



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Louise Bengtsson

# Objektivt ansvar och Europakonventionen

- särskilt avseende oskyldighetspresumtionen och  
dubbelbestrafningsförbudet

Examensarbete  
20 poäng

Gunnar Bergholtz

Processrätt

Ht 2003

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 <b>Introduktion</b>	<b>4</b>
1.2 <b>Syfte och avgränsningar</b>	<b>4</b>
1.3 <b>Frågeställningar</b>	<b>5</b>
1.4 <b>Material och metod</b>	<b>5</b>
1.5 <b>Disposition</b>	<b>6</b>
<b>2 EUROPAKONVENTIONEN</b>	<b>7</b>
2.1 <b>Bakgrund</b>	<b>7</b>
2.1.1 <b>Inledning</b>	<b>7</b>
2.1.2 <b>Europakonventionens ställning i Sverige</b>	<b>7</b>
2.2 <b>Artikel 6 i Europakonventionen</b>	<b>8</b>
2.3 <b>Oskyldighetspresumtionen</b>	<b>9</b>
<b>3 OBJEKTIVT ANSVAR OCH OSKYLDIGHETSPRESUMTIONEN</b>	<b>11</b>
3.1 <b>Inledning</b>	<b>11</b>
3.2 <b>Objektivt ansvar och strikt ansvar</b>	<b>11</b>
3.3 <b>Omvänd bevisbörda</b>	<b>12</b>
3.4 <b>Europadomstolens praxis</b>	<b>13</b>
3.4.1 <b>Fallet Salabiaku</b>	<b>13</b>
3.4.2 <b>Fallet Pham Hoang</b>	<b>14</b>
3.4.3 <b>Analys</b>	<b>15</b>
<b>4 SKATTETILLÄGG</b>	<b>17</b>
4.1 <b>Införande av skattetillägg</b>	<b>17</b>
4.2 <b>Objektivt ansvar och skattetillägg</b>	<b>18</b>
4.2.1 <b>Inledning</b>	<b>18</b>
4.2.2 <b>Situationer där skattetillägg inte skall tas ut</b>	<b>18</b>
4.2.3 <b>Grunder för befrielse från skattetillägg</b>	<b>19</b>

4.2.4	Föreligger objektivet ansvar vid påförande av skattetillägg?	20
<b>5</b>	<b>SKATTETILLÄGGEN OCH EUROPAKONVENTIONEN</b>	<b>22</b>
5.1	Skattetillägg – straff eller avgift?	22
5.2	Omfattas skattetilläggen av artikel 6 i Europakonventionen?	22
5.2.1	Europadomstolens bedömningskriterier	22
5.2.2	Slutsats	23
5.3	Skattetilläggen och oskyldighetspresumtionen	25
5.3.1	Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi och Vulic mot Sverige	25
5.3.2	Analys	26
5.4	Skattetilläggen och förbudet mot dubbelbestraffning	28
5.4.1	Allmänt	28
5.4.2	Avgöranden i Europadomstolen	29
5.4.3	Avgöranden i svensk rätt	31
5.4.4	Analys	32
<b>6</b>	<b>MILJÖSANKTIONSAVGIFTER</b>	<b>36</b>
6.1	Bakgrund	36
6.2	Vem skall påföras avgiften?	37
6.3	När skall miljöstraffavgift kunna påföras?	37
<b>7</b>	<b>MILJÖSANKTIONSAVGIFTER OCH EUROPAKONVENTIONEN</b>	<b>39</b>
7.1	Rätten till domstolsprövning	39
7.2	Miljöstraffavgift – straff eller avgift?	39
7.2.1	Omfattas miljöstraffavgifterna av artikel 6?	40
7.2.2	Slutsats	41
7.3	Miljöstraffavgifter och oskyldighetspresumtionen	42
7.4	Skälighetsbedömning – “uppenbart oskäligt”	43
7.4.1	Uttalanden i förarbetena och Naturvårdsverkets allmänna råd	43
7.4.2	Något om praxis kring begreppet “uppenbart oskäligt”	44
7.5	Avgörande i Miljööverdomstolen	45
7.6	Miljöstraffavgifterna och förbudet mot dubbelbestraffning	46
<b>8</b>	<b>AVSLUTANDE KOMMENTARER</b>	<b>48</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>52</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>54</b>

# Sammanfattning

Sverige inkorporerade Europakonventionen den 1 januari 1994. Därmed kom den att gälla som svensk lag. En viktig artikel i konventionen är artikel 6 som bland annat innefattar rätten till en rättvis rättegång och rätten för den som är misstänkt för ett brott att presumeras vara oskyldig till dess hans skuld lagligen har fastställts. Oskyldighetspresumtionen innebär att åklagaren har bevisbördan vid bevisningen i skuldfrågan och den tilltalade skall ha rätt att anföra den motbevisning som han/hon tycker är lämplig. All tveksamhet i bevisningen skall bedömas till den tilltalades förmån.

En fråga som uppkommer med anledning av oskyldighetspresumtionen är om den är förenlig med det objektiva ansvar som används vid tillämpningen av vissa regler. För Sveriges del så är det framför allt skattetilläggen som har varit föremål för debatt. Den första frågan att ta ställning till är om skattetilläggen omfattas av artikel 6 och därmed oskyldighetspresumtionen. Tveksamheten beror på att skattetilläggen är utformade som administrativa avgifter som enligt svensk rätt hamnar utanför det straffrättsliga förfarandet. Europadomstolen har emellertid konstaterat att skattetilläggen omfattas av artikel 6. Vid påförande av skattetillägg tillämpas objektivet ansvar. Vid ett objektivet ansvar krävs varken uppsåt eller oaktsamhet. Åklagaren blir alltså befriad från en viss del av bevisbördan. Den tilltalade presumeras inte vara oskyldig utan blir tvungen att bevisa sin oskuld. Bevisbördan blir följaktligen omvänd.

Europadomstolen har behandlat frågan om den omvända bevisbördan i Salabiaku-fallet och Pham Hoang-fallet. Domstolen godkände rättsliga presumtioner som kastade om bevisbördan under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser och att det finns möjlighet för den tilltalade att exculpera sig. Domstolens slutsatser i de fallen har haft verkningar för Sveriges del. Europadomstolen har prövat två fall mot Sverige angående skattetillägg där de tilltalade hävdade att Sverige brutit mot oskyldighetspresumtionen. Domstolen kritiserade Sverige men fällde inte för brott mot oskyldighetspresumtionen då den ansåg att Sverige uppfyllde kraven.

En annan fråga som har uppmärksamats angående skattetilläggen är huruvida Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning hindrar att en skattskyldig döms till ansvar för skattebrott sedan skattetillägg påförts. Konventionens förbud mot dubbelbestraffning regleras i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Europadomstolen har uttalat att ett och samma handlande, eller en och samma gärning kan innefatta flera brott. Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet avser endast den situation att någon lagförs två gånger för samma brott men innebär inte ett förbud mot att någon vid olika tillfällen ställs inför rätta inför skilda domstolar med anledning av en gärning som innefattar två olika brott. Den konstaterade även att för att dömas för skattebrott krävs uppsåt medan det inte krävs för att ta ut

skattetillägg. Därmed utgör de inte samma brott. I Sverige har Högsta domstolen och Regeringsrätten mot bakgrund av Europadomstolens uttalande ansett att det är förenligt med Europakonventionen att döma till påföljd för skattebrott efter att skattetillägg påförts då skattebrott kräver uppsåt medan det inte krävs för påförande av skattetillägg. Justitierådet Johan Munck, ordförande i 1999 års skattetilläggskommitté, har uttalat sig i frågan. Hans åsikt är att det troligtvis inte skulle strida mot konventionens dubbelbestraffningsförbud om någon efter att i administrativ ordning ha ålagts skattetillägg döms till straffansvar för samma oriktiga uppgift som den som har legat till grund för skattetillägget. Däremot flaggar han för försiktighet angående att ålägga skattetillägg efter det att frågan om straffansvar har prövats i allmän domstol. Enligt Munck talar mycket för att detta skulle strida mot Europakonventionen.

Ett annat område där administrativa avgifter förekommer är inom miljörätten, då i form av miljöstraffavgifter. Även vid uttag av miljöstraffavgifter handlar det om ett objektiva ansvar. Uppsåt eller oaktsamhet behöver inte bevisas. Även miljöstraffavgifterna kan anses omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Därmed skall oskyldighetspresumtionen tillämpas. Miljöstraffavgifterna har inte debatterats i samma utsträckning som skattetilläggen. Eftersom konstruktionen av avgifterna påminner om varandra drögs det emellertid vissa paralleller till skattetilläggen och dess förenlighet med Europakonventionen vid införandet av miljöstraffavgifter.

De svenska skattetilläggen har varit föremål för granskning och kritik i Europadomstolen, dock utan att fällas för brott mot oskyldighetspresumtionen. Europadomstolen gör in casu-bedömningar. Därför är det inte omöjligt att Sverige vid en ny process skulle kunna fällas för brott mot Europakonventionen. För att undvika detta så finns det anledning att se över konstruktionen och tillämpningen av skattetilläggen.

# Förkortningar

Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen (den 4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FMSA	Förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SN	Skattenytt
SvSkT	Svensk Skattetidning
TfSvDf	Tidskrift för Sveriges Domareförbund

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

I Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna är oskyldighetspresumtionen en viktig princip som kommer till uttryck i artikel 6:2. I svensk rätt däremot så har oskyldighetspresumtionen inte haft en lika framskjuten roll. Efter att Sverige inkorporerade Europakonventionen den 1 januari 1994 så gäller den som svensk lag och detta inkluderar naturligtvis oskyldighetspresumtionen. Den svenska lagstiftningens förenlighet med oskyldighetspresumtionen har ifrågasatts av Europadomstolen. De fall som har tagits upp av Europadomstolen har handlat om det svenska skattetillägssystemet och om det kan anses vara förenligt med innehållet i Europakonventionens artikel 6. Oskyldighetspresumtionen innebär att bevisbördan skall läggas på åklagaren. Skattetilläggen är konstruerade som en sorts sanktionsavgift som utgår då en felaktig uppgift har lämnats utan att uppsåt eller oaktsamhet behöver bevisas. Det talas alltså om ett objektivet ansvar. Det objektiva ansvaret påverkar bevisbördans placering. Det innebär att åklagaren befrias från en del av bevisbördan som i normala fall följer av oskyldighetspresumtionen. Bevisbördan läggs istället på den tilltalade. Det blir alltså en omvänd bevisbörda.

Sanktionsavgifter förekommer i de flesta länderna i Europa och även i USA. I Sverige har de kommit att användas vid sidan av eller istället för skadestånd, vite, böter och förverkande. Hotet om avgift är tänkt att komplettera eller ersätta bland annat straffhotet och liksom det ha en preventiv effekt och på så sätt öka efterlevnaden av reglerna. Förutom på skatterättens område så förekommer sanktionsavgifter bland annat på miljörettens område, i form av miljöstraffavgifter. Sanktionsavgifterna är tänkta att vara administrativa avgifter som är placerade utanför det straffrättsliga systemet och därför inte behöver utformas enligt de allmänna principerna som gäller för straffrätten i övrigt. Ett problem vid tillämpningen av skattetilläggen blir då hur de förhåller sig till Europakonventionens oskyldighetspresumtion och dubbelbestraffningsförbud då de hamnar i gränslandet mellan ett straffrättsligt förfarande och ett administrativt förfarande.

## 1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med den här uppsatsen är att redogöra för innehållet i oskyldighetspresumtionen samt att utreda om det objektiva ansvar som förekommer på vissa områden i svensk lagstiftning är förenligt med Europakonventionen, särskilt innehållet i oskyldighetspresumtionen och innehållet i dubbelbestraffningsförbudet. För att belysa detta har jag valt att behandla regleringar på skatterättens respektive miljörettens område. Det

som då blir aktuellt är bestämmelserna avseende skattetillägg respektive miljöstraffningsavgifter. Anledningen till avgränsningen är att regleringens förenlighet med Europakonventionen och oskyldighetspresumtionen samt dubbelstraffningsförbudet har uppmärksamats i lagstiftning på de här områdena samt att skattetilläggen varit föremål för granskning av Europadomstolen.

### 1.3 Frågeställningar

I huvudsak är det fyra frågeställningar som kommer att behandlas i uppsatsen. Den första gäller innehållet i oskyldighetspresumtionen. Därefter behandlas förhållandet mellan objektivet ansvar och oskyldighetspresumtionen och hur Europadomstolen ser på det förhållandet. Efter det ställs frågan huruvida skattetilläggen respektive miljöstraffningsavgifterna är förenliga med oskyldighetspresumtionen. Slutligen behandlas även frågan om Europakonventionens förbud mot dubbelstraffning och hur det påverkar reglerna om skattetillägg respektive miljöstraffningsavgifter

### 1.4 Material och metod

Sedan skattetillägg infördes i svensk rätt så har frågan angående dess förenlighet med oskyldighetspresumtionen varit föremål för diskussion. Därför har jag använt mig av artiklar som har skrivits i frågan. För att få bakgrundsinformation och en helhetsbild angående skattetilläggen har jag även använt mig särskilt av SOU 2001:25 som lades fram av Skattetilläggskommittén och även den efterföljande propositionen 2002/03:106. Stor hjälp har jag även haft av Karol Nowaks doktorsavhandling *Oskyldighetspresumtionen* som färdigställdes våren 2003.

Beträffande miljöstraffningsavgifterna så använde jag mig av propositionen 1997/98:45 till miljöbalken. För att få en lite mer praktisk inblick i handläggningen av ärenden om miljöstraffningsavgift så var Naturvårdsverkets handbok 2001:1 till stor hjälp. Miljöstraffningsavgifternas förenlighet med Europakonventionen har inte varit uppe till debatt på samma sätt som har varit fallet med skattetilläggen. Därför har materialet naturligt nog varit mer begränsat på det området.

Utgångspunkten för uppsatsen har varit att undersöka hur svensk rätt förhåller sig till oskyldighetspresumtionen och dubbelstraffningsförbudet i Europakonventionen. För att undersöka detta har sedvanlig juridisk metod använts. Detta innebär studier av lag, förarbeten, rättspraxis samt doktrin. Uppsatsen innehåller en del deskriptiva moment för att öka förståelsen för de frågeställningar som tas upp, men uppsatsen innehåller även vissa analyserande moment när slutsatser dras med ledning från rättspraxis.



## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en presentation av Europakonventionen i allmänhet och artikel 6 och oskyldighetspresumtionen i synnerhet. I kapitel 3 behandlas det objektiva ansvaret och dess förenlighet med oskyldighetspresumtionen. I kapitel 4 presenteras det svenska skattetilläggsystemet. Detta följs i kapitel 5 av en redogörelse för förhållandet mellan de svenska skattetilläggen och Europakonventionen, särskilt angående oskyldighetspresumtionen och förbudet mot dubbelbestraffning. I kapitel 6 presenteras miljöstraffavgifterna som utgår enligt miljöbalken. Kapitel 7 följer upp detta med en beskrivning av förhållandet mellan miljöstraffavgifterna och bestämmelserna i Europakonventionen. Även beträffande miljöstraffavgifterna så ligger tyngdpunkten i kapitlet på regleringarna om oskyldighetspresumtionen och förbudet mot dubbelbestraffning. Uppsatsen avslutas i kapitel 8 med avslutande kommentarer.

# 2 Europakonventionen

## 2.1 Bakgrund

### 2.1.1 Inledning

Europarådet bildades som en av efterverkningarna av andra världskriget. Stadgan undertecknades den 5 maj 1949 i London av tio stater: Belgien, Danmark, Frankrike, Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge och Sverige. Syftet var att medlemsstaterna genom samarbete skulle främja respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Under sitt första sammanträde, den 8 september 1949, bestämde Europarådets parlamentariska församling sig för att rekommendera regeringarna att utarbeta en konvention som skulle garantera individernas rätt till skydd för de mänskliga rättigheterna. Konventionen skulle baseras på den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna (Universal Declaration of Human Rights) som hade antagits av FN:s generalförsamling 1948. Året därpå var konventionen färdigställd. Den 4 november 1950 undertecknades i Rom den *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* ("Europakonventionen"). Konventionen trädde i kraft den 3 september 1953 efter att den ratificerats av tio stater.<sup>1</sup>

### 2.1.2 Europakonventionens ställning i Sverige

Sverige ratificerade Europakonventionen 1953, men inkorporerade den inte med svensk rätt. Under 1980-talet återopades Europakonventionen i några avgöranden från Högsta domstolen. Högsta domstolens syn på konventionens status var att även om konventionen inte var gällande svensk rätt så kunde Sverige inte godkänna åtgärder som skulle vara oförenliga med Sveriges åtaganden enligt konventionen. I slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet ökade antalet avgöranden där Europakonventionen uppmärksammades. Högsta domstolen försökte ta så stor hänsyn som möjligt till konventionstexten och även till den rättspraxis som utvecklats av Europadomstolen. Trots detta höll Högsta domstolen fast vid åsikten att konventionen inte var direkt tillämplig svensk rätt.<sup>2</sup> Med tiden blev det dock svårare för Sverige att vägra tillämpa konventionen direkt i den interna rättskipningen och 1991 tillsatte regeringen en kommitté – Fri- och rättighetskommittén – som enade sig om att föreslå att Europakonventionen skulle införlivas med svensk rätt. Ett av problemen kring införlivandet av konventionen var hur konflikter mellan konventionen och svensk rätt skulle lösas. Resultatet blev *Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen*

---

<sup>1</sup> Danelius s. 17.

