



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Neela Nilsson

Miljösanktionsavgifter
- särskilt om deras rättsliga ställning -

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Annika Nilsson

Miljörätt

Vårterminen 2000

Innehåll

SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Ämnet	4
1.2 Syfte och disposition	4
1.3 Metod och material	5
2 SANKTIONSAVGIFTER	7
2.1 Motiv bakom utvecklingen	7
2.2 Kriterier för sanktionsavgiftsbegreppet	9
3 MILJÖBALKEN	11
3.1 Historik	11
3.2 Miljöbalkens struktur	12
3.3 Principen om en hållbar utveckling	13
3.3.1 1 kap. 1 § MB	13
3.3.2 Principen om en hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv	13
3.3.3 En hållbar utveckling i framtiden	14
3.4 Hänsynsreglerna	14
4 MILJÖRÄTTSLIGA SANKTIONSTRUMENT	15
4.1 Miljöskyddsavgift	15
4.2 Övriga sanktionsmöjligheter	16
4.2.1 Åtal	16
4.2.2 Förverkande	16
4.2.3 Företagsbot	17
4.2.4 Föreläggande och förbud	17
5 MILJÖSANKTIONSAVGIFTERNA	18
5.1 Bakgrund	18
5.2 Beslut om miljöskattavgift	18
5.2.1 Avgiftsskyldighet	18
5.2.2 Avgiftsbeloppet	20

5.2.3	Avgiftens påförande i praktiken	21
5.2.4	Miljösanktionsavgiftens ställning vid konkurs	22
5.3	Miljösanktionsavgifter och straffrätt	23
5.4	Upplyningsplikt vid utredning av miljösanktionsavgifter	23
5.5	Miljösanktionsavgifter och normgivning	24
5.6	Miljösanktionsavgifter och skatterätt	25
6	EUROPAKONVENTIONEN OCH MILJÖSANKTIONSAVGIFTERNA	26
6.1	Allmänt om Europakonventionen	26
6.2	Miljösanktionsavgifterna och Europakonventionens artikel 6	27
6.2.1	Rätten till domstolsprövning	27
6.2.2	Brott mot oskyldighetspresumtionen	28
6.2.3	Rätten till tystnad och rätten att inte inkriminera sig själv	28
6.2.4	Ne bis in idem	29
6.3	Europadomstolens tolkningsprinciper	29
6.3.1	Autonom begreppstolkning	29
6.3.2	Anklagelse för brott	30
6.3.2.1	Förseelsens klassificering i nationell rätt	31
6.3.2.2	Förseelsens natur	31
6.3.2.3	Påföljdens karaktär och stränghet	32
6.4	Tillämpningsområdet för artikel 6	33
6.5	Europakonventionen och EG-rätten	33
6.6	Europakonventionen och skattetilläggen	34
6.6.1	Det svenska skattetillägget	34
6.6.2	Det franska skattetillägget	35
6.7	Domstolarnas agerande vid oförenlighet mellan svensk lag och artikel 6	36
7	MILJÖSANKTIONSAVGIFTERNAS RÄTTSLIGA STÄLLNING	38
7.1	Nationell rätt utom Europakonventionen	38
7.1.1	En rättsordning sui generis	38
7.1.2	Miljösanktionsavgifterna som avgift	39
7.1.3	Miljösanktionsavgifterna som straff	41
7.2	Miljösanktionsavgifterna och Europakonventionen	41
8	AVSLUTNING	44
	BILAGA A	45
	BILAGA B	46

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	47
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	50

Sammanfattning

Uppsatsen behandlar miljöstraffsavgifternas ställning i svensk rätt, dels enligt nationell rätt, dels enligt Europakonventionen. Sanktionsavgifter infördes i Sverige under början av 1970-talet. Avsikten var att införa ett effektivare system för beivrande av vissa överträdelser. I praktiken fick avkriminaliseringen inte önskat genomslag då sanktionsavgifterna i många fall verkar parallellt med den straffrättsliga lagstiftningen. Inom miljöstraffsavgifternas introducerades sanktionsavgifter under början av 1980-talet genom miljöskyddsavgiften. Denna ersattes drygt 20 år senare av miljöstraffsavgiften i och med miljöbalkens ikraftträdande. Miljöstraffsavgifternas återfinns i 30 kap. MB.

