



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Andreas Ljungberg

Miljösanktionsavgifter och Europakonventionen

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Docent Helén Örnemark Hansen

Straffrätt
HT-02

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
2 MILJÖSANKTIONSavgIFTER	7
2.1 Inledning	7
2.2 Miljösanktionsavgifter de lege lata	8
2.2.1 Allmänt	8
2.2.2 Vem skall påföras miljösanktionsavgift?	8
2.2.3 Vilka överträdelser resulterar i miljösanktionsavgift?	10
2.2.4 Det strikta ansvaret vid överträdelser	11
2.2.5 Uppenbart oskäligt	12
2.2.6 Omprövnings- och överklagandeprocessen	13
2.3 Förhållandet mellan miljösanktionsavgifter och miljöbalkens straffbestämmelser.	15
2.3.1 Inledning	15
2.3.2 Allmänt om sanktionsavgifters förhållande till straff	15
2.3.3 Särskilt om miljösanktionsavgifternas förhållande till straff	16
2.4 Miljösanktionsavgifter de lege ferenda	19
3 EUROPAKONVENTIONEN	21
3.1 Allmänt om konventionen	21
3.2 Tolkningsprinciper	21
3.3 Artikel 6 Europakonventionen	22
3.3.1 Inledning	23
3.3.2 Anklagelse för brott	23
3.3.3 Rätten till domstolsprövning	26
3.3.4 Rätten till muntlig förhandling	26
3.3.5 Rätten till rättvis rättegång	27
3.3.5.1 Allmänt	27
3.3.5.2 Särskilt om rätten att inte belasta sig själv	27
3.3.5.3 Särskilt om oskuldspresumtionen	28
3.4 Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet	29
4 MILJÖSANKTIONSavgIFTERNAS FÖRHÅLLANDE TILL EUROPAKONVENTIONEN	32
4.1 Inledning	32

4.2	De svenska skattetiläggen i förhållande till Europakonventionen	33
4.3	Påförande av miljöstraffavgift - en anklagelse för brott i Europakonventionens mening?	37
4.4	Kravet på rättvis rättegång	39
4.4.1	Analys av passivitetsrätten applicerad på miljöstraffavgifterna	39
4.4.2	Oskuldspresumtionen i förhållande till miljöstraffavgifterna	41
4.4.3	Proportionalitet	42
4.4.4	Övriga rättighetsaspekter	43
4.5	Inte nytt åtal i samma sak – vad gäller vid påförandet av miljöstraffavgift?	45
4.6	Avslutande kommentarer	50
	LITTERATURFÖRTECKNING	52
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	54

Sammanfattning

I samband med att miljöbalken trädde i kraft 1999 infördes ett nytt system med miljöstraffavgifter. Miljöstraffavgifterna skall påföras näringsidkare som inom ramen för sin näringsverksamhet överträder vissa bestämmelser. Miljöstraffavgiften är oberoende av uppsåt eller oaktsamhet och skall påföras om det inte är uppenbart oskäligt. Beloppen utgår med lägst 5000 kronor och högst 1000 000. Dessa belopp är schabloniserade och kan därför drabba enskilda näringsidkare mycket hårt. Utöver miljöstraffavgiftsförfarandet innehåller balken ett antal straffrättsliga regler som till karaktären påminner mycket om överträdelserna vid påförande av miljöstraffavgift. Påförande av miljöstraffavgift hindrar inte ett senare åtal för brott som egentligen grundar sig på samma handling eller underlåtenhet.

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som lag i Sverige vilket innebär att regler som är konventionsstridiga också är lagstridiga. Vid sina avgöranden tolkar Europadomstolen Europakonventionen autonomt. Förhållandet mellan miljöstraffavgifterna och Europakonventionen behandlas emellertid mycket knapphändigt av Miljöbalksutredningen.

Syftet med detta arbete har därför varit att se närmare på förhållandet mellan miljöstraffavgifterna och Europakonventionen. Jag har ställt frågan om påförandet av miljöstraffavgift kan jämföras med en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Och om så är fallet, vilka konsekvenser får detta för svenskt vidkommande? Är rättsäkerhetskraven med avseende på en rättvis rättegång uppfyllda? Hur förhåller sig passivitetsrätten och oskuldspresumtionen, såsom de kommer till uttryck genom konventionen, till miljöstraffavgifterna? Uppfyller miljöstraffavgifterna konventionens krav på proportionalitet? Är kraven uppfyllda vad angår rätten till domstolsprövning och rätten till muntlig förhandling? Tillåter konventionen att den som påförts miljöstraffavgift på samma grunder senare åtalas för brott eller är detta ett brott mot principen *ne bis in idem*?

En genomgång av Europadomstolens praxis ger vid handen att domstolen för att avgöra om ett visst förfarande är att anse som en anklagelse för brott i konventionens mening, utgår från tre kriterier: (1) nationell klassifikation, (2) gärningens art samt (3) straffets natur och stränghet.

På nationell nivå utgör påförande av miljöstraffavgift inte en anklagelse för brott. När det däremot gäller gärningens art är det huvudsakliga syftet med miljöstraffavgifterna att de genom hot om repression skall ha en preventiv verkan. Med andra ord samma syfte som det traditionella straffet har. När det sedan gäller straffets natur och stränghet kan det konstateras att avgiftsbeloppen i vissa fall kan drabba en enskild näringsidkare mycket hårt. Allt talar därför för att påförande av miljöstraffavgift är att anse som en

anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

Därmed kan frågan ställas vilka konsekvenser detta får för svenskt vidkommande. Kravet på rättvis rättegång, såsom det uttrycks i konventionen, kan i vissa avseenden ha blivit eftersatt i samband med införandet av systemet med miljöstraffavgifter.

Den som står anklagad för brott behöver enligt Europakonventionen inte bidra med uppgifter i syfte att understödja en anklagelse mot honom själv. I praktiken kan dock den svenska tillsynsmyndigheten använda vitesföreläggande i ett ärende om miljöstraffavgift och på så sätt få fram besvärande uppgifter. Tillsynsmyndigheten har sedan en skyldighet att påföra miljöstraffavgift om en överträdelse har skett. Att använda information som erhållits på detta sätt för att sedan utdöma straffavgift torde med all sannolikhet strida mot Europakonventionen.

Bevisbördan i ärende om miljöstraffavgift faller på tillsynsmyndigheten. Möjligheterna för den enskilde näringsidkaren att befrias från avgift är emellertid mycket små eftersom ett påförande av avgift skall vara uppenbart oskäligt. Dessutom bygger reglerna på strikt ansvar för näringsidkaren. När det gäller dessa förhållanden, ställt i relation till Europakonventionens oskuldspresumtion, är det min mening att Miljöbalksutredningen bör göra en djupdykning i frågan.

Hela Europakonventionen bygger på en proportionalitetsprincip. Med andra ord; en åtgärd får inte vara mer ingripande än vad som kan anses nödvändigt för att skydda ett visst intresse. Avgiftsbeloppen som utgår i samband med påförande av miljöstraffavgift kan i vissa fall drabba enskilda näringsidkare mycket hårt samtidigt som större näringsidkare kanske knappast berörs av samma belopp. Detta skulle kunna strida mot konventionens proportionalitetsprincip eftersom avgiften ibland slår hårt och orättvist. För att komma till rätta med detta problem kan ett system införas där avgiftsbeloppen står i relation till näringsidkarens ekonomiska förhållanden och på så sätt bli både proportionerliga och rättvisare.

Rätten till domstolsprövning samt rätten till muntlig förhandling är båda rättigheter som inte direkt torde vara föremål för eventuella konventionsbrott i ärenden om miljöstraffavgift. Detta utesluter dock inte en närmare diskussion kring dessa rättigheter.

Mot bakgrund av Europadomstolens något motsägelsefulla praxis, i fråga om avgöranden grundande på artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen, är det svårt att förutse ett avgörande i viss riktning. Det är dock inte uteslutet att ett påförande av miljöstraffavgift, följt av ett åtal för brott på samma grund, skulle stå i strid med principen *ne bis in idem*. I vil

ken ordning miljösanktionsavgift respektive straff för brott beslutas är ointressant.

Förkortningar

Bet.	betänkande
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
etc.	etcetera
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Även kallad Strasbourgdomstolen
Europakommissionen	Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950
Jfr.	jämför
Kap.	kapitel
m.fl.	med flera
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

1 Inledning

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken ikraft.¹ Syftet med balken är att främja en hållbar utveckling, bland annat innebärande att kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.² 29 kap. miljöbalken innehåller straff- och förverkandebestämmelser som gäller för den som på ett eller annat sätt gör sig skyldig till brott mot miljöbalken. Utöver dessa straffbestämmelser infördes en särskild avgift, en så kallad miljöskaktionsavgift, som skall påföras den som i sin näringsverksamhet exempelvis åsidosätter föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Reglerna om miljöskaktionsavgifter finns i 30 kap. miljöbalken.

Miljöskaktionsavgifternas förhållande till Europakonventionen behandlas knapphändigt i de hittillsvarande utredningarna. Detta är anmärkningsvärt eftersom Europakonventionen sedan 1995 kan betraktas som en slags semi-grundlag i Sverige. I mitt arbete har jag alltså sökt titta närmare på förhållandet mellan miljöskaktionsavgifterna och Europakonventionen. En första fråga att ta ställning till är om påförande av miljöskaktionsavgift skall anses vara en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i konventionen. Om så är fallet förpliktar artikeln konventionsstaterna att se till att vissa bestämda rättssäkerhetsgarantier är uppfyllda.

Syftet med föreliggande arbete är således att ge svar på frågan om påförandet av miljöskaktionsavgift kan jämföras med en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Och om så är fallet, vilka konsekvenser får detta för svenskt vidkommande? Är rättssäkerhetskraven med avseende på en rättvis rättegång uppfyllda? Hur förhåller sig passivitetsrätten och oskuldspresumtionen, såsom de kommer till uttryck genom konventionen, till miljöskaktionsavgifterna? Uppfyller miljöskaktionsavgifterna konventionens krav på proportionalitet? Är kraven uppfyllda vad angår rätten till domstolsprövning och rätten till muntlig förhandling? Tillåter konventionen att den som påförts miljöskaktionsavgift på samma grunder senare åtalas för brott eller är detta ett brott mot principen *ne bis in idem*?

Inledningsvis redogörs för miljöbalkens regler om miljöskaktionsavgifter. Därefter följer ett avsnitt om Europakonventionen som främst behandlar artikel 6 konventionen och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen, och avslutningsvis följer en diskussion samt egna slutsatser. I den avslutande delen förekommer även ett avsnitt som behandlar de svenska skattetilläggen.

Vad beträffar källmaterialet har jag i den första delen av arbetet företrädesvis använt mig av förarbetena till miljöbalken och en del av Naturvårdsverkets material. Därutöver har jag studerat avgöranden från såväl miljödom

¹ 1 § lagen (1998:811) om införandet av miljöbalken.

² 1 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

stolar som allmänna domstolar. I arbetets andra del, som behandlar Europakonventionen, har Hans Danelius arbeten varit till stor hjälp. Vidare har olika sammanställningar av bland andra Petter Asp och Johan Munck m.fl. varit till hjälp. I avdelning tre av arbetet blandar jag all den nämnda litteraturen, förhoppningsvis utan att det för den skull uppstår alteration, och ger min egen syn på saker och ting. Självklart har även Den stora blå boken hela tiden legat bredvid datorn.

Jag har avgränsat min framställning till att behandla miljöskaktionsavgifterna i förhållande till Europakonventionen. Vissa inslag av straffrätt finns med. Även om de svenska skattetilläggen ligger utanför detta arbetes primära problemområde har jag valt att ändå ta med en diskussion om dessa. Detta beror närmast på att Miljöbalksutredningen hänvisar till skattetilläggen i sitt senaste delbetänkande. Arbetet är främst inriktat på den enskilde näringsidkarens förhållanden.

Vad anbelangar den teori och metod som legat till grund för arbetet har jag ansett följande. Miljöskaktionsavgifter är en offentlighetsrättslig sanktion som, utan att hänföras till traditionell straffrätt, påminner om en straffrättslig sanktion. Min granskning sker därför utifrån ett straffrättsligt perspektiv med Europakonventionen och dess autonoma tolkningsprincip som utgångspunkt. Så långt teorin.

Metoden är, vad avser uppsatsens två första avdelningar, av deskriptiv karaktär, dock med några få undantag vilka framgår av texten. I den tredje delen ägnar jag mig huvudsakligen åt egna analyser och slutsatser. Även här förekommer dock deskriptiva avsnitt. Jag har alltså utgått från gällande svensk rätt och från den dragit vissa slutsatser om förhållandet mellan miljöskaktionsavgifterna och Europakonventionen.

Så här inledningsvis vill jag också framhålla att Europakonventionen är mycket svårtolkad. Detta beror bland annat på den autonoma tolkningsprincipen. Europadomstolens praxis är därför av största vikt. Nu är det emellertid så att även denna praxis kan vara svår att ta till sig. Domskaalen är stundom luddigt formulerade vilket leder till tolkningsproblem. En del avgöranden är i viss mån motsägelsefulla. Dessa förhållanden innebär att de slutsatser jag kommit fram till i denna uppsats kanske skulle gå stick i stäv med Europadomstolens syn på saken, trots att det är domstolens syn på saken jag försöker förutse.

Avslutningsvis vill jag bara framhålla att ämnet har varit mycket intressant och givande att studera. Det har varit min ambition att också läsaren skall upptäcka områdets intressanta natur. Förhoppningsvis skall även denna min ambition lysa igenom.

2 Miljösanktionsavgifter

2.1 Inledning

Innan bestämmelserna om miljösanktionsavgifter infördes 1999 fanns det sedan den 1 juli 1981 en motsvarande bestämmelse i miljöskyddslagen. Avgiften kallades då för miljöskyddsavgift. Avgiften skulle betalas av den som bröt mot visst förbud, åsidosatte vissa föreskrifter, beslut eller villkor, som meddelats med stöd av miljöskyddslagen. Överträdelsen skulle dessutom ha lett till en ekonomisk fördel för verksamhetsutövaren. Enligt förarbetena var syftet med miljöskyddsavgiften att söka eliminera uppkommen ekonomisk fördel. Avgiften var att betrakta som ett komplement till straffreglerna och skulle få verksamhetsutövaren att öka driftsäkerhet och kontroll av olika processer och reningsanläggningar inom ramen för sin verksamhet. För att avgiften, som kunde påföras såväl fysiska som juridiska personer, skulle utgå fanns varken krav på uppsåt eller oaktsamhet. Vidare skulle den utgå även om skada inte uppkommit. Den skulle dock inte påföras i ringa fall.³

BRÅ kunde i sin rapport (1990:10), *Ambitioner och flaskhalsar*, konstatera att frågan om påförande av miljöskyddsavgift endast prövats vid åtta tillfällen sedan miljöskyddsavgiften infördes den 1 juli 1981 fram till mars 1990. Bland de problem som BRÅ-rapporten lyfte fram fanns svårigheterna med att beräkna och påvisa den ekonomiska fördelen, vilket var en förutsättning för att kunna påföra avgiften.⁴ Handläggningstiden för ärendena var dessutom mycket långa. Det kunde ta flera år innan ett ärende blev slutgiltigt avgjort.⁵

I mitten av 1980-talet kom Naturvårdsverket med förslag till förändrad utformning av systemet med miljöskyddsavgifter. Förslaget gick bland annat ut på att ta bort kraven på ekonomisk vinning och betydande störning för att avgift skulle kunna utgå. Naturvårdsverket vann delvis gehör för sina förslag och skaderekvisitet togs bort.⁶

Det var mot denna bakgrund som Miljöbalksutredningen fann det lämpligt att ånyo analysera syftet med avgiften.⁷ En ändring av reglerna kom till stånd och 1999 infördes alltså miljösanktionsavgifterna i miljöbalken.

³ Prop. 1980/81:92 s. 50, 55-62. Bet. 1980/81:JoU21, s. 40.

⁴ BRÅ-rapport 1990:10, s. 35.

⁵ BRÅ-rapport 1990:10, s. 36.

⁶ SOU 1996:103, del 1, s. 596.

⁷ SOU 1996:103, del 1, s. 597.

2.2 Miljösanktionsavgifter de lege lata

2.2.1 Allmänt

Systemet med miljösanktionsavgifter har inneburit att kravet på ekonomisk fördel tagits bort. Avgiften har gjorts om till en repressiv sanktion vars syfte istället för att vara vinsteliminierande, enbart är styrande för att på så sätt söka upprätthålla en miljömässigt hög standard hos näringsidkare som på ett eller annat sätt påverkar sin omgivning. Det har alltså blivit fråga om en ren sanktionsavgift vid överträdelser av miljöregler.⁸ Det saknas dock djupare resonemang i förarbetena kring avgiftens syfte.

Antalet ärenden om påförande av miljösanktionsavgift har ökat markant sedan reglerna infördes. Under 1999 kom 814 beslut på avgifter in till Naturvårdsverket, 2000 inkom 2260 beslut och 2001 inkom 1558 beslut. Denna statistik bygger på de beslut som kommit in till Naturvårdsverket. Besluten kan senare ha upphävts av den myndighet som tagit beslutet om miljösanktionsavgift eller av miljödomstol.⁹

Tilläggas bör att tillsynsmyndigheten har en skyldighet att anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott.¹⁰ Tillsynsmyndigheten skall däremot inte själv göra någon bedömning om överträdelserna kan leda till fällande dom, utan överlåta detta till åklagare och domstol.¹¹

2.2.2 Vem skall påföras miljösanktionsavgift?

En första fråga att besvara är vem som kan påföras en miljösanktionsavgift. Enligt Miljöbalksutredningen förelåg i och för sig inga hinder att påföra enskilda en miljösanktionsavgift, men eftersom påförandet bygger på strikt ansvar ansåg utredningen att endast överträdelser i näringsverksamhet skulle komma ifråga. Annat vore enligt utredningen orimligt då det skulle innebära strikt ansvar för alla och envar i det dagliga livet.¹²

Den nuvarande lydelsen innebär att en miljösanktionsavgift skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivande av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken,
2. påbörjar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att först ha sökt tillstånd eller gjort anmälan, eller

⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 535.