<sup>2</sup> Danelius s. 36-37.

angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, varigenom Europakonventionen införlivades med svensk rätt. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995 och däri stadgas att konventionen och dess tilläggsprotokoll skall gälla som lag här i landet. Samtidigt antogs i 2 kap. 23 § regeringsformen en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.<sup>3</sup>

## 2.2 Artikel 6 i Europakonventionen

I artikel 6 i Europakonventionen regleras rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Artikel 6 omfattar både fysiska och juridiska personer och garanterar dessa vissa rättssäkerhetsgarantier. De gäller såväl vid tvister om civila rättigheter eller skyldigheter, som vid anklagelse för brott. Artikel 6 anger hur de nationella processreglerna skall vara utformade.

Den officiella översättningen av artikel 6 är följande:

1. *Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.*
2. *Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.*
3. *Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:*
  - a) *att ofördröjligen på ett språk, som han förstår, och i detalj bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom;*
  - b) *att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar;*
  - c) *att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv har utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad om rättvisans intresse så fordrar;*
  - d) *att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,*
  - e) *att utan kostnad åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.*

---

<sup>3</sup> Danelius s. 39-40.

Artikel 6:1 garanterar var och en rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. I artikel 6:2 regleras den s.k. oskyldighetspresumtionen. Den innebär att den anklagade skall anses oskyldig till dess att hans skuld blivit lagligen fastställd. I artikel 6:3 fastslås vissa minimirättigheter som är särskilda delar av den allmänna rätten till en rättvis rättegång. Artiklarna 6:2 och 6:3 gäller endast den som är anklagad för brott.<sup>4</sup>

## 2.3 Oskyldighetspresumtionen

Oskyldighetspresumtionen kan sammanfattas på följande sätt:

”Var och en skall anses som oskyldig tills motsatsen är bevisad.”<sup>5</sup>

Rätten att betraktas som oskyldig till dess att domstol har avgjort skuldfrågan är en viktig rättssäkerhetsprincip som kommer till uttryck i artikel 6:2.<sup>6</sup> Rätten för den brottsmisstänkte att anses som oskyldig fram till hans eller hennes skuld lagligen fastställs, kan verka trivial. Innehållet i artikeln är något som värnats under lång tid i den nordiska rättstraditionen och principen om *favor defensionis*<sup>7</sup> framställs ofta i de straffprocessuella läroböckerna som en av de viktigaste principerna på straffprocessrättens område. Att principen nu är antagen som en internationell människorättsnorm kan då kanske ses som en bekräftelse på något redan existerande. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har sammanställt kontentan av oskyldighetspresumtionen i en av sina årsböcker. De riktlinjerna skall följas av domstol vid handläggningen av brottmål. Principerna understryker domstolens skyldighet att förhålla sig objektivt till fallet, dess skyldighet att efter bästa förmåga fatta ett materiellt riktigt avgörande och att bedöma alla tveksamheter i bevisningen till den tilltalades förmån, *in dubio pro reo*. Åklagaren har bevisbördan vid bevisningen i skuldfrågan och den tilltalade skall ha rätt att anföra den motbevisning han/hon finner vara viktig.<sup>8</sup> Det handlar om en rätt för den tilltalade att lägga fram bevisning, inte en skyldighet.

Oskyldighetspresumtionen anses nämligen också innefatta en rätt till passivitet och tystnad. En oskyldig person skall inte behöva yttra sig, det är utgångspunkten för rätten till tystnad som kan härledas ur oskyldighetspresumtionen.<sup>9</sup>

Oskyldighetspresumtionen innebär givetvis inte ett förbud mot att misstänka en person för brott och att till följd av misstanken vidta de åtgärder som krävs för att bevisa denna. Däremot medför den ett förbud mot en brottmålsprocess som tillåter att sådana åtgärder vidtas mot den misstänkte vilka lägger ansvaret på den misstänkte att själv undanröja misstanken för

---

<sup>4</sup> SOU 2001:25 s. 132.

<sup>5</sup> Strandbakken s. 27.

<sup>6</sup> Danelius s. 233.

<sup>7</sup> ”Principen om den tilltalades gynnannde”.

<sup>8</sup> Träskman (1987) s. 470.

<sup>9</sup> Nowak s. 195.

brott för att på det sättet undkomma straff. Proportionaliteten skall vägas in i oskyldighetspresumtionen. Ju allvarigare ingrepp i den personliga integriteten en åtgärd innebär och ju mer definitiv den är desto starkare bevis för den misstänktes skuld krävs för att åtgärden skall tillåtas. För nationell lagstiftning fungerar oskyldighetspresumtionen som en riktlinje. Den innebär att reglerna för brottmålsprocessen skall utformas på ett sätt som optimerar den misstänktes möjlighet att bli frikänd om full bevisning i skuldfrågan inte föreligger.<sup>10</sup>

Artikel 6:2 omfattar enligt ordalydelsen den som är anklagad för brott. Syftet med detta är att den som befinner sig i den väldigt pressande situationen att vara misstänkt för eller åtalad för brott skall vara säker på att inte bli behandlad som skyldig förrän förfarandet har slutförts och lett till en fällande dom. Oskyldighetspresumtionen har dock givits ett vidare tillämpningsområde och anses rent allmänt skydda medborgarna mot att utpekas som skyldiga innan det finns grund för det genom ett domstolsavgörande.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Träskman (1987) s. 472.

<sup>11</sup> Danelius s. 234.

# 3 Objektivt ansvar och oskyldighetspresumtionen

## 3.1 Inledning

En fråga som uppkommer med anledning av objektivt ansvar är huruvida det kan tillåtas och om det är förenligt med oskyldighetspresumtionen. Svaret på frågan är inte helt klart. Det finns en utbredd uppfattning i doktrinen<sup>12</sup> att ett rent objektivt ansvar inte stämmer överens med syftet bakom oskyldighetspresumtionen och principen ”nulla poena sine culpa”.<sup>13</sup> Vid ett rent objektivt ansvar finns inget krav på uppsåt eller oaktsamhet.<sup>14</sup>

Trots tveksamheten kring tillåtligheten av det rent objektiva ansvaret så återfinns objektiva straffbarhetsvillkor i många länders lagstiftning. Det innebär att straffansvaret är objektivt i förhållande till ett av flera rekvisit, men att det för övrigt krävs uppsåt eller oaktsamhet.<sup>15</sup> Det krävs alltså inte subjektiv täckning för alla rekvisit i gärningsbeskrivningen. Det förekommer även straffbestämmelser där bevisbördan läggs på den tilltalade. Även om principen att ingen oskyldig skall dömas är grundläggande så har lagstiftaren på vissa områden ställt den principen mot att uppnå en effektiv bekämpning av oönskade handlingar. En sådan reglering kan verka oförenlig med syftet bakom oskyldighetspresumtionen.<sup>16</sup>

## 3.2 Objektivt ansvar och strikt ansvar

I doktrinen som behandlar det objektiva ansvarets förenlighet med oskyldighetspresumtionen så talas det ibland även om ett strikt ansvar.<sup>17</sup> Har dessa termer samma innebörd? Det strikta ansvaret är ansvar utan egen skuld. Det kan avse skadegörande handling som inte återgår på någons uppsåt eller oaktsamhet eller som återgår på uppsåt eller oaktsamhet av någon annan än den ansvarige själv. Ett exempel på det är bilägarens ansvar för skada som uppkommit på grund av föraren. Termen objektivt ansvar används i samma betydelse som strikt ansvar eller rent strikt ansvar.<sup>18</sup>

Ett objektivt ansvar är ansvar utan krav på subjektiva förutsättningar. Det förenklar bevisningen eftersom åklagaren endast behöver bevisa att det

---

<sup>12</sup> SOU 2001:25 s. 180.

<sup>13</sup> ”Inget straff utan skuld.”

<sup>14</sup> Nowak s. 168.

<sup>15</sup> Strandbakken s. 30.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Termen strikt ansvar används ofta inom skadeståndsrätten.

<sup>18</sup> Bergström m.fl. s. 211.

objektivt sett föreligger en överträdelse av det aktuella straffbudet.<sup>19</sup> Åklagaren är alltså befriad från att bevisa uppsåt eller oaktsamhet.<sup>20</sup> Nowak förklarar det objektiva ansvaret med att straff kan påföras utan krav på subjektiva förutsättningar i form av uppsåt eller oaktsamhet.<sup>21</sup> Asp talar om ett strikt ansvar då det handlar om att utdöma straffsanktioner utan krav på uppsåt eller oaktsamhet hos den tilltalade.<sup>22</sup> Mot bakgrund av detta torde man i doktrinen kunna utläsa att termerna används i samma betydelse.

Det är emellertid tveksamt om ett objektivt ansvar står i överensstämmelse med oskyldighetspresumtionen i artikel 6:2. Det kan ju få till följd att även rena olyckshändelser bestraffas och detta kan medföra att straffet anses godtyckligt. Utmärkande för straff enligt västerländska rättsordningar är att straffet skall fungera som en form av tillrättavisning för en handling eller underlåtenhet som förutsätter skuld på den misstänktes sida.<sup>23</sup> Det är också förutsättningen för att straffet skall fylla de allmän- och individualpreventiva funktioner som brukar anses som straffens ändamål<sup>24</sup> Enligt Strandbakken skulle ett objektivt ansvar kunna komma i fråga på områden där man vill häva straffets preventiva effekt. Han ifrågasätter emellertid om det skulle få den följden.<sup>25</sup>

Den fråga som egentligen blir aktuell för Sveriges del vad gäller skattetilläggen uppkom dock efter att vissa länder infört regler som innebär att man använder sig av rättsliga presumtioner. Dessa får till följd att åklagaren fritas från en viss del av bevisbördan och att bevisbördan blir omvänd. Det blir alltså upp till den tilltalade att motbevisa presumtionen och misslyckas det så döms den tilltalade. Europadomstolens avgöranden i denna fråga behandlas i avsnitt 3.4.

### 3.3 Omvänd bevisbörda

Oskyldighetspresumtionen påverkar tolkningen och tillämpningen av flera av straffprocessrättens viktiga regler. Detta inkluderar bevisbördans fördelning mellan åklagaren och den tilltalade samt åklagarens bevisföring.<sup>26</sup>

Eftersom regeln om att bevisbördan i ett brottmål ligger hos åklagaren förefaller så självklar, är eventuella undantag från den regeln ganska begränsat behandlade i svensk processrätt.<sup>27</sup> Det finns emellertid situationer där det i praktiken kan räcka med svagare bevisning för vissa straffrättsligt

---

<sup>19</sup> Strandbakken s. 623.

<sup>20</sup> Strandbakken s. 30.

<sup>21</sup> Nowak s. 168.

<sup>22</sup> Asp, SN 1999 s. 702.

<sup>23</sup> Nowak s. 168.

<sup>24</sup> Nowak s. 363.

<sup>25</sup> Strandbakken s. 623.

<sup>26</sup> Träskman (1998) s. 352.

<sup>27</sup> Träskman (1998) s. 353.

relevanta omständigheter som kan vara svåra att bevisa i praktiken och att bevisbördan för ett rekvisit i vissa fall kan läggas på den tilltalade. Ekelöf ger exempel på detta beträffande sanningsbevisning i ärekränkingsmål, det vill säga den tilltalades möjlighet att bevisa att en uppgift var sann och att det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna ut den.<sup>28</sup>

Frågan om en eventuell omvänd bevisbördas förenlighet med oskyldighetspresumtionen har behandlats av de processrättsliga forskarna och även i vissa avgöranden av Europadomstolen.<sup>29</sup> Bland forskarna går åsikterna isär i den här frågan, men majoriteten kan acceptera en omvänd bevisbörda under vissa omständigheter och anser inte att det står i strid med oskyldighetspresumtionen. En situation där en viss skyldighet för den tilltalade att prestera motbevisning kan godtas är då hans handlande innebär "ett medvetet riskfyllt förhållningssätt".<sup>30</sup> Då begränsas åklagarens bevisskyldighet till att bevisa att den anklagade medvetet inlåtit sig i något som vanligtvis, av erfarenhet, anses som något "suspekt".<sup>31</sup> Annorlunda uttryckt så har den anklagade genom att medvetet ta denna risk också förlorat en del av sin normala rätt att behandlas som oskyldig.

### 3.4 Europadomstolens praxis

En situation där bevisbördan läggs på den tilltalade är vid användandet av rättsliga presumtioner där varken uppsåt eller oaktsamhet behöver bevisas. En fråga är då huruvida en rättslig presumtion, enligt vilken en person under vissa omständigheter har begått ett brott, är förenlig med oskyldighetspresumtionen. För att belysa frågeställningen hänvisas ofta till Europadomstolens avgörande i Salabiaku-fallet och Pham Hoang-fallet.

#### 3.4.1 Fallet Salabiaku<sup>32</sup>

Salabiaku hade dömts för narkotikasmuggling då han burit en väska genom den franska tullen. Vid kontroll visade sig väskan innehålla 10 kg cannabis. Vid kontrollen hävdade Salabiaku att han hade tagit fel väska och att han inte visste om att väskan innehöll narkotika. Enligt den tillämpliga franska lagregeln var det dock inte nödvändigt att bevisa att det förelåg uppsåt i en sådan situation. Det presumerades att den som gått igenom tullen med förbjudet gods hade haft uppsåt. Enda sättet att häva den presumtionen och undgå straffansvar var om den tilltalade själv kunde visa att force majeure förelegat.

---

<sup>28</sup> Ekelöf & Boman s. 119,122.

<sup>29</sup> Salabiaku mot Frankrike, dom 1988-10-07, Pham Hoang mot Frankrike, dom 1992-09-25

<sup>30</sup> Träskman (1998) s. 354. I artikeln hänvisas till Trechsel (1981) s. 317-320.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Salabiaku mot Frankrike, dom 1988-10-07.



Salabiaku stödde sig på artikel 6:1 och 6:2 i sitt överklagande till Europadomstolen. Han hävdade att fransk domstol gjort sig skyldig till brott mot både hans rätt till en rättvis rättegång och mot oskyldighetspresumtionen genom den starka presumptionen till fördel för tullmyndigheten. Grunden för den fällande domen var innehav av förbjudet gods och varken uppsåt eller oaktsamhet hade behövt bevisas.

Europadomstolen inledde sin dom med att slå fast att det är åklagarens uppgift att bevisa innehavet. Enligt fransk rätt fanns det en möjlighet för Salabiaku att exculpera sig genom att hävda att *force majeure* förelegat, det vill säga en händelse helt utanför hans kontroll. Han lyckades emellertid varken motbevisa innehavet eller visa att det berodde på *force majeure*.<sup>33</sup> I domen slogs fast att Europakonventionen inte principiellt förbjuder presumtioner men straffrättsliga presumtioner måste hållas inom vissa gränser. Konventionsstaterna har ett krav på sig att hålla olika slag av presumtioner inom rimliga gränser och att uppmärksamma betydelsen av det som står på spel samt att upprätthålla rätten till försvar.<sup>34</sup>

Europadomstolens slutsats i Salabiaku-fallet var att de angivna gränserna för lagstiftaren inte hade överskridits. De franska domstolarna hade varit försiktiga då de tillämpade presumptionsregeln. Det framgår av domarna att de franska domstolarna varit noggranna med att inte automatiskt tillämpa en skuldpresumtion. Den skuldpresumtion som användes följde av den bevisning som lagts fram. De franska domstolarna hade dessutom beaktat frågan om uppsåt trots att fransk lag inte krävde det och de hade därvid tagit hänsyn till faktorer som talade för att personen i fråga faktiskt hade handlat med uppsåt. Dessutom fanns det en möjlighet för den tilltalade att undgå ansvar genom att hävda *force majeure*.<sup>35</sup> Slutsatsen blev därför att den franska presumptionen rörande uppsåt i smuglingsmål inte hade tillämpats på ett sådant sätt att oskyldighetspresumtionen hade kränkts.

