



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG

THERESE WESSMAN

Ne bis in idem
– om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet

Särtryck ur häfte 1/2014

NE BIS IN IDEM

— OM DUBBELBESTRAFFNING PÅ ANDRA OMRÅDEN ÄN SKATTEOMRÅDET

Av Therese Wessman¹

*I plenumavgörandet NJA 2013 s. 502 slår Högsta domstolen fast att beslut om skattetillägg och åtal för skattebrott som grundar sig på samma oriktiga uppgift utgör dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det förändrade rättsläget öppnar upp för en diskussion om huruvida det förekommer otillåten dubbelbestraffning även på andra rättsområden. I syfte att utreda om så är fallet undersöks i artikeln tulltillägg, miljöstraffavgifter och körkortsin-
gripanden, vilka alla är administrativa sanktioner inom områden där även straff för brott förekommer.²*

I. INLEDNING

I.1 BAKGRUND

I Sverige har det sedan länge pågått en diskussion om huruvida dubbla sanktioner i form av skattetillägg och straff för skattebrott utgör dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen³. Högsta domstolen (HD) har tidigare ansett att så inte är fallet, men i och med plenumavgörandet NJA 2013 s. 502⁴ har vi fått ett ändrat rättsläge.

Frågan om dubbelbestraffning har också behandlats av Europadomstolen vid ett flertal tillfällen. När det svenska skatteförfarandet med dubbla sanktioner senast prövades i Rosenquist mot Sverige ansågs det inte strida mot dubbelbestraffningsförbudet.⁵ Sedan dess har Europadomstolen dock ändrat sin tidigare motstridiga praxis i och med målet Zolotukhin mot Ryssland.⁶ De generella uttalanden som gjordes i domen har senare bekräftats i Ruotsalainen

¹ Avlade juristexamen 2014 vid Göteborgs universitet. Artikeln bygger på delar av författarens examensarbete *Ne bis in idem – en undersökning om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet*, skrivet vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet, 2013.

² Ytterligare områden behandlas i författarens examensarbete.

³ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ Nedan kallat plenumavgörandet.

⁵ Rosenquist mot Sverige (mål nr 60619/00) avgjordes 2004. Det svenska skatteförfarandet prövades visserligen 2009 i Carlberg mot Sverige (mål nr 9631/04), men fallet rörde bokföringsbrott i kombination med skattetillägg, vilket normalt sett inte utgör dubbelbestraffning, se plenumavgörandet p. 42–43.

⁶ Det kan poängteras att Zolotukhin mot Ryssland (mål nr 14939/03) avgjordes i stor samsättning, vilket markerar målets prejudikatvärde. Målet är från 2009.

mot Finland.⁷ Därefter har EU-domstolen prövat det svenska skatteförfarandet i Åkerberg Fransson.⁸ Det är således de här domarna som har gett upphov till HD:s ändrade inställning.

Det förändrade rättsläget öppnar upp för en diskussion gällande huruvida HD:s resonemang kring skatteförfarandet även är tillämpligt på andra rättsområden. Det är denna fråga som lyfts i artikeln. Frågeställningen är intressant eftersom det är problematiskt om det skulle visa sig att det förekommer dubbelbestraffning även inom andra rättsområden. Även om så inte skulle vara fallet är det av intresse att räta ut de frågetecken som nu finns.⁹ De administrativa sanktioner som behandlas i denna artikel är alltså tulltillägg, miljöstraffavgifter och körkortsingripanden. Artikeln är vidare begränsad till att enbart behandla sanktioner gentemot fysiska personer.¹⁰

2. REGLERINGEN AV DUBBELBESTRAFFNINGSFÖRBUDET

2.1 SVENSK LAGSTIFTNING

Principen kommer till uttryck i två paragrafer i svensk lagstiftning. I 30:9 st. 1 rättegångsbalken (RB) framgår att saken är rättskraftigt avgjord, res judicata, i och med en lagakraftvunnen dom. Detta innebär att nytt åtal för samma gärning ska avvisas. Regleringen i 45:1 st. 3 RB är snarlik med den skillnaden att redan en pågående process hindrar nytt åtal gällande samma gärning, litis pendens.

Utgångspunkten i svensk rätt är att administrativa sanktioner inte är att betrakta som straff varför det kan tyckas att paragraferna inte blir tillämpliga, men som kommer att framgå nedan påverkar Europakonventionen och EU-stadgan¹¹ hur denna tolkning ska göras.

7 Ruotsalainen mot Finland (mål nr 13079/03).

8 Åkerberg Fransson (mål C-617/10).

9 Det kan nämnas att regeringen har agerat genom att tillsätta en utredning, vilken färdigställdes i september 2013. Utredningen tar upp förslag för att komma runt dubbelbestraffningsproblematiken på skatte- och tullområdet, se SOU 2013:62.

10 HD menar att det tydligt framgår av artikelns ordalydelse att dubbelbestraffningsförbudet endast gäller fysiska personer. I vissa fall krävs dock fysiska personer på administrativa sanktionsavgifter som riktar sig mot juridiska personer. I domen slår HD fast att den typen av krav hindrar åtal för skattebrott (se plenumavgörandet p. 62–66). För ett utförligare resonemang om juridiska personer, se mitt examensarbete *Ne bis in idem – en undersökning om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet*, s. 18, 23, 27 och 30.

11 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2.2 EUROPAKONVENTIONEN OCH EU-STADGAN

Principen kommer även till uttryck i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen: ”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”.

I EU:s rättighetsstadga finns en motsvarande bestämmelse i artikel 50. De två artiklarna avser i princip samma sak, dock med de skillnaderna att EU-stadgan dels endast är tillämplig när unionsrätten tillämpas, dels har ett vidare geografisk tillämpningsområde – den avser lagföring och straff inom hela unionen och inte endast inom en stat. Med tanke på att jag i denna artikel endast avser undersöka dubbelbestraffningsförbudets tillämpning inom svensk rätt, och att Europakonventionen är tillämplig även om unionsrätten inte tillämpas så kommer jag fortsättningsvis att hänvisa till artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet, och alltså inte till artikel 50 i EU-stadgan.¹² Undantag kommer endast att göras när det anses motiverat av något skäl, t.ex. när domar från EU-domstolen behandlas.

2.3 EUROPAKONVENTIONENS STÄLLNING I SVENSK RÄTT

Europakonventionen gäller som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2:19 RF framgår att lagar och föreskrifter inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Sverige är även bundet av Europakonventionen på ett folkrättsligt plan.¹³

Tidigare uppställde HD ett krav på *klart stöd* i Europakonventionen eller i Europadomstolens praxis för att underkänna en ordning som gäller enligt intern svensk reglering.¹⁴ I och med plenumavgörandet frångås detta ställningstagande. HD menar att utgångspunkten, utifrån ett folkrättsligt perspektiv, är att ”en svensk domstol måste kunna underkänna en lag som är oförenlig med Europakonventionen också när frågan ännu inte har prövats av Europadomstolen”.¹⁵ När HD tidigare utgick från kravet på klart stöd ansågs det finnas ett

12 Vidare kan tilläggas att jag ofta refererar till artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet som ”dubbelbestraffningsförbudet”. Detta görs av enkelhetsskäl – det är lättare att skriva så än att t.ex. skriva förbudet mot dubbel lagföring eller bestraffning. Det ska dock poängteras att såväl artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet som artikel 50 i EU-stadgan omfattar en rätt att varken lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Det kan också påpekas att när jag skriver artikel 4 avses p. I i artikeln om inte annat anges.