Miljöstraffsavgift är en ekonomisk sanktionsavgift som kan påföras verksamhetsutövare efter överträdelse av vissa miljöstraffsbestämmelser. Sanktionsavgiften påförs enligt ett strikt ansvar. För beslut om miljöstraffsavgift måste objektiva förutsättningar i ett konkret fall kunna påvisas, något som i praktiken kan vara nog så svårt att bevisa. I förordningen om miljöstraffsavgifter preciseras dels i vilka fall som miljöstraffsavgift skall utgå, dels med vilket belopp. Miljöstraffsavgift påförs sedan utifrån dessa schabloner. Miljöstraffsavgifter upplevs ofta som strängare än straff avseende både tillämpningen av ett strikt ansvar och angående beloppets storlek, detta trots att de definitionsmässigt inte hänförs till kategorin straffrättsliga påföljder. I uppsatsen utreds hur miljöstraffsavgifternas förhåller sig till svensk rätt, det vill säga om de är att anse som straff eller avgift. För att ge en mer nyanserad presentation behandlar uppsatsen utöver vad som bör gälla vid beslut om påförande av sanktionsavgift även kortfattat förhållandet inom två andra rättsområden, normgivning och skatterätt. I uppsatsen konstateras att miljöstraffsavgifternas är att anse som en avgift i miljöstraffsligt hänseende men som ett straff inom normgivning och skatterätt.

Uppsatsen behandlar även om miljöstraffsavgifternas är att anse som straff eller avgift enligt Europakonventionen. Detta i synnerhet som konventionen alltsedan inkorporeringen den 1 januari 1995 gäller så som svensk lag. Artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig om det föreligger en ”anklagelse för brott”. Frågan om vad som avses med ”anklagelse för brott” avgörs enligt Europadomstolens praxis mot bakgrund av tre alternativa kriterier; förseelsens klassificering i nationell rätt, förseelsens natur samt påföljdens karaktär och stränghet. Miljöstraffsavgifternas har visserligen aldrig varit föremål för prövning men många värdefulla paralleller kan hämtas från skattetilläggets förhållande till Europakonventionen. I uppsatsen konstateras att artikel 6 inte är tillämplig vid påförande av miljöstraffsavgifternas.

Förkortningar

Art	Artikel
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FMSA	Förordningen om miljöstraffavgifter
Kap	Kapitel
KL	Kommunalskattelagen
MB	Miljöbalken
ML	Miljöskyddslagen
MSA	Miljöstraffavgifter
Para	Paragraph. Används vid angivande av styckenumerering i Europadomstolens domar
RF	Regeringsformen

1 Inledning

1.1 Ämnet

Sanktionsavgifter har alltsedan 1970-talet förekommit i det svenska rättssystemet. Avgifterna infördes i samband med en avkriminalisering av vissa typer av överträdelser. Avsikten var att i enklare och rutinmässiga fall undgå en utdragen straffprocess. I praktiken blev resultatet i många fall inte att sanktionsavgifterna ersatte straffbestämmelserna utan istället infördes de som ett komplement, exempelvis miljöstraffavgifterna. Inom miljölagstiftningen finns således två system för beivrande av överträdelser. Dels de straffrättsliga bestämmelserna där prövningen sker enligt vedertagna straffrättsliga principer, dels reglerna om miljöstraffavgifter. Trots att båda systemen är inriktade på att beivra miljööverträdelser skiljer de sig i många avseenden från varandra. Generellt kan konstateras att miljöstraffavgifter påförs enligt ett väsentligen förenklat förfarande i jämförelse med utdömande av straff. Avsikten med miljöstraffavgifterna är att effektivisera påföljdssystemet för att på så sätt uppnå ett ökat skydd för miljön. I 1 kap. 1 § miljöbalken formuleras just att miljöbalkens mål och syfte är att uppnå en hållbar utveckling för att tillförsäkra kommande generationer en hälsosam och god miljö.¹ Mot denna önskan om ett effektivt sanktionssystem gör sig emellertid rättssäkerhetsaspekter gällande. Detta har, om möjligt, fått ytterligare tyngd i och med införlivandet av den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