### 3.4.2 Fallet Pham Hoang<sup>36</sup>

Europadomstolens tolkning av artikel 6:2 i Salabiaku-fallet bekräftades senare i domen i det liknande fallet Pham Hoang. Pham Hoang befann sig i sin parkerade bil när två män närmade sig hans bil. Polisen grep dock männen innan de hunnit fram till bilen. De gripna männen bar på en stor mängd heroinbas och nästan rent heroin samt små vågar som bar spår av heroin. Pham Hoang åtalades för narkotikabrott enligt den franska strafflagen och för import av olaga gods enligt tullagen. Pham Hoang nekade till alla anklagelser men dömdes till höga böter enligt tullagen. Han frikändes emellertid från anklagelserna för narkotikabrott enligt strafflagen. Detta var möjligt eftersom fransk strafflag ställer högre krav på bevisningen än tullagen för fällande dom. I tullagen stadgas strikt ansvar för innehav av

---

<sup>33</sup> Salabiaku, domen § 26.

<sup>34</sup> Salabiaku, domen § 28.

<sup>35</sup> Salabiaku, domen § 30.

<sup>36</sup> Pham Hoang mot Frankrike, dom 1992-09-25.

kontraband. Då narkotika tagits i beslag ligger bevisbördan på innehavaren av narkotikan eller den som i samband med den olagliga importen haft intresse av att undandra sig tull. För att exculpera sig måste denne visa att force majeure föreligger.

I sitt överklagande till Europadomstolen hävdade Pham Hoang bland annat att han blivit dömd på grund av en lagfäst skuldpresumtion i strid med oskyldighetspresumtionen. Europadomstolen hade att ta ställning till om tillämpningen av lagen i det här fallet varit i överensstämmelse med rätten till en rättvis rättegång i allmänhet och oskyldighetspresumtionen i synnerhet. Domstolen ansåg att det funnits möjlighet för Pham Hoang att försvara sig och ansvarspresumtionen var följaktligen inte omöjlig att bryta. Pham Hoang hade kunnat anföra till sitt försvar att hans handlande var följden av ett oundvikligt misstag.<sup>37</sup> Någon sådan invändning gjordes emellertid inte. De franska domstolarna hade inte heller tillämpat skuldpresumtionen i tullagen när de konstaterade Pham Hoangs skuld. Mot bakgrund av detta fann Europadomstolen att de franska domstolarna inte hade tillämpat tullagen i strid mot artikel 6:2 i Europakonventionen. I detta fallet förelåg alltså inget brott mot oskyldighetspresumtionen.<sup>38</sup>

### 3.4.3 Analys

I Salabiaku-fallet diskuterade domstolen kring oskyldighetspresumtionen och bevisbördans placering. Domstolen konstaterade även att bevisbördans placering kan variera beroende på vilken typ av brott det rör sig om.<sup>39</sup> Mot bakgrund av den generella tolkning av artikel 6:2 som gjordes i Salabiaku-fallet är det klart att det inte är helt fritt för lagstiftaren att utforma villkoren för straff. Den nationella rätten måste ge den tilltalade en möjlighet att exculpera sig. Det här tolkningsresultatet fylls ut och preciseras av tidigare kommissionspraxis.<sup>40</sup> Kommissionen har i vissa fall accepterat fällande domar som grundats på en rättslig presumtion, det vill säga fall där bevisbördan blivit omkastad.<sup>41</sup> Ett exempel är ett fall mot Storbritannien där det inte ansågs föreligga någon kränkning av artikel 6:2 då en person blev dömd som hallick eftersom han levde ihop med en prostituerad. Mannen ansåg att hans rätt att betraktas som oskyldig hade kränkts då han, för att undgå en fällande dom, skulle tvingas bevisa att han inte livnärde sig på inkomster från kvinnas prostitution.<sup>42</sup>

I Salabiaku-fallet menade Europadomstolen att praxis modifierade lagens följder då den medförde att de franska domstolarnas handläggning gjorde

---

<sup>37</sup> Pham Hoang, domen § 34.

<sup>38</sup> Pham Hoang, domen § 36.

<sup>39</sup> Nowak s. 172.

<sup>40</sup> Tidigare svarade Europakommissionen och Europadomstolen för kontrollen enligt Europakonventionen. Kommissionens verksamhet avslutades den 1 november 1999. Idag svarar Europadomstolen för de uppgifter som tidigare var fördelade mellan kommissionen och domstolen.

<sup>41</sup> Aall s. 290.

<sup>42</sup> Se Coll. of Dec. 42 (1973).

lagens effekter skonsammare och att förfarandet därmed kom att stå i överensstämmelse med Europakonventionen. Europadomstolen kom till den slutsatsen eftersom domarna i målen mot Salabiaku och Pham Hoang verkar styrka att fall med omvänd bevisbörda är förenliga med oskyldighetspresumtionen så länge det finns en reell möjlighet för den tilltalade att bevisa sin oskuld. Vad som egentligen ligger i begreppet *reell möjlighet* är inte helt klart. Tillämpningsområdet för oskyldighetspresumtionen tyder emellertid på att beviskravet på den tilltalade för att bevisa sin oskuld inte bör vara lika högt som det som ankommer på åklagaren. Aall menar att om det inte finns anledning att tro att den tilltalade på ett enkelt sätt hade kunnat skaffa fram ytterligare bevis, så vore det mest förenligt med oskyldighetspresumtionens syfte att frikänna den tilltalade om han lyckas bevisa sin oskuld till 50 %.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Aall s. 290.

# 4 Skattetillägg

## 4.1 Införande av skattetillägg

Skattetilläggssystemet infördes den 1 januari 1972. Då var administrativa sanktioner på det området i stort sett en nyhet i Sverige. Innan ändringen blev följden ett sanktionerat straffrättsligt förfarande då en skattskyldig lämnat oriktig uppgift i en deklaration, underlåtit att deklarerera eller att lämna in deklarationen i rätt tid. För straffansvar fordrades att den skattskyldige handlat grovt oaktsamt eller med uppsåt. Vid uppsåt benämndes brottet falskdeklaration och vid oaktsamhetsbrott dömdes för vårdslös deklaration.<sup>44</sup>

Det fanns flera nackdelar med det tidigare systemet, bl.a. bristen på systematik, likformighet och effektivitet. Ytterligare en anledning att införa skattetillägg var att polis- och åklagarmyndigheter och domstolar belastades för mycket med att utreda och handlägga bagatellartad brottslighet och förseelser av ordningsmässig art. För att undvika detta ansågs det mer ändamålsenligt att skattemyndigheten som upptäckte brott och förseelser och undersökte misstänkta ärenden, även gavs rätt att besluta om någon form av sanktion.<sup>45</sup> Enligt Skattestrafflagsutredningen<sup>46</sup> skulle ett skatteadministrativt sanktionssystem öka det ekonomiska trycket på de skattskyldiga att iaktta skyldigheterna i skatte- och avgiftsförfattningarna. Även arbetsbördan skulle minska hos åklagarmyndigheter och domstolar eftersom vissa lindrigare skattebrott skulle kunna undantas från deras handläggning.

Systemet med att införa skattetillägg ansågs praktiskt, men det förekom vissa invändningar, bland annat om rätts säkerheten. Invändningarna gällde dels den grundläggande frågan om uppgiften borde anförtros åt skattemyndigheterna, dels om myndigheterna hade tillräckliga möjligheter och en lämplig organisation för att klara den. För att systemet med skattetillägg lätt skulle kunna användas utformades reglerna så, att om vissa objektivt konstaterbara fakta förelåg skulle skattetillägg påföras. Det krävdes inte några subjektiva rekvisit i form av uppsåt eller oaktsamhet.<sup>47</sup>

I två fall skulle det vara möjligt att inte påföra skattetillägg vid oriktig uppgift. Dels om avvikelserna var en rättelse av en tydlig felskrivning eller felräkning och dels om den skattskyldige frivilligt korrigerat den oriktiga uppgiften. I propositionen<sup>48</sup> underströks att eftersom systemet med skattetillägg byggde på schablonregler och att bestämmelserna skulle

---

<sup>44</sup> Nowak s. 358.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> SOU 1969:42.

<sup>47</sup> Nowak s. 359.

<sup>48</sup> Prop. 1971:10 s. 201.

tillämpas utan krav på uppsåt eller oaktsamhet, så skulle systemet kunna medföra obilliga resultat om inte skattemyndigheterna gavs möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Med anledning av det skulle skattetillägget kunna efterges om felet eller underlåtenheten med hänsyn till den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller den oriktiga uppgiftens beskaffenhet eller därmed jämförlig omständighet, kunde anses som ursäktlig eller om det belopp som kunde ha undanhållits genom felet eller underlåtenheten kunde anses som ringa.

## 4.2 Objektivt ansvar och skattetillägg

### 4.2.1 Inledning

För att ett objektivt ansvar skall anses föreligga krävs att möjligheterna för den skattskyldige att exculpera sig är begränsade. Enligt taxeringslagen är det tillräckligt att en oriktig uppgift har lämnats för att skattetillägg skall påföras. Det krävs alltså varken uppsåt eller oaktsamhet, utan om vissa objektivt konstaterbara fakta föreligger kan skattetillägg utgå.<sup>49</sup> Eftersom den svenska taxeringen huvudsakligen bygger på uppgifter från den enskilde, så innebär skattetillägget ett krav på noggrannhet för den skattskyldige vid lämnande av deklarationsuppgifter. Den skattskyldige måste ha ett visst begrepp om vilka uppgifter som är viktiga för bedömningen av ett yrkande så att han inte riskerar att lämna oriktiga uppgifter och därmed att skattetillägg påförs. Vanligtvis måste alltså den skattskyldige ha en viss kunskap om beskattningsreglerna.<sup>50</sup> Regelsystemet måste emellertid innehålla garantier som tillgodoser rättssäkerheten. Till följd av detta är det möjligt att i vissa situationer inte påföra den skattskyldige skattetillägg.

### 4.2.2 Situationer där skattetillägg inte skall tas ut

Av den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2003 följer att under vissa förhållanden skall skattetillägg inte tas ut.<sup>51</sup> Så är fallet i följande situationer:

- Om den skattskyldige rättat en uppenbar felräkning eller misskrivning,
- Vid rättelse av oriktig uppgift i fråga om inkomst av tjänst eller kapital, om rättelsen har gjorts eller hade kunnat göras med hjälp av kontrolluppgift,
- Om avvikelsen avser bedömning av ett yrkande och avvikelsen inte gäller uppgift i sak,
- Om den skattskyldige frivilligt har rättat en felaktig uppgift.

---

<sup>49</sup> Nowak s. 365.

<sup>50</sup> RÅ 2000 ref. 66 I.

<sup>51</sup> 5 kap. 8 § taxeringslagen.

- Om det skattebelopp som kunde ha undandragits genom felaktigheten eller underlåtenheten är obetydligt

### 4.2.3 Grunder för befrielse från skattetillegg

Med anledning av lagändringen i juli i år ansåg regeringen att det var fundamentalt att det administrativa sanktionssystemet, förutom att det stod i överensstämmelse med Europakonventionen, även framstod som rättvist och rimligt. Även om regeringen menade att systemet som det såg ut innan lagändringen i juli i år var förenligt med artikel 6 i Europakonventionen, ansåg den ändå att förutsättningarna för en nyanserad bedömning borde främjas eftersom det framkommit kritik mot att befrielsegrunderna tillämpats restriktivt och onyanserat.

Regeringens förslag var därför att innehållet i befrielsegrunderna skulle förändras för att bli tydligare. De skulle även kompletteras med ett par nya befrielsegrunder för att skapa en rättvisare och generösare tillämpning av reglerna samt en ökad förutsebarhet. För att öka möjligheterna att ta hänsyn till dels förutsättningarna i det enskilda fallet, dels oskäligheter avseende skattebeloppets storlek föreslog regeringen att den skattskyldige, till skillnad från innan, skulle kunna få delvis befrielse.<sup>52</sup>

Befrielse från särskild avgift skall ske, helt eller delvis, om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle anses oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.<sup>53</sup> Vid bedömningen av ursäktlighetskriteriet skall för det första hänsyn tas till om felaktigheten eller underlåtenheten kan antas ha haft samband med den skattskyldiges ålder, hälsa eller liknande förhållanden att den framstår som ursäktlig.<sup>54</sup> För det andra skall hänsyn tas till om den skattskyldige kan ha felbedömt skattereglerna eller de faktiska förhållanden som haft samband med uppgiften på ett sådant sätt att det framstår som ursäktligt. Regeln får ett tydligt subjektivt inslag eftersom det är den enskilde skattskyldiges bedömning som skall anses vara ursäktlig. I den bedömningen utgår man från vad som kan förväntas av skattskyldiga i allmänhet. Särskild hänsyn kan även tas till om den skattskyldige haft att bedöma en objektivt sett svår skatterättslig fråga. Sådana fall bör leda till att befrielse ges. För det tredje skall det beaktas om felaktigheten beror på missvisande eller vilseledande kontrolluppgifter.<sup>55</sup>

Vad gäller frågan om uttag av den särskilda avgiften annars skall betraktas som oskälig skall för det första beaktas om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten. För det andra skall frågan om skälig tid iakttagits i processen ha betydelse för uttaget av den särskilda avgiften. I artikel 6 stadgas att den tilltalade skall vara försäkrad rättegång

---

<sup>52</sup> Prop. 2002/03:106 s. 142.

<sup>53</sup> 5 kap. 14 § taxeringslagen.

<sup>54</sup> Prop. 2002/03:106 s. 144.

<sup>55</sup> Ibid.

inom skäligen tid. Det finns dock ingen exakt definition av vad som menas med skäligen tid, varken i artikel 6 eller i Europadomstolens praxis. Ledning för bedömningen finns i fallen Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige.<sup>56</sup> Av de fallen framgår att den tid som avses i artikel 6 räknas från det att en formell anklagelse riktas mot den enskilde eller från det att myndigheternas agerande har väsentliga verkningar för den enskilde. Angående skattetillägg kan detta inträffa till exempel då den skattskyldige får ta del av skattemyndighetens revisionspromemoria med förslag att ta ut skattetillägg eller då en skattskyldig får ta del av skattemyndighetens övervägande att ta ut skattetillägg. Enligt praxis från Europadomstolen så infaller sluttidpunkten då saken slutligen avgjorts av högsta instans, eller närmare bestämt när den slutgiltiga domen eller beslutet är tillgängligt för den anklagade.<sup>57</sup>

Reglerna om eftergift medför alltså att tillägget inte skall tas ut trots att det finns förutsättningar för påförande av skattetillägg.<sup>58</sup>

#### 4.2.4 Föreligger objektivt ansvar vid påförande av skattetillägg?

För att ett objektivt ansvar skall anses vara för handen måste möjligheterna för den skattskyldige att exculpera sig vara begränsade.<sup>59</sup>

Praxis från Regeringsrätten visar att skattetillägg ofta fastställs utan någon närmare motivering. Det skulle kunna innebära att skattetillägg ibland utgår i stort sett ovillkorligen då en uppgift befunnits oriktig och att presumtionen att oriktigheten också är orsäktlig alltså appliceras med automatik. I vissa fall påförs skattetillägg även vid avvikelser från en deklaration genom skönstaxering. I de fallen har den skattskyldige lämnat en deklaration men den kan inte läggas till grund för taxeringen på grund av till exempel materiella eller formella brister i deklarationen. I sådana fall behandlas den skattskyldige på samma sätt som om deklarationen hade innehållit oriktiga uppgifter. Mot bakgrund av detta kan sägas att det föreligger en rättslig presumtion för att debitera skattetillägg i de allra flesta fall. Presumtionen innebär att när det är klart att den skattskyldige lämnat en oriktig uppgift, så är utgångspunkten att detta har skett under omständigheter som gör gärningen orsäktlig och att påförande av skattetillägg följaktligen inte skulle vara uppenbart oskäligt.<sup>60</sup>

Enligt Europadomstolen är det tillåtet med rättsliga presumtioner, men de måste hållas inom rimliga gränser samt ge möjlighet till domstolen att göra en viss prövning av presumtionens hållbarhet. Detta innebär alltså att det

---

<sup>56</sup> Janosevic mot Sverige, dom 2002-07-23, Västberga taxi aktiebolag och Vulic mot Sverige, dom 2002-07-23.

<sup>57</sup> Prop. 2002/03:106 s. 145.

<sup>58</sup> Rydberg, SN 1996 s. 697.

<sup>59</sup> Nowak s. 365.