13 Plenumavgörandet p. 51.

14 Se bl.a. NJA 2010 s. 168 I och II.

15 Plenumavgörandet p. 54.

utrymme för att den svenska ordningen med skattetillägg och skattebrott för samma gärning var tillåten. Nu menar HD dock att det finns *tillräckligt stöd* för att så inte är fallet.¹⁶

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

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

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

2.4 EU-STADGANS STÄLLNING I SVENSK RÄTT

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

HD ansåg i NJA 2011 s. 444 att lagstiftningen rörande skattetillägg och skattebrott inte utgjorde unionsrätt. HD är dock inte längre av samma uppfattning, vilket beror på EU-domstolens ställningstagande i målet Åkerberg

16 Plenumavgörandet p. 49 och 60.

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

18 Plenumavgörandet p. 59.

19 Plenumavgörandet p. 14.

Fransson.²⁰ I målet slår EU-domstolen, tvärtemot HD:s tidigare dom, fast att skattetillägg och åtal för skattebrott avseende mervärdesskatt utgör en tillämpning av unionsrätten.²¹

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

3. NÄR ÄR DET FRÅGA OM DUBBELBESTRAFFNING?

3.1 OMFATTAS SANKTIONEN AV ARTIKEL 4?

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

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

3.2 ÄR SANKTIONEN AV STRAFFRÄTTSLIG KARAKTÄR?

Vid avgörandet av huruvida en sanktion är av straffrättslig karaktär ska bedömningen utgå från tre kriterier. Dessa uppställdes första gången 1976 i Engel m.fl. mot Nederländerna.²⁵ Därefter har kriterierna använts i ett flertal rättsfall, såväl i Europadomstolen²⁶ som i EU-domstolen²⁷. Det första kriteriet är *den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt*. Det andra är

20 Plenumavgörandet p. 17–18.

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

22 Åkerberg Fransson p. 45.

23 Zolotukhin mot Ryssland p. 52, vari hänvisningar görs till ytterligare rättsfall, bl.a. Nilsson mot Sverige (mål nr 73661/01). Se även Ruotsalainen mot Finland p. 42.

24 Se bl.a. Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige (mål nr 36985/97) p. 76, Öztürk mot Tyskland (mål nr 8544/79) och Zolotukhin mot Ryssland p. 55 och 120.

25 Engel m.fl. mot Nederländerna (mål nr 5100/71).

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

27 Se Åkerberg Fransson p. 35 och Bonda (mål C-489/10) p. 37 där det uttryckligen hänvisas till Engel-kriterierna.

överträdelsens art och det tredje är *arten av strängheten i sanktionen som kan bli aktuell för den enskilde*.²⁸ Nedan kommer jag att gå igenom de tre kriterierna mer noggrant var för sig. Inledningsvis kan dock något sägas om hur kriterierna förhåller sig till varandra. I Engel m.fl. mot Nederländerna anges att det första kriteriet inte räcker för att avgöra om en sanktion är administrativ eller straffrättslig, eftersom skyddet då skulle bli illusoriskt.²⁹ Detta tas också upp av HD som med hänvisning till avgörandet Zolotukhin mot Ryssland skriver följande i plenumavgörandet.

”Europadomstolen betonade då att den rättsliga kvalificeringen i nationell rätt inte kunde vara ensam utslagsgivande, eftersom en sådan ordning skulle göra det möjligt för staterna att utforma sin lagstiftning på ett sätt som är oförenligt med Europakonventionens syften. Beträffande de andra och tredje kriterierna uttalade Europadomstolen att de inte nödvändigtvis är kumulativa utan kan vara alternativa. Detta förhållande ska emellertid inte utesluta en samlad bedömning av kriterierna när en separat analys av dem inte leder till någon klar slutsats i frågan om det finns en ’anklagelse för brott’.”³⁰

Även i Ruotsalainen mot Finland slår Europadomstolen fast att det räcker att överträdelsen är att betrakta som straffrättslig till sin natur ur en konventionsenlig synvinkel, eller att sanktionen till sin art eller stränghet hör hemma inom straffrätten i allmänhet.³¹

3.2.1 DEN RÄTTLIGA KVALIFICERINGEN

Den rättsliga kvalificeringen i nationell rätt utgör alltså ett av de tre kriterierna, och det som Europadomstolen brukar inleda med att beakta. Att avgöra den rättsliga klassificeringen är ofta mindre komplicerat. Som poängterades ovan³² ska begreppet brottsanklagelse dock ges en autonom tolkning, vilket har inneburit att klassificeringen i nationell rätt har fått en något underordnad betydelse, medan de övriga två kriterierna har tillmätts större betydelse.³³

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

29 Se också Tsonev mot Bulgarien (mål nr 2376/03) p. 49, Västberga Taxi AB och Vucic mot Sverige p. 78 och Zolotukhin mot Ryssland p. 53.

30 Plenumavgörandet p. 29. Samma resonemang förs i Zolotukhin mot Ryssland p. 52–53 och i Ruotsalainen mot Finland p. 42–43.

31 Ruotsalainen mot Finland p. 43. Se även Västberga Taxi AB och Vucic mot Sverige p. 78 och Tsonev mot Bulgarien p. 49.

32 Se avsnitt 3.1.

33 Västberga Taxi AB och Vucic mot Sverige p. 77–78, Zolotukhin mot Ryssland p. 54, Ruotsalainen mot Finland p. 45 och Tsonev mot Bulgarien p. 47.

