-Nerep, 2011]
- Westberg, Peter. Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats - en idé om rättsvetenskaplig öppenhet, Heuman, Lars, Festskrift till Per Olof Bolding, 1 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 1992, 421-446 [cit. Westberg, 1992]
- Zetterquist, Ola, Högsta domstolens och Regeringsrättens bedömning av förenligheten av det svenska skattetillegget/skattebrottet med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen, *Europarättslig Tidsskrift* 2010 nr. 3, 592-299 [cit. Zetterquist, ET 2010]
- Zetterquist, Ola, Strasbourg, Luxembourg – we have a problem – Reflektioner om ett litet HD-uppror, Derlén, Mattias & Lindholm, Johan. Festskrift till Pär Hallström = Volume in honor of Pär Hallström, 1 uppl., Iustus, Uppsala, 2012, s. 353-363 [cit. Zetterquist, 2012]
- Zetterquist, Ola, Ne bis in idem and the European Legal Tsunami of 2013: A Vision from the Beach. Nergelius, Joakim. & Kristoffersson, Eleonor, Human rights in contemporary European law, 1 uppl., Hart Publishing, Oxford, 2015, s 131-140. [cit. Zetterquist, 2015]
- Åhman, Karin, Lojalitetsprincipen i Europarätten och mänskliga rättigheter, Europarättslig Tidsskrift 2010 nr 3, s. 637-643



## Elektroniska källor

Europaparlamentet, Skyddet för de grundläggande rättigheterna i EU, 2018-10-xx. Hämtad 2018-12-10 från <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/146/stadgan-om-de-grundlaggande-rattigheterna>

Bauer, Patricia, Vienna Convention on the Law of Treaties – International Agreement, Encyclopædia Britannica, u.å. Hämtad 2018-12-10 från <https://www.britannica.com/topic/Vienna-Convention-on-the-Law-of-Treaties>

Ström, Marie, Brottslighet vanlig orsak till återkallad legitimation, Läkartidningen, 2014-02-04. Hämtad 2018-12-10 från <http://www.lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2014/02/Brottslighet-vanlig-orsak-till-aterkallad-legitimation/>

Europeiska kommissionen, Why do we need the Charter?, u.å. Hämtad 2018-12-10 från [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter\\_en](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter_en)

Skatteverket, Rättslig vägledning – I vilka situationer kan man ta ut ett skattetillägg?, Skatteverkets rättsliga vägledning, 2018. Hämtad 2018-12-10 från <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/348299.html>

Riksdagen, Beslutar om lagar, 2018-03-02. Hämtad 2018-12-10 från <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslutar-om-lagar/>

Naturvårdsverket, Straff och miljöstraffavgifter, 2018-12-10. Hämtad 2018-12-10 från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Straff-och-miljosanktionsavgifter/>

Vänersborgs tingsrätt, Mark och miljödomstolen, 2014-12-04. Hämtad 2018-12-10 från <http://www.vanersborgstingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Mark--och-miljodomstolen/>

Sjölin, Claes, Nytt ljus över olagliga skattetillägg, Infotorg, 2016-10-17. Hämtad 2018-12-10 från <http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/opinion/article228770.ece>

Tidskriften Medborgarrätt, Europadomstolen är ingen lekstuga, 1983. Hämtad 2018-12-10 från [http://www.mrr.se/tidskrift/palme\\_1983\\_europadomstolen\\_lekstuga.htm](http://www.mrr.se/tidskrift/palme_1983_europadomstolen_lekstuga.htm)

Svenskt biografiskt lexikon, B E Gustaf Petré, u.å. Hämtad 2018-12-10 från <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=7171>

## Avgörandeförteckning

### *Europadomstolen*

Case of Engel and others v. The Netherlands, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8 June 1976  
Case of Airey v. Ireland, Application no. 6289/73, 9 October 1979  
Case of Sporrang och Lönnroth v. Sweden, Application no. 7151/75; 7152/75, 18 December 1984  
Case of Pudas v. Sweden, Application no. 10426/83, 27 October 1987  
Case of Gradinger v. Austria, Application no. 15963/90, 23 October 1995  
Case of Franz Fischer v. Austria, Application no. 37950/97, 29 May 2001  
Case of Kutic v. Croatia, Application no. 48778/99, 1 March 2002  
Case of Göktan v. France, Application no. 33402/96, 2 July 2002  
Case of Janosevic v. Sweden, Application no. 34619/97, 23 July 2002  
Case of Västberga taxi aktiebolag and Vulic v. Sweden, Application no. 36985/97, 23 July 2002  
Case of Manasson v. Sweden, Application no. 41265/98, 8 April 2003  
Case of Rosenquist v. Sverige, Application no. 60619/00, 14 september 2004  
Case of Sundqvist v. Finland, Application no. 75602/01, 22 November 2005  
Case of Nilsson mot Sverige, Application no. 73661/01, 13 December 2005  
Case of Jussila v. Finland, Application no. 73053/01, 23 November 2006  
Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, 10 February 2009  
Case of Marguš v. Croatia, Application no. 4455/10, 27 May 2014  
Case of Lucky Dev v. Sweden, Application no. 7356/10, 27 november 2014  
Case of A and B v. Norway, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016

### *EU-domstolen*

Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105  
Dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319  
Dom av den 15 juli 1964, Costa mot E.N.E.L., mål 6/64, ECLI:EU:C:1964:66

### *Högsta domstolen*

NJA 2000 s. 622  
NJA 2004 s. 510  
NJA 2004 s. 840  
NJA 2010 s. 168  
NJA 2011 s. 444  
NJA 2013 s. 502  
NJA 2013 s. 842

### *Högsta förvaltningsdomstolen*

HFD 2013 ref. 71