⁹ www.viron.se/, 2002-10-02.

¹⁰ 26 kap. 2 § miljöbalken.

¹¹ SOU 1996:103, del 2, s. 296.

¹² SOU 1996:103, del 1, s. 601.

3. åsidosätter tillstånd eller villkor som meddelats med stöd av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.¹³

Begreppet *näringsidkare* har samma betydelse i miljöbalken som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis 1 § bokföringslagen (1976:125).¹⁴ I Företagsbottsutredningens betänkande ges ett mera omfattande resonemang kring begreppet *näringsidkare*. Uttalandena ger vid handen att som näringsidkare räknas varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oberoende av om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte.¹⁵ Med andra ord kan verksamhetens syfte mycket väl vara att främja ideella eller välgörande ändamål. Om kravet på yrkesmässighet är uppfyllt har verksamhetens omfattning ingen större betydelse.¹⁶ Uttrycket näringsidkare omfattar även kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av miljöbalken.¹⁷ Utöver kommuner kan även staten och landstingskommuner anses vara näringsidkare, exempelvis som ägare av offentliga bolag.¹⁸ Att kommuner och landsting skulle omfattas av näringsidkarbegreppet har inom rättstillämpningen varit föremål för tveksamheter. Problem kan uppstå i de kommuner som utövar tillsyn över sig själva och som samtidigt kan tvingas ådöma sig själv en sanktionsavgift.¹⁹

Från Miljööverdomstolen finns ett antal avgöranden vad beträffar omfattningen av begreppet *näringsverksamhet*. Driften i ett kommunalt vattenverk bedömdes av Miljööverdomstolen som näringsverksamhet, liksom driften i ett kommunalt avloppsreningsverk (se vidare under 2.2.5).²⁰ Dessa bägge avgörandena är exempel på förhållandet att kommuner i vissa fall kan tvingas påföra sig själv en miljösanktionsavgift. Landstingets drift vid ett sjukhus har däremot inte varit att bedöma som näringsverksamhet enligt Miljööverdomstolen. Landstingets verksamhet vid sjukhuset var nämligen inte av ekonomisk art.²¹ Inte heller har driften vid en kriminalvårdsanstalt ansetts vara näringsverksamhet. Avgörande för domstolen var att driften vid kriminalvårdsanstalten utgjorde en ren myndighetsutövning och att det därför inte var fråga om näringsverksamhet.²²

Vidare framgår det av reglerna att överträdelsen skall ha skett inom ramen för näringsidkarens näringsverksamhet.²³ Miljööverdomstolen har i en dom diskuterat omfattningen av begreppet *verksamhet* och kommit fram till att

¹³ 30 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 314.

¹⁵ SOU 1997:127, s. 142–143.

¹⁶ Ulf Gometz och Lennart Huldén i Karnov 1997/98 s. 1338.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 314.

¹⁸ Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 38.

¹⁹ Karlmark, Ny Juridik, 2001:2, s.8-9.

²⁰ Miljööverdomstolen, 2001-05-21, M 6957-00 och M 6958-00.

²¹ Miljööverdomstolen, 2001-05-21, M 4660-00.

²² Miljööverdomstolen, 2001-05-21, M 1175-00.

²³ 30 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

miljösanktionsavgift i princip kan tas ut för varje separat verksamhet eller anläggning på vilken näringsidkare bedriver verksamhet.²⁴

2.2.3 Vilka överträdelser resulterar i miljösanktionsavgift?

Det är regeringen som meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift skall utgå och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När regeringen bestämmer avgifternas storlek skall den ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av bestämmelsen som överträdelsen avser. Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 5000 kronor och högst 1000 000 kronor.²⁵ Det krävs således att regeringen fastställt vilka överträdelser som avses och till vilket belopp, för att avgift skall kunna tas ut.

Avgiftsbeloppen skall bestämmas så att det inte lönar sig att låta bli att efterleva en bestämmelse. Den kommer då att få en styrande effekt. Till verksamhetsutövarens ekonomiska förhållanden tas ingen hänsyn. Med andra ord, samma avgiftsbelopp drabbar alla näringsidkare som överträder en bestämmelse, oavsett näringsidkarens ekonomiska förhållanden.²⁶

Eftersom reglerna om miljösanktionsavgifter skiljer sig från de tidigare reglerna om miljöskyddsavgift i så måtto att utgångspunkten inte längre är den ekonomiska fördelen, måste avgiften bestämmas utifrån andra kriterier. Utgångspunkten för Miljöbalksutredningen blev regeringens önskan om att göra om sanktionssystemet till ett mera schabloniserat system som ändå uppfyller kraven på skälighet och rättssäkerhet. För att göra systemet så enkelt och effektivt som möjligt, utan att för den skull göra avkall på skälighet och rättssäkerhet, minskades variationen av överträdelser som kan föranleda miljösanktionsavgifter. Utredningen kom fram till att endast två parametrar räcker för att fastställa avgiftsbeloppen, nämligen *överträdelsens allvar* och *betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser*.²⁷

Med *överträdelsens allvar* avses till exempel under hur lång tid överträdelsen har pågått. Med andra ord om den har pågått kontinuerligt eller endast förekommit vid enstaka tillfällen. Vidare avses överträdelsens omfattning, till exempel hur stort ett överutsläpp har varit. Den typiska fara en överträdelse medför kan också spela roll, med andra ord hur farligt ett visst ämne är. Det är alltså endast objektiva omständigheter som är av betydelse. Subjektiva omständigheter saknar i detta sammanhang relevans.²⁸

Betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser syftar bland annat på skyddsintresset av den bestämmelsen är avsedd att reglera. Det får exempelvis anses vara av större betydelse med bestämmelser som tar sikte på att

²⁴ Miljööverdomstolen, 2001-05-03, M 7128-00.

²⁵ 30 kap. 2 § miljöbalken.

²⁶ SOU 1998:35, s. 148.

²⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 538-540.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 538-540.

skydda liv och hälsa än bestämmelser vars syfte är att tillvarata etiska intressen eller befrämja det rörliga friluftslivet. Vidare får det anses vara av större betydelse att underlåta att söka erforderligt tillstånd än att inte anmäla en verksamhet som inte behöver tillståndsprövas, men som likväl är anmälningspliktig.²⁹

Tanken bakom systemet har alltså varit att det skall vara uppbyggt så att skönsmässiga bedömningar i det enskilda fallet i det längsta kan undvikas.³⁰ I bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter finns tariffier med gällande avgiftsbelopp för de olika överträdelserna. Mot bakgrund av vad som uttalats i förarbetena består tariffierna huvudsakligen av fasta avgiftsbelopp, men undantag förekommer. Ett undantag gäller överträdelser inom området för täktverksamhet. Avgiftsbeloppet är i detta fall, utöver en fast grundavgift på 25 000 kronor, beroende av mängden utbrutet material som uppgår till 30 kronor per ton utbrutet material.³¹ Ett annat undantag rör ämnen som bryter ned ozonskiktet där avgiftsbeloppet också står i relation till mängden använt otillåtet ämne.³² För att fastställa ett avgiftsbelopp vid dessa båda överträdelser måste alltså tillsynsmyndigheten göra en bedömning i det enskilda fallet.

Tillsynsmyndigheten behöver inte utreda vem i en näringsverksamhet som bär skulden för en överträdelse.³³ Det är däremot mycket viktigt för tillsynsmyndigheten att utröna huruvida verksamheten drivs av en fysisk eller juridisk person så att rätt rättssubjekt påförs miljöskaktionsavgiften.³⁴

När en miljöskaktionsavgift har påförts får en ny avgift inte utgå förrän näringsidkaren har fått skäligen tid på sig att vidta rättelse.³⁵ Om rättelse inte vidtagits eller överträdelserna upprepas inom två år från beslutet om miljöskaktionsavgift, skall avgift tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter, dock högst 1000 000 kronor per tillfälle.³⁶

2.2.4 Det strikta ansvaret vid överträdelser

En miljöskaktionsavgift skall tas ut av tillsynsmyndigheten och tillfalla staten, även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.³⁷

Redan före miljöbalkens ikraftträdande 1999 gällde ett strikt ansvar vid påförandet av miljöskyddsavgift. Numera finns regeln dock uttryckt i lagtext

²⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 538-540.

³⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 540.

³¹ 3.1 bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

³² 5.1 bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

³³ Handläggning av ärenden om miljöskaktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 39.

³⁴ Handläggning av ärenden om miljöskaktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 40.

³⁵ 2 § förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

³⁶ 3 § förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

³⁷ 30 kap. 1 § 3 och 4 st. miljöbalken.

ten.³⁸ Det är alltså verksamhetsutövaren som ansvarar för att näringsverksamheten bedrivs på ett sådant sätt att överträdelser enligt miljöbalken inte inträffar. Det strikta ansvaret torde ha den effekten att aktsamheten ökar vid bedrivandet av miljöfarlig verksamhet. Avgiften skall emellertid inte utkrävas om det är uppenbart oskäligt.³⁹

Det strikta ansvaret är utformat så att en överträdelse på området i stort sett inte kan förekomma på annat sätt än genom uppsåt eller oaktsamhet. Systemet bygger således på en presumtion för att uppsåt eller oaktsamhet föreligger vid varje överträdelse. Miljöbalksutredningen uttalade vidare att det strikta ansvaret skulle omfatta ansvar för överträdelser som beror på felaktiga leveranser till näringsverksamheten, haverier, misstag från personal och liknande händelser. Det kan alltså inte uteslutas att överträdelser kan ske i det enskilda fallet även efter att rimliga försiktighetsmått har iakttagits.⁴⁰

Frågan om det strikta ansvaret vid påförande av miljöstraffavgift behandlas mycket knapphändigt i förarbetena.⁴¹

2.2.5 Uppenbart oskäligt

En miljöstraffavgift skall inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.⁴² I förarbetena har som exempel angetts när överutsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket har varit omöjligt att kontrollera, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen.⁴³ Det skall med andra ord vara fråga om förhållanden som legat utanför näringsidkarens kontroll.

Bristande betalningsförmåga hos näringsidkaren bör enligt Naturvårdsverket inte godtas som skäl för att inte påföra straffavgift. Vidare, menar verket, bör rättegångsbalkens regler om laga förfall tillämpas om näringsidkaren hävdar att han inte haft möjlighet att uppfylla krav i författning på viss prestation.⁴⁴ Laga förfall innebär att någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten annars finner utgöra giltig ursäkt, hindras 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.⁴⁵ Det nu sagda ger en fingervisning om hur högt kravet är ställt för att underlåta att påföra miljöstraffavgift.

³⁸ 30 kap. 1 § 3 st. miljöbalken; SOU 1996:103, del 2, s. 354.

³⁹ 30 kap. 1 § 3 st. miljöbalken; prop. 1997/98:45, del 2, s. 315.

⁴⁰ SOU 1996:103, del 1, s. 602.

⁴¹ Se exempelvis SOU 1996:103, del 1, s. 602 och prop. 1997/98, del 2, s. 315.

⁴² 30 kap. 1 § 3 st. miljöbalken.

⁴³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 315.

⁴⁴ Naturvårdsverkets allmänna råd till kap. 30 miljöbalken och till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter, NFS 2000:10.

⁴⁵ 32 kap. 8 § rättegångsbalken.

Miljööverdomstolen tog i följande fall ställning till frågan om det kunde anses uppenbart oskäligt att påföra miljöstraffavgift.⁴⁶ Bakgrunden var ett beslut om miljöstraffavgift som påförts ett kommunalt vattenverk i Vetlanda. Vattenverket stod under den tekniska nämndens i kommunen regi och nämnden var således ansvarig för att vattenverket utförde vissa kontroller enligt en av Naturvårdsverkets föreskrifter. Denna kontroll hade inte utförts enligt bestämmelserna och vattenverket blev av miljö- och byggnämnden i samma kommun, ålagd att betala miljöstraffavgift. Den första frågan Miljööverdomstolen tog ställning till var om kommunen skulle anses bedriva näringsverksamhet i den mening som avsågs i miljöbalken. Efter en ingående analys av gällande svensk rätt kom domstolen fram till att kommunens drift av vattenverket var att bedömas som näringsverksamhet (se ovan under 2.2.2). Miljööverdomstolen tog därefter ställning till om det kunde anses uppenbart oskäligt att kommunen i praktiken angett sig själv och sedan påfört sig själv en miljöstraffavgift. Detta förhållande var enligt Miljööverdomstolen inte sådant att det kunde anses uppenbart oskäligt. Samma dag avgjorde Miljööverdomstolen ett annat mål där bakgrunden i stort sett var den samma som i fallet med vattenverket. Denna gång var det fråga om ett kommunalt avloppsreningsverk i Vetlanda kommun som påförts miljöstraffavgift. Inte heller här ansågs det uppenbart oskäligt att kommunen påfört sig själv miljöstraffavgift.⁴⁷

2.2.6 Omprövnings- och överklagandeprocessen

Om tillsynsmyndigheten finner att ett beslut om miljöstraffavgift är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall beslutet ändras om det kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part.⁴⁸ Denna omprövningsskyldighet tillkommer myndigheten oavsett om begäran om omprövning inkommit eller om beslutet överklagats. Ett beslut är uppenbart oriktigt om det till exempel har påförts fel person.⁴⁹

Preskriptionstiden borde enligt förarbetena överensstämja med den straffrättsliga regleringen för brott av normalgraden, det vill säga fem år från det överträdelsen ägde rum.⁵⁰ Denna önskan finns uttryckt i lagen.⁵¹

Den som påförts en miljöstraffavgift av en myndighet har rätt att överklaga beslutet till miljödomstolen.⁵² Huvudregeln är annars i miljöbalken att ett beslut från en kommunal tillsynsmyndighet skall överklagas till länsstyrelsen. Miljödomstolar finns i Växjö, Umeå, Östersund, Vänersborg och

⁴⁶ Miljööverdomstolen, 2001-05-21, M 6958-00.

⁴⁷ Miljööverdomstolen, 2001-05-21, M 6957-00.

⁴⁸ 27 § 1 st. förvaltningslagen (1986:223).

⁴⁹ Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1, s. 63.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 541.

⁵¹ 30 kap. 6 § miljöbalken.

⁵² 30 kap. 7 § miljöbalken.

Stockholm.⁵³ Dessa finns inrättade i tingsrätter som är utsedda av regeringen och skall vara regionala miljödomstolar.⁵⁴ Svea hovrätt är Miljööverdomstol och som sista instans dömer Högsta domstolen.⁵⁵ Instansordningen skiljer alltså från vad som gäller för överklaganden vid de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna.

Vid miljödomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler när det gäller överklagade ärenden samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen.⁵⁶ Detta betyder att processen, när en enskild överklagar en myndighets beslut till miljödomstol, är en så kallad tvåpartsprocess, vilket innebär att också myndigheten kan överklaga en dom som går emot myndighetens beslut.⁵⁷ Själva processen påminner om den straffrättsliga där det gäller för myndigheten att visa riktigheten i att påföra någon en miljö-sanktionsavgift. Det är därför av vikt att myndigheten åberopar motbevisning när så behövs och även invänder mot påståenden som den anser vara felaktiga.⁵⁸ Miljö-sanktionsavgifternas nära relation till straffrättsliga sanktioner innebär att domstolarna lägger bevisbördan på tillsynsmyndigheten.⁵⁹ Tveksamheter kommer därför att tolkas till fördel för den som påförts avgift.⁶⁰

Sammansättningen i miljödomstolen utgörs av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljøråd samt två sakkunniga ledamöter.⁶¹ Genom att ha en ledamot med erfarenhet från Naturvårdsverket kan domstolen tillföras biologisk eller annan naturvetenskaplig kunskap vid avgörandet av ett specifikt fall.⁶² Vad beträffar den andre ledamoten är det upp till ordföranden att avgöra om denne skall vara sakkunnig inom industriell eller kommunal verksamhet, allt efter det enskilda fallets beskaffenhet.⁶³ I mål om miljö-sanktionsavgifter beslutar emellertid endast en lagfaren domare och ett miljøråd. Sakkunnig expertis deltar således inte i dessa mål. Även vid Miljööverdomstolen skall det finnas en blandning av såväl juridisk som naturvetenskaplig expertis. Det tillkommer dock ett krav på tre lagfarna domare istället för en, som vid miljödomstolen.⁶⁴ Vid processen i Högsta domstolen finns inga krav på miljøråd vilket innebär är avgörandena sker med enbart juridisk expertis.⁶⁵ Ärenden som överklagas från en myndighet till

⁵³ 1 § Förordning (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

⁵⁴ 20 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

⁵⁵ 20 kap. 1 § 2 och 3 st. miljöbalken.

⁵⁶ 20 kap. 3 § 3st. miljöbalken.

⁵⁷ 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

⁵⁸ Handläggning av ärenden om miljö-sanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 65.