Behovet av en autonom tolkning beror enligt Europadomstolen på att det finns rättssystem som klassificerar vissa gärningar som administrativa – trots att de har en straffrättslig natur – eftersom de anses för lindriga för att omfattas av det straffrättsliga förfarandet.³⁴ Domstolen menar dock att detta i sig inte hindrar att gärningen är att anse som straffrättslig ur ett konventionsperspektiv. Domstolen påpekar vidare att det inte finns något i Engel-kriterierna som tyder på att det skulle krävas en viss grad av allvar för att en gärning ska anses vara straffrättslig.³⁵ Detta resonemang tas också upp i Ruotsalainen mot Finland där det slås fast att det inte går att komma ifrån den straffrättsliga karaktären hos en överträdelse på grund av dess relativa avsaknad av stränghet.³⁶

3.2.2 ÖVERTRÄDELSENS ART

I Ruotsalainen mot Finland konstaterar domstolen att överträdelsens art är av större betydelse än den rättsliga kvalificeringen. En faktor som domstolen tittar på inom ramen för kriteriet är vilka som omfattas av lagen. Eftersom en generell reglering talar för att det är fråga om en straffrättslig sanktion är det avgörande huruvida lagen riktar sig till alla medborgare eller till en grupp med särskild ställning.³⁷ Begreppet ”en grupp med särskild ställning” nämns ofta i Europadomstolens domar, men det förklaras inte så mycket närmare vad det innebär. I Weber mot Schweiz anges att syftet med disciplinära sanktioner i allmänhet är att garantera att medlemmar av grupper med särskild ställning följer de specifika regler som gäller för just dem. I domen nämns att domare, advokater och andra befattningshavare inom rättskipningen kan anses utgöra en sådan särskild grupp. I målet ansågs det inte vara fråga om en speciell grupp eftersom den aktuella sanktionen potentiellt kunde träffa hela befolkningen.³⁸ Efter en genomgång av praxis verkar det ovanligt att sanktioner endast riktar sig mot en särskild grupp. I Müller-Hartburg mot Österrike har en sanktion dock ansetts vara riktad mot en viss grupp, nämligen advokater.³⁹ I Kurdov och Ivanov mot Bulgarien⁴⁰ samt i Ezeh och Connors mot Storbritannien⁴¹ ansågs det också handla om speciella grupper, nämligen chefer i offentliga organ respektive fångar.

34 Se Zolotukhin mot Ryssland p. 54, Ruotsalainen mot Finland p. 45 och Tsonev mot Bulgarien p. 48. Se även Zolotukhin mot Ryssland p. 81.

35 Zolotukhin mot Ryssland p. 55.

36 Ruotsalainen mot Finland p. 43.

37 Ruotsalainen mot Finland p. 46. Se även Tsonev mot Bulgarien p. 49.

38 Weber mot Schweiz (mål nr 11034/84) p. 33.

39 Müller-Hartburg mot Österrike (mål nr 47195/06) p. 44.

40 Kurdov och Ivanov mot Bulgarien (mål nr 16137/04) p. 39 och 41.

41 Ezeh och Connors mot Storbritannien (mål nr 39665/98 och 40086/98) p. 103.

Danelius resonerar kring begreppet och drar upp följande riktlinjer. Om det handlar om ett allmänt förbud mot en gärning som kan utföras av vem som helst talar det för att gärningen ska anses vara av straffrättslig karaktär. Om det istället handlar om förhållningsregler som riktar sig gentemot en viss avgränsad grupp talar det för motsatt slutsats. Danelius ger också några exempel på vilka som skulle kunna anses omfattas av en sådan typ av reglering – advokater, läkare och offentliga tjänstemän.⁴²

För att bestämma överträdelsens art är det också av betydelse vilket syfte sanktionen har. I Ruotsalainen mot Finland argumenterade den finska staten för att den aktuella bränsleavgiften (en typ av skattetillägg) skulle motsvara den förlust av skatteintäkter som staten led på grund av undandragandet av skatt. Europadomstolen övertygades dock inte av denna argumentation eftersom skattetillägget var tre gånger så stort som den ekonomiska skada som det motsvarade. Domstolen förklarade därför att bränsleavgifterna måste ses som en sanktion i syfte att avskräcka, vilket är ett kännetecken för straffrättsliga sanktioner. Domstolen slår sedan fast att då syftet inte enbart varit kompensatoriskt, utan också avskräckande och bestraffande, är sanktionen av straffrättslig karaktär.⁴³ Det samma anses gälla för de svenska skattetilläggen.⁴⁴

Europadomstolen har även i andra domar lagt vikt vid syftet med sanktionen. I Zolotukhin mot Ryssland anges t.ex. att sanktioner som syftar till att straffa och avskräcka är karaktäristiska för straffrättsliga påföljder.⁴⁵ Även i EU-domstolens dom Bonda anges att ett repressivt syfte talar för att sanktionen är av straffrättslig karaktär.⁴⁶

En annan faktor av betydelse vid bedömningen av en sanktions karaktär är vilka värden och intressen som sanktionen syftar till att skydda. Människovärde och allmän ordning tar domstolen upp som värden som normalt faller inom straffrätten.⁴⁷

En indikation på huruvida en överträdelse ska anses vara straffrättslig eller inte kan också vara om den tidigare har varit kriminaliserad eller inte. I Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige anges att det faktum att de gärningar som omfattas av skattetillägg tidigare varit kriminaliserade talar för att de är av straffrättslig karaktär.⁴⁸

42 Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., Stockholm, 2012, s. 164.

43 Ruotsalainen mot Finland p. 46.

44 Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige p. 79 och Janosevic mot Sverige (mål nr 34619/97) p. 68.

45 Zolotukhin mot Ryssland p. 55. Se även Tsonev mot Bulgarien p. 49.

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

47 Zolotukhin mot Ryssland p. 55.

48 Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige p. 79. Se även Janosevic mot Sverige p. 68.

3.2.3 ARTEN AV OCH STRÄNGHETEN I SANKTIONEN

Vad gäller strängheten i sanktionen avses maxstraffet. Bedömningen görs alltså utifrån det högsta möjliga straffet, men i viss mån beaktas även vilket straff som faktiskt dömdes ut i det enskilda fallet. Vad gäller sanktionens art konstaterar domstolen att frihetsberövande påföljder medför en presumtion om att det handlar om en brottsanklagelse, och att det krävs exceptionella omständigheter för att undantag ska göras från denna presumtion.⁴⁹ Eftersom de olika typerna av administrativa sanktioner som jag tar upp i denna artikel inte innefattar någon typ av frihetsberövanden kommer jag inte gå in närmare på detta resonemang. Det ska dock poängteras att resonemanget inte kan tolkas motsatsvis. Även i de fall där det inte kan bli aktuellt med frihetsberövande åtgärder kan det alltså röra sig om en sanktion av straffrättslig karaktär.⁵⁰ Vad gäller skattetilläggen har det faktum att de inte har någon övre gräns och kan uppgå till mycket höga summor talat för att de ska anses vara av straffrättslig karaktär.⁵¹

3.3 RÖR DET SIG OM SAMMA BROTT ELLER GÄRNING?

Europadomstolens praxis avseende vad som är att anse som samma brott har förändrats över tiden. Detta har varit problematiskt då praxis inte kan sägas ha varit enhetlig. I Zolotukhin mot Ryssland såg Europadomstolen därför ett behov av att förtydliga vad som avses med rekvisitet ”samma brott” trots att det skulle innebära en förändring av tidigare praxis.⁵²

Vid tolkningen av rekvisitet framgår att Europadomstolen menar att den bedömning som görs inte ska vara restriktiv. I annat fall blir inte konventionens rättigheter ”effektiva och möjliga att utöva i praktiken”, utan illusoriska och teoretiska.⁵³ När jag tolkar rekvisiten kommer jag därför att utgå från detta synsätt, och således inte göra en restriktiv tolkning.