<sup>60</sup> Nowak s. 366.

skall finnas möjlighet för den anklagade att exculpera sig. Om konventionsstaterna i sin nationella lagstiftning kunde använda sig av presumtioner vilka innebar att domstolarnas rätt till prövning av dem slopades, skulle detta medföra att innehållet i oskyldighetspresumtionen kunde urholkas.<sup>61</sup> Europadomstolens praxis kan tolkas så att användandet av presumtioner strider mot artikel 6:2 om presumtionen berövar domstolen faktisk prövningsrätt i fråga om det som läggs den tilltalade till last.<sup>62</sup> Det enda Europadomstolen klart och tydligt uttrycker om strikt ansvar är att det ”i princip är tillåtet”.<sup>63</sup>

Regeringsrätten diskuterade kring frågan om Europadomstolens slutsatser i Salabiaku-fallet som handlade om rättsliga presumtioner kan appliceras på det svenska skattetilläggsystemet som endast innehåller objektiva rekvisit? Skattetilläggets konstruktion med objektiva grunder, men med möjlighet att få eftergift liknar en rättslig presumtion. Med anledning av detta har Regeringsrätten uttalat följande:<sup>64</sup>

”Det får hållas för troligt att domstolen när det gäller tillåtligheten från konventionssynpunkt av ett strikt straffrättsligt ansvar för en handling kommer att uppställa i huvudsak samma krav som den uppställde i Salabiaku-målet för att godta ansvar som grundas på presumtioner”.

Med anledning av detta fortsatte domstolen med att påpeka att det var viktigt att skattetillägg inte påförs med automatik.

Trots att befrielsegrunderna skall betraktas ex officio så ankommer det i de flesta fall på den skattskyldige att föra bevisning om att en sådan grund är för handen.<sup>65</sup> Om det inte framgår av den bevisning som lagts fram huruvida någon befrielsegrund föreligger, är det upp till den anklagade att bevisa att sådan grund är för handen om han vill slippa undan skattetillägg.<sup>66</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att det föreligger en rättslig presumtion för att påföra skattetillägg i de flesta situationer då en oriktig uppgift har lämnats. Det presumeras att detta har skett under omständigheter som medför att gärningen inte är ursäktlig och att skattetillägget därför inte är uppenbart oskäligt. Presumtionen kan brytas, men det är i stort sett upp till den skattskyldige och om han inte lyckas påförs skattetillägg. Det finns alltså en viss möjlighet för den anklagade att motbevisa presumtionen, men den är mycket begränsad. Nowak menar att detta talar för att ett objektiva ansvar föreligger vid påförande av skattetillägg.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Asp, SN 1999 s. 705.

<sup>62</sup> SOU 2001:25 s. 183.

<sup>63</sup> Asp, SN 1999 s. 705.

<sup>64</sup> RÅ 2000 ref. 66 I.

<sup>65</sup> SOU 2001:25 s. 183.

<sup>66</sup> Nowak s. 366.

<sup>67</sup> Nowak s. 366.



# 5 Skattetilläggen och Europakonventionen

## 5.1 Skattetillägg – straff eller avgift?

En mycket viktig fråga att ta ställning till vid tillämpningen av skattetillägg är gränsdragningen mellan straffrättsliga och administrativa förfaranden och straff respektive sanktioner.<sup>68</sup> Gränsdragningen mellan förfarandena är avgörande för oskyldighetspresumtionens tillämpning eftersom den endast kan tillämpas vid anklagelse för brott. Vid ett administrativt förfarande finns en större frihet vid debitering av sanktioner än vid påförandet av straff som alltid innebär att en konventionsenlig rättegång måste hållas.

## 5.2 Omfattas skattetilläggen av artikel 6 i Europakonventionen?

Begreppet ”anklagelse för brott” har getts en autonom och självständig tolkning. Det innebär att benämningen på ett visst förfarande i en stats nationella lagstiftning inte anses ha någon avgörande betydelse. En stat kan alltså inte genom att avkriminalisera en viss gärning utesluta tillämpningen av artikel 6.<sup>69</sup>

### 5.2.1 Europadomstolens bedömningskriterier

Vid prövningen av vad som är anklagelse för brott utgår Europadomstolen huvudsakligen från tre alternativa kriterier. Dessa slogs fast för första gången i fallet Engel med flera mot Nederländerna<sup>70</sup>

- Klassificeringen i den nationella rätten

Av Europadomstolens praxis och kommentarerna i litteraturen kan utläsas att benämningen i den nationella rätten av det förfarande som skall bedömas utgör utgångspunkten för bedömningen. Begreppet brott är visserligen autonomt och den nationella klassificeringen har endast begränsad betydelse. Följaktligen är domstolen inte bunden av klassificeringen vid sin prövning av om anklagelse för brott föreligger eller inte.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Nowak s. 357.

<sup>69</sup> Leidhammar, SvSKT 1998 nr. 9 s. 835.

<sup>70</sup> Engel m. fl. mot Nederländerna, dom 1976-06-08.

<sup>71</sup> SOU 2001:25 s. 134.

- Överträdelsens natur och art

Överträdelsens natur och art har större betydelse för bedömningen av ett visst förfarande än klassificeringen i nationell rätt. Praxis från Europadomstolen visar att åtminstone två faktorer är av betydelse vid gränsdragningen mellan prövning av anklagelse för brott och förfaranden som leder till disciplinära påföljder eller utgör ordningsförseelser eller administrativa förseelser. Den första faktorn är huruvida bestämmelsen är generell och omfattar alla medborgare eller om den vänder sig till en särskild grupp. Den andra faktorn är bestämmelsens syfte. Om syftet är att avskräcka och bestraffa och inte att kompensera för skada så är gärningen straffrättslig. Vad gäller gärningens svårhetsgrad innebär inte det faktum att gärningen framstår som bagatellartad att den faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6.<sup>72</sup>

- Påföljdens natur och stränghet

Det kriterium som ofta är avgörande vid bedömningen är påföljdens natur och stränghet. Utgångspunkten för Europadomstolens bedömning är den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte den påföljd som faktiskt utdömts eller den sanktion som ålagts. Med påföljdens natur förstås vad den består i, till exempel om den går ut på frihetsberövande eller om den innebär en ekonomisk eller annan sanktion. Om påföljden är frihetsberövande så anser domstolen vanligtvis att sanktionen är så allvarlig att gärningen är av straffrättslig karaktär. Vid ekonomiska påföljder som exempelvis böter, har det i flera fall varit möjligt att omvandla dessa till fängelsestraff och då framstår det som naturligt att artikel 6 är tillämplig även om bötesbeloppen i vissa fall varit låga. Det är dock inte alltid avgörande huruvida böterna kan omvandlas till fängelsestraff eller inte. Även i fall där relativt låga bötesbelopp dömts ut har domstolen ansett att gärningarna har varit av kriminell natur.<sup>73</sup>

Det torde inte vara möjligt att ur praxis konstatera exakt var gränsen går för att en påföljd redan med hänsyn till sin stränghet skall vara av straffrättslig natur. Det är inte heller nödvändigt eftersom de andra och tredje kriterierna vanligtvis betraktats som alternativa. Följaktligen räcker det att ett kriterium är uppfyllt och domstolen kan alltså redan på andra grunder anse att en bagatellartad överträdelse är av en sådan natur att den innehåller en brottslig anklagelse.<sup>74</sup>

### 5.2.2 Slutsats

I början av 1990-talet tillsattes en utredning, Skattekontrollutredningen, vars huvuduppgift var att undersöka huruvida skattetillägsförfarandet omfattas

<sup>72</sup> SOU 2001:25 s. 135.

<sup>73</sup> Kadubec mot Slovakien dom 1998-09-02, Lauko mot Slovakien dom 1998-09-02.

<sup>74</sup> SOU 2001:25 s. 136.

av artikel 6 i Europakonventionen.<sup>75</sup> Majoriteten av ledamöterna i utredningen fäste särskild vikt vid följande:

- Skattetilläggen utgör formellt sett inte straff enligt svensk rätt,
- Skattetilläggen läggs på utan krav på uppsåt eller oaktsamhet, samt
- Skattetilläggen kan inte omvandlas till fängelsestraff.

Ytterligare argument mot att skattetillägget omfattas av artikel 6 var att det kan debiteras även om den skattskyldige åtalas för skattebrott samt att det inte tas ut i relation till den skattskyldiges försumlighet. Utredningen gjorde en samlad bedömning av praxis som förelåg vid den tiden samt annat tillgängligt material och kom till slutsatsen att det svenska skattetilläggsförfarandet inte kunde klassificeras som en straffrättslig påföljd i Europakonventionens mening.<sup>76</sup>

Regeringsrätten meddelade emellertid dom i fem fall avseende skattetillägg<sup>77</sup> under perioden den 15 december 2000 till den 23 januari 2001, där den tar ställning för att skattetilläggen omfattas av artikel 6.<sup>78</sup> Den mest utförliga domen är den i Volvo-fallet.<sup>79</sup> Regeringsrätten redogör i det fallet för Europadomstolens mening att de tre bedömningskriterierna i Engel-fallet är alternativa, men påpekar att den i senare avgöranden anfört att detta inte utesluter en kumulativ metod när en analys av de tre kriterierna var för sig inte leder fram till ett klart resultat.<sup>80</sup> Regeringsrätten anför vidare att eftersom det varken krävs uppsåt eller oaktsamhet hos den skattskyldige för att påföra skattetillägg och det inte heller kan omvandlas till fängelse så har skattetillägg inte ansetts som ett straff i det svenska rättssystemet utan snarare som en administrativ skattesanktion. Med anledning av endast dessa kriterier förelåg inte tillräcklig grund för att betrakta skattetillägg som en straffrättslig sanktion i konventionens mening.

Angående de två övriga kriterier som Europadomstolen använder i sammanhanget bör man ta hänsyn till följande. De svenska reglerna om skattetillägg är generella och omfattar alla skattebetalare. Syftet är att genom kännbara ekonomiska sanktioner öka trycket på de skattskyldiga att följa de regler som finns i skatte- och avgiftsförfattningar. Det nuvarande systemet med skattetillägg är dessutom ett substitut för ett tidigare rent straffrättsligt förfarande. Skattetillägget kan även uppgå till mycket höga belopp utan någon övre begränsning eftersom det påförs i proportion till den skattelättnad som den oriktiga uppgiften skulle ha medfört.

---

<sup>75</sup> Resultatet presenterades i SOU1996:116.

<sup>76</sup> SOU 2001:25 s. 140-141.

<sup>77</sup> Mål nr. 1900-1998 (Volvo), mål nr. 2922-1999 (Din Bil), mål nr. 5772-1998 (Fair Tre Fastighets KB), mål nr. 433-1999 (Kärnä), mål nr. 3394-1999 (Lengdén)

<sup>78</sup> Moëll och Persson Österman, SN 2001 s. 262.

<sup>79</sup> RÅ 2000 ref. 66 I. (mål nr. 1900-1998)

<sup>80</sup> Detta anses följa av domen i målet Kadubec. Dom 1998-09-02.

Vid en samlad bedömning fann Regeringsrätten att det svenska skattetillägget får anses omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Regeringsrätten berörde även det faktum att det är en administrativ myndighet som tar befattning med en fråga som omfattas av artikel 6. Domstolen konstaterade att enligt praxis från Europadomstolen finns det inte något principiellt hinder mot att låta skattetillägg i första instans påföras av administrativ myndighet.<sup>81</sup> Detta gäller under förutsättning att den enskilde i efterhand har möjlighet att få saken prövad av en domstol som fullt ut kan tillgodose de rättssäkerhetsgarantier som uppställs i artikeln. Regeringsrätten kom till slutsatsen att det kravet var uppfyllt i svensk rätt och att det därför inte förelåg något hinder enligt artikel 6 mot att skattemyndigheten fattade beslut i första instans.

## 5.3 Skattetilläggen och oskyldighetspresumtionen

### 5.3.1 Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi och Vulic mot Sverige

I juli 2002 meddelade Europadomstolen dom i två mål angående det svenska skattetilläggets förenlighet med artikel 6 i Europakonventionen: *Janosevic mot Sverige* och *Västberga Taxi och Vulic mot Sverige*.<sup>82</sup> I det här avsnittet kommer det att fokuseras på domstolens resonemang kring oskyldighetspresumtionen.

Omständigheterna i de båda målen var i stort sett desamma. Janosevic drev en taxirörelse och Vulic var delägare och direktör i Västberga Taxi AB. Janosevic, taxibolaget och Vulic hade upptaxerats och hade genom olika beslut av skattemyndighet under det andra halvåret 1995 påförts bland annat skattetillägg. De skattskyldiga överklagade skattemyndighetens beslut och begärde anstånd med betalningen av skatterna och avgifterna. Anstånd vägrades eftersom de skattskyldiga inte kunde ställa den säkerhet som begärdes. Besluten att vägra anstånd överklagades men varken länsrätten eller kammarrätten ändrade besluten. Regeringsrätten gav inte prövningstillstånd i anståndsfrågan.

Innan frågan om anstånd var slutligt avgjord försattes Janosevic och Västberga Taxi i konkurs, Janosevic i juni 1996 och bolaget i februari 1997. Då Europadomstolens dom meddelades hade kammarrätten ännu inte avgjort Janosevics överklagande av taxerings- och avgiftsbesluten. I juni 1997 beslutade skattemyndigheten att inte heller ändra sina beslut om upptaxering och skattetillägg avseende Västberga Taxi och Vulic. Bolagets

---

<sup>81</sup> Regeringsrätten hänvisade till avgörandet i fallet *Bendenoun* som rörde franska skattetillägg. Dom 1994-02-24.

<sup>82</sup> *Janosevic mot Sverige* dom 2002-07-23, *Västberga taxi aktiebolag och Vulic mot Sverige* dom 2002-07-23.

överklagande avvisades av länsrätten i juli 2000 på grund av att bolaget var i konkurs och därför saknade rättskapacitet. Regeringsrätten meddelade bolaget prövningstillstånd och fann att bolaget borde ha tillerkänts talerätt och återförvisade målet till länsrätten.<sup>83</sup> Vulics överklagande avlogs av både länsrätten och kammarrätten. Genom Regeringsrättens beslut att vägra prövningstillstånd i målet vann kammarrättens dom laga kraft.

### 5.3.2 Analys

Frågan huruvida man fäst tillräckligt avseende vid oskyldighetspresumtionen för att uppfylla konventionens krav uppkom dels med tanke på om det lagts en orimlig bevisbörla på de skattskyldiga för att kunna undgå skattetillägg, dels på grund av att skattemyndighetens beslut om skattetillägg hade verkställts innan domstol avgjort om besluten var riktiga. Enligt de klagande hade detta medfört att domstolen fått en förutfattad mening vid själva sakavgörandet. Angående bevisbörlan menade Europadomstolen att det är i överensstämmelse med Europakonventionen att i princip och under vissa förutsättningar straffbelägga ett objektivet faktum som sådant. Det finns inget krav på varken uppsåt eller oaktsamhet. Europadomstolen hänvisade till sitt uttalande i Salabiaku-fallet att den här typen av brott förekommer i konventionsstaternas lagstiftning. En förutsättning är emellertid att det är möjligt att efterge skattetillägget om det framkommer att det till exempel bygger på felaktig information eller om underlåtenheten att deklarerera verkar bero på en ursäktlig omständighet eller när påförandet av skattetillägg visat sig vara uppenbart oskäligt.<sup>84</sup>

Europadomstolen konstaterade att det är upp till skattemyndigheten och till domstolarna att ex officio undersöka om det finns grund för eftergift av skattetillägget. Den skyldigheten gäller dock endast de fall då fakta i målet ger skäl för det. I praktiken innebär det att bevisbörlan för att efterge skattetillägg ligger på den skattskyldige.<sup>85</sup> Det svenska skattetilläggssystemet medför att utgångspunkten är att den skattskyldige presumeras ursäktligt ha lämnat en felaktig uppgift och att det inte är uppenbart oskäligt att påföra denne skattetillägg. För att undgå skattetillägg måste den skattskyldige motbevisa presumtionen.<sup>86</sup> Europadomstolen hänvisade till Salabiaku-fallet och slog fast att den här typen av presumtion kan stämma överens med oskyldighetspresumtionen under förutsättning att den är proportionerlig med hänsyn till de intressen som står på spel.<sup>87</sup> Europadomstolen konstaterade vidare att presumtionen visserligen var svår att motbevisa men att svensk lag gav vissa möjligheter att undgå skattetillägg.<sup>88</sup> Europadomstolens bedömning var att presumptionsregeln i svensk rätt höll sig inom rimliga gränser. Eftersom det svenska systemet

---

<sup>83</sup> Regeringsrättens beslut den 25 november 2002 mål nr. 6715-6722-2001.

<sup>84</sup> Janosevic, domen § 100, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 112.

<sup>85</sup> Janosevic, domen § 100, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 112.