⁵⁹ Handläggning av ärenden om miljö-sanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 32. Att så sker även i praktiken bekräftas av Anders Bengtsson, domare vid miljödomstolen i Växjö, www.tofr.environ.se/utredn/msadok.htm, den 14 oktober 2002.

⁶⁰ Handläggning av ärenden om miljö-sanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 22.

⁶¹ 20 kap. 4 § 1 st. miljöbalken.

⁶² SOU 1996:103, del 1 s. 472.

⁶³ 20 kap. 4 § 2 st. miljöbalken.

⁶⁴ 20 kap. 11 § miljöbalken.

⁶⁵ Miljöbalken saknar regler om rättens sammansättning i miljömål vid Högsta domstolen.

miljöödomstol prövas av den miljöödomstol inom vars område myndigheten som först prövat ärendet ligger.⁶⁶ För den som vill överklaga en dom eller beslut, av en miljöödomstol i dit överklagat mål, krävs prövningstillstånd i Miljööverdomstolen.⁶⁷ När det gäller ett överklagat beslut om miljöstraffavgift får det beslutet inte överklagas till Högsta domstolen, utan sista instans för sådana beslut blir Miljööverdomstolen.⁶⁸ Detta innebär att ett beslut om miljöstraffavgift endast får prövas av jurister i två domstolsinstanser.

Har beslut om betalningsansvar upphävts skall miljöstraffavgiften återbetalas med ränta för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.⁶⁹

2.3 Förhållandet mellan miljöstraffavgifter och miljöbalkens straffbestämmelser.

2.3.1 Inledning

Miljöstraffavgifternas förhållande till straff behandlas mycket kortfattat i förarbetena. Inte heller Miljöbalksutredningens senaste delbetänkande går på djupet i frågan.⁷⁰ Anledningen till detta torde vara den många gånger mycket svåra gränsdragningen mellan straff och sanktion. Miljöbalksutredningen har därför gjort det lätt för sig genom att i princip undvika diskussionen helt.

I det följande nämns först allmänna uttalanden som gjorts i olika sammanhang angående straffavgifter, därefter behandlas miljöstraffavgifterna mer specifikt.

2.3.2 Allmänt om straffavgifters förhållande till straff

Straffavgifter förekommer på flera olika områden inom svensk rätt. Förutom miljöstraffavgifter kan skattetilläggen nämnas. Även på arbetsrättens område finns straffavgift i form av en övertidsavgift som utgår när en arbetsgivare överträtt vissa bestämmelser i arbetstidslagen (1982:673).⁷¹ Vidare finns regler i plan- och bygglagen (1987:10) samt utlänningslagen (1989:529) om straffavgifter.⁷² Systemet med straffavgifter har fun

⁶⁶ 20 kap. 9 § 1 st. miljöbalken.

⁶⁷ 23 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

⁶⁸ 23 kap. 8 § miljöbalken.

⁶⁹ 30 kap. 9 § miljöbalken.

⁷⁰ SOU 2002:50, s. 217.

⁷¹ 26 § arbetstidslagen (1982:673).

⁷² 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) samt 10 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529).

nits länge inom svensk rätt men det var först i början på 1970-talet som det på allvar började tillämpas.⁷³

Bland de argument som anförts till stöd för att införa olika sanktionsavgifter kan följande tre nämnas. För det första avlastar ett system med sanktionsavgifter de rättsvårdande myndigheterna, främst i ekonomiskt hänseende.⁷⁴ För det andra behöver hänsyn inte tas till krångliga straffrättsliga regler vid utdömning av sanktionsavgifter.⁷⁵ Ett tredje argument går ut på att förfarandet med sanktionsavgifter framstår som mindre ingripande och besvärande för den enskilde.

Skiljelinjen mellan straff och andra sanktioner är många gånger mycket svår att dra. Ett straff är enligt brottsbalkens tekniska definition en påföljd för brott i form av böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.⁷⁶ I doktrinen har begreppet *straff* bland annat definierats på följande sätt:

”straffet är ett lidande eller obehag som avsiktligt tillfogas en person (a) därför att han har överträtt en befallning eller regel som uppfattas som bindande för honom; (b) av någon – t.ex. ’staten’ – i auktoritativ ställning; (c) på ett ’opersonligt’ sätt, motiverat av rättviseskäl (jämför den oreglerade hämnden)”⁷⁷

Vidare åtskiljs straffet från andra rättsliga sanktioner genom att det är en sanktion för brott och att straff i juridisk mening inte kan följa på andra överträdelser än brott.⁷⁸ Av detta blir man som läsare inte mycket klokare. Det kan dock hävdas att den som påförts en sanktionsavgift med all säkerhet själv upplever det som om han straffats.⁷⁹

Avslutningsvis konstateras bara att gränsdragningen mellan sanktionsavgift och straff är mycket oklar i svensk rätt. Frågor kring denna gråzon är visserligen oerhört intressanta men kan av utrymmesskäl inte utvecklas närmare inom ramen för detta arbete.

2.3.3 Särskilt om miljösktionsavgifternas förhållande till straff

De nuvarande reglerna med miljösktionsavgifter hindrar inte att en näringsidkare som överträder bestämmelser meddelade genom miljöbalken, både kan bli föremål för en miljösktionsavgift och senare åtalas för brott

⁷³ Asp, s. 297.

⁷⁴ Se till exempel SOU 1969:42 s. 140; SOU 1982:54 s. 141; Asp, s. 297.

⁷⁵ Se bland annat prop. 1972:81 s. 70; SOU 1977:2 s. 195; Asp s. 297.

⁷⁶ 1 kap. 3 § brottsbalken.

⁷⁷ Jareborg, s. 14.

⁷⁸ Zila, s. 9.

⁷⁹ Se till exempel fotnot 44, Asp, s. 302.

på exakt samma grunder. Detta finns uttryckt på flera ställen i förarbetena till miljöbalken.⁸⁰

Justitiekottet ansåg, i samband med införandet av systemet med miljö-sanktionsavgifterna, det vara viktigt att riktlinjerna för avgiftssystemet utgick från den straffrättsliga skuldprincipen även om avgiften förutsattes i särskilda fall kunna bygga på strikt ansvar.⁸¹

I miljöbalkens straffbestämmelser finns gärningar som överensstämmer med överträdelse för vilka miljö-sanktionsavgift skall utgå. Försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § miljöbalken, är ett sådant brott. Ett annat är bristfällig miljöinformation enligt 29 kap. 6 § miljöbalken. De vanligast förekommande överträdelseerna när det gäller miljö-sanktionsavgifter är underlåtenhet att inkomma med miljörapport och köldmedierapport samt underlåtenhet att göra anmälningar i vissa fall. Dessa överträdelse kan alltså även leda till åtal för nu nämnda brott varför Miljöbalksutredningen diskuterar avkriminalisering av vissa brottstyper i miljöbalken (se vidare under 2.4).⁸²

Enligt gällande svensk rätt är således reglerna om miljö-sanktionsavgifter avskilda från straffprocessens regler även om straffrättsliga inslag förekommer. Vad gäller sanktionsavgifternas förhållande till Europakonventionen kommer detta att utvecklas mer nedan men redan här görs en inledande reflektion.

Frågan om påförande av miljö-sanktionsavgift är att anse som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening har i skrivande stund inte avgjorts av Högsta domstolen. Jag har emellertid tagit del av två hovrättsavgöranden där frågan varit uppe till prövning. Intressantast är dock den dom från Växjö tingsrätt vari rätten ogillade ett åtal med hänvisning till att det stred mot Europakonventionen att åtala någon som redan påförts en miljö-sanktionsavgift för samma överträdelse. Bakgrunden var den följande:

Anders K ålades att betala miljö-sanktionsavgift då han inte lämnat in miljörapport till länsstyrelsen inom föreskriven tid. Anders K överklagade beslutet som fastställdes av miljödomstolen i Växjö. Prövning till Miljööverdomstolen meddelades inte. Anders K blev senare åtalad för försvårande av miljökontroll i enlighet med 29 kap. 5 § miljöbalken. Grunderna för åtalet byggde på samma omständigheter som vid påförandet av miljö-sanktionsavgiften. Domstolen tog ställning till frågan om påförande av miljö-sanktionsavgift utgjorde en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Domstolen kom efter visst resonemang fram till att det var fråga om en anklagelse för brott. Det förelåg därför hinder enligt såväl artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som enligt 30

⁸⁰ SOU 1996:103, del 2, s. 354; prop. 1997/98:45, del 2, s. 315.

⁸¹ SOU 1996:103, del 1, s. 600-601.

⁸² SOU 2002:50, s. 238.

kap. 9 § 1 st. rättegångsbalken att döma Anders K för den åtalade gärningen.⁸³

Domen har naturligtvis inget som helst prejudikatvärde men utgången visar att en viss osäkerhet råder, även inom de dömande instanserna, kring miljö-sanktionsavgifternas ställning i förhållande till Europakonventionen. Tingsrättens avgörande överklagades till Göta hovrätt som ändrade domen. Hovrätten konstaterade först att rättegångshinder med stöd av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte förelåg och fällde därefter Anders K till ansvar för försvarande av miljökontroll.⁸⁴ Samma invändning åberopades av den tilltalade i ett annat miljöbrottmål i Svea hovrätt, men rätten tog aldrig ställning till frågan eftersom den tilltalade friades på annan grund.⁸⁵ Ingen av dessa domar har överklagats till Högsta domstolen.⁸⁶

Naturvårdsverket har författat allmänna råd innehållande rekommendationer för tillämpningen av bestämmelserna om miljöstraffavgift.⁸⁷ Verket har dessutom gett ut en handbok som är avsedd att ge en bredare bakgrund till bestämmelserna samt redogöra för de regler som är tillämpliga i olika situationer.⁸⁸ I handboken tas frågan upp om miljöstraffavgifternas ställning i förhållande till Europakonventionen. Naturvårdsverket konstaterar att den vanligaste situationen torde vara att miljöstraffavgift först påförs och att ett eventuellt åtal väcks därefter. Detta innebär att frågan om dubbelbestraffning närmast är en fråga för åklagare och domstolar. I sällsynta fall kan förhållandet emellertid vara det motsatta, det vill säga att en person först straffas för miljöbrott och sedan blir föremål för ett miljöstraffavgiftsförfarande. När det gäller de svenska skattetilläggen anser bland andra justitierådet Johan Munck att mycket talar för att brott mot Europakonventionen föreligger, om någon åläggs skattetillägg efter att vederbörande stått åtalad för skattebrott. Naturvårdsverket menar att starka skäl talar för att samma tolkning bör göras såvitt avser ett miljöstraffavgiftsförfarande efter att straffrättsligt ansvar prövats i allmän domstol. Uppkommer en sådan situation bör tillsynsmyndigheten inte ta ut någon miljöstraffavgift.⁸⁹ Denna uppmaning från Naturvårdsverket speglar osäkerheten på området. Dock skriver Naturvårdsverket i sina allmänna råd att tillsynsmyndigheten som huvudregel inte bör invänta utgången av en straffprocess i de fall en överträdelse även anmälts till åtal.⁹⁰

⁸³ Växjö tingsrätt, 2000-10-26, mål nr. B 1345-00.

⁸⁴ Göta hovrätt, 2001-05-16, mål nr. B 1282-00.

⁸⁵ Svea hovrätt, 2001-05-16, mål nr. B 7694-00.

⁸⁶ Telefonsamtal med registratorn vid Högsta domstolen, 2002-10-02.

⁸⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. miljöbalken och till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

⁸⁸ Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1.

⁸⁹ Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1, s. 22.

⁹⁰ Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

2.4 Miljösanktionsavgifter de lege ferenda

Miljöbalksutredningen föreslår i ett delbetänkande förändringar av det nuvarande sanktionssystemet i miljöbalken.⁹¹ På lång sikt, menar utredningen, bör en omfattande revidering av miljöbalkens straffregler komma till stånd. En förändring av samhällets reaktion på mindre allvarliga förseelser bör dock ske, mer eller mindre, omgående.⁹²

Det huvudsakliga syftet med miljösanktionsavgiften är att genom hot om repression ha en preventiv verkan och därigenom öka efterlevnaden av reglerna. Med andra ord ungefär samma syfte som straffet har.⁹³ Miljösanktionsavgifter upplevs ofta som ett straff av den som påförs avgift. Detta trots att avgiften inte är straff i traditionell mening. Det nuvarande systemet innebär att samma rättssubjekt kan påföras dubbla sanktioner för samma överträdelse. Denna form av dubbelbestraffning bör, enligt utredningen, i det längsta undvikas. Det kan dock vara motiverat vid allvarliga fall av överträdelser att använda både straff och miljösanktionsavgift, till exempel när en verksamhet som typiskt sett riskerar att orsaka störningar och olägenheter på miljön påbörjas utan att tillstånd har sökts.⁹⁴ En av orsakerna till att en ändring måste komma till stånd är att mindre allvarliga överträdelser idag bemöts med både sanktionsavgift och straff medan mer allvarlig brottslighet kanske inte beivras alls.⁹⁵

Som titeln på delbetänkandet antyder är det fråga om vissa principiella ställningstaganden. När det gäller avkriminalisering av överträdelser lämnas inga konkreta förslag utan endast utredningens principiella ståndpunkt inför det fortsatta arbetet redovisas. När det gäller miljösanktionsavgifter är det framför allt de vanligast förekommande överträdelserna som diskuteras, överträdelser som kan resultera i både miljösanktionsavgift och straff.⁹⁶

För att undvika dubbel sanktionering föreslår utredningen att en åtalsprövningsregel införs.⁹⁷ Dock skall dubbla sanktioner fortfarande kunna övervägas när gärningen framstår som klart klandervärd och i den mån det är i överensstämmelse med Europakonventionen. Är miljösanktionsavgiften lämpligt avvägd bör detta vara en fullt tillräcklig sanktion.⁹⁸ Förslaget om en åtalsprövningsregel förekom redan under framarbetandet av miljöbalken men förverkligades aldrig. Den nu föreslagna åtalsprövningsregeln är mindre långtgående än den tidigare. Regeln bör utformas så att möjlighet ges att utreda brott och väcka åtal vid systematisk brottslighet eller brottslighet vars syfte är att dölja skador på miljön. Uppsåtliga brott skall åtalas och bör där

⁹¹ SOU 2002:50, Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande.

⁹² SOU 2002:50, s. 220.

⁹³ SOU 2002:50, s. 236.

⁹⁴ SOU 2002:50, s. 233.

⁹⁵ SOU 2002:50, s. 233.

⁹⁶ SOU 2002:50, s. 238.

⁹⁷ SOU 2002:50, s. 245.

⁹⁸ SOU 2002:50, s. 245-246.

för inte bli föremål för åtalsprövning. För brott med lågt straffvärde bör åtal inte väckas om miljöstraffsavgift redan påförts. Åtal bör inte heller väckas när det varit uppenbart oskäligt att ta ut miljöstraffsavgift.⁹⁹ Regeln om åtalsprövning kan införas relativt snabbt och utan att en genomgripande analys av vad som skall vara kriminaliserat har gjorts.¹⁰⁰

Kritik har framförts angående avgifternas storlek.¹⁰¹ Utredningen har därför kommit fram till att beloppen bör ändras.¹⁰² Förslaget går ut på att sänka den nedre gränsen från 5000 kronor till 1000 kronor. Avgiften skall därefter successivt kunna höjas om rättelse inte sker. Problemet med straffsavgiften har varit att den slagit mycket olika mot näringsidkare. En mindre verksamhet har drabbats hårdare än en större.¹⁰³

Det kan tilläggas att utredningen även flaggat för en diskussion huruvida kommunala nämnder i fortsättningen skall besluta om miljöstraffsavgift.¹⁰⁴

För eget vidkommande anser jag att utredningens slutsatser om miljöstraffsavgifternas förhållande till Europakonventionen höra till de intressantaste i betänkandet (se vidare under 4).

Som nämnts ovan (under 2.3.3) utgör underlåtenhet att inkomma med miljörapport och köldmedierapport samt underlåtenhet att göra anmälningar, de vanligaste grunderna för påförande av miljöstraffsavgift. För dessa överträdelser finns motsvarande straffrättsliga regler vilket innebär att åtal kan väckas på samma grunder som vid påförandet av miljöstraffsavgift. Utredningen föreslår därför avkriminalisering av vissa miljöbrott. En miljöstraffsavgift bör också i fortsättningen påföras vid underlåtenhet att exempelvis lämna köldmedierapporter och miljörapporter. Däremot kan motsvarande straffrättsliga gärning avkriminaliseras.¹⁰⁵

⁹⁹ SOU 2002:50, s. 247.

¹⁰⁰ SOU 2002:50, s. 248-249.

¹⁰¹ SOU 2002:50, s. 238.

¹⁰² SOU 2002:50, s. 249.

¹⁰³ SOU 2002:50, s. 250.

¹⁰⁴ SOU 2002:50, s. 237.

¹⁰⁵ SOU 2002:50, s. 242.

3 Europakonventionen

3.1 Allmänt om konventionen

Den 3 september 1953 trädde Europakonventionen ikraft då tio stater ratificerat den.¹⁰⁶ För närvarande har 41 stater anslutit sig till konventionen.¹⁰⁷ För att ytterligare stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna har sammanlagt elva tilläggsprotokoll till Europakonventionen antagits.¹⁰⁸ Till en början upprättades två organ för att övervaka konventionens efterlevnad: Europakommissionen (1954) och Europadomstolen (1959).¹⁰⁹ Genom ett tilläggsprotokoll den 20 april 1994 upprättades en ny Europadomstol. Den nya ordningen innebar att den nya Europadomstolen ersatte den tidigare Europakommissionen och Europadomstolen.