I Zolotukhin mot Ryssland fastslår Europadomstolen att det handlar om ”samma brott” om det andra brottet ”härrör från identiska fakta eller från fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande det andra brottet. Prövningen ska utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum”.⁵⁴

49 Zolotukhin mot Ryssland p. 56.

50 Västberga Taxi AB och Vucic mot Sverige p. 80.

51 Västberga Taxi AB och Vucic mot Sverige p. 80 och Janosevic mot Sverige p. 69.

52 Zolotukhin mot Ryssland p. 78. Se även plenumavgörandet p. 19.

53 Zolotukhin mot Ryssland p. 80. Se även plenumavgörandet p. 20.

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

I senare domar har Europadomstolen slagit fast ställningstagandet som gjordes i Zolotukhin mot Ryssland.⁵⁵ Av domarna framgår att ”en jämförelse ska göras med utgångspunkt enbart i de faktiska omständigheter som åberopas och med bortseende från den rättsliga beteckningen som brotten har i nationell rätt”.⁵⁶ HD konstaterar i NJA 2010 s. 168 I och II att bedömningen avser gärningen snarare än brottet.

I prop. 2002/03:106 ansåg regeringen att de olika förfarandena för skattetillägg respektive skattebrott inte stred mot dubbelbestraffningsförbudet eftersom de två sanktionerna byggde på olika subjektiva förutsättningar och således inte utgjorde samma brott.⁵⁷ Även Europadomstolen har tidigare fäst avseende vid skillnaden i subjektiva förutsättningar, se Rosenquist mot Sverige, som avser skatteområdet.⁵⁸ Europadomstolen gjorde dock en annan bedömning i Carlberg mot Sverige och angav att skillnader i subjektiva rekvisit inte är av betydelse.⁵⁹ På skatteområdet anses numera en oriktig uppgift i en skattedeklaration, som kan leda till både skattetillägg och skattebrott, vara grundade på samma faktiska omständigheter. Detta innebär i sin tur att förfarandena avser ”samma brott”. HD konstaterade i sitt plenumavgörande att förfarandena med skattetillägg och åtal för skattebrott utgör dubbelbestraffning, både enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet och enligt artikel 50 i EU-stadgan.⁶⁰

3.4 RES JUDICATA ELLER LITIS PENDENS?

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

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har prövat frågan ur det omvända perspektivet, d.v.s. när åtal för skattebrott föregår beslut om skattetillägg. Frågan avgjordes i plenum och HFD kom till en slutsats motsvarande HD:s. Rättegångshinder anses således föreligga från det att åtal har väckts. Efter den tid-

55 Se Ruotsalainen mot Finland, Tsonev mot Bulgarien, Margus mot Kroatien (mål nr 4455/10) och Asadbeyli m.fl. mot Azerbajdzjan (mål nr 3653/05).

56 Plenumavgörandet p. 20.

57 Prop. 2002/03:106 s. 102 ff.

58 Se även Ponsetti och Chesnel mot Frankrike (mål nr 36855/97 och 41731/98).

59 Se Carlberg mot Sverige p. 67. Samma bedömning görs nu i plenumavgörandet p. 22.

60 Plenumavgörandet p. 38–39.

61 Plenumavgörandet p. 70–71.

punkten är det alltså inte möjligt att besluta om skattetillägg som grundar sig på samma oriktiga uppgift som åtalet.⁶²

4. TULLOMRÅDET

4.1 ALLMÄNT

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

En skillnad mellan de två systemen är dock antalet tulltillägg respektive skatte­ tillägg som tas ut årligen. Tulltilläggen är betydligt färre, vilket hänger samman med att reglerna om tulltillägg i princip endast aktualiseras vid kommersiell import. Detta eftersom den oriktiga uppgiften ska ha lämnats i en skriftlig eller en med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration.⁶⁶

I kap. 8 tullagen (2000:1281) framgår när tulltillägg ska tas ut.⁶⁷ Det gäller framför allt situationer när deklaran­ten har brutit i sin anmälnings- eller uppgiftsskyldighet genom att lämna en oriktig uppgift. Det kan också bli aktuellt vid skönstulltaxering på grund av utebliven tulldeklaration.

4.2 ÄR TULLTILLÄGGEN AV STRAFFRÄTTSLIG KARAKTÄR?

Som har framgått ovan har det konstaterats att skattetillägg är av straffrättslig karaktär. HD menar i plenumavgörandet att det är tydligt att så är fallet när man utgår från de kriterier som Europadomstolen och EU-domstolen har ställt upp.⁶⁸ Med tanke på tulltilläggens stora likhet med skattetilläggen finns det mycket som talar för att så också är fallet avseende tulltillägg. Som nämnts

62 HFD 2013 ref. 71.

63 Prop. 1985/86:41 s. 17.

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

65 Prop. 2002/03:106 s. 193.

66 Prop. 2002/03:106 s. 196.

67 Se 8:2–4 tullagen.

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

finns dock vissa skillnader mellan dem. Nedan kommer jag att utreda huruvida tulltilläggen kan anses vara av straffrättslig karaktär med hjälp av Engeltilläggen.

Liksom skattetilläggen klassificeras inte tulltilläggen som straff i svensk rätt. Som tagits upp ovan är det första kriteriet, klassificeringen i nationell rätt, dock inte av avgörande betydelse. Vad gäller det andra kriteriet, överträdelsens art, finns en skillnad mellan skattetilläggen och tulltilläggen på så sätt att fler personer träffas av skattereglerna än av tullreglerna. Frågan är alltså om de sistnämnda ska anses rikta sig till en speciell grupp med särskild ställning. Som framgått har Europadomstolen sällan bedömt att det varit fråga om en sådan grupp. När så har skett förefaller grupperna också ha varit mer tydligt avgränsade.⁶⁹

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

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

I sin remiss till prop. 2002/03:106 yttrar sig Kammarrätten i Sundsvall om att övervägande skäl talar för att tulltillägg inte kan anses omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Resonemanget bygger på Europadomstolens beslut i *Inocéncio mot Portugal*,⁷³ där domstolen avvisade talan på grund av att de ”administrativa böter” som var aktuella inte ansågs utgöra en brottsanklagelse. Syftet med sanktionen för olovligt byggande ansågs inte vara bestraffande, utan syftet ska ha varit att åstadkomma en sammanhängande stadsplanering. Åtgärden ansågs inte heller generellt tillämplig på alla medborgare. Här såg

69 Se avsnitt 3.2.2.

70 Prop. 2002/03:106 s. 193.

71 Se 49:11 skatteförfarandelagen (2011:1244). I vissa fall kan det dock bli aktuellt med skattetillägg på 10 och 5 %, se 49:12 skatteförfarandelagen.