<sup>86</sup> Prop. 2002/03:106 s. 86.

<sup>87</sup> Janosevic, domen § 101, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 113.

<sup>88</sup> Janosevic, domen § 102, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 114.

innehåller flera subjektiva befrielsegrunder så menade domstolen att den svenska presumtionsregeln uppfyllde kraven i artikel 6:2. Europadomstolen underströk att det är viktigt för systemets förenlighet med oskyldighetspresumtionen att det i varje individuellt fall görs en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar att undanröja eller efterge skattetillägget.<sup>89</sup>

Europadomstolen fastslog även att det skulle kunna få negativa konsekvenser för den skattskyldige om skattetillägget drevs in på ett tidigt stadium i processen, eftersom det skulle kunna påverka hans försvar i det efterföljande domstolsförfarandet. Därför var det en skyldighet för staten att följa de regler som gäller vid brottmålsförfaranden och se till att verkställandet av skattetillägg hölls inom rimliga gränser för att få en rättvis balans mellan olika intressen. Detta ansågs särskilt viktigt i Sveriges fall, då beslutet fattats av en administrativ myndighet, innan en rättslig prövning hade gjorts. Beträffande den hastiga indrivningen av skattetillägget och huruvida det kunde anses förenligt med Europakonventionen gjorde Europadomstolen en intresseavvägning. Domstolen uttalade att statens intresse av att upprätthålla ett effektivt skattesystem inte var det viktigaste. Skattetillägget kan uppgå till stora summor, men det är inte tänkt som en självständig inkomstkälla. Det bakomliggande syftet med skattetillägget var att fungera som påtryckningsmedel för att skärpa efterlevnaden av skattereglerna. Domstolen menade att även om det finansiella intresset kunde rättfärdiga att staterna tillämpade standardiserade regler och till och med rättsliga presumtioner vid skatteuttag, så kunde det inte i sig rättfärdiga det omedelbara indrivandet av skattetillägg.

En annan faktor som domstolen tog med i beräkningen var att det svenska systemet innebar att vid ett framgångsrikt överklagande så betalades beloppet tillbaka med ränta till den skattskyldige. Detta kunde dock inte kompensera den skattskyldige fullt ut. Därför menade Europadomstolen att ett system som tillåter att stora summor drivs in utan föregående domstolsprövning kunde kritiseras. Europadomstolen applicerade det här resonemanget på fallen ifråga och konstaterade att de åtgärder som vidtagits för verkställighet inte medfört att något belopp erhållits från Janosevic och Västberga Taxi och från Vulic hade endast ett mindre belopp utmätts. Domstolen konstaterade vidare att eftersom Janosevic och taxibolaget saknade tillgångar så skulle de ha försatts i konkurs enbart på grund av skatteskulden. Mot bakgrund av detta menade Europadomstolen att de svenska reglerna som säkrade återbetalning av skatt utgjorde ett tillräckligt skydd för den klagande. Därmed fann domstolen att det inte förelåg något brott mot oskyldighetspresumtionen.<sup>90</sup>

Det är inte själva brottets konstruktion som skall bedömas i Europadomstolen utan huruvida tillämpningen av brottet innefattar delar som på ett rimligt sätt tar hänsyn till kraven på en skuldprövning. Det

---

<sup>89</sup> Janosevic, domen § 104, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 116.

<sup>90</sup> Janosevic, domen § 105-109, Västberga taxi aktiebolag och Vulic, domen § 117-121.

svenska skattetillägget som ”brott” betraktat är inte i sig oförenligt med konventionen. Vad som däremot skulle kunna anses vara oförenligt med konventionen är att det saknas tillgång till den typen av skuldprövning som Europadomstolen gav exempel på i Salabiaku-fallet.<sup>91</sup>

Efter domarna i juli 2002 så har Skattebetalarnas förening lämnat sina synpunkter på den nya lagstiftningen om skattetillägg till Ministerkommittén i Strasbourg.<sup>92</sup> Skattebetalarnas förening är missnöjd med den lagändring som kom 2003. De anser att den inte tar tillräcklig hänsyn till Europadomstolens konstaterande att skattetillägget är att betrakta som ett straff. Skattebetalarna ifrågasätter bland annat i sin skrivelse om det kan anses rimligt att, då skattetillägget räknas som straff, skattehandläggaren i praktiken fungerar som skattebrottsdomare. Andra skattebrott prövas av en opartisk och oberoende domstol. Den vill även införa krav på uppsåt och oaktsamhet i reglerna om skattetillägg samt införa strängare beviskrav vid påförandet av skattetillägg, eftersom straffrätten ställer krav på att den tilltalades skuld eller oaktsamhet skall bevisas ”bortom rimligt tvivel”. Ärendet har skickats till regeringen för yttrande. Ministerkommittén skall behandla ärendet på sitt möte i december 2003.<sup>93</sup>

## 5.4 Skattetilläggen och förbudet mot dubbelbestraffning

### 5.4.1 Allmänt

En fråga som uppkommer om man anser att skattetillägg är anklagelse för brott är hur Europakonventionen ser på situationen att den skattskyldige både kan påföras skattetillägg och dömas för skattebrott i allmän domstol för samma gärning.<sup>94</sup> I svensk rätt finns ett förbud mot dubbelbestraffning i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelsen stadgar att sedan tiden för talan mot en dom gått ut, får en fråga om en tilltalads ansvar för en gärning som prövats genom domen, inte tas upp till ny prövning. Den tidigare domen utgör rättegångshinder och skall betraktas ex officio av domstolen. Den här principen finns även i artikel 14 punkt 7 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

I Europakonventionen finns inte någon tydlig bestämmelse som reglerar att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott skall vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak, det vill säga principen ”ne bis in idem”. Det finns emellertid ett utvidgat rättighetsskydd i sjunde tilläggsprotokollet artikel 4, vilket innebär ett principiellt förbud mot nytt åtal efter slutlig brottmålsdom i samma stat.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Wennergren, TfSvDf nr. 2 2000.

<sup>92</sup> Ministerkommittén övervakar att Europadomstolens domar verkställs i medlemsländerna.

<sup>93</sup> Fast, Sunt Förnuft nr. 8 2003 s. 40-41.

<sup>94</sup> SOU 2001:25 s. 191.

<sup>95</sup> SOU 2001:25 s. 192.

## Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet

1. *Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har 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.*

Det har diskuterats om rätten till en rättvis rättegång i Europakonventionens artikel 6 kan anses innefatta ett krav på skydd mot lagföring och dom två gånger i samma sak. Den förhärskande uppfattningen torde numera vara att så inte är fallet, även om det i ett enskilt fall kan föreligga särskilda omständigheter som kan ge anledning till en särskild bedömning.

### 5.4.2 Avgöranden i Europadomstolen

Avgörandena från Europadomstolen i fallen Gradinger mot Österrike<sup>96</sup> och Oliviera mot Schweiz<sup>97</sup> belyser förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.

I fallet Gradinger mot Österrike hade Gradinger åtalats för att han vållat annans död under bilkörning. En försvarande omständighet som åberopades var att han kört bilen alkoholpåverkad. Gradinger dömdes till ansvar för vållande till annans död enligt en bestämmelse i strafflagen. Domstolen menade emellertid att påståendet om alkoholpåverkan inte var styrkt. Trots detta ålades Gradinger böter enligt vägtrafiklagen av förvaltningsmyndighet för att han varit alkoholpåverkad under körningen.

I Europadomstolen hävdade Gradinger att det administrativa beslutet att ålägga honom böter innebar ett brott mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Österrike invände att det administrativa förfarandet inte utgjorde ett brottmålsförfarande enligt österrikisk rätt. Europadomstolen konstaterade att det administrativa förfarandet omfattades av artikel 6.<sup>98</sup> Domstolen menade, trots att de aktuella reglerna skilde sig åt med avseende på deras art och ändamål, att det var ett brott mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Gradinger mot Österrike dom 1995-10-23.

<sup>97</sup> Oliviera mot Schweiz dom 1998-07-30.

<sup>98</sup> Gradinger, domen § 36.

<sup>99</sup> Gradinger, domen § 55.



Betydelsen av begreppet ”criminal proceedings”<sup>100</sup> i artikel 4 sjunde tilläggsprotokollet har behandlats i litteraturen och med varierande grad av säkerhet har det konstaterats att begreppet har samma betydelse där som det har i artikel 6 i konventionen. Vad gäller frågan huruvida det var samma brott som Gradinger straffades för två gånger framkommer det i litteraturen<sup>101</sup> att de aktuella regleringarna i strafflagen och vägtrafiklagen var olika med avseende på art och ändamål och att Europadomstolen trots detta ansåg att artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet var tillämplig och att artikeln överträtts. Avgörande för Europadomstolens bedömning i det fallet torde vara att både brottmålsdomstolens beslut och de administrativa myndigheternas beslut grundade sig på samma handlande.<sup>102</sup>

I fallet *Oliviera* ålades *Oliviera* böter av polismyndigheten enligt en bestämmelse i vägtrafiklagen för att hon inte haft kontroll över sin bil, eftersom hon inte anpassat hastigheten till vägförhållandena. Vägen hade varit istäckt och *Olivieras* bil hade girat över på andra sidan vägen, först träffat en bil och sedan kolliderat med en annan bil. Åklagarmyndigheten utfärdade senare ett strafföreläggande som omfattade böter för att *Oliviera* av oaktsamhet vållat en person fysisk skada när hennes bil kolliderade med den andra bilen.

*Oliviera* menade att det innebar ett brott mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet att hon lagförts två gånger för samma händelse. Europadomstolen menade att fallet var ett typiskt exempel på ett handlande som utgör grund för olika brott och där det större straffet brukar innefatta det mindre. Domstolen konstaterade att ett och samma handlande, eller en och samma gärning, kan innefatta flera brott. Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet avser endast den situationen att någon lagförs två gånger för samma brott men innebär inte ett förbud mot att någon vid olika tillfällen ställs inför rätta inför skilda domstolar med anledning av en gärning som innefattar två olika brott.<sup>103</sup>

Domstolens ställningstagande i *Oliviera*-fallet bestämde utgången i domstolens beslut i målet *Ponsetti och Chesnel mot Frankrike*.<sup>104</sup> Frågan gällde huruvida den administrativa sanktionen (skattetillägg) och den straffrättsliga sanktionen (dom avseende skattebedrägeri) utgjorde straff för samma brott. *Ponsetti och Chesnel* hade under vissa år underlåtit att lämna in självdeklarationer respektive momsdeklarationer. Skattemyndigheten gjorde revision, vilket bland annat resulterade i att man påförde dem skattetillägg för underlåtenheten att lämna in självdeklarationer. Därefter dömdes de båda två i domstol för skattebedrägeri, det vill säga för att de uppsåtligt låtit bli att lämna in självdeklarationerna inom föreskriven tid och på så sätt undanhållit skatt från staten. I Europadomstolen hävdade

---

<sup>100</sup> Den svenska översättningen av ”criminal proceedings” är ”straffrättsliga förfaranden”.

<sup>101</sup> Van Dijk/Van Hoof s. 691.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> *Oliviera*, domen § 26.

<sup>104</sup> *Ponsetti och Chesnel mot Frankrike* beslut 1999-09-14.

Ponsetti och Chesnel att de, genom att de hade påförts skattetillägg och även dömts för skattebedrägeri, hade straffats två gånger för samma gärning.

Europadomstolen konstaterade att det för att ansvar för skattebedrägeri skulle komma i fråga krävdes att underlåtenheten att deklarerera var avsiktlig medan det för påförande av skattetillägg var tillräckligt att deklaration inte lämnades in. Domstolen kom till slutsatsen att det därför inte var fråga om samma brott och därför var inte artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet tillämplig. Domstolen ansåg att klagomålen var ogrundade och meddelade inte prövningstillstånd.

### 5.4.3 Avgöranden i svensk rätt

Frågan huruvida ett beslut om skattetillägg kan tillerkännas rättskraftsverkan i förhållande till senare åtal har tagits upp av Högsta domstolen.<sup>105</sup> Högsta domstolen konstaterade att det är en grundregel inom straffprocessrätten att en person inte får lagföras eller straffas för samma gärning mer än en gång. Högsta domstolen fastslog emellertid också att det inte fanns något hinder mot att samma gärning som prövats i ett brottmål läggs till grund för en talan om en annan rättsföljd. Enligt nationell svensk lagstiftning anses skattetillägg inte som en straffrättslig påföljd och därför anses inte ett beslut om skattetillägg som något hinder mot ett senare åtal för skattebrott, även om åtalet skulle anses avse samma gärning som föranlett beslutet om skattetillägg.

Högsta domstolen ansåg att Europakonventionen formellt inte utgjorde något hinder mot parallella förfaranden trots att övervägande skäl ansågs tala för att artikel 6 är tillämplig på det svenska systemet med skattetillägg. Högsta domstolen ansåg inte att det följde av Europakonventionen att ett beslut om skattetillägg har rättskraft i förhållande till ett efterföljande brottmålsförfarande. Enligt Högsta domstolens tolkning av konventionen så avser rättskraften brott och inte gärning. Till följd av det fanns det inte något hinder mot ett nytt åtal för samma gärning om det nya åtalet avsåg ett annat brott än det som prövats i den tidigare processen.<sup>106</sup> Eftersom uttag av skattetillägg inte kräver uppsåt eller oaktsamhet medan det krävs uppsåt för att dömas för skattebrott så innebär det inte något hinder från konventionen att döma till påföljd för skattebedrägeri trots att skattetillägg redan påförts.

Högsta domstolens synsätt bekräftades genom en dom av Regeringsrätten 2002.<sup>107</sup> Fallet gällde en skattskyldig som, sedan länsrätten påfört honom skattetillägg, dömts för skattebedrägeri avseende samma oriktiga uppgift som föranlett tillägget. Regeringsrätten menade inte att det stod i strid med förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen att låta skattetillägget stå fast då det i konventionens mening inte varit fråga om

---

<sup>105</sup> NJA 2000 s. 622.

<sup>106</sup> Nowak s. 377.

<sup>107</sup> RÅ 2002 ref. 79.

samma brott. Regeringsrätten fastslog att de faktiska omständigheter i fallet som medfört att både skattetillägg påförts och att sedan påföljd för skattebedrägeri dömts ut var desamma, nämligen att den skattskyldige underlåtit att ta upp vissa inkomster i sin självdeklaration. Regeringsrättens slog emellertid fast att skattetillägg påförs utan hänsyn till uppsåt eller oaktsamhet. För att däremot kunna döma någon för skattebedrägeri krävs, vid en jämförelse med grunderna för uttag av skattetillägg, att ett ytterligare viktigt rekvisit är uppfyllt, nämligen uppsåt. Enligt Regeringsrättens synsätt var det fråga om olika brott. Mot bakgrund av detta kom Regeringsrätten fram till slutsatsen att det faktum att den skattskyldige genom lagakraftvunnen dom dömts till ansvar för skattebedrägeri inte var ett hinder mot att låta det påförda skattetillägget kvarstå.

Både Högsta domstolen och Regeringsrätten har utgått från delvis samma avgöranden från Europadomstolen<sup>108</sup> i vilka domstolen kommit fram till att det för att ansvar för skattebrott skulle komma ifråga krävdes att underlåtenheten att deklarerat varit avsiktlig medan det räckte att deklaration inte lämnades in för att kunna påföra skattetillägg.

#### 5.4.4 Analys

Dubbelbestraffningsförbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet gäller endast straffrättsliga förfaranden mot en person. Av den officiella kommentaren till tilläggsprotokollet framgår att bestämmelsen inte hindrar att den dömd avseende samma gärning kan bli föremål även för ett förfarande av annan karaktär, till exempel ett disciplinärt förfarande.<sup>109</sup>

Tolkningen av artikel 4 är avgörande för det svenska skattetilläggssystemets förhållande till dubbelbestraffningsförbudet. Frågan är om begreppet ”brottmålsrättegång” är ett autonomt begrepp? Regeringens åsikt är att begreppet är autonomt och därmed spelar det ingen roll för tillämpningen av artikel 4 om konventionsstaterna i sina nationella rättsordningar kategoriserar ett förfarande som en brottmålsrättegång eller ej. Det är inte helt klart vad Europadomstolen vid en prövning lägger i begreppet ”brottmålsrättegång”, men om ett förfarande har ansetts omfattas av artikel 6 så bör det tas med i bedömningen. I fallen *Janosevic mot Sverige* och *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* ansåg Europadomstolen att det svenska skattetilläggssystemet omfattas av anklagelse för brott i artikel 6. Mot bakgrund av det är det inte omöjligt att skattetilläggsförfarandet omfattas av uttrycket ”brottmålsrättegång” i artikel 4.

Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet innehåller ett principiellt förbud mot att någon lagförs eller straffas på nytt efter att den tilltalade blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i staten. Den ordalydelsen skulle kunna tolkas så att uttrycket ”slutligen frikänd eller

<sup>108</sup> Gradinger mot Österrike dom 1995-10-23, Oliviera mot Schweiz dom 1998-07-30, Ponsetti och Chesnel mot Frankrike beslut 1999-09-14.

<sup>109</sup> Punkt 32 av explanatory report on Protocol No 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, Strasbourg 1985.

dömd” inte skall tolkas autonomt eftersom det görs en hänvisning till ”lagen och rättegångsordningen” i staten. En slutsats som skulle kunna dras av detta är att artikel 4 endast blir tillämplig när det första förfarandet är straffrättsligt enligt nationella bestämmelser. Enligt regeringen är det emellertid inte troligt att artikel 4 skall tolkas på det sättet.<sup>110</sup> Regeringen baserade sin åsikt på Europadomstolens uttalande i Franz Fischer-fallet.<sup>111</sup> I det fallet uttalade domstolen att det inte har någon avgörande betydelse för prövningen av dubbelbestraffningsförbudet i vilken ordning förfarandena skett. En förutsättning för resonemanget är att de båda förfarandena i fråga omfattas av artikel 4

Mot bakgrund av Europadomstolens uttalanden<sup>112</sup> så ansåg regeringen att det avgörande för frågan om en överträdelse av dubbelbestraffningsförbudet har skett är om det är förenligt med artikel 4 att en person ställs inför rätta och straffas i två olika förfaranden för ”brott” vars huvudsakliga förutsättningar inte skiljer sig åt. Europadomstolen har uttalat att de därvid undersöker om brotten i fråga skiljer sig åt beträffande brottens väsentliga rekvisit.

Munck, ordförande i 1999 års skattetilläggskommitté, har uttalat sig om problematiken med att både påföra skattetillägg och att döma för skattebrott.<sup>113</sup> I sin artikel hänvisar han till uttalandet i den officiella kommentaren till tilläggsprotokollet<sup>114</sup> och menar att det skulle kunna tolkas som att artikeln inte hindrar att skattetillägg och påföljd enligt brottsbalken åläggs för samma oriktiga uppgift, eftersom frågan om skattetillägg prövas inom ramen för taxeringsförfarandet och frågan om skattebrott tas upp i en brottmålsrättegång. Munck anser dock inte att frågan är så enkel, eftersom ”criminal proceedings” är ett autonomt begrepp, som skall ges en allmängiltig tolkning. Munck menar att om ”criminal proceedings” ges tolkningen att sådant förfarande föreligger om det kan leda till ett ingripande som enligt artikel 6 skall bedömas som straff så skulle det kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges del. Han tar det svenska systemet med körkortsåterkallelse vid trafiknykterhetsbrott som exempel. Där åläggs återkallelsen av en annan myndighet än den domstol som utdömer det egentliga straffet. En körkortsåterkallelse som sker automatiskt på grund av brott skall betraktas som ett straff enligt artikel 6. Munck hänvisar till uttalanden i den juridiska litteraturen, men ställer sig tveksam till om det är den tolkningen som har åsyftats. Munck menar dock att det ter sig riskabelt att utgå från att Europadomstolen skulle acceptera ett system enligt vilket den som av en svensk allmän domstol dömts för skattebrott därefter påförs skattetillägg. Han anser att det finns en allvarlig risk att det skulle betraktas som konventionsstridigt.

---

<sup>110</sup> Prop. 2002/03:106 s. 100.

<sup>111</sup> Franz Fischer mot Österrrike dom 2001-05-29

<sup>112</sup> Franz Fischer mot Österrrike dom 2001-05-29, Ponsetti och Chesnel mot Frankrike beslut 1999-09-14.

<sup>113</sup> Munck TfSvDf 2000:1.

<sup>114</sup> Se inledande stycket av det här kapitlet.

Munck påpekar att artikel 4 riktar sig endast mot att någon lagförs eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och den straffrättsliga rättegångsordningen i den staten. Uttrycket ”slutligt frikänd eller dömd” är inte autonomt i detta sammanhang. Med det uttryckssättet har man velat markera att avgörandet skall ha tagit åt sig rättskraft. Munck menar att med den formulering som artikeln har fått verkar det dock även med en extensiv tolkning vara svårt att läsa den på det sättet att den som gjort sig skyldig till skattebrott skulle betraktas som slutligt frikänd eller dömd för brottet i enlighet med den svenska lagen och den svenska straffrättsliga rättegångsordningen genom att frågan om skattetillägg har avgjorts.

Muncks uppfattning i frågan är att övervägande skäl talar för att det inte skulle kunna betraktas som stridande mot förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, om någon efter att i administrativ ordning ha ålagts skattetillägg döms till straffansvar för samma oriktiga uppgift som den som legat till grund för skattetillägget. Han påpekar dock att den ståndpunkten inte är helt säker med tanke på att det kan vara svårt att förutse hur Europadomstolen kommer att resonera i de fall då konventionstexterna inte är helt tydliga. Däremot anser Munck att det är mycket som talar för att Sverige skulle bryta mot konventionen om skattetillägg påförs efter det att frågan om straffansvar har prövats i allmän domstol.

Högsta domstolen och Regeringsrätten ansåg i sina domar att det är viktigt för frågan om överträdelse av dubbelbestraffningsförbudet skett om den tilltalade åtalas eller på annat sätt lagförs två gånger för samma brott. Högsta domstolen ansåg att rättskraften enligt konventionen avser brott och inte gärning. Därför, menade Högsta domstolen, utgör konventionen inget hinder mot ett nytt åtal mot ”samma gärning” om det nya åtalet åsyftar ett annat brott än det som prövats i det tidigare förfarandet. Regeringsrätten menar i sin dom att artikel 4 skall tolkas så att det är fråga om olika brott om brottens väsentliga rekvisit skiljer sig åt. Både Högsta domstolen och Regeringsrätten är av åsikten att brottet skattebedrägeri i detta avseende skiljer sig från förseelsen som utgör grund för skattetillägg. För att den tilltalade skall kunna dömas för skattebedrägeri krävs att han handlat med uppsåt, alltså förutsätter det brottet ett ytterligare väsentligt rekvisit förutom de rekvisit som krävs för uttag av skattetillägg. Slutsatsen från båda domstolarna blev att det svenska systemet är förenligt med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. I både avgörandet från Högsta domstolen och från Regeringsrätten så hade skattetillägget påförts före det att den skattskyldige dömdes för skattebedrägeri. I det fall som prövades av Regeringsrätten hade emellertid domen på skattebedrägeri vunnit laga kraft före det att skattetilläggsbeslutet vunnit laga kraft.<sup>115</sup> Regeringsrätten ansåg ändå inte att det förelåg något hinder mot att låta skattetillägget stå fast. Det

---

<sup>115</sup> Prop. 2002/03:106 s. 101.

resonemanget strider mot Muncks uppfattning i frågan om vad som kan vara tillåtet enligt Europakonventionen.

Regeringen gjorde bedömningen att de grundläggande förutsättningarna för skattebrott och skattetillägg var så skilda vad gäller de subjektiva rekvisiten att det inte kunde anses vara samma "brott" i den mening som avses i artikel 4. De olika sanktionssystemen har dessutom olika syften, något som skulle kunna tillmätas betydelse vid en prövning av det svenska systemet i Europadomstolen. Med utgångspunkt från detta ansåg regeringen det svenska skattetilläggsystemet vara förenligt med dubbelbestraffningsförbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.<sup>116</sup>

Med anledning av detta ansåg regeringen att det inte fanns någon anledning att införa krav på subjektiva rekvisit för att kunna ta ut skattetillägg. Om uttag av skattetillägg skulle kräva uppsåt eller oaktsamhet så skulle det öka risken för konflikt med dubbelbestraffningsförbudet i artikel 4 sjunde tilläggsprotokollet. Rekvisiten för skattetillägg och skattebrott skulle då bli mera lika och det skulle därmed öka risken för att det skulle betraktas som om den skattskyldige blir straffad två gånger för samma brott. Därför ansåg regeringen att de subjektiva förhållandena även i fortsättningen skulle ha formen av befrielsegrunder.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Prop. 2002/03:106 s. 102.

<sup>117</sup> Prop. 2002/03:106 s. 139.

# 6 Miljösanktionsavgifter

## 6.1 Bakgrund

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och därmed infördes även de nya bestämmelserna om miljösanktionsavgift. De nya bestämmelserna om miljösanktionsavgift finns i 30 kap. miljöbalken samt förordning (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

I propositionen till miljöbalken<sup>118</sup> konstaterades att ett väl fungerande sanktionssystem är ett viktigt led i en reglering som ska utgöra ett effektivt skydd för vår miljö. För att avhjälpa bristerna i tidigare sanktionssystem så samordnades och skärptes straffbestämmelserna genom införandet av miljöbalken. Dessutom infördes systemet med miljösanktionsavgifter. Dessa miljösanktionsavgifter ersatte miljöskyddsavgifterna enligt miljöskyddslagen och tanken är att de på ett bättre sätt skall svara mot behovet av effektiva sanktioner.<sup>119</sup> Nyckelorden för systemet med miljösanktionsavgifter skall vara enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar och andra avvägningar har minskats.

I propositionen<sup>120</sup> konstaterades att miljörettens område passar bra för ett sådant särskilt avgiftssystem. Det är ett tydligt avgränsat område och det är viktigt att samhället skyddas mot överträdelser. Det borde även vara relativt enkelt att hitta lämpliga underlag för att fastställa avgifter som kan schabloniseras. Syftet med den tidigare miljöskyddsavgiften var att eliminera uppkommen ekonomisk fördel. Det visade sig emellertid vara svårt att utreda om, och i vilken omfattning, som överträdelsen medfört ekonomisk fördel. Erfarenheterna visade att systemet med att försöka undanröja en ekonomisk vinst inte var särskilt effektivt. Om avgiften istället gjordes om till en repressiv sanktion, fanns det inte skäl att vare sig kräva att ekonomisk fördel hade uppkommit på grund av överträdelsen för att avgift skulle kunna tas ut eller att relatera avgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Syftet med avgiften skulle då inte vara att eliminera vinsten, utan att verka styrande och på det sättet påverka så att det hålls en hög nivå i miljöpåverkande näringsverksamheter. Det är alltså en ren sanktionsavgift vid överträdelser av miljöregler.<sup>121</sup>

Avgiften bygger på ett strikt eller objektivt ansvar, det vill säga avgiftsskyldigheten är inte beroende av huruvida överträdelsen har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Det handlar om överträdelser som är lätta att konstatera och avgift skall tas ut när de objektiva förutsättningarna är för

---

<sup>118</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 533.

<sup>119</sup> Naturvårdsverket handbok 2001:1 s. 9.

<sup>120</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 534.

<sup>121</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 535.

handen. Hänsyn behöver inte tas till hur allvarlig överträdelsen har varit i det enskilda fallet. Det är tillräckligt att objektivt konstatera att en överträdelse har inträffat och att det i det enskilda fallet inte är uppenbart oskäligt att påföra avgift. Det behöver inte utredas vilken person i organisationen som är skyldig till överträdelsen. Miljösanktionsavgift skall kunna påföras direkt av tillsynsmyndigheten utan att behöva gå vidare till annan myndighet.<sup>122</sup>

## 6.2 Vem skall påföras avgiften?

För att reglerna om miljösanktionsavgift överhuvudtaget skall komma i fråga så fordras att det har bedrivits en verksamhet eller vidtagits en åtgärd som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde. Det måste alltså finnas en verksamhetsutövare eller någon som vidtagit en åtgärd.<sup>123</sup> Det finns visserligen inget formellt hinder mot att alla personer som överträder miljöreglerna kan påföras avgiften, men i propositionen till miljöbalken fastställs att det inte vore rimligt att lägga ett sådant ansvar på var och en för handlingar i det dagliga livet.<sup>124</sup> Då det handlar om näringsverksamhet som typiskt sett inverkar skadligt på miljön är förhållandena emellertid annorlunda. Då anses att det finns fog för att ställa hårda krav på verksamhetsutövaren. Det anses vara näringsidkarens ansvar att ha sådan kontroll över verksamheten, att även överträdelser som beror på haverier, misstag från anställda och liknande händelser generellt sett skall kunna medföra uttag av avgift, även om överträdelsen inte skett uppsåtligt och försiktighetsmått har vidtagits.<sup>125</sup>

## 6.3 När skall miljösanktionsavgift kunna påföras?

Vilka överträdelser som är lämpliga för miljösanktionsavgift är beroende av om det är möjligt att konstatera överträdelsen. Även andra bedömningsgrunder tas dock med i beräkningen, till exempel vilken styreffekt en avgift kan förväntas få. Detta i sin tur är beroende av möjligheten att fastställa avgiften till lämpliga belopp.

Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken skall miljösanktionsavgift betalas av näringsidkare när denne i sin näringsverksamhet har

- åsidosatt vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, till exempel föreskrift om att lämna miljörapport.

---

<sup>122</sup> Naturvårdsverket handbok 2001:1 s. 11.

<sup>123</sup> Naturvårdsverket handbok 2001:1 s. 36.

<sup>124</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 536.

<sup>125</sup> Ibid.



- påbörjat en verksamhet eller vidtagit en åtgärd där tillstånds- eller anmälningsplikt föreligger utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har meddelats, eller
- inte följer tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Dessa bestämmelser kompletteras av förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter, FMSA. I bilagan till FMSA har regeringen föreskrivit om miljöstraffavgift för ett antal överträdelser. Tanken är att bilagan steg för steg skall kompletteras med ytterligare överträdelser.<sup>126</sup> Vilka överträdelser som faktiskt träffas av miljöstraffavgift framgår inte direkt av miljöbalken, utan av bilagan till FMSA.

---

<sup>126</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 utgåva 2 s. 9.

# 7 Miljösanktionsavgifter och Europakonventionen

## 7.1 Rätten till domstolsprövning

Av propositionen till miljöbalken framgår att vid bedömningen av hur miljösanktionsavgifter bör beslutas så är en utgångspunkt att domstolsprövning främst blir aktuell när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaktsamhet och när reglerna är konstruerade så att det ges möjlighet till väsentliga skönsmässiga bedömningar. Den struktur som har använts vid införandet av miljösanktionsavgift medför att detta inte blir aktuellt. Avgiften tas ut då de objektiva förutsättningarna är för handen och ingen hänsyn tas till uppsåt eller oaktsamhet och avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd tabell. Regeringen ansåg att domstolsprövning i första instans inte var nödvändig. Istället borde tillsynsmyndigheterna handlägga ärendet. Genom att lägga prövningen hos tillsynsmyndigheterna ger det dem ännu ett verktyg för att garantera en effektiv tillsyn och att miljöreglerna efterlevs. Tillsynsmyndigheten kan då direkt vidta åtgärder om en överträdelse konstateras och behöver inte gå vidare till någon annan myndighet. Detta torde innebära en effektivitetsvinst utan att rättssäkerheten försämras.<sup>127</sup>

Frågan om systemets uppbyggnad och dess förenlighet med Europakonventionen behandlades kortfattat i propositionen. Det slogs fast att kravet på domstolsprövning som finns i artikel 6 borde vara uppfyllt genom möjligheten att överklaga och på så sätt få frågan om sanktionsavgift prövad i miljödomstolen.<sup>128</sup> Det finns emellertid även andra aspekter av artikel 6 och Europakonventionen i övrigt som blir aktuella till följd av miljösanktionsavgifterna. Dessa kommer att behandlas nedan.

## 7.2 Miljösanktionsavgift – straff eller avgift?

Precis som vid tillämpningen av skattetilläggen så är det av stor betydelse att avgöra om miljösanktionsavgifterna skall anses som straff eller avgift. Den bedömningen får betydelse för om artikel 6 i Europakonventionen skall anses tillämplig på förfarandet eller ej, och om de rättigheter för den tilltalade som stadgas i artikeln skall gälla för den som riskerar att påföras miljösanktionsavgift.

---

<sup>127</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 544.

<sup>128</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 543.

### 7.2.1 Omfattas miljöstraffavgifterna av artikel 6?

På senare år har straffavgiften på skatterättsens område, skattetillägget, ansetts vara anklagelse för brott. Därmed omfattas systemet med skattetillägg av artikel 6 i Europakonventionen. Europadomstolens bedömning av huruvida miljöstraffavgifterna räknas som anklagelse för brott och därmed omfattas av artikel 6 eller inte görs med hjälp av de så kallade Engel-kriterierna. Kriterierna är i huvudsak alternativa, men om de inte uppfylls var för sig så kan bedömningen bli kumulativ.