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll som lag i Sverige.¹¹⁰ I regeringsformen intogs samtidigt en bestämmelse som hindrar att lag eller annan föreskrift meddelas i strid med konventionen.¹¹¹ Konventionens företrädare har bekräftats av Regeringsrätten, som i ett avgörande uttalat att konventionens bestämmelser bör läggas till grund för avgöranden då motstridighet mellan svensk lag och konventionen föreligger.¹¹²

Till Europadomstolen kan enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer framföra klagomål över påstådda kränkningar av konventionen.¹¹³ Av detta följer bland annat att kommuner, lands-ting och statliga myndigheter inte kan klaga till Europadomstolen. Däremot kan enskilda näringsidkare klaga.

3.2 Tolkningsprinciper

Vid tillämpningen av Europakonventionen har Europadomstolen genom sin rättspraxis utarbetat olika tolkningsprinciper. En av de viktigare tolkningsprinciperna som arbetats fram innebär att konventionens innehåll skall ges en autonom tolkning för att på så sätt ge konventionen samma materiella innehåll i alla stater. Detta innebär att de begrepp som används i konventio

¹⁰⁶ Peterson, s. 10.

¹⁰⁷ Peterson, s. 9.

¹⁰⁸ Peterson, s. 10.

¹⁰⁹ Peterson, s. 11.

¹¹⁰ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹¹¹ 2 kap. 23 § regeringsformen.

¹¹² RÅ 1997 ref 6.

¹¹³ Artikel 34 i Europakonventionen.

nen skall tolkas lika oberoende av vilken innebörd motsvarande begrepp har i den nationella rätten.¹¹⁴

Framförallt har denna princip framhävts när det gäller tolkningen av artikel 6 i konventionen. Det som ofta vållat problem är begreppet *civil rättighet* vilket i många konventionsstater till en början torde ha uppfattats så att bestämmelsen var avsedd att skilja mellan offentlig rätt och civilrätt. Europadomstolen har emellertid i flera avgöranden framfört att begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* skall ges en autonom tolkning och därför vara oberoende av motsvarande begrepp på nationell nivå. Denna tolkningsprincip gäller även för begreppet *anklagelse för brott*. Av detta följer att, utöver det som på nationell nivå omfattas av straffrätten, även administrativa förfaranden kan omfattas. Europadomstolen har genom att tolka detta begrepp autonomt, sökt skapa enhetliga kriterier för vad som avses med anklagelse för brott i konventionens mening.¹¹⁵

En annan mycket viktig princip som framhållits av Europadomstolen är *proportionalitetsprincipen*. Denna princip innebär att en åtgärd endast kan godtas om den är proportionerlig. Åtgärden skall alltså stå i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose. Oproportionerliga ingripanden kan innebära ett brott mot konventionen.¹¹⁶

3.3 Artikel 6 Europakonventionen

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter
 - a. att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
 - b. att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
 - c. att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,

¹¹⁴ Danelius, 1998, s. 58-59.

¹¹⁵ Danelius, 1998, s. 59.

¹¹⁶ Danelius, 1998, s. 61.

- d. att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e. att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.¹¹⁷

3.3.1 Inledning

Artikel 6 är tillämplig på två slags förfaranden, dels vid prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter och dels vid prövning av anklagelse mot honom för brott. Vad gäller miljöstraffsavgifterna så kommer framställningen att fokuseras på det senare, det vill säga vid anklagelse för brott.

En hel rad krav uppställs för hur den rättsliga prövningen skall gå till. Det skall bland annat vara en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol vilken upprättats enligt lag. Dessutom tillkommer ett antal krav på förfarandet vid en brottmålsrättegång. Som exempel kan nämnas att den som blivit anklagad för brott utan dröjsmål, på ett språk som han förstår, och i detalj underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom. Den mycket viktiga principen om att den som står anklagad för brott skall betraktas som oskyldig intill dess motsatsen är bevisad står också uttryckt i artikeln; oskuldspresumtionen.

En rik flora av rättsfall finns att tillgå när det gäller artikel 6. Artikeln har i ett otal rättsfall vållat stora problem för Sverige.¹¹⁸ Nedan redogörs endast för ett fåtal rättsfall men som samtidigt är av betydelse för den fortsatta framställningen.

3.3.2 Anklagelse för brott

När det gäller prövning av en anklagelse för brott omfattar artikel 6 främst brottmålsrättegångar. Andra straffrättsliga förfaranden såsom häktning, husrannsakan eller telefonavlyssning omfattas inte av artikel 6.¹¹⁹

Uttrycket *anklagelse för brott* är, som ovan nämnts, ett autonomt begrepp vilket innebär att det skall ges en självständig och allmängiltig tolkning. Europadomstolen har särskilt framhållit detta när det gäller gränsdragningen mellan förfaranden vid anklagelse för brott och disciplinära förfaranden, vilka faller utanför artikel 6. Varning, löneavdrag och degradering är exempel på förfaranden som faller utanför området för vad som kan anses innebära en anklagelse för brott.¹²⁰

¹¹⁷ Artikel 6, Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹¹⁸ Cameron, s. 72.

¹¹⁹ Danelius, 1998, s. 136.

¹²⁰ Peterson, s. 22.

I fallet *Engels m.fl. mot Nederländerna* utvecklades för första gången principerna för gränsdragningen vilka innebär följande. På nationell nivå äger staten själv bestämma vilka handlingar som skall betraktas som brott. När detta sker blir artikel 6 tillämplig. Konventionsstaterna kan emellertid inte kringgå artikeln genom att istället kalla en handling för disciplinär förseelse. Under vissa förutsättningar kan handlingar, som på nationell nivå betraktas som disciplinära förseelser, likväl utgöra brott i konventionens mening. Bedömningen för att avgöra om så är fallet görs utifrån tre kriterier.¹²¹ Det är tillräckligt att ett av dessa tre kriterier uppfylls för att Europadomstolen skall betrakta förfarandet som straffrättsligt. Därmed blir också rättssäkerhetsgarantierna i konventionen tillämpliga.¹²² Det första kriteriet utgörs naturligtvis av hur handlingen betraktas i konventionsstaten.¹²³ Om brottet på nationell nivå hänförs till straffrätten blir följden att förfarandet klassas som en anklagelse för brott enligt artikel 6 i konventionen. Om den nationella klassificeringen innebär att det är fråga om straff torde således inga problem uppkomma (se dock *Ravnsborg mot Sverige*).¹²⁴

Därefter beaktas gärningens art, det vill säga om gärningen innefattar ett brott som kan begås av vem som helst och mot vilket man från lagstiftarens sida velat införa ett allmänt förbud, eller om det rör sig om brott mot vissa förhållningsregler för en viss avgränsad grupp av personer med särskild ställning och särskilda skyldigheter.¹²⁵ Detta rekvisit omfattar flertalet faktorer. Den första faktorn, som Europadomstolen dessutom lägger stor vikt vid, är om den aktuella sanktionsregeln är generellt tillämplig eller ej. Det förhållandet att regeln riktas mot en viss grupp av personer, till exempel en speciell sorts offentlig tjänsteman, talar för att bestämmelsen inte är av straffrättslig natur. *Trafikanter* kan dock inte anses utgöra en sådan avgränsad grupp vilket bland annat framgick i fallet *Öztürk mot Tyskland*.¹²⁶ Anledningen till distinktionen är att Europadomstolen velat särskilja statliga disciplinära åtgärder från straff.¹²⁷ Andra konventionsstaters klassifikation av den ifrågavarande regeln kan ha relevans vid Europadomstolens bedömning.¹²⁸ När det gäller begreppet *brott* har Europadomstolen konstaterat att ett brott vanligtvis förutsätter överträdelse av en regel som gör det möjligt att, i syfte att avskräcka gärningsmannen, straffa honom genom böter eller frihetsberövande påföljd.¹²⁹

¹²¹ *Engels m.fl. mot Nederländerna*, dom 8.6.1976, 23.11.1976; Danelius, 1998, s. 136.

¹²² Se *Öztürk mot Tyskland*, dom 21.2.1984; Asp, s. 319-320.

¹²³ Danelius, 1998, s. 136.

¹²⁴ Se *Ravnsborg mot Sverige*, dom 23.3.1994, och jämför även Asp, s.321.323, som menar att Europadomstolen misstagit sig i detta fall.

¹²⁵ Danelius, 1998, s. 136.

¹²⁶ *Öztürk mot Tyskland*, dom 21.2.1984.

¹²⁷ Asp s. 323-324.

¹²⁸ Asp s. 326.

¹²⁹ Asp s. 327.

Vidare beaktas det straff som den anklagade riskerar att ådömas.¹³⁰ Sanktionens natur och stränghet är de faktorer som Europadomstolen lägger största vikt vid, vid sina avgöranden.¹³¹ En frihetsberövande påföljd bör i allmänhet medföra att gärningen hänförs under artikel 6, medan typiska disciplinstraff, som suspension och varning, talar i motsatt riktning.¹³² Undantag från denna regel förekommer dock (se *Engels m.fl. mot Nederländerna*). Betydligt svårare är bedömningen när sanktionen enbart består av böter.¹³³ Om bötesstraffet kan omvandlas till en frihetsberövande påföljd talar det förhållandet för att en anklagelse för brott i konventionens mening ligger för handen.¹³⁴ Påpekas bör dock att detta inte är en förutsättning (se nedan under 4.2 om de svenska skattetilläggen).

I fallet *Demicoli mot Malta* tog Europadomstolen ställning till om ett förfarande, varigenom parlamentet på Malta utdömt ett bötesstraff för "breach of privilege", var att se som en anklagelse för brott. Bakgrunden till det utdömda bötesstraffet var en publicerad artikel som innehöll nedsättande omdömen om vissa ledamöter i det maltesiska parlamentet. Domstolen ansåg att förfarandet var en anklagelse för brott och att artikel 6 därför var tillämplig.¹³⁵ Fallet är bland annat ett exempel på ett nationellt förfarande där straffet var böter. I fallet *Öztürk mot Tyskland* tog Europadomstolen ställning till om en trafikförseelse, som enligt tysk rätt inte betraktades som ett brott utan som en ordningsförseelse, i själva verket var en anklagelse för brott i konventionens mening. Domstolen ansåg vid sin bedömning att det var fråga om en gärning som belagts med påföljd i avskräckande och bestraffande syfte och därför var en anklagelse för brott.¹³⁶

De tre kriterierna som Europadomstolen utgår från vid sin bedömning är alternativa i förhållande till varandra. Det räcker således med att ett av dem uppfylls för att förfarandet skall bedömas som straffrättsligt enligt artikel 6. Likväl har domstolen i vissa avgöranden tagit ställning till mer än ett rekvisit. Detta kan tolkas som om Europadomstolen gjort mer av en helhetsbedömning vid sitt ställningstagande..¹³⁷

En fråga som länge diskuterats är om de svenska skattetilläggen är att jämställa med en anklagelse för brott i konventionens mening. Frågan avgjordes nyligen av Europadomstolen (se vidare under 4.2).

¹³⁰ Danelius, 1998, s. 136.

¹³¹ Asp s. 328.

¹³² Danelius, 1998, s. 136.

¹³³ Asp s. 330.

¹³⁴ Asp s. 330.

¹³⁵ *Demicoli mot Malta*, dom 27.8.1991; Danelius, 1998, s. 137.

¹³⁶ Danelius, 1998, s. 138.

¹³⁷ Asp s. 333-334.

3.3.3 Rätten till domstolsprövning

Ett grundläggande krav i Europakonventionen är att det finns en rätt att få tillträde till domstol. I målet *Golder mot Storbritannien* har Europadomstolen uttryckligen fastställt detta krav.¹³⁸ En fråga som omfattas av artikel 6 skall på nationell nivå ge behörighet till domstolsprövning annars föreligger brott mot konventionen.

En person kan emellertid avstå sin rätt till domstolsprövning. Rätten att avstå är dock inte lika självklar i alla typer av mål. När det gäller brottmål torde rätten att avstå en domstolsprövning vara inskränkt vid allvarligare brottslighet. Den som är misstänkt för brott kan i vissa fall genom ett straffföreläggande erkänna sig skyldig och samtidigt avsäga sig rätten till domstolsprövning. Här torde alltså konventionen kunna sätta gränser för hur allvarligt brottet kan vara för att kunna avstå från rätten till domstolsprövning.¹³⁹

I vissa fall kan emellertid andra hinder ligga i vägen för att den enskilde skall få sin sak prövad i domstol. Ett sådant hinder kan utgöras av att den enskilde saknar medel att driva en process genom advokat vid domstol. Den enskilde kan i dessa fall ha rätt till rättshjälp enligt internrättsliga regler. Rätten till rättshjälp garanteras dock inte av Europakonventionen varför utebliven rättshjälp endast i undantagsfall kan vara konventionsstridigt.¹⁴⁰

3.3.4 Rätten till muntlig förhandling

Allt talar för att en muntlig förhandling skall vara huvudregel enligt artikel 6 i konventionen. Av detta följer dock inte att alla mål måste avgöras efter muntlig förhandling. Europadomstolens praxis ger vid handen att vissa mål kan avgöras på handlingarna såvida annat inte begärts av part.¹⁴¹ Rätten till muntlig förhandling kan alltså avstås, antingen uttryckligen eller genom att underlåta att begära att det skall hållas muntlig förhandling. För det fall en muntlig förhandling har hållits i första instans finns inget krav enligt konventionen på att förhandlingen skall hållas muntlig även i högre instans om prövningen där är begränsad till rättsliga aspekter. Om huvudfrågan avser bevisvärdering är huvudregeln emellertid att rätten till muntlig rättegång består även i högre instans.¹⁴²

¹³⁸ *Golder mot Storbritannien*, dom 21.2.1975.

¹³⁹ Danelius, 1998, s. 149.

¹⁴⁰ Danelius, 1998, s. 143.

¹⁴¹ Danelius, 1998, s. 164.

¹⁴² Peterson, s. 23.

3.3.5 Rätten till rättvis rättegång

3.3.5.1 Allmänt

Allmänt kan sägas att rätten till rättvis rättegång är ett omfattande begrepp. Till de mest grundläggande principerna hör att en part skall höras av domstolen. Envar skall alltså få tillfälle att lägga fram sin syn på saken samt ges möjlighet att påvisa att hans ståndpunkt är välgrundad. När det gäller brottmålsprocessen skall den tilltalade betraktas som oskyldig intill dess att motsatsen är bevisad. Han måste därför ges de rättigheter som anses nödvändiga för att kunna försvara sig på bästa sätt. Vidare gäller principen om parternas likställighet och principen om ett kontradiktoriskt förfarande. Dessa två principer ligger varandra nära. Viktigt att framhålla är också att den tilltalade i en brottmålsrättegång i vissa avseenden favoriseras; *in dubio pro reo*.¹⁴³

3.3.5.2 Särskilt om rätten att inte belasta sig själv

Denna princip, som omfattas av begreppet *rättvis rättegång*, innebär att den som är misstänkt för brott har rätt att förhålla sig passiv i en rättegång. Den misstänkte har ingen skyldighet att delta i utredningen genom att tillhandahålla för honom besvärande material eller göra medgivanden. Det är upp till åklagaren att påvisa den tilltalades skuld samtidigt som den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls.¹⁴⁴

Europadomstolen fann det strida mot artikel 6 att ålägga klagandena, i fallen *Funke* och *Crémieux mot Frankrike*, vid vite, att till myndigheterna inkomma med vissa handlingar om sina utländska tillgångar samtidigt som de var misstänkta för valutabrott. Klagandena hade genom detta förfarande i praktiken tvingats bidra till utredningen mot sig själva.¹⁴⁵ Ett närliggande fall är *Saunders mot Storbritannien*. Saunders var förpliktad att besvara frågor i ett administrativt ärende. Senare blev Saunders åtalad för brott och mot honom användes den information han tvingats inkomma med i ett tidigare skede. Enligt Europadomstolen stred detta mot rätten att inte behöva belasta sig själv.¹⁴⁶

I fallet *J.B. mot Schweiz* markerade Europadomstolen mycket tydligt rätten att inte behöva anklaga sig själv. En lokal skattemyndighet hade försökt tvinga J.B. att utge vissa handlingar vilka eventuellt kunde ha avslöjat hans skuld till skattebrott. Europadomstolen fann att myndighetens förfarande utgjorde en kränkning av artikel 6.1 i konventionen.¹⁴⁷

¹⁴³ Danelius, 1998, s. 172-173.

¹⁴⁴ Danelius, 1998, s. 188.

¹⁴⁵ Funke och Crémieux mot Frankrike, dom 25.2.1993; Danelius, 1998, s. 189.

¹⁴⁶ Saunders mot Storbritannien, dom 17.12.1996; Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 10; Danelius, 1998, s. 189.

¹⁴⁷ J.B. mot Schweiz, dom 3.5.2001; Danelius, SvJT 2001, s. 602-603.

Vägran att tillmötesgå utredningen kan däremot innebära en nackdel i bevishänseende för den tilltalade i en rättegång vilket bland annat framgår av fallet *John Murray mot Storbritannien*.¹⁴⁸

3.3.5.3 Särskilt om oskuldspresumtionen

Oskuldspresumtionen innebär att den som står anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts. Detta framgår av artikel 6.2 i Europakonventionen. Innebörden av oskuldspresumtionen kan sammanfattas på följande vis.