72 Se 8:2–4 tullagen.

73 *Inocéncio mot Portugal* (mål nr 43862/98).

kammarrätten likheter mellan tulltilläggen och den i målet aktuella avgiften på så sätt att tulltilläggen riktar sig till en relativt begränsad krets om ungefär 20 000 företag. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen att det inte var helt säkert att tulltilläggen kunde anses omfattas av artikel 6. Trots detta ansågs det finnas skäl för att reglerna skulle uppfylla kraven i Europakonventionen.⁷⁴

Till skillnad från Kammarrätten i Sundsvall verkar Lagrådet utgå från att tulltilläggen ska anses vara av straffrättslig karaktär.⁷⁵ Även i SOU 2013:62 är utgångspunkten att tulltilläggen är av straffrättslig karaktär eftersom de uppvisar så stora likheter med skattetilläggen. Warnling-Nerep menar också att tulltillägg får antas utgöra en anklagelse om brott.⁷⁶

Jag delar den sistnämnda uppfattningen eftersom tulltilläggen, i likhet med skattetilläggen, kan uppgå till höga summor samt är bestraffande och avskräckande. Detta skiljer också tulltilläggen från den byggsanktion som prövades i Inocencio. Någon nämnvärd skillnad mellan skattetilläggen och tulltilläggen föreligger inte, annat än att skattereglerna träffar en större grupp. Med tanke på att bedömningen utifrån Engel-kriterierna inte ska vara kumulativ menar jag att tulltilläggen bör anses vara av straffrättslig karaktär.

4.3 RÖR DET SIG OM SAMMA BROTT ELLER GÄRNING?

4.3.1 FÖRHÅLLANDET MELLAN TULLTILLÄGG OCH TULLRÄTTSLIGA BROTT

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

Även i 3–11 §§ lagen (2000:1255) om straff för smuggling (smugglingslagen) tas ett antal gärningar upp som kan leda till ansvar för såväl smuggling eller tullbrott som tulltillägg. I 31 § smugglingslagen finns en åtalsprövningsregel som innebär att åtal i vissa fall endast får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Som framgår innebär regeln dock inte ett totalstopp mot dubbelbestraffning.

Befrielse från tulltillägg kan också göras, helt eller delvis, om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp, 8:10 tullagen. Av p. 4 samma paragraf

74 Prop. 2002/03:106 s. 200.

75 Prop. 2002/03:106 s. 333.

76 Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, I uppl., Stockholm, 2010, s. 177.

framgår att det vid oskälighetsbedömningen särskilt ska tas hänsyn till om felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller fällt till ansvar för brott enligt smugglingslagen eller kap. 10 tullagen. Indirekt framkommer således att dubbelbestraffning är möjlig.

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

I prop. 2002/03:106 framkommer också att det, lagtekniskt sett, inte finns något som hindrar att straff enligt smugglingslagen eller straff enligt tullagen kombineras med tulltillägg.⁷⁹ Lagrådet skrev i samma proposition att tullagstiftningen, i högre grad än skattelagstiftningen, är diskutabel vad gäller överensstämmelsen med artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet just eftersom det vid sidan av tulltillägg kan bli aktuellt med straff för brott mot smugglingslagen eller för brott mot kap. 10 i tullagen. Lagrådet anförde att regleringen med stor sannolikhet kan anses strida mot artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet. Mot bakgrund av det föreslog de en åtalsprövningsregel.⁸⁰ Regeringen ansåg dock att varken skattetillägg eller tulltillägg stred mot dubbelbestraffningsförbudet och att det således inte fanns anledning att ändra reglerna i det avseendet.⁸¹

4.4 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Sammantaget menar jag att det i vissa situationer kan förekomma dubbelbestraffning på tullområdet. Eftersom det framför allt är juridiska personer som sysslar med kommersiell import förefaller det dock vara mycket ovanligt att fysiska personer åläggs tulltillägg.⁸² Även om det rör sig om ett fåtal fall kan inte dubbelbestraffning i strid mot Europakonventionen accepteras. En lösning på problemet är den som har föreslagits i SOU 2013:62, d.v.s. att allmän domstol fattar beslut om tulltillägg i samma process som aktuellt tull-

77 SOU 2013:62 s. 151.

78 SOU 2013:62 s. 155 ff.

79 Prop. 2002/03:106 s. 209.

80 Prop. 2002/03:106 s. 333.

81 Prop. 2002/03:106 s. 209.

82 I uppgifter från Tullverket görs gällande att det rör sig om ungefär fem fall per år, se SOU 2013:62 s. 226.

rättsligt brott prövas.⁸³ Motsvarande lösning har föreslagits på skatteområdet. Med tanke på att det handlar om så få fall per år skulle man kunna tänka sig att istället införa en åtalsprövningsregel. Det skulle innebära ett mindre ingripande i nuvarande ordning. Den av utredningen föreslagna lösningen för både skattetillägg och tulltillägg skulle visserligen behålla enhetligheten mellan de två systemen, men förändringen kan tyckas mer motiverad på skatteområdet.

5. MILJÖOMRÅDET

5.1 ALLMÄNT

Miljösanktionsavgifter infördes i samband med miljöbalken (MB) 1999. Liksom de flesta administrativa sanktionsavgifter bygger miljösanktionsavgifterna på ett strikt ansvar. Det finns således inga subjektiva rekvisit, och uppsåtet saknar alltså betydelse. På så sätt är tanken att systemet ska fungera enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat.⁸⁴

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

5.2 ÄR MILJÖSANKTIONSAVGIFTER AV STRAFFRÄTTSLIG KARAKTÄR?

Liksom alla andra sanktioner jag tar upp är miljösanktionsavgifterna en administrativ sanktion, och anses således inte vara en straffrättslig påföljd i svensk rätt. Med utgångspunkt i det första av de tre Engel-kriterierna kan man alltså inte dra slutsatsen att det är fråga om en åtgärd av straffrättslig karaktär.⁸⁵

Precis som tulltilläggen liknar miljösanktionsavgifterna skattetilläggen. Huruvida miljösanktionsavgifterna är av straffrättslig karaktär har visserligen inte varit föremål för prövning i Europadomstolen. Lagstiftaren anger dock i propositionen att det får anses sannolikt att miljösanktionsavgifterna skulle bedömas på samma sätt som skattetilläggen.⁸⁶ Frågan har också varit uppe till bedömning i NJA 2004 s. 840. HD slår i målet fast att artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet – på samma sätt som för skattetilläggen – är tillämplig på miljösanktionsavgifterna i och för sig.⁸⁷ I ett rättsfall från oktober 2013 uttalar sig HD än mer definitivt

83 SOU 2013:62 s. 21 ff.

84 Prop. 2005/06:182 s. 34 ff.

85 Prop. 2005/06:182 s. 44.

86 Prop. 2005/06:182 s. 44.

87 Detta innebar i sin tur att den avgörande frågan blev huruvida det kunde anses vara fråga om samma brott. Jag behandlar denna fråga nedan i avsnitt 5.3.1.