- Klassificeringen i den nationella rätten

Utgångspunkten vid bedömningen av tillämpligheten av artikel 6 är hur förfarandet klassificeras i den nationella rätten. Enligt den allmänna uppfattningen har konventionsstaterna ansetts ha rätt att själva bestämma om rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 skall vara tillämpliga genom att kategorisera förfarandet som en brottslig anklagelse. Om det enligt nationell rätt ostridigt är fråga om en straffrättslig anklagelse så går domstolen i princip inte vidare med de andra kriterierna. Om klassificeringen i nationell rätt korresponderar med konventionens principer eller ej verkar i detta fall inte spela någon roll, utan artikel 6 skall tillämpas.<sup>129</sup>

Begreppen ”brott” och ”brottslig gärning” har dock, som tidigare nämnts, ansetts vara autonoma begrepp. Då har den nationella klassificeringen endast begränsad betydelse och en konventionsstat kan inte komma ifrån tillämpningen av artikel 6 genom att avkriminalisera ett visst förfarande.<sup>130</sup> Det har alltså ingen avgörande betydelse att miljöstraffavgifterna i nationell rätt anses vara avgifter som ligger utanför det straffrättsliga området.

- Överträdelsens natur

Överträdelsens natur är viktigare för sakens bedömning än klassificeringen i nationell rätt. Av praxis framgår att åtminstone två faktorer är betydelsefulla då Europadomstolen drar gränsen mellan å ena sidan prövning av anklagelser för brott och å andra sidan förfaranden som prövar lagöverträdelser som leder till disciplinära påföljder eller utgör ordningsföreseelser eller administrativa föreseelser.

Den första faktorn är bestämmelsens räckvidd, det vill säga om den är av generell karaktär och gäller alla medborgare eller riktar sig endast till en särskild grupp.<sup>131</sup> Miljöstraffavgifterna är inte generella utan kan endast påföras näringsidkare.<sup>132</sup> Den andra faktorn är syftet med bestämmelsen. Om syftet med bestämmelsen är att avskräcka och bestraffa och inte att

---

<sup>129</sup> SOU 2001:25 s. 134.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> SOU 2001:25 s. 135.

<sup>132</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 s. 21.

kompensera för skada så är handlingen straffrättslig till sin natur. Syftet med miljöstraffsavgifterna är repressivt. Avgiften skall vara styrande och verka för att det hålls en hög standard i näringsverksamhet som påverkar miljön.<sup>133</sup>

- Påföljdens natur och stränghet

Ofta är det påföljdens natur och stränghet som blir det avgörande kriteriet vid bedömningen. Den påföljd det tas hänsyn till är den som riskeras till följd av en viss gärning, inte den påföljd som i praktiken döms ut eller åläggs av domstolen. Påföljdens natur innebär vad den består i, exempelvis om den innebär frihetsberövande eller en ekonomisk eller annan sanktion. Om påföljden är frihetsberövande har Europadomstolen som huvudregel ansett påföljdens natur är så allvarlig att överträdelsen är av straffrättslig natur. I vissa fall har ekonomiska sanktioner som till exempel böter varit möjliga att omvandla till fängelsestraff. I de flesta fallen har då artikel 6 ansetts tillämplig, även om bötesbeloppen i sig har varit ganska låga. Det finns troligtvis ingen exakt gräns i praxis, vare sig när det gäller frihetsberövande eller när det handlar om ekonomiska sanktioner, för när en påföljd redan med hänsyn till sin stränghet skall vara av straffrättslig natur.

Vad gäller miljöstraffsavgiften så uppgår den till lägst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Avgiftens storlek skall i varje enskilt fall beslutas med ledning av tariffer. Vid bestämning av avgiftens storlek skall hänsyn tas till två parametrar, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts. Med ”överträdelsens allvar” menas sådant som hur länge överträdelsen har pågått, överträdelsens utbredning, den typiska faran som överträdelsen medför samt hur känslig omgivningen är som påverkas av överträdelsen. Det handlar alltså om de objektiva omständigheterna vid den typ av överträdelse som tariffen beskriver. Det tas dock ingen hänsyn till de subjektiva omständigheterna. Med ”betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser” avses förhållanden som till exempel skyddsintresset. Överträdelser mot regler som avser att skydda liv och hälsa får anses som allvarligare än brott mot regler som avser att bevara estetiska intressen eller gynna friluftslivet. Vissa överträdelser kan vara omöjliga att reparera, till exempel om utsläpp medför att en djurart dör ut helt, medan andra kan återställas om överträdelsen upphör.<sup>134</sup>

### 7.2.2 Slutsats

Enligt nationell rätt är miljöstraffsavgifterna klassificerade som en administrativ sanktionsavgift. Trots den beteckningen talar andra kriterier för att miljöstraffsavgiften skall omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Avgiften har ett avskräckande och repressivt syfte, något som talar för att avgiften bör ses som straffrättslig. Konstruktionen av

---

<sup>133</sup> SOU 2001:25 s. 136.

<sup>134</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 539.

skattetilläggen liknar på många områden systemet med miljöskaktionsavgifter. En skillnad är dock att medan skattetilläggsreglerna är generella och omfattar alla skattebetalare, så träffar miljöskaktionsavgifterna endast näringsidkare. Beträffande påföljdens natur och stränghet så rör det sig om en ekonomisk sanktion som inte kan omvandlas till fängelsestraff. Som nämnts ovan så är detta dock inte avgörande för bedömningen om påföljden är av straffrättslig natur. Inte heller miljöskaktionsavgiftens storlek är avgörande för den frågan. En av följderna med utformningen av skaktionsavgifter är att eftersom avgiften fastställs enligt vissa schabloner så blir den ofta högre än vad ett bötesstraff skulle ha blivit. Konsekvensen av det är att avgiftshotet har antagits vara mer avskräckande än ett hot om böter.<sup>135</sup> Vid en samlad bedömning av kriterierna så talar det för att miljöskaktionsavgifterna är att anse som straffrättsligt förfarande och att de därmed omfattas av reglerna i artikel 6 i Europakonventionen.

### 7.3 Miljöskaktionsavgifter och oskyldighetspresumtionen

Rättigheten i artikel 6:2 för den som är anklagad för brott att anses som oskyldig tills hans/hennes skuld lagligen har fastställts gäller även vid frågor om miljöskaktionsavgift. Det bör sannolikt vara så att oskyldighetspresumtionen innebär att bevisbördan ligger på tillsynsmyndigheten att visa, att det finns förutsättningar för att påföra miljöskaktionsavgift och att eventuell tveksamhet skall tolkas till den tilltalades fördel. Det torde dessutom medföra att beviskraven som ställs bör vara höga.<sup>136</sup>

Syftet med miljöskaktionsavgiften, det vill säga schablonisering och enkelhet vid tillämpning kombinerat med ett objektiva ansvar innebär inte någon eftergift i kravet på att det skall visas att det objektiva sett skett en överträdelse. Eftersom miljöskaktionsavgifterna har så stora likheter med de straffrättsliga sanktionerna, visar praxis att domstolarna vid ett överklagande lägger bördan på tillsynsmyndigheten att visa, att det har funnits förutsättningar för att påföra miljöskaktionsavgift. Detta innebär att bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om miljöskaktionsavgift vilar på tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, att överträdelsen kan träffas av miljöskaktionsavgift och att det är rätt adressat.<sup>137</sup> Det finns exempel på omvänd bevisbörda i 2 kap. 1 § miljöbalken. Den tillämpas både vid tillståndsprovning och vid tillsyn, men är inte tillämplig i det här fallet. Att den omvända bevisbördans tillämpningsområde är begränsat betonas i propositionen till miljöbalken, där följande stadgas ”bestämmelsen begränsar sig till bevisbördans placering vid provning av tillstånd och

---

<sup>135</sup> SOU 1997:127 s. 153.

<sup>136</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 s. 22.

<sup>137</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 utgåva 2 s. 23

villkor samt vid tillsyn och således inte avses utgöra någon ändring av vedertagna bevisregler såvitt avser skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga frågor enligt miljöbalken”.<sup>138</sup>

## 7.4 Skälighetsbedömning – “uppenbart oskäligt”

Om de objektiva rekvisiten är uppfyllda, kan tillsynsmyndigheten underlåta att ta ut miljöskaktionsavgift endast om det är *uppenbart oskäligt*. Att *särskilda skäl* föreligger är inte tillräckligt för att sätta ner avgiften. Detta är ett exempel på att systemet skall vara enkelt. Tillsynsmyndigheten skall inte behöva göra de många gånger svåra bedömningar som det innebär att avgöra om det är fråga om särskilda skäl eller inte.<sup>139</sup> I 30 kap. 1 § 3 st. miljöbalken stadgas att miljöskaktionsavgift inte skall tas ut om det är uppenbart oskäligt. I propositionen till miljöbalken ges två exempel på när regeringen anser att det skulle vara ”uppenbart oskäligt” att ta ut miljöskaktionsavgift. Detta kan vara fallet om exempelvis överutsläpp har skett på grund av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket har varit omöjligt att kontrollera, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen.<sup>140</sup>

### 7.4.1 Uttalanden i förarbetena och Naturvårdsverkets allmänna råd

I förarbetena<sup>141</sup> påpekas att om näringsidkaren vidtar rättelse, innebär det inte att möjligheten att besluta om miljöskaktionsavgift försvinner. Så fort förutsättningarna har uppkommit skall miljöskaktionsavgift påföras, även om omständigheterna kring verksamheten har ändrats innan beslut om avgift har hunnit meddelas.

Av miljöbalkspropositionen framgår att begreppet ”uppenbart oskäligt” i första hand avser omständigheter som rör överträdelsen som sådan, inte näringsidkaren och hans organisation. Enligt uttalanden i förarbetena så är det mycket som skall till för att det skall vara möjligt att underlåta att påföra miljöskaktionsavgift. Några ytterligare exempel som skulle kunna tänkas är större, regionala och långvariga elavbrott, extrema klimatsituationer etc.

I Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöskaktionsavgifter kan bestämmelserna i rättegångsbalken om laga förfall<sup>142</sup> användas som utgångspunkt vid bedömningen av ifall det i ett enskilt fall är uppenbart

---

<sup>138</sup> Prop. 1997/98:45 del 2-3 s. 13.

<sup>139</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 utgåva 2 s. 52.

<sup>140</sup> Prop. 1997/98:45 del 2-3 s. 315.

<sup>141</sup> Prop. 1997/98:45 del 2-3 s. 316.

<sup>142</sup> 32 kap. 8 § rättegångsbalken.

oskäligt att påföra miljöstraffavgift. I rättegångsbalken definieras laga förfall som att någon

*”genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat. Såsom laga förfall för part skall också anses, då för ombud som av parten vidtalats, förelegat hinder, som nu sagts, och annat ombud ej kunnat i tid ställas”.*

Reglerna i rättegångsbalken om laga förfall bör användas som en utgångspunkt för bedömningen om näringsidkaren påstår sig inte ha haft möjlighet att uppfylla krav i författning på viss prestation. I vad mån påståenden om sjukdom hos näringsidkaren bör accepteras, som skäl för att inte påföra avgift, bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till förhållandena hos näringsidkaren och ställa högre krav på en juridisk person med flera anställda än på en näringsidkare med någon enstaka eller inga anställda.<sup>143</sup>

#### 7.4.2 Något om praxis kring begreppet “uppenbart oskäligt”

För närvarande finns inte något avgörande från Miljööverdomstolen där den utvecklar resonemanget kring tolkningen av vad som kan anses vara uppenbart oskäligt. Från miljödomstolarna finns emellertid ett antal domar. Även om domarna från miljödomstolarna inte är bindande för tillämpningen, ger de vissa anvisningar om hur bestämmelserna bör tolkas. Resonemanget i det följande baseras på slutsatser bland annat från dessa domar.

Först och främst kan konstateras att praxis är sträng när det gäller att bedöma att det i något fall skulle vara uppenbart oskäligt att påföra avgift. De situationer som kan komma i fråga är närmast av force majeure-karaktär, det vill säga omständigheter som i princip ligger utanför näringsidkarens möjlighet att kontrollera.

Beträffande till exempel felmärkta produkter görs ibland gällande att det rör sig om endast ett fåtal exemplar och en stor mängd produkter med rätt märkning. Den typen av invändning godtas som regel inte men det finns exempel där straffavgiften har upphävts.<sup>144</sup> Likartad är invändningen att det varit fråga om mycket begränsad verksamhet. Även i de fallen finns exempel där miljöstraffavgiften har upphävts. Det finns även exempel från miljödomstol där miljöstraffavgift har upphävts när de regler som skall tillämpas har varit oklara eller då den enskilde fått felaktiga besked från myndigheten. Däremot friar inte den omständigheten att tillsynsmyndigheten inte på förhand informerat om miljöstraffavgifterna.

<sup>143</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 utgåva 2 s. 53.

<sup>144</sup> Se Växjö tingsrätts dom den 28 juni 2000, M 166-00.

Att en tidsfrist missats med endast kortare tid anses inte i sig innebära att det är uppenbart oskäligt att påföra avgift. Om redovisningen har kommit endast en dag för sent finns emellertid avgöranden från miljödomstol som går i olika riktningar, praxis är alltså oklar på den punkten.

Ett och samma förfarande eller olika sidor av i princip samma händelseförlopp kan medföra att avgift beslutas enligt flera punkter i bilagan till FMSA. Det kan till exempel röra transport av farligt avfall utan tillstånd och transportdokument när det krävs eller erbjudande eller försäljning av kemiska produkter som saknar både föreskriven barnskyddande förslutning och kännbar varningsmärkning. Praxis från miljödomstolarna visar att de varit restriktiva med att ta hänsyn till att de sammanlagda beloppen blir höga i sådana fall. Fel som är att hänföra till näringsidkarens organisation, arbetsbelastning och liknande vinner sällan eller aldrig framgång.<sup>145</sup>

## 7.5 Avgörande i Miljööverdomstolen

Att placeringen av bevisbördan i frågor om miljöstraffavgifter skall följa övriga straffrättsliga regleringar betonades i propositionen till miljöbalken.<sup>146</sup> Det är alltså tillsynsmyndighetens uppgift att bevisa att en överträdelse har skett. Eftersom det handlar om ett objektiva ansvar så behöver det inte göras någon skuldbedömning. Ett exempel på hur placeringen av bevisbördan har tillämpats i praktiken finns i en dom från Miljööverdomstolen från april 2003.<sup>147</sup>

Bakgrunden till fallet var att bygg- och miljönämnden hade påfört bolaget en miljöstraffavgift för underlåtenhet att rapportera enligt köldmediekungörelsen. Beslutet fastställdes av miljödomstolen. I Miljööverdomstolen framhöll bolaget att det fanns fyra kylaggregat i bolagets verksamhet men att bolaget endast ägde två av dem. Till följd av detta översteg inte den sammanlagda köldmediemängden i de aggregat som ägdes av bolaget tio kilo. Bolaget hävdade därför att det saknades laglig grund för att påföra bolaget en miljöstraffavgift.

I sin dom slog Miljööverdomstolen fast att den legalitetsprincip som är tillämplig på straffrättsens område gör sig gällande i lika stor utsträckning när det gäller ett sanktionssystem som ligger så nära straffrätten som miljöstraffavgiften gör. Av den anledningen bör allmänna straffrättsliga principer gälla även i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har skett. Miljööverdomstolen hänvisade till den kontrollrapport som bygg- och miljönämndens beslut att påföra miljöstraffavgift grundade sig på, men konstaterade att någon ytterligare utredning angående antalet kylaggregat och sammanlagd köldmediemängd eller om ägarförhållandena inte hade presenterats av bygg- och

---

<sup>145</sup> Naturvårdsverkets handbok utgåva 2001:1 utgåva 2 s. 55.

<sup>146</sup> Prop. 1997/98:45 del 2-3 s. 13.

<sup>147</sup> Dom den 7 april 2003 i mål nr. M 8814-02.



miljönämnden. Mot bakgrund av det fann Miljööverdomstolen bygg- och miljönämnden inte hade bevisat att rapporteringsskyldighet enligt köldmediekungörelsen hade ålegat bolaget. Beslutet om miljöstraffavgift undanröjdes därför.

Det här fallet tyder på att miljööverdomstolen verkligen tillämpar de allmänna straffrättsliga principerna beträffande bevisbördans placering vid fråga om påförande av miljöstraffavgift. Bevisbördan lades på bygg- och miljönämnden i det här fallet. När den misslyckades med att lägga fram tillräcklig bevisning så undanröjdes följaktligen miljöstraffavgiften.