1.2 Syfte och disposition

Denna uppsats syftar till att undersöka miljöstraffavgifternas ställning i svensk rätt. Den primära frågan därvid är om miljöstraffavgifterna är att betrakta som straff eller avgift. Denna fråga behandlas dels enligt nationell rätt, dels enligt Europakonventionen. Visserligen är Europakonventionen att betrakta som nationell rätt, vilken nationella domstolar givetvis har att beakta. De rättigheter konventionen garanterar kan emellertid överprövas av Europadomstolen efter att de svenska rättsmedlen uttömts. Till detta kommer att svensk lag inte alltid visat sig överensstämma med Europakonventionen. Med anledning av detta har jag valt att i framställningen behandla svensk nationell rätt (utom Europakonventionen) för sig och att redogöra för Europakonventionen separat.

¹ SFS 1998:808.

Frågan om miljöstraffavgifterna är att anse som straff eller avgift enligt nationell rätt utvecklas inom tre områden:

- vid beslut om påförande av avgift,
- vid normgivning, samt
- inom skatterätten.

Tyngdpunkten läggs på utredningen av miljöstraffavgifternas ställning vid beslut om påförande av avgift, med vilket avses dels förhållandet vid upplysningsplikt enligt miljöbalken,² dels bevisbördans placering.³

Även vid bedömningen av miljöstraffavgifternas förenlighet med Europakonventionen är huvudfrågan om dessa är att anse som straff eller avgift. I denna del läggs särskild vikt vid frågan huruvida miljöstraffavgifterna är att anse som en "anklagelse för brott" vilket i så fall aktualiserar en tillämpning av rättighetsskyddet i artikel 6.

Uppsatsen är disponerad enligt följande. I kapitel två ges en redogörelse för miljölagstiftningens utveckling och miljöbalkens uppbyggnad i syfte ge läsaren en bättre inblick i ämnet. Därefter behandlas i kapitel tre straffavgifter i allmänhet varefter fjärde kapitlet avhandlar straffmöjligheter inom miljön. I femte kapitlet behandlas miljöstraffavgifternas utformning i svensk rätt. Utöver förhållandet vid beslut om påförande av straffavgift så redogörs även helt översiktligt för vad som gäller i norm- och i skatterättsligt hänseende. Efter dessa avsnitt följer en beskrivning av Europakonventionens inverkan på området. Detta i synnerhet som konventionen sedan den 1 januari 1995 gäller så som svensk lag och kan inverka vid bedömningen av avgifternas rättsliga ställning. Inledningsvis redogörs för några av Europadomstolens tolkningsprinciper. Vidare presenteras de kriterier som domstolen tillämpat för att avgöra om en åtgärd är att hänföra till begreppet "anklagelse för brott". I anslutning till detta avsnitt exemplifieras Europadomstolens inställning till straffavgifter utifrån skattetilläggen. I sjunde kapitlet följer slutsatserna av min bedömning. I kapitel åtta ges några avslutande synpunkter.