och säger uttryckligen att miljöskaktionsavgifter är av straffrättslig karaktär.⁸⁸

5.3 RÖR DET SIG OM SAMMA BROTT ELLER GÄRNING?

5.3.1 FÖRHÅLLET MELLAN MILJÖSANKTIONSAVGIFTER OCH MILJÖBROTT

I propositionen har lagstiftaren varit tydlig med att avsikten är att det inte ska finnas dubbla sanktioner på miljöområdet i form av miljöskaktionsavgift och straff för samma gärning. För att åstadkomma detta har en renodling av systemet gjorts. Tanken har varit att sanktionera lindrigare överträdelser med miljöskaktionsavgifter, medan grövre överträdelser ska sanktioneras med straff.⁸⁹

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

I kap. 29 MB framgår vilka gärningar som är straffbelagda på miljöområdet. Innan åtalsprövningsregeln infördes 2003 och senare skärptes 2007 kunde miljöskaktionsavgifter utgå helt parallellt med straff för miljöbrott.⁹⁰ I samband med lagändringen 2003 minskade således risken för dubbla sanktioner till följd av samma gärning, och lagändringen 2007 minskade denna risk ytterligare. Det ska dock poängteras att fysiska personer inte har kunnat åläggas miljöskaktionsavgifter förrän 2007.⁹¹

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

De situationer där det skulle kunna bli fråga om dubbelbestraffning är således när man kan förvänta sig annan påföljd än böter *eller* då den förväntade påföljden är böter men åtalet är påkallat från allmän synpunkt. Med tanke på att lagstiftarens syfte har varit att renodla systemet kan man fråga sig i vilka

88 Se NJA 2013 s. 842 p. 20 och 48. Jag delar den uppfattningen, miljöskaktionsavgifterna måste anses vara av straffrättslig karaktär eftersom de är generella och riktar sig till alla fysiska personer, är repressiva och inte kompensatoriska, samt kan uppgå till höga belopp.

89 Prop. 2005/06:182 s. 1, 34 och 42.

90 Prop. 2005/06:182 s. 43.

91 Prop. 2005/06:182 s. 47 ff.

situationer det kan bli aktuellt med både straff och miljöstraffavgift för samma gärning. Miljöbalkskommittén bedömer risken för dubbelbestraffning som störst vid de centrala miljöbalksbrotten,⁹² eftersom dessa har en mer generell formulering.⁹³

Miljöbalkskommittén menar vidare att det inte helt kan uteslutas att det kan bli aktuellt med dubbla sanktioner. Trots att kommittén övervägde möjligheten att införa en åtalsprövningsregel som helt skulle förhindra risken för dubbelbestraffning, valdes inte det alternativet med motiveringen att det skulle kunna leda till mindre lämpliga resultat och minskad flexibilitet. Regeringen å sin sida höll med, förutom vad avser 29:4 MB där de ville se ett totalstopp mot dubbelbestraffning.⁹⁴ För de gärningar som omfattas av 29:4 MB kan det alltså inte bli aktuellt med dubbelbestraffning. Den åtalsprövningsregeln återfinns i paragrafens sista stycke.

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

5.4 AVSLUTANDE KOMMENTAR

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

6. KÖRKORT

6.1 NÄR KAN DET BLI AKTUELLT MED KÖRKORTSINGRIPANDEN?

I 5:3 körkortslagen (1998:488) framgår i vilka situationer ett körkort kan återkallas. I paragrafen finns nio punkter, varav fyra tar sikte på andra situationer

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

93 SOU 2004:37 s. 79 och 99.

94 Prop. 2005/06:182 s. 120 f.

än när körkortsinnehavaren begått brott (p. 5 och 7–9).⁹⁵ I dessa situationer är det tydligt att körkortsåterkallelserna syftar till att öka trafiksäkerheten och inte till att bestraffa eller avskräcka körkortsinnehavarna. Dessa punkter är därmed inte intressanta i det här sammanhanget. Resterande punkter (p. 1–4 och 6) är däremot intressanta i detta fall eftersom de bygger på att körkortsinnehavaren begått brott.⁹⁶

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

6.2 ÄR KÖRKORTSINGRIPANDEN AV STRAFFRÄTTSLIG KARAKTÄR?

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

I RÅ 2000 ref. 65 redogör HFD för syftet bakom körkortsingripanden och konstaterar att körkortsingripanden till viss del får anses ha en bestraffande och avskräckande funktion. Slutsatsen blir därefter att körkortsåterkallelser som görs enligt 5:3 p. 1–4 och 6 körkortslagen är att anse som straff enligt artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet.

Europadomstolen gör samma bedömning i Nilsson mot Sverige. Domstolen menar att eftersom tidsspannet mellan trafikbrotten och körkortsåterkallelsen uppgick till mer än fem månader kan inte motivet enbart ha varit trafiksäkerhetsskäl, utan bestraffning måste också ha varit en avgörande faktor. Europadomstolen ansluter sig därmed till HFD:s bedömning i RÅ 2000 ref. 65 och säger att även om körkortsåterkallelser traditionellt sett ansetts vara administrativa sanktioner i syfte att öka trafiksäkerheten, är körkortsåterkallelser till följd av en brottmålsdom en fråga av straffrättslig karaktär.⁹⁷

95 Det gäller bl.a. sjukdom, skada och opålitlighet i nykterhetskänseende.

96 Enligt p. 1 (grov vårdslöshet i trafik och rattfylleri), p. 2 (s.k. smitning) och p. 4 (brott mot regler som är väsentliga från trafiksäkerhetssynpunkt) räcker det att körkortsinnehavaren begått angivet brott – undantaget ringa överträdelse – för att återkalla körkortet. I återstående punkter (3 och 6) krävs förutom de angivna brotten att ytterligare några rekvisit är uppfyllda.