## 7.6 Miljöstraffavgifterna och förbudet mot dubbelbestraffning

Det finns en generell regel i 26 kap. 2 § miljöbalken om att tillsynsmyndigheten skall anmäla till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott mot bestämmelser i miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det är inte tillsynsmyndighetens uppgift att i det enskilda fallet utreda om överträdelsen skedde uppsåtligt, av oaktsamhet eller genom olyckshändelse. De behöver inte heller ta ställning till om överträdelsen är att se som ett så kallat ringa fall.

Frågan om miljöstraffavgift skall tas ut avgörs inte av om straff har ådömts för samma gärning, utan miljöstraffavgiften får ses som ett komplement till det straffrättsliga systemet. Miljöstraffavgiften ses som en administrativ avgift som påförs i särskild ordning, vare sig åtal väcks eller inte. När anmälan kommer in och åklagaren prövar förutsättningarna för åtal, skall det tas med i beräkningen om miljöstraffavgift har påförts. Om åklagaren bestämmer sig för att väcka åtal kan även domstolen ta hänsyn till omständigheterna att miljöstraffavgift har påförts och döma till lindrigare påföljd än den annars skulle ha gjort.<sup>148</sup> Detta aktualiserar förbudet mot dubbelbestraffning som finns i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Hur den regeln förhåller sig till de svenska reglerna om straff för miljöbrott och miljöstraffavgift har ännu inte fastställts i praxis. Den situation som i praktiken skulle kunna uppstå är troligtvis att en person först påförs miljöstraffavgift och att en fråga om åtal behandlas senare. I det fallet blir det företrädesvis åklagarens eller domstolens sak att bedöma tillvägagångssättet gentemot Europakonventionen.

Det skulle i och för sig kunna inträffa att en person har dömts till ansvar för att ha brutit mot miljöbalken och att frågan om uttag av miljöstraffavgift blir aktuell först efter det. I det fallet blir det tillsynsmyndighetens skyldighet att avgöra huruvida förfarandet kan anses vara förenligt med

---

<sup>148</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 s. 17.

Europakonventionen.<sup>149</sup> Den nyss beskrivna situationen har stora likheter med den problematik som kan uppstå vid frågan om uttag av skattetillägg och man skulle eventuellt kunna dra vissa paralleller mellan dessa sanktionsavgifter. Beträffande skattetilläggen uttalade ordföranden i 1999 års skattetilläggskommitté,<sup>150</sup> att starka skäl talar för att det skulle innebära ett brott mot Europakonventionen, om en person påförs skattetillägg efter det att frågan om straffansvar har prövats i allmän domstol. Skulle det alltså handla om gärnings- och personidentitet i ett fall, när någon har dömts till ansvar för brott mot miljöbalken och frågan om att påföra miljöskänkionsavgift blir aktuell först senare, så är det mycket som talar för att resonemanget kring skattetilläggen torde kunna tillämpas även beträffande miljöskänkionsavgifterna. Enligt den tolkningen påförs, i de här i praktiken, sällsynta fallen ingen miljöskänkionsavgift.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 s. 22.

<sup>150</sup> Munck TfSvDf 2000:1 s. 12.

<sup>151</sup> Naturvårdsverkets handbok 2001:1 s. 22.

## 8 Avslutande kommentarer

Efter att ha studerat de regleringar som finns i svensk rätt beträffande skattetillägg och miljöstraffavgifter och jämfört med de skyldigheter som Sverige har enligt Europakonventionen, och då särskilt artikel 6, så väcks en del funderingar.

Trots att Europadomstolen inte ansåg att Sverige hade brutit mot oskyldighetspresumtionen i fallen som rörde skattetillägg som avgjordes i juli 2002, anser jag att det finns anledning att vara tveksam till utformningen och tillämpningen av de svenska reglerna om skattetillägg. Ett av problemen med skattetilläggen är att de hamnar i gränslandet mellan administrativa avgifter och straff. Europadomstolen konstaterade i sina domar från juli 2002 att skattetillägget utgör straff enligt konventionens mening, då det inte handlar om att kompensera staten för kostnader som är en följd av den skattskyldiges handlande, utan tanken är att skattetillägget skall vara avskräckande och bestraffande. Oberoende av hur skattetillägget klassificeras i svensk rätt så skall det anses utgöra en straffrättslig påföljd. Följden av Europadomstolens resonemang blir att skattetillägget omfattas av artikel 6 och att den som riskerar att påföras skattetillägg skall vara berättigad till en rättvis rättegång och ha rätt att anses som oskyldig till dess att hans skuld lagligen fastställts.

Påförande av skattetillägg beslutas på grund av ett objektiva ansvar, det vill säga utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Skattemyndigheten, är alltså befriad från en viss del av bevisbördan. Istället för att den skattskyldige presumeras vara oskyldig så blir han tvungen att bevisa sin oskuld. I domarna mot Sverige så hänvisade Europadomstolen till sin dom i Salabiaku-fallet där de konstaterade att konventionsstaterna skall hålla rättsliga presumtioner inom rimliga gränser och att de skall ta hänsyn till betydelsen av vad som står på spel för den tilltalade och att de skall upprätthålla rätten till försvar. Domstolen menade att detta medförde ett krav på att det i varje individuellt fall görs en nyanserad och inte alltför sträng bedömning av huruvida det finns förutsättningar för att inte påföra skattetillägg. Innebörden av domstolens uttalande framstår inte som helt klart. För att efterleva de kraven på en individuell bedömning ställer jag mig frågande till om det inte i praktiken vid påförande av skattetillägg skulle krävas en domstolsprövning där hänsyn tas även till subjektiva rekvisit. I Salabiaku-domen så betonade Europadomstolen att de franska domstolarna tagit hänsyn till om den misstänkte hade handlat uppsåtligt trots att lagstiftningen inte krävde det. Vid tillämpningen av skattetillägg finns inte något utrymme för att ta hänsyn till den skattskyldiges uppsåt. På den punkten skiljer tillämpningen sig från de krav som Europadomstolen har ställt upp.

Syftet med införandet av skattetillägget var att öka effektiviteten och att minska arbetsbördan för åklagare och domstolar. Detta skulle uppnås om

skattemyndigheten fick i uppdrag att enligt standardiserade regler, utan krav på uppsåt eller oaktsamhet, besluta i frågan om påförande av skattetillägg. Eftersom skatten är en så viktig inkomstkälla för staten så ligger det naturligtvis i dess intresse att systemet fungerar effektivt. Detta är även något som Europadomstolen tog med i sin bedömning. Men frågan är om det skall få göras på bekostnad av den skattskyldiges rättssäkerhet?

Enligt Europadomstolens uttalande skall hänsyn även tas till vad som står på spel för den tilltalade. Skattetillägget kan uppgå till stora summor och det finns inget övre tak. Följaktligen är det mycket som står på spel för den enskilde som riskerar skattetillägg och detta talar för att det vore rimligt med en domstolsprövning istället för att frågan om skattetillägg avgörs av en skattehandläggare utan juridisk kunskap. I varje fall vore det önskvärt med ett skärpt beviskrav för skattemyndigheten. Den bör ha bevisbördan för såväl förutsättningarna för att en uppgift är oriktig som för att någon eftergiftsgrund inte är för handen istället för att det skall läggas på den skattskyldige. Enligt taxeringslagen skall befrielsegrunderna beaktas ex officio, något som i praktiken inte alltid sker.

Beträffande skattetillägget så kan det nog konstateras att statens intresse av att effektivt kunna driva in skatteinkomster har ansetts viktigare än att ta tillvara den enskildes rätt enligt artikel 6 i Europakonventionen. Visserligen fälldes Sverige inte för brott mot oskyldighetspresumtionen i de här fallen, men det är inte helt säkert att utfallet skulle bli detsamma om frågan togs upp på nytt i Europadomstolen. I domarna mot Sverige kritiserade domstolen ett system som tillåter att stora summor drivs in utan att betalningsskyldigheten slagits fast av domstol, men fällde ändå inte Sverige på den punkten med anledning av att det inte erhållits några pengar från den skattskyldige i det här fallet. Att den skattskyldige försattes i konkurs var något som hade inträffat oavsett skattetilläggen till följd av skatteskulder.

Eftersom Europadomstolen gör in casu-bedömningar så kan det vara svårt att dra några generella slutsatser av dess domar. Just i de här fallen så tycks det som att domstolen undvek att ta ställning till en känslig fråga, nämligen vad som hade inträffat om inte den skattskyldige hade försatts i konkurs på grund av sina skatteskulder. Att Europadomstolen kritiserade Sverige i domskälen men friade i domslutet gör inte att förhållandet mellan oskyldighetspresumtionen och tillämpningen av skattetilläggen klarnar. Det ter sig som att Sverige balanserar på gränsen till det förbjudna vad gäller tillämpningen av skattetillägget. Risken är att den effektivitet och arbetsbesparing som var tanken med att ta bort frågan om skattetillägg från domstolarna istället ersätts av fler processer i Europadomstolen. Risken för en eventuell framtida fällande dom i Europadomstolen torde kunna fungera som ett incitament för att prövningen i frågor om skattetillägg i större utsträckning borde utformas som en brottmålsliknande process.

Beträffande förbudet mot dubbelbestraffning så kan regeringens resonemang angående ett eventuellt införande av subjektiva rekvisit verka något besynnerligt. Genom att inte införa subjektiva rekvisit vid påförande

av skattetillägg så finns fortfarande möjligheten att påföra den skattskyldige skattetillägg samt att döma honom/henne för skattebrott utan att det då skulle anses strida mot dubbelbestraffningsförbudet i artikel 4 sjunde tilläggsprotokollet. Efter Europadomstolens konstaterande att även skattetilläggen utgör straff så ter det sig märkligt att det förfarandet anses tillåtet. Det kan tyckas att domstolarna i det här fallet har sett mer till ordalydelsen av Europakonventionen istället för att se vad följden blir i praktiken, nämligen att den skattskyldige blir straffad två gånger. Även här har statens intresse av att uppbära skatt tillmätts stor betydelse, något som har gått ut över den skattskyldiges rättssäkerhet och rätt att slippa dubbelbestraffning.

Uttaget av miljöstraffavgifter har inte uppmärksammats i samma utsträckning som frågan om skattetillägg. Vid en första anblick så verkar konstruktionen av avgifterna vara densamma och miljöstraffavgifterna torde omfattas av artikel 6 i Europakonventionen och alltså utgöra straff. Vid påförande av miljöstraffavgift så handlar det också om ett objektivt ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Det innebär att tillsynsmyndigheten även här är befriad från en viss del av bevisbördan. Om man skall dra paralleller från Europadomstolens resonemang angående rättsliga presumtioner i Salabiaku-fallet även till miljöstraffavgifterna så tyder det på att miljöstraffavgifter inte skall påföras med automatik. Eftersom miljöstraffavgifterna omfattas av artikel 6 så finns det skäl som talar för att det skulle ske en domstolsprövning även i den här frågan.

Beträffande möjligheten att undgå miljöstraffavgift för att det anses ”uppenbart oskäligt” förefaller kraven vara ännu högre vid påförande av miljöstraffavgift än vid påförande av skattetillägg. Vid bedömningen av befrielsegrunderna vid skattetillägg kan hänsyn tas till den skattskyldiges ålder och hälsa, en invändning som oftast inte vinner framgång vid påförande av miljöstraffavgifter. Europadomstolen gjorde bedömningen att eftersom det svenska skattetilläggsystemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder så uppfyller det kraven i artikel 6:2. Det kan nog sägas att vid bedömningen av huruvida det är ”uppenbart oskäligt” att ta ut miljöstraffavgift tas inte samma hänsyn till näringsidkarens personliga förhållanden och därmed blir det inte ett lika tydligt subjektivt inslag i prövningen. Beträffande miljöstraffavgifterna är de situationer som kan falla in under begreppet ”uppenbart oskäligt” närmast av force majeure-karaktär. Det förefaller alltså som att det är ännu svårare att befrias från miljöstraffavgift än att befrias från skattetillägg. Frågan är om möjligheterna att befrias från miljöstraffavgift är tillräckliga för att Europadomstolen skall anse att oskyldighetspresumtionen blir tillgodosedd?

Sammanfattningsvis kan sägas att för att Sverige skall vara mer på den säkra sidan om nya mål om skattetillägg tas upp i Europadomstolen så vore det på sin plats att se över reglerna om tillämpning av skattetillägg. En anpassning av reglerna så att en brottmålsliknande process införs skulle ge en bättre överensstämmelse med det faktum att skattetilläggen har ansetts utgöra ett straff. Den slutsatsen skulle kunna dras även beträffande

miljösanktionsavgifterna. Detta skulle minska riskerna för att Sverige vid en ny process skulle fällas för brott mot de mänskliga rättigheterna.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1971:10

Prop. 1997/98:45            Miljöbalk

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

### Statens offentliga utredningar

SOU 1969:42            Skattestrafflagsutredningen

SOU 1996:116           Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen

SOU 1997:127           Straffansvar för juridiska personer

SOU 2001:25            Skattetillägg m.m

### Litteratur

Aall, Jörgen            *Rettergang og menneskerettigheter: den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 og norsk straffprocess, 2:a upplagan*, Bergen, Universitetsforlaget AS, 1996.

Asp, Petter            *Skattetilleggen och oskuldspresumtionen*, Skattenytt 1999 s. 702-714.

Bergström, Sture  
Eek, Hilding  
Håstad, Torgny  
Lindblom, Per Henrik        *Juridikens termer*, 6:e upplagan, Stockholm, 1983.

Danelius, Hans        *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2:a upplagan*, Stockholm, Norstedts Juridik, 2002.

Leidhammar, Börje     *Straff eller avgift? Skattetillägg i belysning av artikel 6 i Europakonventionen*, Svensk skattetidning 1998 s. 829-840.

- Ekelöf, Per Olof  
Robert, Boman *Rättegång. Fjärde häftet, 6:e upplagan,*  
Stockholm, Norstedts Juridik, 1992.
- Fast, Katarina *Kampen går vidare, Sunt förnuft nr. 8, 2003 s.*  
40-41.
- Moëll, Christina  
Persson Österman, Roger *Till vägledning för rättstillämpningen:  
skattetilläggsmålen i Regeringsrätten, Skattenytt*  
2001 s. 262-275.
- Munck, Johan *Skattetilläggen och Europakonventionen,*  
Tidskrift för Sveriges domareförbund 2000:1.
- Naturvårdsverket *Handläggning av ärenden om  
miljösanktionsavgift, Handbok 2001:1.*
- Naturvårdsverket *Handläggning av ärenden om  
miljösanktionsavgift, Handbok 2001:1 utgåva 2.*
- Nowak, Karol *Oskyldighetspresumtionen, Stockholm, Norstedts*  
Juridik, 2003.
- Rydberg, Tania *Skattetillägg, tillämpningen av  
eftergiftsgrunderna. En rättsfallsanalys,*  
Skattenytt 1996 s. 696-704.
- Strandbakken, Asbjørn *Uskyldighetspresumsjonen "in dubio pro reo",*  
Bergen, Fagbokforlaget, 2003.
- Träskman, Per-Ole *Presumtionen om den för brott misstänktes  
oskyldighet, Festskrift till Lars Welamson,*  
Stockholm, Norstedts Förlag, 1987 s. 469-486.
- Träskman, Per-Ole *Omvänt eller bakvänt – om konststycket att lägga  
bevisbördan i brottmål på den tilltalade utan att  
det kommer bak på människorättigheterna,*  
Nordisk tidskrift för kriminalvetenskap 1998 s.  
352-367.
- Van Dijk, P.  
Van Hoof, G.J.H. *Theory and Practice of the European Convention  
on Human Rights, Haag, 1998.*
- Wennergren, Bertil *Oskuld och objektivt ansvar, Tidskrift för*  
Sveriges domareförbund 2000:2.



# Rättsfallsförteckning

## Högsta domstolen

NJA 2000 s. 622

## Regeringsrätten

RÅ 2000 ref. 66 I

RÅ 2002 ref. 79

## Miljööverdomstolen

Dom den 7 april 2003, mål nr. M 8814-02

## Miljödomstol

Växjö tingsrätts dom den 28 juni 2000, mål nr. M 166-00

## Europadomstolen

Engel m. fl. mot Nederländerna dom 1976-06-08

Franz Fischer mot Österrike dom 2001-05-29

Gradinger mot Österrike dom 1995-10-23

Janosevic mot Sverige dom 2002-07-23

Kadubec mot Slovakien dom 1998-09-02

Lauko mot Slovakien dom 1998-09-02

Oliviera mot Schweiz dom 1998-07-30

Pham Hoang mot Frankrike dom 1992-09-25

Salabiaku mot Frankrike dom 1988-10-07

Västberga taxi aktiebolag och  
Vulic mot Sverige dom 2002-07-23