Domstolen får vid fullgörandet av sina uppgifter inte från början utgå från eller vara övertygad om att den tilltalade är skyldig till den aktuella gärning för vilken han står anklagad. Bevisbördan, med avseende på skuldfrågan, ligger således på åklagaren. Den tilltalade har vidare rätt att anföra motbevisning. För det fall en domstol finner den tilltalade skyldig till brott måste avgörandet ske på grundval av direkt eller indirekt bevisning som är tillräckligt stark för att fastställa hans skuld.

Om den tilltalade under förundersökningen har blivit utsatt för misshandel för att på så sätt tvingas att bekänna, föreligger en kränkning av oskuldspresumtionen om den framtvingade informationen i sin tur godtas av domstolen som bevis mot den anklagade (jfr. passivitetsrätten ovan 3.3.5.2).¹⁴⁹

Europadomstolen utgår sannolikt från att beviskravet *bortom rimligt tvivel* skall vara uppfyllt för fällande dom i brottmål. Detta finns dock inte uttryckt i något avgörande. När det gäller rättsliga presumtioner tycks domstolen utgå från att dessa inte utan vidare kan godtas. En nationell domstol kan alltså inte utan vidare föra ett resonemang som går ut på att rimligt tvivel i skuldfråga visserligen föreligger men att den tilltalade ändå kan presumeras skyldig.¹⁵⁰

I fallet *Salabiaku mot Frankrike* bedömdes den franska lagregel som innebar att den som gick genom tullkontrollen med förbjudet gods ansågs ha uppsåt att smuggla – utom i fall av force majeure – och att uppsåt således inte behövde styrkas av åklagare. Europadomstolen konstaterade att oskuldspresumtionen inte hade kränkts men uttalade samtidigt att eventuella och faktiska rättsliga presumtioner måste hållas inom rimliga gränser med beaktande av vad som står på spel och med bevarande av rätten att försvara sig.¹⁵¹ Europadomstolen har bekräftat detta synsätt i målet *Pham Hoang mot Frankrike*.¹⁵²

¹⁴⁸ John Murray mot Storbritannien, dom 8.2.1996; Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 10; Danelius, 1998 s. 189.

¹⁴⁹ Österrike mot Italien, Mål nr. 788/60; Danelius, 1998, s. 200.

¹⁵⁰ Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 11.

¹⁵¹ Salabiaku mot Frankrike, dom 7.10.1988; Danelius s. 203-204.

¹⁵² Pham Hoang mot Frankrike, dom 25.9.1992; Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 12.

När det gäller de svenska skattetilläggen strider dessa inte mot oskuldspresumtionen i artikel 6, vilket framgår av målen *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* samt *Janosevic mot Sverige* (se vidare under 4.2).¹⁵³ Europadomstolen ansåg att det i princip inte strider mot oskuldspresumtionen att straffsanktionera ett visst handlande på rent objektiva grunder.

3.4 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 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.¹⁵⁴

Det har diskuterats om artikel 6 i Europakonventionen, genom kravet på rättvis rättegång, ger uttryck för principen *inte nytt åtal i samma sak, ne bis in idem*.¹⁵⁵ Under vissa speciella omständigheter torde ett sådant förbud kunna omfattas av artikel 6, men ett generellt förbud mot lagföring två gånger kan inte inläsas i artikeln.¹⁵⁶ Frågan lämnades öppen av Europadomstolen i ett mål från 1970 och har sedan dess inte besvarats.¹⁵⁷ Dock har Kommissionen senare framhållit att artikel 6 varken uttryckligen eller underförstått garanterar principen om *ne bis in idem*.¹⁵⁸ Numera finns principen uttryckt i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen. Dock gäller förbudet mot dubbel lagföring endast inom en och samma stat. Vidare skall det vara fråga om en lagkraftvunnen dom för att rättigheten för den enskilde skall träda ikraft.¹⁵⁹

Vissa undantag från huvudregeln tillåts när 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.¹⁶⁰

För att förbudet mot dubbelbestraffning skall aktualiseras måste det vara fråga om ett straffrättsligt förfarande. Artikeln skyddar således inte mot att

¹⁵³ *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige* samt *Janosevic mot Sverige*, dom 23.7.2002; Skattenytt, nr 10, 2002; Mutén, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002.

¹⁵⁴ Artikel 4, protokoll nr 7 (d. 22 nov. 1984) till konventionen som skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁵⁵ Starmer, Keir, s. 279.

¹⁵⁶ Danelius, 1998, s. 359.

¹⁵⁷ Starmer, Keir, s. 279.

¹⁵⁸ Lord Lester of Herne Hill Qc m.fl., s. 159.

¹⁵⁹ Danelius, 1998, s. 359.

¹⁶⁰ Artikel 4 punkt 2 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

en tidigare dömd också blir föremål för ett disciplinärt förfarande med avseende på samma gärning.¹⁶¹

Det kan dock vara svårt att i vissa fall avgöra om ett senare förfarande verkligen avser samma brott som ett tidigare förfarande. Sett utifrån olika vinklar kan ett och samma handlande nämligen utgöra flera olika brott vilket medför osäkerhet kring frågan om en lagakraftvunnen dom för något av dessa brott hindrar ett senare åtal för ett annat brott. Detta problem har belysts i ett antal avgöranden från Europadomstolen.

I fallet *Gradinger mot Österrike* hade den klagande Gradinger först åtalats vid domstol sedan han gjort sig skyldig till vållande till annans död i samband med bilkörning. En för honom försvårande omständighet var att han kört bilen under påverkan av alkohol. Enligt domstolen, som fällde honom för vållande till annans död, var det dock inte visat att han varit påverkad av alkohol i samband med bilkörningen. Trots detta ålades Gradinger senare av en förvaltningsmyndighet att betala böter för att ha framfört bilen under påverkan av alkohol. Gradinger menade att han nu straffades för en gärning som han redan blivit frikänd från. Europadomstolen konstaterade att det rörde sig om två olika förfaranden men att det ändå var fråga om samma gärning som prövats två gånger. Europadomstolen ansåg därför att det förelåg brott mot principen *ne bis in idem* enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.¹⁶²

I fallet *Oliveira mot Schweiz* blev utgången den motsatta. Oliveira var som bilförare inblandad i trafikolycka. Hon dömdes av en polisdomare att böta 200 schweiziska francs sedan hon inte anpassat hastigheten till rådande vägförhållanden och därigenom förlorat kontrollen över fordonet. Utöver detta ålades hon av åklagarmyndigheten även ett bötesstraff för vållande till kroppsskada. Fru Oliveira klagade till Europadomstolen och gjorde gällande att brott mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet förelåg. Europadomstolen konstaterade att det var fråga om en enda gärning vilken omfattade två separata brott. Förfarandet kunde därför inte anses strida mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen.¹⁶³

Denna rättspraxis kan framstå som något motsägelsefull, vilket också medgavs av Europadomstolen i fallet *Franz Fischer mot Österrike*.¹⁶⁴ Även här rörde det sig om en trafikolycka som orsakats av att Fischer framförde sitt fordon under påverkan av alkohol. Fischer ålades i administrativ väg att betala ett bötesstraff för det inträffade. Han dömdes senare även till fängelse för att han vid tillfället orsakat en annan persons död. Som straffskärpande

¹⁶¹ Explanatory report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, punkt 32; Danelius, 1998, s. 359; Lord Lester of Herne Hill QC m.fl., s.159.

¹⁶² *Gradinger mot Österrike*, dom 23.10.1995; Danelius, 1998, s. 360; Danelius, SvJT 1996, s. 71-72.

¹⁶³ *Oliveira mot Schweiz*, dom 30.7.1998; Danelius, SvJT 1998, s. 771-772.

¹⁶⁴ *Franz Fischer mot Österrike*, dom 29.5.2001; Danelius SvJT 2001, s. 613-614.

omständighet angavs just det faktum att han vid tillfället frivilligt druckit sig berusad. Europadomstolen konstaterade att Fischer åtalats och dömts två gånger för en och samma handling. Således förelåg brott mot artikel 4.

Samma utgång fick målen *W.F mot Österrike* och *Sailer mot Österrike* där omständigheterna i stort sett var identiska med de i fallet *Fischer mot Schweiz*.¹⁶⁵

¹⁶⁵ W.F mot Österrike, dom 30.5.2002; Sailer mot Österrike, dom 6.6.2002; Danelius, SvJT 2002, s. 619-620.

4 Miljösanktionsavgifternas förhållande till Europakonventionen

4.1 Inledning

Nu kommer vi till pudelns kärna. Frågor kring miljösanktionsavgifternas ställning i förhållande till Europakonventionen lyser i stort sett med sin frånvaro i de hittillsvarande utredningarna. Undantag gäller emellertid för det senaste delbetänkandet där konventionen omtalas något mer. Det är därför viktigt att kopplingen till Europakonventionen i det kommande slutbetänkandet ses över ordentligt. I denna redogörelse försöker jag peka på några av de problem som uppstår i samband med tillämpningen av kap. 30 i miljöbalken. Den första frågan att besvara är om påförandet av miljösanktionsavgift över huvud är att betrakta som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Om så är fallet, vilka konsekvenser får detta? Är sanktionsavgifterna proportionerliga? Är konventionens krav på rättvis rättegång uppfyllda? Är kraven uppfyllda vad angår rätten till domstolsprövning och rätten till muntlig förhandling? Tillåter konventionen att den som påförts sanktionsavgift även åtalas för brott på samma grunder eller är detta ett brott mot principen *ne bis in idem*?

Det har hittills konstaterats att Miljöbalksutredningen mycket kortfattat behandlar miljösanktionsavgifternas förhållande till Europakonventionen. Vidare har det konstaterats att påförande av miljösanktionsavgift enligt svensk rätt inte hindrar ett senare åtal på samma grunder.

Frågan om dubbelbestraffning har länge debatterats när det gäller de svenska skattetilläggen. Det finns stora likheter – men även skillnader – mellan skattetilläggen och miljösanktionsavgifterna, varför det är på sin plats att först redogöra för de svenska skattetilläggens ställning i förhållande till Europakonventionen innan frågan om miljösanktionsavgifterna tas upp. Det följande kapitlet ligger något utanför detta arbetes primära problemområde men såväl Miljöbalksutredningen som Naturvårdsverket utgår från att miljösanktionsavgifternas ställning i förhållande till Europakonventionen bör bedömas på samma sätt som de svenska skattetilläggen.¹⁶⁶ Därför har jag valt att göra denna utveckling.

¹⁶⁶ SOU 2002:50, s. 224; Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 22.

4.2 De svenska skattetilläggen i förhållande till Europakonventionen

Skattetillägg skall tas ut om en skattskyldig på något annat sätt än muntligen under skatteförhandlingen har lämnat en uppgift till ledning för taxeringen och uppgiften befinns oriktig.¹⁶⁷ Vidare skall skattetillägg även tas ut om en avvikelse har skett från självdeklaration genom skönstaxering eller om skönstaxering har skett på grund av utebliven självdeklaration.¹⁶⁸ Årligen utgår långt över 100 000 skattetillägg.¹⁶⁹ Avgiftsbeloppet är beroende av storleken på den undanhållna skatten och bestäms med hjälp av en viss procentsats.¹⁷⁰ Storleken på skattetilläggen är med andra ord inte fixerade så som är fallet med miljöskattavgifterna. Beslut om skattetillägg tas av skattemyndigheten och kan fattas på objektiva grunder, det vill säga något krav på oaktsamhet eller uppsåt föreligger inte.¹⁷¹ Däremot kan den skattskyldige befrias från att betala skattetillägg om felaktigheten eller underlåtenheten kan antas ha ett sådant samband med den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller liknande förhållande att den framstår som ursäktlig. Inte heller skall skattetillägg tas ut om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig med hänsyn till uppgiftens art eller någon annan särskild omständighet. Avslutningsvis skall den skattskyldige befrias från avgiften om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägg.¹⁷² Genom dessa eftergiftsregler kan hänsyn tas till subjektiva rekvisit. Det här betyder att endast rekvisitet "uppenbart oskäligt" återfinns som befrielsegrund hos både skattetilläggen och miljöskattavgifterna. Man kan således konstatera att möjligheterna att befrias från skattetillägg torde vara större än möjligheterna att befrias från miljöskattavgift.

Beslut om skattetillägg kan av den skattskyldige överklagas till länsrätten.¹⁷³ Överklagandet skall ha kommit in före utgången av det femte året efter taxeringsåret.¹⁷⁴ Det är viktigt att påpeka att de svenska skattetilläggen inte är att anse som en straffrättslig påföljd, vilket innebär att påförande av skattetillägg inte hindrar ett senare åtal för brott på samma grunder.

Just detta senare förhållande har med hänsyn till Europakonventionen varit föremål för prövning i Högsta domstolen.¹⁷⁵ Den överklagande, Ingvar N, gjorde gällande att det förelegat hinder mot att döma honom för skattebrott då han tidigare påförts skattetillägg för de gärningar han åtalades för. Högsta domstolen uttalade att "starka skäl talar för att artikel 6 är tillämplig även på det svenska skattetilläggsförfarandet. Även om det svenska skattetilläggsför

¹⁶⁷ 5 kap. 1 § 1 st. taxeringslagen (1990:324).

¹⁶⁸ 5 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324).

¹⁶⁹ Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 7.

¹⁷⁰ 5 kap. 1 § 2 st. taxeringslagen (1990:324)

¹⁷¹ NJA 2000 s. 622.

¹⁷² 5 kap. 6 § 1 st. taxeringslagen (1990:324).

¹⁷³ 6 kap. 1 § 1 st. taxeringslagen (1990:324).

¹⁷⁴ 6 kap. 3 § 1 st. taxeringslagen (1990:324).

¹⁷⁵ NJA 2000 s. 622.

farandet skulle anses innefatta 'criminal charge' i den mening som avses i artikel 6 följer emellertid inte härav att ett beslut om skattetillägg också har rättskraft i förhållande till ett senare brottmålsförfarande."¹⁷⁶ Vad gäller frågan om artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet blir tillämplig på skattetilläggen anförde Högsta domstolen följande. Frågan vad som avses med en brottmålsrättegång skall avgöras utifrån den interna rätten. I svensk rätt utgör skattetilläggen ingen straffrättslig påföljd. Det föreligger således inget hinder mot ett senare åtal för skattebrott även om skattetillägg tagits ut på samma grunder. För att med stöd av Europakonventionen underkänna den interna rättsordningen bör krävas att det finns klart stöd för detta i Europadomstolens praxis. Sådant stöd saknas. Vidare föreligger en skillnad mellan skattetillägget, genom att ansvaret är strikt, och skattebrottet som kräver oaktsamhet eller uppsåt. Detta synsätt vinner stöd i Europadomstolens praxis.¹⁷⁷

Justitierådet Johan Munck har utvecklat resonemanget kring begreppet *criminal proceedings*.¹⁷⁸ Han konstaterar att begreppet *criminal proceedings*, som saknar motsvarighet i någon annan artikel, skall tolkas autonomt vilket innebär att den interna rättsordningen saknar betydelse.¹⁷⁹ Åsikten att förfarandet skall anses vara ett brottmålsförfarande i konventionens mening så fort en person åläggs ett straff i den mening som avses i artikel 6 i konventionen, kan inte godtas menar Munck. Detta vore att gå alldeles för långt i tolkningen av begreppet. En sådan tolkning skulle nämligen få långtgående konsekvenser för konventionsstaterna genom att alla åtgärder av repressiv karaktär som utdömts på grund av en lagöverträdelse, måste bestämmas av samma domstol vid ett och samma tillfälle. Ett sådant förfarande vore givetvis önskvärt men är en hart när omöjligt uppgift att efterleva.

Ett annat argument som Munck framför går ut på följande. Förbudet mot dubbelbestraffning enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen innebär att ingen på nytt kan lagföras eller straffas 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 denna stat. När det gäller skattetilläggen utdöms dessa i de flesta fall, åtminstone i första instans, innan en allmän domstol prövar frågan om straffansvar i ett brottmål.¹⁸⁰

Uttrycket *slutligt frikänd eller dömd* i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet tolkas inte autonomt då artikeln uttryckligen hänvisar till den interna rätten. Detta innebär i första hand att domen vunnit rättskraft. Men, menar Munck, det är svårt att tolka artikeln så att

¹⁷⁶ NJA 2000 s. 622 (s. 627-628).

¹⁷⁷ NJA 2000 s. 622 (s. 628).

¹⁷⁸ "Skattetilläggen och Europakonventionen", Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000. Artikeln är författad innan Högsta domstolens avgörande, NJA 2000 s. 622.

¹⁷⁹ Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 17.

¹⁸⁰ Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 19.

det skulle innebära att den som gjort sig skyldig till skattebrott betraktas som slutligt frikänd eller dömd för brottet redan genom att frågan om skattetillägg avgjorts.¹⁸¹ Däremot, menar Munck avslutningsvis, talar mycket för att ett konventionsbrott skulle föreligga om skattetillägg påförs efter det att straffansvarsfrågan prövats i allmän domstol.¹⁸² (Jämför även Naturvårdsverkets ståndpunkt ovan under 2.3.3).