97 Jag delar uppfattningen att körkortsåterkallelser enligt 5:3 p. 1–4 och 6 körkortslagen ska anses vara av straffrättslig karaktär eftersom regleringen är generell, till viss del avskräckande och

Högsta instans har inte prövat huruvida en interimistisk körkortsåterkallelse är att anse som straff enligt Europakonventionen. Så sent som den 30 september 2013 har frågan dock prövats i hovrätten.⁹⁸ Rätten kom fram till att även interimistiska körkortsåterkallelser är att anse som straff. I målet hänvisas till SOU 2000:26 där frågan diskuteras med utgångspunkt i Europadomstolens dom *Escoubet mot Belgien*⁹⁹:

”Enligt de svenska reglerna finns i åtskilliga fall möjlighet att ge tillfälligt körtillstånd i 48 timmar, vilket är svårt att förena med att det är fråga om en förare som är så trafikfarlig att han genast måste hindras från att köra. Det interimistiska beslutet blir också ofta lika långt som återkallelsetiden och ingripandet har i dessa fall verkställts när det slutliga beslutet kommer. Slutligen bör beaktas att ett interimistiskt beslut förutsätter en noggrann prövning av att det föreligger sannolika skäl för att föraren begått ett visst bestämt trafikbrott. Utredningen kan inte finna annat än att de svenska bestämmelserna i stor utsträckning innehåller de kriterier som Europadomstolen framhållit att de belgiska reglerna saknar och att artikel 6 därför kan vara tillämplig på i vart fall en del av de interimistiska beslut som fattas med stöd av körkortslagen.”¹⁰⁰

6.3 RÖR DET SIG OM SAMMA BROTT ELLER GÄRNING?

6.3.1 FÖRHÅLLET MELLAN KÖRKORTSINGRIPANDE OCH BROTT

När det gäller körkortsåterkallelser enligt 5:3 p. 1, 2 och 4 i körkortslagen grundar sig återkallelserna på att ett visst angivet brott begåtts. Eftersom återkallelserna således grundar sig på samma handlande som ligger till grund för brottmålsdomen¹⁰¹ måste det anses vara fråga om samma faktiska omständigheter. Avseende 5:3 p. 3 och 6 i körkortslagen krävs ytterligare några rekvisit. Detta innebär att man kan ifrågasätta om det handlar om samma faktiska omständigheter.¹⁰²

bestraffande samt kan leda till långa återkallelseperioder.

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

99 *Escoubet mot Belgien* (mål nr 26780/95).

100 SOU 2000:26 s. 138.

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

102 För ett utförligare resonemang avseende 5:3 p. 3 och 6 se mitt examensarbete *Ne bis in idem – en undersökning om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet* s. 35 f.

Sammantaget kan konstateras att körkortsåterkallelser som grundar sig på brott i vissa fall bygger på samma faktiska omständigheter. Frågan som var avgörande i Nilsson mot Sverige var dock om man kunde se körkortsåterkallelsen och straffen för trafikbrotten som en och samma *sanktion*. Europadomstolen ansåg att så var fallet eftersom det fanns ett nära samband mellan dem såväl i sak som tidsmässigt.¹⁰³ Detta alltså trots att det handlade om två olika förfaranden hos två olika myndigheter. Eftersom domstolen såg det som *en* sanktion ansågs det inte ha varit fråga om dubbelbestraffning.

Normalt är det inte svårt att avgöra om det varit fråga om två processer, vilket har inneburit att få fall i Europadomstolen berör det s.k. bis-momentet. Tvistefrågorna brukar normalt vara huruvida sanktionen är av straffrättslig karaktär och/eller om det är fråga om samma brott. Frågan är hur stort utrymme det finns för att bedöma, vad som uppfattas som två sanktioner beslutade av två olika myndigheter/domstolar, som en och samma sanktion. Utifrån ordalydelsen i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet förefaller det inte möjligt att göra en sådan tolkning. Det finns dock några få fall från Europadomstolen som eventuellt kan möjliggöra en sådan tolkning under förutsättning att sanktionerna beslutas i ett nära sammanhang i tid och sak, om den andra sanktionen är förutsebar, och om det inte görs en självständig prövning i det andra fallet.¹⁰⁴ Dessa fall avgjordes dock innan Zolotukhin mot Ryssland, varför det inte kan uteslutas att de i viss mån kan vara överspelade. Den praxisförändring som beslutades i Zolotukhin mot Ryssland gäller å andra sidan framför allt det s.k. idem-momentet, varför rättsfallen fortfarande kan vara aktuella.

I hovrättsdomen som togs upp ovan¹⁰⁵ görs en hänvisning till NJA 2010 s. 168 I och de resonemang som där förs med stöd av bl.a. Nilsson mot Sverige. Hovrätten följer den linjen och avvisar inte talan utan fastställer tingsrättens dom om förseelse mot trafikordningen. Till skillnad från den bedömningen som gjordes i hovrättsfallen har Helsingborgs tingsrätt gjort en annan bedömning i två liknande mål. Två åtal om grovt rattfylleri avvisades eftersom rätten menade att det skulle bli fråga om dubbelbestraffning vid en prövning av åtalen.¹⁰⁶

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

104 Dessa fall är R.T. mot Schweiz (mål nr 31982/96), Maszni mot Rumänien (mål nr 40395/98) och Nilsson mot Sverige.

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

106 Se beslut av Helsingborgs tingsrätt från 2 december 2013, mål B 5908-13 och mål B 5964-13. Besluten är i väsentliga delar identiska. Se också Sunnqvist, Martin, Körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning, InfoTorg Juridik, <http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/praktikerartiklar/article197809.ece>. Publicerad 16 oktober 2013 (hämtad den 26 mars 2014). Artikeln är skriven av domaren i målet.

I NJA 2010 s. 168 I och II byggde HD som sagt sitt resonemang på Nilsson mot Sverige.¹⁰⁷ I plenumavgörandet framgår att HD i NJA 2010 s. 168 I och II ansåg följande.

”... enligt Europadomstolens praxis fanns ett visst utrymme för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma brott (gärning). Ett krav var att det dubbla förfarandet hade varit förutsebart för den enskilde samt att det fanns ett tillräckligt nära tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena (p. 24). Mot den bakgrunden kom Högsta domstolen fram till att det inte fanns något klart stöd för att det svenska systemet skulle strida mot artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll.”¹⁰⁸

I plenumavgörandet slås sedan fast att det finns skäl att gå ifrån det ställningsstagande som gjordes i rättsfallen NJA 2010 s. 168 I och II.¹⁰⁹ Det krav på klart stöd som uppställdes i NJA 2010 s. 168 I och II har alltså visat sig vara felaktigt, och detta krav är inte specifikt för skatteområdet, utan måste även anses gälla på andra områden, såsom vid fall av körkortsingripanden. Det finns dock vissa skillnader mellan skattemålen och körkortsmålen i andra avseenden. Frågan är alltså om dessa skillnader kan motivera en annan slutsats än den på skatteområdet. I skattemålen gör förvaltningsdomstolarna en självständig prövning, medan så inte alltid är fallet i körkortsmålen. När en lagakraftvunnen dom föregår beslut om körkortsåterkallelse gör Transportstyrelsen ingen självständig prövning. Denna ordning förefaller dock vara undantagsmässig. Det normala är att Transportstyrelsen fattar beslut om interimistiska körkortsåterkallelser innan samma gärning läggs till grund för åtal. Transportstyrelsen gör då en egen bedömning. I det efterföljande åtalet är rätten inte på något sätt bunden av denna prövning, utan gör en egen och självständig bedömning. I de här fallen är också tidsintervallen mellan det interimistiska beslutet och domen längre än när prövningen sker i omvänd ordning.

Sammantaget är det väldigt svårt att dra någon säker slutsats om vad som gäller med tanke på knapphändig praxis. Rättsläget måste anses vara oklart, men det finns en risk för att såväl interimistiska som slutliga körkortsåterkallelse-

¹⁰⁷ Samt på R.T. mot Schweiz där ett liknande resonemang förs.