1.3 Metod och material

Angående metodval finns det ett flertal sätt att ta sig an såväl en forskningsuppgift som ett betydligt enklare examensarbete i miljörett. För det första inverkar val av uppsatsämne på metoden och för det andra föreligger ofta ett samband mellan metod och material.⁴ Miljöstraffavgifter är ett ämne som är relativt nytt i litteraturen, medan straffavgifter i allmänhet varit föremål för en mer ingående behandling. Vad gäller straffrätten och Europakonventionens betydelse för rättsläget så finns det en del material publicerat, dock inte med utgångspunkt från miljöstraffavgifter. Bearbetning och analys av redan befintligt material utgör

² 26 kap. 21 § MB.

³ 2 kap. 1 § 1 st MB.

⁴ Westberg s. 421 ff.

därför en väsentlig del av arbetet. En renodlat deskriptiv uppsats förefaller dock endast befogad i de fall ett ämnesområde inte tidigare blivit föremål för några rättsvetenskapliga forskningsansatser och det av den anledningen finns ett utrymme för att systematisera och tolka gällande rätt utan att återupprepa vad som redan skrivits.⁵ Så renodlat är dock inte fallet med miljöstraffavgifternas ställning i det svenska rättssystemet. Jag dristar mig därför till att beskriva min metod som även delvis problemorienterad, framförallt avseende kapitel sju.

Miljöstraffavgifter synes mig fortfarande vara en relativt outforskad del av den miljörettsliga kartan. Detta kan i och för sig sägas gälla merparten av de miljörettsliga frågor som behandlas i den drygt ett år gamla miljöbalken. Avsnitten om straffavgifter bygger till stor del på material från Viveka Warnling-Nereps framställning från vilken jag utgått. Redogörelserna över de miljörettsliga delarna av framställningen utgår i stort från propositionen samt Naturvårdsverkets skrifter. I dessa delar har jag tagit del av vad jag funnit publicerat inom området. Detta är snarast ett tecken på den brist som råder på litteratur i dessa delar. Avsnitten om Europakonventionens inverkan på området härrör i huvudsak från verk av Daneilius samt van Dijk och van Hoof. För att belysa Europadomstolens inställning till straffavgifter har jag använt mig av artiklar och rättsfall. Då det inte finns några miljörettsliga exempel i denna del så utgår diskussionen rörande straffavgifternas ställning från ett franskt exempel om skattetillägg. Alternativet hade varit att göra en helt fristående analys av miljöstraffavgifterna men jag anser att jämförelsen i detta fall är värdefull för att bättre kunna avgöra hur Europadomstolen skulle förhålla sig till miljöstraffavgifterna.

⁵ Peczenik s. 15.

2 Sanktionsavgifter

Detta kapitel beskriver sanktionsavgifternas utformning i svensk rätt. Inledningsvis anges några motiv bakom införandet av sanktionsavgifter. Avsnittet behandlar även vissa allmänna kännetecken avseende sanktionsavgifter.

2.1 Motiv bakom utvecklingen

Under 1970-talets början framlades flera förslag till sanktionsavgifter. Det första som trädde i kraft var förslaget om skattetillägg vilket infördes 1972. Avsikten bakom systemet med sanktionsavgifter kan i stort sägas vara en önskan att införa ett system som var effektivare än straffbestämmelserna. Sanktionsavgifter skulle endast tillämpas på vissa enklare överträdelse. Fördelen med ett mer standardiserat förfarande var också att ett kostsamt åtalsförfarandet undveks vid bagatellartade brott. Istället skulle förseelserna i fråga beivras genom påförande av sanktionsavgift.⁶ Nackdelarna framfördes i detta sammanhang inte lika tydligt. Förfarandet innebar i många fall i praktiken en strängare påföljd än straffet rörande både ansvarsregleringens utformning och sanktionens storlek.⁷