Även Regeringsrätten har prövat frågan om dubbelbestraffning när det gäller de svenska skattetilläggen.¹⁸³ I målet hade den skattskyldige L genom laga-kraftvunnen dom dömts till ansvar för skattebedrägeri samtidigt som ett tidigare påfört skattetillägg bestod. L yrkade i Regeringsrätten att skattetillägget skulle undanröjas eftersom det enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet utgjorde hinder mot att låta tillägget bestå. Regeringsrätten konstaterar i sitt avgörande att varken ordalagen i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet eller Europadomstolens praxis ger vägledning i det aktuella fallet. Det förhållandet att den skattskyldige först ådömts påföljd för skattebedrägeri och därefter påförts skattetillägg kan mot bakgrund av Europadomstolens praxis inte i sig påverka bedömningen.¹⁸⁴ De faktiska omständigheter som medfört att L både påförts skattetillägg och ådömts påföljd för skattebedrägeri är identiska, nämligen att han underlåtit att ta upp vissa inkomster i sin självdeklaration. Den avgörande frågan är därför om L:s handlande i detta fall är att bedöma som ett eller flera brott. Regeringsrätten konstaterar att skattetillägg är en generell och schabloniserad sanktion till för att motverka bland annat bristande noggrannhet vid fullgörandet av deklarationsplikten. Skattetillägg påförs utan hänsyn till uppsåt eller oaktsamhet. Därutöver kan straff utmätas för brottet skattebedrägeri (numera skattebrott) då någon uppsåtligt lämnar oriktig uppgift eller underlåter att deklarerera. Ett av skattebedrägeriets konstitutiva element utgörs av uppsåt vilket skall bevisas av åklagaren. Brottet föranleder fängelse eller böter. Det tillkommer alltså att ytterligare ett väsentligt rekvisit är uppfyllt för att någon skall kunna dömas för skattebedrägeri. Av detta följer att det i Europakonventionens mening är fråga om olika brott. Även om det skattetillägg som L påförts får kvarstå, har han inte i strid med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet lagförts och ådömts en ytterligare påföljd för samma brott som han tidigare dömts för. Regeringsrätten finner alltså att inget hinder fanns att låta det påförda skattetillägget bestå.

Vidare är det, enligt Regeringsrätten, ointressant i vilken ordning skattetillägg respektive straff för skattebrott påförs.¹⁸⁵

¹⁸¹ Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 20.

¹⁸² Munck, Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 20.

¹⁸³ Regeringsrätten, 2002-09-13, mål nr 624-1999.

¹⁸⁴ I NJA 2000 s. 620 var förhållandet det motsatta.

¹⁸⁵ Jfr. Naturvårdsverkets uttalande i Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 22. Denna ståndpunkt bygger på Muncks uttalande i Tidskrift för Sverige domareförbund nr 1, 2000, s. 20.

Att de svenska skattetilläggen omfattas av artikel 6 Europakonventionen bekräftades nyligen genom två domar i Europadomstolen. Domstolen konstaterade att även om de svenska skattetilläggen inte ansågs utgöra en straffrättslig sanktion enligt intern rätt, har systemet likväl sådan karaktär att det skall anses vara ett straff enligt artikel 6 i konventionen. För detta talar den stränga sanktion som skattetillägget utgör, liksom karaktären på överträdelser som föranleder skattetillägg. Vid sin bedömning utgick domstolen från tre kriterier; (1) nationell klassifikation, (2) om tillägget ersätter en straffpåföljd samt (3) hur allvarlig påföljden är. För att påföljden skall anses som allvarlig krävs inte att skattetillägget kan omvandlas till fängelse. Domstolen kom fram till att skattetilläggen ersatte en straffpåföljd och samtidigt utgjorde en allvarlig påföljd.¹⁸⁶

Domstolen fann att kravet på tillgång till rättslig prövning och kravet på att rättsprocessen inte skall dra ut orimligt långt på tiden, hade åsidosatts. Där emot ansågs inte att oskuldspresumtionen i artikel 6 åsidosatts beträffande skattetilläggen. Domstolen hänvisade härvid till tidigare avgöranden om att det är möjligt för en konventionsstat att straffsanktionera visst handlande på objektiva grunder utan att konventionen överträds.¹⁸⁷

Mutén menar att fallen som togs upp i Europadomstolen var illa valda. För den skattskyldige finns, som nämnts ovan, möjlighet att få skattetillägget undanröjt eller nedsatt. Domstolen kunde i det här fallet konstatera att de klagande inte hade anfört några argument för att på dessa grunder få skattetillägget undanröjt.¹⁸⁸ Proportionaliteten i skattetilläggen prövades inte alls av domstolen eftersom klagandena inte anfört några sådana argument. Inte heller togs frågan upp om när den skattskyldiges medverkansplikt upphör eftersom som han som misstänkt för brott har rätt att tåga. Mot denna bakgrund var rättsfallen därför inte väl valda för prövning i Europadomstolen.¹⁸⁹

Vad sedan gäller frågan om de svenska skattetilläggen strider mot principen om förbud mot dubbelbestraffning är den frågan fortfarande inte avgjord av Europadomstolen.

Likheterna mellan skattetilläggen och miljöskattavgifterna är stora. Avslutningsvis bör emellertid följande skillnader särskilt uppmärksammas. Reglerna om skattetillägg är mer generella och omfattar alla skattebetalare, medan miljöskattavgifterna endast träffar näringsidkare som i sin näringsverksamhet överträder en bestämmelse. Större möjligheter torde finnas att befrias från ett skattetillägg än att befrias från en miljöskattavgift. Hänsyn tas bland annat till den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller liknande förhållande, som befrielsegrund vid skattetilläggsförfa

¹⁸⁶ Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige samt Janosevic mot Sverige, dom 23.7.2002; Skattenytt, nr 10, 2002; Mutén, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002, s. 452.

¹⁸⁷ Skattenytt, nr 10, 2002, s. 608.

¹⁸⁸ Mutén, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002, s. 451-452.

¹⁸⁹ Mutén, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002, s. 454.

randet. För att undslippa att betala miljöskaktionsavgift krävs att det är uppenbart oskäligt att påföra avgiften. Med andra ord ett ganska starkt rekvisit. Skattetilläggsbeloppen är inte schabloniserade på samma sätt som miljöskaktionsavgifterna – med några få undantag - utan är beroende av hur stor skatt den skattskyldige undanhållit. De är på så vis i någon mån rättvisare och mer proportionerliga än miljöskaktionsavgifterna. Miljöskaktionsavgifter kan i vissa fall slå mycket hårt och blint, utan hänsyn till näringsidkarens ekonomiska förhållanden.

4.3 Påförande av miljöskaktionsavgift - en anklagelse för brott i Europakonventionens mening?

Som utgångspunkt för att besvara frågan om påförandet av miljöskaktionsavgift utgör en anklagelse för brott i Europakonventionens mening används i det följande samma tre kriterier som Europadomstolen använt i sin praxis; (1) nationell klassifikation, (2) gärningens art samt (3) straffets natur och stränghet.

Som redan nämnts flertalet gånger utgör påförandet av miljöskaktionsavgifter inte en straffrättslig sanktion i svensk rätt. Det rör sig istället om en offentligrättslig sanktion, dock med straffliknande inslag. Det här betyder naturligtvis att påförandet, med avseende på nationell klassifikation, inte kan bedömas som en anklagelse för brott.

Den andra bedömningsgrunden är gärningens art. Härvid beaktas flertalet faktorer, däribland om den aktuella skaktionsregeln är generellt tillämplig eller ej samt karaktären på de ifrågakvarande överträdelsena. En skaktionsregel som riktar sig till en viss avgränsad grupp, exempelvis en viss sorts offentlig tjänsteman, är normalt inte att anse som straffrättslig sanktion utan snarare en disciplinär åtgärd.¹⁹⁰ Ett disciplinärt straff kan enligt Europadomstolen användas inom militären för att exempelvis upprätthålla ordningen.¹⁹¹

Miljöskaktionsavgifter riktar sig till näringsidkare som i sin näringsverksamhet överträder en viss bestämmelse. Målgruppen är således något snävare än vad som är fallet vid påförande av skattetillägg, vilka gäller samtliga skattebetalare. Gruppen *näringsidkare inom ramen för sin näringsverksamhet* kan enligt min mening inte anses utgöra en sådan snäv grupp av personer att de på denna grund skulle falla utanför begreppet *anklagelse för brott*. Detta bland annat med anledning av att skaktionerna kan träffa samtliga enskilda näringsidkare som i sin privata näringsverksamhet överträder en viss bestämmelse. Det kan inte heller hävdas att miljöskaktionsavgifterna har karaktären av ett disciplinstraff. Frågan hade möjligtvis kunnat diskuteras

¹⁹⁰ Asp, s. 323-324. Se även ovan under 3.3.2.

¹⁹¹ Engels m.fl. mot Nederländerna, dom 8.6.1976, dom 23.11.1976; Asp, s. 324.

ras om miljösanktionsavgifterna varit riktade mot enskilda tjänstemän inom en statligt ägd näringsverksamhet för dennes överträdelse, men så är nu ej fallet.

När det gäller begreppet *brott* har Europadomstolen konstaterat att ett brott vanligtvis förutsätter överträdelse av en regel som gör det möjligt att, i syfte att avskräcka gärningsmannen, straffa honom genom böter eller frihetsberövande påföljd. Vidare beaktas även sanktionens syfte.¹⁹² Miljösanktionsavgiften utgår endast efter överträdelser mot vissa bestämmelser. Med andra ord föreligger ett kausalsamband mellan överträdelsen och påförandet av avgiften. Det huvudsakliga syftet med miljösanktionsavgiften är att genom hot om repression ha en preventiv verkan och därigenom öka efterlevnaden av reglerna. Med andra ord ungefär samma syfte som det traditionella straffet har.¹⁹³ Det bör även noteras att flera av de överträdelser som utmynnar i miljösanktionsavgift även kan resultera i en straffrättslig påföljd. Karaktärerna på de straffrättsliga och offentlighetsrättsliga överträdelserna påminner således mycket om varandra.

Det nu sagda innebär sammanfattningsvis att påförande av miljösanktionsavgift, på grundval av gärningens art, torde närma sig gränsen för vad som enligt Europakonventionen betraktas som en anklagelse för brott.

Det tredje bedömningskriteriet som Europadomstolen utvecklat i sin praxis är den ifrågavarande sanktionens natur och stränghet. En frihetsberövande påföljd bör i allmänhet medföra att gärningen hänförs under artikel 6, medan typiska disciplinstraff, som suspension och varning, talar i motsatt riktning.¹⁹⁴ Från denna generella regel finns naturligtvis undantag. När det gäller de svenska skattetilläggen har Europadomstolen kommit fram till att det inte krävs att skattetillägget kan omvandlas till fängelse för att det skall anses vara så strängt att det faller in under begreppet *anklagelse för brott*.¹⁹⁵

När det gäller det belopp som miljösanktionsavgiften består av skall det uppgå till minst 5000 kronor och högst 1000 000 kronor. Beloppet är beroende av överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.¹⁹⁶ Beloppen som utgår är, med vissa undantag, schabloniserade och finns uppräknade i bilagan till förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter. För en enskild näringsidkare som överträder en viss bestämmelse i denna förordning kan beloppets storlek få stora konsekvenser då avgiften utgår oberoende av näringsidkarens ekonomiska förhållanden. Relativt små sanktionsavgifter kan således verka mycket strängt mot enskilda näringsidkare. Samma belopp kan å andra sidan vara verkningslöst mot en större näringsverksamhet, exempelvis en statligt ägd verksamhet. Möjligheterna att frigöra sig från en påförd sanktionsavgift ter sig mycket små. Det är

¹⁹² Asp s. 327.

¹⁹³ SOU 2002:50, s. 236.

¹⁹⁴ Danelius, 1998, s. 136.

¹⁹⁵ Mutén, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002, s. 452.

¹⁹⁶ 30 kap. 2 § miljöbalken.

endast i fall då det är uppenbart oskäligt att påföra en avgift som en näringsidkare kan frigöra sig. Här föreligger alltså en stor skillnad i förhållande till skattetilläggens mera omfattande befrielsegrunder. Det nu sagda innebär att miljöstraffavgifter riktade mot enskilda näringsidkare i vissa fall torde vara så stränga att de på denna grund utgör en anklagelse för brott. När det gäller större näringsverksamheter kan dock förhållandet vara ett annat.

Sammantaget gäller följande. De tre kriterierna är som ovan nämnts alternativa till varandra. Även om det nu skulle vara så att de två kriterier som rör gärningens och straffets natur var för sig inte utgör en anklagelse för brott i konventionens mening, anser jag att de i vart fall i kombination med varandra, mycket väl skulle kunna leda fram till slutsatsen att påförande av miljöstraffavgift är att anse som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Denna slutsats vinner bland annat stöd i Miljöbalksutredningens senaste delbetänkande även om det där inte diskuteras närmare.¹⁹⁷ Därmed följer också att rättssäkerhetsgarantierna såsom de uttrycks i artikel 6 skall tillgodoses.

I det följande diskuteras kravet på rättvis rättegång följt av en diskussion kring principen om *ne bis in idem*.

4.4 Kravet på rättvis rättegång

4.4.1 Analys av passivitetsrätten applicerad på miljöstraffavgifterna

När det gäller passivitetsrätten, det vill säga rätten att inte behöva uttala sig eller lämna uppgifter som kan vara belastande i ett brottmålsförfarande, kan följande slutsatser dras.

Påförande av miljöstraffavgifter är, som just konstaterats, enligt min mening att anse som en anklagelse för brott i Europakonventionens betydelse. Detta innebär därför att frågan om rätten till passivitet från den anklagades sida aktualiseras.

Tillsynsmyndigheten disponerar över utredningen i samband med påförande av miljöstraffavgift och har möjligheter att tillgripa omfattande åtgärder när det gäller att få fram uppgifter till utredningen i tillsynssammanhang. Bland annat finns möjlighet att vid vite förelägga en verksamhetsutövare att utreda olika förhållanden.¹⁹⁸ Det kan exempelvis röra sig om uppgifter och handlingar om driftsförhållanden, kemikalieanvändning, råvaruval och bränsleval inom ramen för en viss verksamhet.¹⁹⁹ Tillsynsmyndigheten kan i vissa fall även kräva att verksamhetsutövaren vidtar närmare utredning om

¹⁹⁷ SOU 2002:50, s. 224.

¹⁹⁸ 26 kap. 21 § miljöbalken.

¹⁹⁹ Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1, s. 34.

förhållandena inom verksamheten.²⁰⁰ Den som underlåter att efterkomma tillsynsmyndighetens vitesföreläggande eller lämnar oriktig uppgift kan straffas.²⁰¹

Att en myndighet kan använda vitesföreläggande för att framtvunga uppgifter till stöd för beslut om att exempelvis påföra miljöstraffavgift, strider med all sannolikhet mot Europakonventionen. Europadomstolens praxis ger stöd för denna uppfattning (se ovan 3.3.5.2). Myndigheter har naturligtvis rätt att ställa frågor och göra undersökningar för att samla bevis utan att det för den skull strider mot konventionen. Passivitet kan dock i bevishänseende läggas den passive till last.²⁰² Det är mot denna bakgrund som Naturvårdsverket i sina allmänna råd uppmanar myndigheterna att ”inte förelägga någon vid vite att lämna uppgifter uteslutande i syfte att användas som bevis i ett ärende om miljöstraffavgift”.²⁰³ Om uttrycket ”uteslutande i syfte att användas som bevis” är särskilt väl valt kan diskuteras. Reglerna bör tillämpas med stor eftertanke eftersom de kan användas i dubbelt syfte från tillsynsmyndighetens sida. Vid minsta oklarhet i frågan bör tillsynsmyndigheten undvika vitesföreläggande. Ett vitesföreläggande i gråzonen torde av Europadomstolen läggas tillsynsmyndigheten till last.

Naturvårdsverket fortsätter:

”Är myndighetens primära syfte dess egen tillsyn, t.ex. för angelägena miljömässiga åtgärder, torde det vara förenligt med konventionen att förelägga vid vite, även om det samtidigt kan komma fram besvärande uppgifter för den enskilde.”²⁰⁴

Med andra ord är det, enligt Naturvårdsverket, förenligt med konventionen att framtvunga upplysningar som i sin tur, som en bieffekt, samtidigt är besvärande för den enskilde. Det kan till exempel vara så att en tillsynsmyndighet förelagt någon vid vite att inkomma med årlig miljörapport. I denna miljörapport framkommer det senare att näringsidkaren inte sökt tillstånd för viss tillståndspliktig verksamhet, en uppgift som alltså kan leda till både åtal och påförande av miljöstraffavgift. Hur skall tillsynsmyndigheten i detta läge agera? Myndigheten har en skyldighet att såväl ta ut miljöstraffavgift som att anmäla överträdelsen till polis- eller åklagarmyndighet. Tillsynsmyndigheten skall alltså påföra miljöstraffavgift så snart en överträdelse av viss bestämmelse skett. Om tillsynsmyndigheten underlåter att fullfölja sina ålägganden kan det bli fråga om tjänstefel.²⁰⁵ Men tillsyns

²⁰⁰ 26 kap. 22 § miljöbalken.

²⁰¹ 29 kap. 5 § och 6 § miljöbalken.

²⁰² Jämför John Murray mot Storbritannien, dom 8.2.1996.

²⁰³ Naturvårdsverkets allmänna råd till kap. 30 miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter s. 2; se även Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1, s. 23 och 35.

²⁰⁴ Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift, Handbok 2001:1, s. 35.

²⁰⁵ 20 kap. 1 § brottbalken. Jfr. dock tingsrättens i Enköping dom där sju politiker friades från åtal för tjänstefel sedan de underlätit att döma ut miljöstraffavgift. Domen är överklagad till hovrätten. I två tidigare liknande domar fälldes emellertid politiker för tjänstefel. Och fler åtal står på tur. Se vidare Miljöaktuellt nr. 2, 2002, Naturvårdsverket.

myndigheten torde i detta fall kunna avstå från att ta ut miljöstraffavgift med hänvisning till att ett påförande skulle vara uppenbart oskäligt.