¹⁰⁸ Plenumavgörandet p. 49.

¹⁰⁹ Plenumavgörandet p. 60. Lundius och Lindskog, som var skiljaktiga i NJA 2010 s. 168 I och II ansåg redan då att systemet med skattetillägg och straff för skattebrott utgjorde dubbelbestraffning, eftersom det utrymme för att ha olika organ som beslutar om olika sanktioner inte kunde anses innefatta de prövningar som görs på skatteområdet, se p. 34–35 och 49–50 i deras skiljaktiga mening.

er tillsammans med straff för brott kan utgöra dubbelbestraffning. Stödet för att de interimistiska återkallelserna utgör dubbelbestraffning är något starkare, eftersom det i de fallen görs en självständig prövning samt att tidsintervallet mellan återkallelsebeslut och åtal är längre. Men det finns även en viss risk för att det rör sig om dubbelbestraffning när en lagakraftvunnen dom föregår körkortsåterkallelsen.

6.4 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Även på detta område bör lagstiftaren alltså vidta åtgärder. Man kan tänka sig ett vägvalssystem eller ett samlat förfarande liknande det som föreslagits på skatte- och tullområdena.¹¹⁰ Liksom på skatteområdet har jag svårt att se att lagstiftaren skulle vilja behöva välja mellan sanktionerna i grövre fall. Därför kan man tänka sig att de allmänna domstolarna i framtiden även skulle besluta om körkortsingripanden. Detta har utretts tidigare,¹¹¹ men med tanke på att rättsläget är förändrat nu tycker jag att förslaget bör övervägas på nytt. Oavsett om det skulle visa sig att de fall då åtal föregår beslut om körkortsåterkallelser inte utgör dubbelbestraffning kan de interimistiska körkortsåterkallelserna, som är långt vanligare, utgöra dubbelbestraffning. Det skulle i så fall innebära att det praktiska problemet med dubbelbestraffning är stort och något som lagstiftaren bör ta itu med snarast. Med tanke på att samma lösning rimligtvis bör väljas för alla typer av körkortsingripanden är det mest rimliga alternativet att flytta över prövningen till de allmänna domstolarna, så att brottet och körkortsingripandet prövas vid samma tillfälle.

7. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

Det senaste årets rättsutveckling avseende dubbelbestraffning måste anses vara av ganska unikt slag. Till att börja med är det ovanligt att HD ändrar sin praxis, vidare är det ovanligt att underrätterna går emot högsta instans i den omfattning som skett. Det är dock inte första gången som Europakonventionen har fått oväntade effekter. Även på andra områden har Sverige fällts när lagstiftaren inte anpassat sig efter Europadomstolens praxis.¹¹² Generellt kan man nog säga att lagstiftaren bör ta större hänsyn till Europakonventionen, i vart fall om Sverige ska undgå att fallas i samma utsträckning som tidigare. Även om det kan argumenteras för att lagstiftningen ligger på rätt sida av gränsen om vad som är tillåtet kan det diskuteras om Sverige bör ha sin reglering i gränslandet. I den mån det inte inkräktar för mycket på andra intressen bör vi se till att vår

¹¹⁰ Se SOU 2013:62.

¹¹¹ Se SOU 2000:26.

¹¹² Flera exempel finns inom förvaltningsprocessrätten i fråga om rätten till domstolsprövning och rätten till en muntlig förhandling, se bl.a. Sporrang och Lönnroth mot Sverige (mål nr 7151/75 och 7152/75) respektive Lundevall mot Sverige (mål nr 38629/97).

reglering uppfyller kraven i Europakonventionen och EU-stadgan med viss marginal.

Som framgått av min undersökning menar jag att det förekommer, eller finns risk för, dubbelbestraffning på de områden jag undersökt. Vidare finns det en eventuell möjlighet att ställa upp en presumtion om att sanktionsavgifter generellt är av straffrättslig karaktär.¹¹³ Detta framgår dock varken av förarbeten eller praxis varför det fortfarande får anses vara oklart om så är fallet. Förutom denna bedömning måste det också avgöras om de gärningar som utgör grund för sanktionsavgifter också utgör grund för att straffa någon för brott. Denna bedömning måste göras avseende varje sanktionsavgift och de eventuella brott som kan bli aktuella. Det finns dock en risk för att flera sanktionsavgifter kan strida mot dubbelbestraffningsförbudet,¹¹⁴ varför det således finns anledning att utreda detta vidare.

Det kan tyckas att jag dragit långtgående slutsatser utifrån plenumavgörandet. Avgörandet måste dock tillmätas mycket stort prejudikatvärde och uttalandena som görs i domen är i många avseenden generella. HD har visserligen inte uttalat sig om annat än skatteområdet, men som framgått ovan tycker jag inte att det finns någon anledning att dra andra slutsatser inom andra områden när det gäller frågan om klart stöd. Huruvida det är fråga om en sanktion av straffrättslig karaktär samt om det handlar om samma gärning måste självfallet bedömas för varje enskilt område.

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

Vilken lösning lagstiftaren väljer kan hänga samman med hur allvarlig överträdelsen anses vara. Att flytta över sanktioner som i dagsläget används i det förvaltningsrättsliga förfarandet till det allmänna förfarandet innebär en hel

113 Se Warnling-Nerep, Sanktionsavgifter, s. 144, 153 och 282.

114 För ett utförligare resonemang om övriga sanktionsavgifter se mitt examensarbete *Ne bis in idem – en undersökning om dubbelbestraffning på andra områden än skatteområdet*, s. 27 ff.

del jobb. Det kan också diskuteras om avgörandena kan komma att påverkas negativt i materiellt hänseende. Att flytta över den kompetens som finns i förvaltningsdomstolarna inom aktuella områden kan vara svårt då regleringen i vissa fall är komplicerad. För sanktioner som man ser mindre allvarligt på är det därför en enklare lösning att föra in en absolut åtalsprövningsregel.

Lagstiftaren bör dock ta sitt ansvar och utreda frågan om dubbelbestraffning inom andra områden än skatteområdet. Risken finns annars att HD underkänner dubbla sanktioner även på andra områden än skatteområdet, alternativt att Sverige fälls i Europadomstolen. Oavsett vilket skulle det vara allvarligt och innebära en hel del problem. Konsekvenserna på skatteområdet ser vi nu – en stor mängd domar går igenom och eventuellt kan det bli aktuellt med skadestånd för dem som råkat ut för dubbelbestraffning.¹¹⁵ Visserligen rör det sig kanske om fler personer på skatteområdet, men varje överträdelse måste ses som allvarlig i sig. 🙄

¹¹⁵ I NJA 2013 s. 746 slog HD fast att skattebrottsdomar kan bli föremål för resning om de utgör en rättighetskränkning.