Orsakerna till att sanktionsavgifter i relativt stor utsträckning fått ersätta straff är flera och varierande för olika typer av avgifter. Som ovan nämnts låg effektivitetshänsyn i många fall bakom införandet av sanktionsavgifter, så även inom miljöområdet. Tanken är att effektiviteten ökar då sanktionsavgifterna i större utsträckning än straffbestämmelser kan anpassas för ett eller flera specifika rättsområden.⁸ För de straffrättsliga påföljderna krävs av rättssäkerhetsskäl ett formaliserat förfarande i större utsträckning än vad som är fallet vid sanktionsavgifter. Straffen måste även vara generellt utformade och tillämpliga medan sanktionsavgifter kan anpassas till den förseelse de skall beivra. Som exempel på anpassning vid sanktionsavgifter kan nämnas att skattetillägg utgår som viss procent av det felande beloppet medan exempelvis felparkerings- och miljöstraffavgifter är fastställda med visst belopp beroende på överträdelse. Ytterligare en faktor som bidrar till en effektivare tillämpning är att den straffrättsliga skuldprincipen inte beaktas vid bedömningar i anslutning till sanktionsavgifterna utan ansvarsfrågan avgörs vanligtvis enligt principen om ett strikt ansvar. I betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet uttalas därvid följande.⁹

”Det kan visserligen sägas att man genom avgiftssystem som bygger på strikt ansvar bäst tillvaratar de fördelar som sådana system på vissa områden kan erbjuda i förhållande till den straffrättsliga ordningen. Av rättssäkerhetsskäl bör det emellertid inte komma i fråga att införa system som bygger på ett strikt ansvar i andra fall än då detta är motiverat med hänsyn till det aktuella rättsområdets natur.”

⁶ Proposition 1971:10 s. 197 ff.

⁷ Warnling-Nerep s. 29.

⁸ Warnling-Nerep s. 38.

⁹ DsJu 1981:3 s. 93.

Viss försiktighet måste dock iaktas vid tillämpning av ett strikt ansvar främst med hänsyn till att det, av rättssäkerhetsskäl, inte är lämpligt vid alla överträdelser. Uppfattningarna om vad som avses med begreppet rättssäkerhet är mycket varierande i doktrinen. Vid införande av sanktionsavgifter är det av vikt att inte undanskydda förhållandet att olika rättssäkerhetsgarantier kan bli åsidosatta. Tvärtom bör dessa följder redovisas och om möjligt motverkas genom att avsteg endast accepteras om tungt vägande skäl föreligger. Sanktionsavgifter bör således endast tillåtas i de fall de är absolut nödvändiga för att uppnå önskat resultat. Med anledning av avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet anförde departementschefen följande i samband med utredningen om skattebrotten.

”Jag är medveten om att kritiska röster kan höjas inför detta resonemang och göra gällande att just häri skulle ligga faror för rättssäkerheten. Man står här emellertid inför alternativet att vissa delar av skattebrottsligheten helt undgår påföljd till följd av det nuvarande systemets brist på effektivitet. Som jag utvecklat i det föregående inverkar detta förhållande negativt på skattemoralen, och det kan med fog hävdas att ett ineffektivt påföljdssystem innebär större faror i rättssäkerhetsavseende än det hot mot rättssäkerheten som skulle ligga i risken för felaktiga beslut om skatte- och avgiftstillägg.”¹⁰

Mycket av den kritik som riktas mot sanktionsavgifter tar sikte på att det förenklade förfarandet handhas av förvaltningsmyndigheter. Mot detta kan invändas att myndigheterna avlastar de traditionellt rättsvårdande organen. Genom arbetsdelningen utnyttjas också den specialkompetens som finns inom området bättre. Sanktionsavgifter upplevs ofta som ett mer påtagligt hot än hot om straff då det ofta rör sig om relativt kännbara belopp vilka påförs enligt ett förenklat förfarande.¹¹ Kritiken rör även om det är förenligt med Europakonventionen att myndigheter handhar sanktionsavgiftsförfarandet då detta i vissa fall upplevs som ett straff. Jag återkommer till denna diskussion i sjätte och sjunde kapitlet.