En annan viktig fråga som uppkommer i samband med denna diskussion är följande. Om en tillsynsmyndighet genom ett vitesföreläggande samtidigt råkat ta del av besvärande uppgifter för den enskilde, kan då dessa uppgifter användas av åklagare i en senare brottmålsrättegång? Återigen måste utgångspunkten vara att stor försiktighet bör iakttas. En helhetsbedömning får göras vid varje enskilt fall men presumptionen bör vara att uppgifterna inte får användas mot den enskilde.

4.4.2 Oskuldspresumtionen i förhållande till miljöstraffavgifterna

I rätten att betraktas som oskyldig ingår ett fullständigt krav på objektivitet. Detta krav gäller samtliga inblandade i en rättegång, det vill säga domare, försvarare, åklagare, sakkunniga etc.

Miljöstraffavgift utgår oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Från Europadomstolen finns inget avgörande om att detta förhållande skulle vara konventionsstridigt. Europadomstolen har däremot i mål om de svenska skattetilläggen, med hänvisning till tidigare praxis, uttalat att det i princip inte strider mot konventionen att straffsanktionera ett visst handlande på rent objektiva grunder.²⁰⁶ Faktiska och rättsliga presumtioner måste dock hållas inom rimliga gränser vilket uttalades av domstolen i Salabiakufallet.

Det har konstaterats att bevisbördan i mål om miljöstraffavgift faller på tillsynsmyndigheten. Det är alltså härvid tillräckligt att myndigheten visat att överträdelse rent objektivt sett ägt rum för att avgift skall utgå. Den enskilde näringsidkare som ålagts att betala miljöstraffavgift skall med andra ord motbevisa en presumtion som, enligt förarbetena, innebär att uppsåt eller oaktsamhet presumeras föreligga vid varje överträdelse. Visserligen föreligger rätten för den berörde att yttra sig innan tillsynsmyndigheten fattar beslut om miljöstraffavgift.²⁰⁷ Möjligheterna att befrias från avgiften torde dock vara mycket små eftersom befrielsegrunden innebär att påförandet skall vara uppenbart oskäligt – det vill säga nästan av force majeure-karaktär. Härvid ges en möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra en subjektiv bedömning av omständigheterna. Den domstolspraxis som hittills växt fram i miljömål ger vid handen att möjligheterna att befrias är snäva. Dessutom tillkommer det förhållandet att en miljöstraffavgift i vissa fall kan vara mycket ingripande för en enskild näringsidkare (se vidare under 4.4.3).

²⁰⁶ Se målen Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige samt Janosevic mot Sverige, dom 23.7.2002.

²⁰⁷ 30 kap. 3 § 2 st. miljöbalken.

Förutsättningarna för påförande av miljöskattionsavgift skiljer sig naturligtvis från de lagregler som var aktuella i målet *Salabiaku mot Frankrike*. En jämförelse kan emellertid ge viss vägledning. I fallet bedömdes den franska lagregel som innebar att den som gick genom tullkontrollen med förbjudet gods ansågs ha uppsåt att smuggla – utom i fall av force majeure – och att uppsåt således inte behövde styrkas av åklagare. Vad gäller miljöskattionsavgifterna är reglerna, återigen, utformade så att en presumtion för oaktsamhet eller uppsåt föreligger. Det strikta ansvaret kan endast upphävas om det är uppenbart oskäligt att påföra avgift. Det får dock anses vara en viss gradskillnad, med hänsyn till överträdelsens allvarlighet, mellan smuggling – som hänförs till mer renodlad straffrätt – och de överträdelser som leder till påförande av miljöskattionsavgift. Hur som helst; det går inte att bortse från slutsatserna i *Salabiakufallet*. Det är enligt min mening viktigt att Miljöbalksutredningen gör en djupdykning i detta hänseende i kommande betänkande.

I jämförelse med befrielsereglerna vid påförande av skattetillägg har det redan konstaterats att det torde vara svårare att få ett beslut om miljöskattionsavgift upphävt än ett beslut om skattetillägg.

En skattskyldig som påförts skattetillägg har flera möjligheter att befria sig från ansvar. Dessa möjligheter är som redovisats betydligt snävare när det gäller att frigöra sig från att betala miljöskattionsavgift. Det svenska skattetilläggssystemet, såsom det tillämpas, klarar på dessa grunder, enligt det senaste avgörandet i Europadomstolen, en prövning enligt artikel 6 i konventionen. Jag menar att miljöskattionsavgifterna skiljer sig så mycket från skattetilläggen med avseende på befrielsegrunderna att Europadomstolen kanske skulle göra en annan bedömning. För skattetilläggens del bör det dock påpekas att frågan inte prövades ordentligt i målen *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* samt *Janosevic mot Sverige*.

4.4.3 Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är en princip som genomsyrar hela Europakonventionen. Innebörden av principen är att en åtgärd inte får vara mer ingripande än vad som kan anses nödvändigt för att skydda ett visst intresse.

I samband med miljöbalkens ikraftträdande fanns en ambition att öka det allmänna miljömedvetandet. För att skydda vissa miljöintressen infördes därför dels straffbestämmelser och dels ett system med miljöskattionsavgifter.

Det har hittills kunnat konstateras att miljöskattionsavgifter i vissa fall kan vara synnerligen ingripande för enskilda näringsidkare, samtidigt som samma avgiftsbelopp kanske berör en större näringsidkare i betydligt mindre utsträckning. Min framställning tar främst sikte på de fall då enskilda näringsidkare drabbas som hårdast.

När det gäller beloppen som utgår, lägst 5000 kronor och högst 1000 000 kronor, kan dessa i vissa fall alltså slå mycket hårt och blint. Inte sällan upplevs de som straff av den berörde. Hänsyn tas ej till näringsidkarens ekonomiska förhållanden. Påförande av miljöstraffavgifter kan mot denna bakgrund utgöra ett brott mot konventionens proportionalitetsprincip. Denna princip finns dock inte uttryckt i någon av konventionens artiklar men en helhetsbedömning, med hänsyn till proportionalitetsprincipen i kombination med vad som hittills anförts, ger vid handen att miljöstraffavgifterna, på denna grund, kan utgöra ett brott mot Europakonventionen.

Miljöbalksutredningen har insett problemet och föreslår i sitt senaste delbetänkande en sänkning av det lägre beloppet till 1000 kronor. Följden av en sådan sänkning blir samtidigt att större näringsidkare, i än mindre utsträckning än tidigare, berörs av en miljöstraffavgift. Detta eftersom en miljöstraffavgift på 1000 kronor för en större näringsidkare, med en årlig omsättning på kanske flera miljoner kronor, torde vara näst intill betydelselös. Av denna orsak anser jag det finnas all anledning att se över möjligheterna att införa ett system där avgiftsbeloppen är mer individuellt anpassade. Tillsynsmyndigheten skulle alltså ta med i beräkningen näringsidkarens ekonomiska förhållanden när den påför en miljöstraffavgift. Avgiftsbeloppet skulle således ställas i relation till näringsidkarens omsättning. På detta sätt skulle avgifterna bli mer proportionerliga och samtidigt lika kännbara för alla som skall betala dem.

Miljöbalksutredningen ställer sig emellertid kritisk till en sådan lösning och menar att huvudtankarna bakom systemet skulle omintetgöras. Systemet skall vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggningstiden snabb, vilket skulle kunna motverkas av en utförligare utredning från myndigheternas håll. Avgiften bör därför enligt utredningen, för att ändå verka rättvist, i framtiden påföras stegvis med ett lägsta grundbelopp på 1000 kronor.²⁰⁸

Utredningen har visserligen en poäng i sitt ställningstagande. Det skulle naturligtvis innebära att myndighetsförfarandet komplicerades mer om hänsyn togs till näringsverksamhetens omsättning. Men detta argument tror jag inte godtas av den enskilde näringsidkare som ålagts en synnerligen ingripande avgift, samtidigt som hans större konkurrenter knappt berörs av samma avgiftsbelopp. Återstår gör så vad Europadomstolens tolkning av bestämmelserna skulle ge vid handen.

4.4.4 Övriga rättighetsaspekter

Hittills har framställningen varit inriktad på vissa, ur konventionens synvinkel, diskutabla förhållanden vid påförandet av miljöstraffavgift. När det gäller förfarandet torde dock flera av de rättssäkerhetsgarantier som uppställs i artikel 6 vara tillgodosedda. Likväl förtjänar två av dessa övriga rättighetsaspekter att kort belysas.

²⁰⁸ SOU 2002:50, s. 251.

När det gäller ärende om miljöstraffavgift föreligger en uttrycklig rätt till domstolsprövning genom att den berörde kan överklaga tillsynsmyndighetens beslut till miljödomstol.²⁰⁹ Härom råder inga tvivel att konventionens krav är uppfyllda.

Som tidigare berörts kan rätten till domstolsprövning inskränkas genom att den berörde avstår sin rätt. Avstående av denna rättighet kan exempelvis ske genom att underteckna ett så kallat strafföreläggande. I praktiken erkänner man sig då skyldig till brott, godtar straffet i form av böter och domstolsprövning uteblir.²¹⁰

I vissa fall kan emellertid andra hinder ligga i vägen för att den berörde skall få sin sak prövad i domstol. Ett sådant hinder kan utgöras av att den berörde saknar medel att driva en process genom advokat vid domstol. Den berörde har i dessa fall rätt till rättshjälp om vissa kriterier är uppfyllda. De nationella reglerna om rättshjälp omfattar emellertid inte näringsidkare som inom sin verksamhet gjort sig skyldig till överträdelse.²¹¹ Det här innebär att rättshjälp aldrig kan komma ifråga när det gäller den som påförts miljöstraffavgift. Rätten till rättshjälp garanteras dock inte av Europakonventionen. Det är därför endast i undantagsfall som utebliven rätt till rättshjälp kan vara konventionsstridigt. Ett förfarande med miljöstraffavgifter utgör med all sannolikhet inte ett sådant undantagsfall.

Allt talar för att en muntlig förhandling skall vara huvudregel enligt artikel 6 i konventionen. Av detta följer dock inte att alla mål måste avgöras muntligen. Europadomstolens praxis ger vid handen att vissa mål kan avgöras på handlingarna såvida part inte begärt muntlig förhandling.²¹²

Vid överklagade mål om miljöstraffavgift tillämpar miljödomstolarna förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler vilket framgår av 20 kap. 3 § miljöbalken. Huvudregeln enligt förvaltningsprocesslagens regler är att förfarandet sker skriftligen.²¹³ Handläggningen får dock innefatta muntlig förhandling avseende viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande.²¹⁴ I kammarrätt och länsrätt skall muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det och förhandlingen inte är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar emot det.²¹⁵

Det senare torde även omfatta miljödomstolarna trots dessa inte finns omnämnda i lagtexten. Av detta följer att det sker en prövning från fall till fall

²⁰⁹ 30 kap. 7 § miljöbalken.

²¹⁰ 48 kap. 1 § rättegångsbalken.

²¹¹ 13 § rättshjälplagen (1996:1619).

²¹² Danelius, 1998, s. 164.

²¹³ 9 § 1 st. förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²¹⁴ 9 § 2 st. förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²¹⁵ 9 § 3 st. förvaltningsprocesslagen (1971:291).

huruvida en muntlig förhandling är behövlig. Eftersom miljöstraffsavgifterna utgår på helt objektiva grunder torde miljödomstolarna endast i undantagsfall tillåta muntlig handläggning. I praktiken kan man säga att rätten till muntlighet möjligtvis kan anses inskränkas något.

4.5 Inte nytt åtal i samma sak – vad gäller vid påförandet av miljöstraffsavgift?

Återstår gör nu frågan om det kan betraktas som två anklagelser för samma brott när en och samma näringsidkare samtidigt är föremål både för ett miljöstraffsförfarande och för ett brottmålsförfarande. De internrättsliga reglerna om *res judicata* och *litis pendens* lämnas därhän.

Principen om *ne bis in idem* finns uttryckt i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen. En förutsättning för att denna artikel över huvud skall bli aktuell torde vara att förfarandet avser något som enligt artikel 6 i Eurokonventionen utgör en anklagelse för brott. Som ovan konstaterats torde påförande av miljöstraffsavgift utgöra en anklagelse för brott i konventionens mening.

Rättigheten i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet skyddar bara mot ett nytt straffrättsligt förfarande vilket innebär att hinder inte föreligger mot ett senare disciplinärt förfarande.

Högsta domstolen gjorde en tolkning av artikeln i mål om de svenska skattetilläggen.²¹⁶ Eftersom Miljöbalksutredningen och även Naturvårdsverket sällar sig till motsvarande tolkning vad gäller miljöstraffsavgifterna finns det anledning att återigen titta närmare på Högsta domstolens dom i fråga om skattetilläggen.²¹⁷ Regeringsrättens dom från september 2002 torde medföra att Naturvårdsverket fortsättningsvis instämmer i resonemanget att det är ointressant i vilken ordningen miljöstraffsavgift respektive straff för något av brotten i miljöbalken beslutas.

Delar av ordalagen i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, menar Högsta domstolen, ger ej utrymme för någon autonom tolkning eftersom det i artikeln finns en uttrycklig hänvisning till den enskilda statens interna rätt.²¹⁸ Med andra ord hänvisar konventionen tillbaka till den interna rätten. En strikt sådan tolkning skulle enligt mitt förmenande ta udden ur betydelsen av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Det skulle innebära att den enskilda staten kan införa regler, som visserligen omfattas av artikel 6 i konventionen såsom varande en anklagelse för brott, men som medför att enskilda individer i praktiken kan straffas flera gånger för samma gärning utan att förfaran

²¹⁶ NJA 2000 s. 622.

²¹⁷ Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift, Handbok 2001:1, s. 22; SOU 2002:50 s. 224.

²¹⁸ För rättskraft krävs att avgörandet meddelats ”in accordance with the law and penal procedure of that State”; artikelns engelska lydelse.

dena riskerar att vara konventionsstridiga. Så länge utrymme ges för sådana regler i den interna rätten skulle detta alltså, enligt Högsta domstolens tolkning, vara förenligt med konventionen. Jag ställer mig tvivlande till en så extensiv tolkning av artikeln. Även om artikel 4 i tilläggsprotokollet hänvisar tillbaka till den interna rätten har jag svårt att se att Europadomstolen skulle godta alltför långtgående konsekvenser. I Högsta domstolens tolkning finns nämligen en paradox eftersom den interna rätten i sig är bunden av Europakonventionen och dess sjunde tilläggsprotokoll. Resonemangen utmynnar i någon form av rundgång där konventionen hänvisar till den interna rätten som i sin tur hänvisar tillbaka till konventionen.

En lämpligare utgångspunkt för domstolen borde vara att den gör en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Ett indirekt stöd för detta finner jag bland annat i kommentarerna till sjunde tilläggsprotokollet. Häri finns något som kan tolkas som en koppling mellan artikel 6 i konventionen och artikel 4 i tilläggsprotokollet. Det står uttryckligen att artikel 4 i tilläggsprotokollet enbart skyddar mot ett nytt straffrättsligt förfarande men att en tidigare dom inte utesluter ett senare disciplinärt förfarande med avseende på samma gärning. Följden av detta uttalande blir att Europadomstolen först måste avgöra om det är fråga om ett straffrättsligt förfarande eller ett disciplinärt förfarande i varje enskilt fall innan den går vidare och tillämpar artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.²¹⁹ Tillkommer gör även Europadomstolens praxis (se till exempel målet *Gradinger mot Österrike*).²²⁰

Kanske bör därför Högsta domstolens tolkning av artikel 4 ses i ljuset av det kontroversiella i att döma ut delar av det svenska rättssystemet utan tillräckligt stöd i Europadomstolens praxis. Det är trots allt Europadomstolens tolkning som i slutändan skall gälla.

Ett annat argument Högsta domstolen använder sig av går ut på att de brott som den tilltalade dömts för inte var samma överträdelser som de som låg till grund för påförandet av skattetillägg. Detta beroende på att brottet krävde oaktsamhet eller uppsåt medan ett strikt ansvar gäller för påförande av skattetillägg. Högsta domstolen hade i detta avseende stöd i ett avslag från Europadomstolen.²²¹ Nog om snårskogen kring Högsta domstolens dom om de svenska skattetilläggen.

Regeringsrätten menade i sin dom från september 2002 att en skattskyldig som genom lagakraftvunnen dom dömts till ansvar för skattebrott likväl kan påföras skattetillägg i ett senare skede, utan att detta står i strid med artikel 4

²¹⁹ Explanatory report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, punkt 32.

²²⁰ Se framför allt punkten 55 i domen där domstolen skriver: "Bestämmelserna skiljer sig inte bara med hänsyn till benämningarna, utan, vilket är än viktigare, även vad gäller deras karaktär och syfte. (...) Icke desto mindre byggde båda de bestridda domsluten på samma handling." Min översättning. Se även punkterna 13-29 och 48-55 för allmän genomgång av Österrikes interna rätt.

²²¹ Se Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, beslut 14.9.1999.

i sjunde tilläggsprotokollet. Avgörande för Regeringsrätten var att den skattskyldiges handlande i det aktuella fallet var att bedöma som olika brott eftersom det tillkommer ett krav på uppsåt när det gäller skattebrottet. Regeringsrättens och Högsta domstolens domar talar alltså i samma riktning.

Det har i olika sammanhang uttalats att förbudet mot dubbelbestraffning, med avseende på miljöstraffningsavgifterna, möjligtvis skulle aktualiseras i den situation att någon först åtalats för brott och sedan påförs avgift, men inte tvärtom. Jag har lite svårt att förstå skillnaden. I Europadomstolens praxis finns avgöranden som behandlar både situationen att någon först åtalats för brott och sedan på administrativ väg påförts avgift, liksom det motsatta förhållandet; först administrativ avgift och sedan åtal för brott. Europadomstolens praxis är i detta avseende dessvärre något motsägelsefull. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser i frågan. Se dock Regeringsrättens dom från september 2002 som innebär att ordningen i vilken skattetillägg respektive skattebrott beslutas är betydelselös.²²²

Osäkerheten är således stor och det bör utredas mer om huruvida systemet med miljöstraffningsavgifter är i överensstämmelse med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen.

Miljöbalksutredningen instämmer i sitt senaste delbetänkande i Högsta domstolens resonemang, i fråga om skattetilläggs ställning i förhållande till Europakonventionen, och anser att samma resonemang kan appliceras på miljöstraffningsavgiftsförfarandet och på det miljöstraffrättsliga förfarandet. Utredningen fortsätter:

”Det finns ingen anledning att innan Europadomstolen slutligt tagit ställning i frågan ändra de svenska reglerna om miljöstraffningsavgift med hänvisning till artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.”²²³

Min fråga blir följaktligen: varför då? Som framgått kan Europadomstolens praxis stundom tyckas något motsägelsefull men utvecklingen kan ju leda dithän att förfarandet de facto utgör ett brott mot konventionen. Mot denna bakgrund kan man fråga sig varför utredningen väljer att förhålla sig passiv intill dess det eventuellt visar sig att miljöstraffningsavgifterna, med hänvisning till artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, är både konventionsstridiga och lagstridiga.

Jag vill dock i samband härmed framhålla att Miljöbalksutredningen önskar införa en åtalsprövningsregel som ska förhindra dubbelbestraffning när det gäller mindre allvarliga överträdelser. När gärningen framstår som klart klandervärd, och om utrymme finns enligt Europakonventionen, bör dock dubbla sanktioner fortfarande kunna övervägas, menar utredningen.²²⁴ Det bör därför tillstås att utredningen inte förhåller sig helt passiv; snarare avvaktande. Ett förtydligande om vad Miljöbalksutredningen menar med att en

²²² Regeringsrätten, 2002-09-13, mål nr. 624-1999.

²²³ SOU 2002:50, s. 224.

²²⁴ SOU 2002:50, s. 245-246.

gärningen är ”klart klandervärd” vore dock önskvärt. En domstol är nämligen förhindrad att pröva frågan huruvida en gärning framstår som ”klart klandervärd” i ett enskilt fall, om det föreligger rättegångshinder enligt principen om *ne bis in idem*.

Vad talar då för att ett tidigare förfarande med påförande av miljöstraffavgifter och ett senare förfarande för brott mot miljöbalken skulle innebära ett brott mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet? Det går enligt mitt förmenande inte utan vidare att rättfärdiga förfarandena genom att hänvisa till den interna rättsordningen, på sätt som Högsta domstolen gjort i ovan redovisat fall, eftersom den svenska rättsordningen i sig är bunden av Europakonventionen. Miljöbalksutredningen och Naturvårdsverket torde dock instämma i resonemangen i Regeringsrättens dom från september 2002 och mena att samma resonemang går att applicera på miljöstraffavgifterna.

Återigen utgår jag från exemplet att en enskild näringsidkare påförts miljöstraffavgift enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:13) om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. För denna underlåtenhet åtalas han sedan jämlikt 29 kap. 5 § miljöbalken för försvårande av miljökontroll. Beslutet om miljöstraffavgift vinner laga kraft och frågan blir således om näringsidkaren ändå kan åtalas för brottet. Vid en jämförelse av överträdelsen vid påförande av miljöstraffavgift och överträdelsen vid försvårande av miljökontroll har de i stort sett samma karaktär. Visserligen finns fängelse i straffskalan för försvårande av miljökontroll men överträdelserna kan i båda fallen resultera i ett åläggande att betala ett visst penningbelopp. Likheter mellan det straffrättsliga och det offentligrättsliga systemet är med andra ord ganska slående: samma överträdelse kan resultera i två olika påföljdsförfaranden. Skillnaden ligger i att försvårande av miljökontroll kräver uppsåt eller oaktsamhet medan miljöstraffavgiftsförfarandet bygger på strikt ansvar. Den objektiva sidan, vad gäller handlandet vid brottet försvårande av miljökontroll och underlåtenhet att inkomma med miljörapport vilket leder till påförande av miljöstraffavgift, är densamma. Däremot skiljer sig alltså den subjektiva sidan på så sätt att ett krav på oaktsamhet eller uppsåt tillkommer för brottet försvårande av miljökontroll.

Regeringsrättens avgörande från september 2002 applicerat på exemplet ovan skulle innebära att det var fråga om två olika brott eftersom ett krav på uppsåt tillkommer för brottet försvårande av miljökontroll. Det bör emellertid noteras att det för brottet *skattebrott* endast krävs uppsåt.²²⁵ Oaktsamhet saknas som grundläggande element i straffstadgandet. Det skiljer sig därigenom från brottet *försvårande av miljökontroll* som utöver ett uppsåtsrekvisit även innehåller ett oaktsamhetsrekvisit.

En kritisk analys ger vid handen att Regeringsrättens resonemang kan få långtgående konsekvenser. Regeringsrätten menar att det rör sig om olika

²²⁵ 2 § skattebrottslagen (1971:69).

brott när ett och samma handlande kan rubriceras på skilda sätt men skiljer sig åt genom att det tillkommer ett krav på uppsåt för det ena handlandet. Skulle Regeringsrättens resonemang kunna anföras även på andra håll i den svenska lagstiftningen? Om så är fallet, skulle den som dömts för vållande till annans död jämlikt 3 kap. 7 § brottsbalken i en senare rättegång, för exakt samma handling, också kunna dömas för mord enligt 3 kap. 1 § brottsbalken?²²⁶ För vållande till annans död döms den som oaktsamhet orsakar annans död. För mord döms den som uppsåtligt berövar annan livet. Handlingarna är desamma, nämligen att någon orsakat annans död. Vad som skiljer brotten åt är att dödsvållande kräver oaktsamhet medan mord kräver uppsåt. När det gäller miljöskaktionsavgifterna kan Regeringsrättens resonemang inte utan vidare godtas. Återigen är det min mening att en helhetsbedömning bör ligga till grund för ett avgörande.

För ett avgörande bör alltså flera faktorer beaktas där den subjektiva sidan av ett visst handlande utgör en bedömningsgrund. Vidare bör även objektiva faktorer spela roll. Stöd för denna uppfattning finns i fallet *Franz Fischer mot Österrike*. Europadomstolen uttalade att vissa handlingar vid en första anblick tycks innefatta flera olika brott men att det vid en närmare prövning visar sig att endast ett brott skall beivras eftersom detta innefattar alla brottsliga rekvisit som ingår i det andra. Som exempel nämner Europadomstolen det förhållandet att det ena brottet innehåller precis samma rekvisit som det andra samt ett ytterligare rekvisit.

Gränsen mellan strikt ansvar och oaktsamhet torde för övrigt vara mycket svår att dra i vissa fall. I praktiken kan dessa element säkerligen överlappa varandra. Inte ens Miljöbalksutredningen tycks ha fullständig insikt i var gränsen går. Miljöbalksutredningen uttalade nämligen att systemet med miljöskaktionsavgifter skulle vara uppbyggt så att överträdelser inte kunde förekomma på annat sätt än genom oaktsamhet eller uppsåt.²²⁷ Detta uttalande är förvirrande eftersom ett strikt ansvar onödiggör bedömningen av om krav på uppsåt eller oaktsamhet föreligger.

Med hänvisning till *Ponsetti och Chesnel mot Frankrike* är det mycket möjligt att Europadomstolen skulle anse skillnaden vara så stor att förfarandena, med hänsyn till artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, inte skulle vara konventionsstridiga. Men det är inte uteslutet att dessa, i många avseenden identiska, förfaranden kommer att anses vara ett brott mot principen *ne bis in idem* om en enskild först påförs sanktionsavgift för sin underlåtenhet att inlämna miljörapport och sedan åtalas för försvårande av miljökontroll. Det krävs dock i detta fall att Europadomstolen gör bedömningen att det är fråga om en och samma gärning som prövas två gånger.²²⁸

²²⁶ Intern svensk rätt skulle naturligtvis i realiteten förbjuda en sådan ordning.

²²⁷ SOU 1996:103, del 1 s. 602. Se även ovan under 2.2.4.

²²⁸ Jfr. *Gradinger mot Österrike*, dom 23.10.1995.

Det hade varit av stort intresse om tingsrättsdomen från Växjö tingsrätt hade överklagats till Högsta domstolen för att sedan slutligen avgöras av Europadomstolen. Tyvärr blev det inte så i detta fall men det kommer med all säkerhet nya tillfällen.

4.6 Avslutande kommentarer

Avslutningsvis följer en kort sammanfattning av diskussionen och slutsatserna i arbetets kap. 4.

En genomgång av Europadomstolens praxis ger vid handen att domstolen för att avgöra om ett visst förfarande är att anse som en anklagelse för brott i konventionens mening, utgår från tre kriterier: (1) nationell klassifikation, (2) gärningens art samt (3) straffets natur och stränghet.

På nationell nivå utgör påförande av miljöstraffavgift inte en anklagelse för brott. När det däremot gäller gärningens art är det huvudsakliga syftet med miljöstraffavgifterna att de genom hot om repression skall ha en preventiv verkan. Med andra ord samma syfte som det traditionella straffet har. När det sedan gäller straffets natur och stränghet kan det konstateras att avgiftsbeloppen i vissa fall kan drabba en enskild näringsidkare mycket hårt. Allt talar därför för att påförande av miljöstraffavgift är att anse som en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

Därmed kan frågan ställas vilka konsekvenser detta får för svenskt vidkommande. Kravet på rättvis rättegång, såsom det uttrycks i konventionen, kan i vissa avseenden ha blivit eftersatt i samband med införandet av systemet med miljöstraffavgifter.

Den som står anklagad för brott behöver enligt Europakonventionen inte bidra med uppgifter i syfte att understödja en anklagelse mot honom själv. I praktiken kan dock den svenska tillsynsmyndigheten använda vitesföreläggande i ett ärende om miljöstraffavgift och på så sätt få fram besvärande uppgifter. Tillsynsmyndigheten har sedan en skyldighet att påföra miljöstraffavgift om en överträdelse har skett. Att använda information som erhållits på detta sätt för att sedan utdöma straffavgift torde med all sannolikhet strida mot Europakonventionen.

Bevisbördan i ärende om miljöstraffavgift faller på tillsynsmyndigheten. Möjligheterna för den enskilde näringsidkaren att befrias från avgift är emellertid mycket små eftersom ett påförande av avgift skall vara uppenbart oskäligt. Dessutom bygger reglerna på strikt ansvar för näringsidkaren. När det gäller dessa förhållanden, ställt i relation till Europakonventionens oskuldspresumtion, är det min mening att Miljöbalksutredningen bör göra en djupdykning i frågan.

Hela Europakonventionen bygger på en proportionalitetsprincip. Med andra ord; en åtgärd får inte vara mer ingripande än vad som kan anses nödvändigt för att skydda ett visst intresse. Avgiftsbeloppen som utgår i samband med påförande av miljöstraffavgift kan i vissa fall drabba enskilda näringsidkare mycket hårt samtidigt som större näringsidkare kanske knappast berörs av samma belopp. Detta skulle kunna strida mot konventionens proportionalitetsprincip eftersom avgiften ibland slår hårt och orättvist. För att komma till rätta med detta problem kan ett system införas där avgiftsbeloppen står i relation till näringsidkarens ekonomiska förhållanden och på så sätt bli både proportionerliga och rättvisare.

Rätten till domstolsprövning samt rätten till muntlig förhandling är båda rättigheter som inte direkt torde vara föremål för eventuella konventionsbrott i ärenden om miljöstraffavgift. Detta utesluter dock inte en närmare diskussion kring dessa rättigheter.

Mot bakgrund av Europadomstolens något motsägelsefulla praxis, i fråga om avgöranden grundande på artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen, är det svårt att förutse ett avgörande i viss riktning. Det är dock inte uteslutet att ett påförande av miljöstraffavgift, följt av ett åtal för brott på samma grund, skulle stå i strid med principen *ne bis in idem*. I vilken ordning miljöstraffavgift respektive straff för brott beslutas är ointressant.

Litteraturförteckning

Böcker och artiklar

- Asp, Petter. *EG:s sanktionsrätt – ett straffrättsligt perspektiv.* 1998.
- Cameron, Iain. *An introduction to the European Convention on Human Rights, 3rd Edition,* 1998.
- Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* Upplaga 1:2, 1998.
- Danelius, Hans, ”Nyheter från Europadomstolen – fjärde kvartalet 1995.” SvJT 1996.
- Danelius, Hans, ”Nyheter från Europadomstolen – tredje kvartalet 1998.” SvJT 1998.
- Danelius, Hans, ”Europadomstolens domar – andra kvartalet 2001.” SvJT 2001.
- Danelius, Hans, ”Europadomstolens domar – andra kvartalet 2002.” SvJT 2002.
- Jareborg, Nils.
Karlmark, Stefan, *Straffrättens gärningslära.* Upplaga 1:1, 1995.
Miljöbrottsbekämpning – problem, tendenser och mål, Ny Juridik, 2001:2.
- Lord Lester of
Herne Hill QC m.fl.,
Munck, Johan, *Human Rights Law and Practice,* 1999.
- Mutén, Leif, ”Skattetilläggen och Europakonventionen”, Tidsskrift för Sveriges domareförbund, nr. 1, 2000.
- Peterson, Roger, ”Skattetilläggen i Strasbourg-domstolen”, Svensk skattetidning, nr. 6-7, 2002.
- Skattenytt,
Starmer, Keir, Europakonventionen – En praktisk introduktion, 2001.
Nr. 10, 2002.
- Zila, Josef. *European Human Rights Law – The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights.* 1999.
- Zila, Josef. *Det straffrättsliga påföljdssystemet.* Upplaga 2:1, 1998.

Offentligt tryck

Betänkande

Betänkande 1980/81:JoU21 om ändring av miljöskyddslagen.

Propositioner

Proposition 1972:81 med förslag till kungörelse om ändring i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik, m.m.

Proposition 1980/81:92 om ändring av miljöskyddslagen (1969:387).

Proposition 1997/98:45. Miljöbalk

Statens offentliga utredningar

SOU 1969:42. *Skattebrotten.*

SOU 1977:2. *Bilarbets tid.*

SOU 1982:54. *Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2.*

Nyansering av skattetillägg m.m.

SOU 1996:103. *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, del 1 och 2.*

SOU 1997:127. *Straffansvar för juridiska personer.*

SOU 1998:35. *Slutbetänkande av miljöbalksutredningen.*

SOU 2002:50. *Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande.*

Övrigt

BRÅ-rapport 1990:10, *Ambitioner och flaskhalsar.*

Explanatory report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift. Handbok med allmänna råd. 2001:1. Naturvårdsverket.

Ulf Gometz och Lennart Huldén i Karnov, 1997/98.

Miljöaktuellt nr. 2, 2002, Naturvårdsverket.

Sveriges rikets lag 2002.

Telefonsamtal med registratören vid Högsta domstolen, den 2 oktober 2002.

Information på Internet

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/117.htm>, den 9 november 2002.

www.viron.se/, den 2 oktober 2002.

<http://hudoc.echr.coe.int>, den 19 november 2002.

www.tofr.viron.se/utredn/msadok.htm, den 14 oktober 2002.

Rättsfallsförteckning

Allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar

Växjö tingsrätt, 2000-10-26, Mål nr B 1345-00

Göta hovrätt, 2001-05-16, Mål nr B1282-00

Svea hovrätt, 2001-05-16, Mål nr B 7694-00

NJA 2000 s. 622

Regeringsrätten, 2002-09-13, Mål nr 624-1999

RÅ 1997 ref 6

Miljööverdomstolen

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, 2001-05-03, Mål nr M 7128-00

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, 2001-05-21, Mål nr M 1175-00

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, 2001-05-21, Mål nr M 4660-00

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, 2001-05-21, Mål nr M 6957-00

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, 2001-05-21, Mål nr M 6958-00

Europadomstolen

Demicoli mot Malta, dom 27.8.1991

Engels m.fl. mot Nederländerna, dom 8.6.1976, 23.11.1976

Franz Fischer mot Österrike, dom 29.5.2001

Funke och Crémieux mot Frankrike, dom 25.2.1993

Golder mot Storbritannien, dom 21.2.1975

Gradinger mot Österrike, dom 23.10.1995

J.B. mot Schweiz, dom 3.5.2001

Janosevic mot Sverige, dom 23.7.2002

John Murray mot Storbritannien, dom 8.2.1996

Oliveira mot Schweiz, dom 30.7.1998

Pham Hoang mot Frankrike, dom 25.9.1992

Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, beslut 14.9.1999

Ravnsborg mot Sverige, dom 23.3.1994

Sailer mot Österrike, dom 6.6.2002

Salabiaku mot Frankrike, dom 7.10.1988

Saunders mot Storbritannien, dom 17.12.1996

W.F. mot Österrike, dom 30.5.2002

Västberga Taxi AB och Vulic, dom 23.7.2002

Österrike mot Italien, nr. 788/60

Öztürk mot Tyskland, dom 21.2.1984