Ur ett ekonomiskt perspektiv anses ofta administrativa system vara mindre kostnadskrävande än motsvarande straffrättsliga förfarande. Anledningen är som ovan framhållits att förfarandet är förenklat så till vida att exempelvis subjektiva rekvisit inte behöver fastställas. Påförande av sanktionsavgift bör i och med detta rimligtvis ta mindre tid i anspråk än vad en straffprocess gör. I de fall ett straffrättsligt förfarande existerar parallellt med det administrativa är det tveksamt om det uppstår någon kostnadsbesparing. Som exempel kan nämnas miljöstraffsavgifter vilka kan påföras såväl separat som parallellt med att en straffrättslig process pågår.

¹⁰ Proposition 1971:10 s. 199.

¹¹ Warnling-Nerep s. 40 f.

2.2 Kriterier för sanktionsavgiftsbegreppet

I en promemoria angående ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet karakteriseras sanktionsavgifter enligt följande.¹²

”Kännetecknande för den typ av avgifter som här har betecknas som sanktionsavgifter är att de erläggs till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser.”

Ur denna beskrivning kan tre kriterier urskiljas:¹³

1. En sanktionsavgift är en ekonomisk påföljd för ett rättsstridigt beteende.
2. En sanktionsavgift är knuten till en författning.
3. En sanktionsavgift tillfaller det allmänna.

Genom första punkten avgränsas sanktionsavgifterna från de penningprestationer som inte utgör någon påföljd, exempelvis skatter och avgifter. Den andra punkten tar sikte på kravet att sanktionsavgifterna måste ha författningsstöd för att kunna tillämpas av myndigheter och domstolar. I detta sammanhang aktualiseras den inom straffrätten vedertagna legalitetsprincipen enligt vilken såväl den brottsliga gärningen som påföljden skall framgå av lag.¹⁴ Ett kännetecken för rättsstaten är just att utövningen av makt följer ett visst system. Förutsebarheten uppnås genom exakta och generella regler vilkas syfte är att skydda enskilda från godtyckliga ingrepp.¹⁵ Dessa principer bör således även tillämpas avseende sanktionsavgifter. Kravet i den sista punkten det vill säga att avgiften skall tillfalla det allmänna upprätthålls i de flesta fall även om betalning i vissa fall tillfaller privata organ. Betalningen kan då ändå räknas som sanktionsavgift förutsatt att den påförts som en följd av myndighetsutövning av det privata organet.¹⁶

Utöver dessa kriterier kan sanktionsavgifterna ytterligare preciseras genom följande punkter.¹⁷ Denna uppräknning sammanfaller i stort med de punkter som anges ovan:

1. Sanktionsavgifter utgår från ett icke personligt ansvar och kan därför påföras både fysiska och juridiska personer.
2. Sanktionen påförs företrädesvis av administrativ myndighet.
3. Besvär får anföras vid domstol.
4. Avgiften tillfaller staten.

¹² DsJu 1981:3 s. 83.

¹³ Warnling-Nerep s. 53 f.

¹⁴ Legalitetsprincipen används inom flera rättsområden, inte sällan utan att man lägger olika innebörd däri. Principen tar sikte på gränsdragningen mellan normgivning och rättstillämpning med de följder för förutsebarhet och rättssäkerhet det kan få. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 3 st RF vilket fastslår att den offentliga makten skall utövas under lagarna.

¹⁵ Peczenik s. 51 ff.

¹⁶ Westerberg s. 4.

¹⁷ Nelson s. 4.

Ovanstående punkter bör inte uppfattas som absoluta kriterier utan de skall hellre förstås som en uppräknig av allmänna kännetecken för att avgränsa sanktionsavgifter från övriga penningprestationer. Första punkten är inte specifik för just sanktionsavgifter då konstruktionen med ett icke personligt ansvar även finns i vissa delar av specialstraffrätten. Argumentet bör således appliceras med viss försiktighet. Sanktionens påförande av administrativ myndighet och att avgiften tillfaller staten överensstämmer med den beskrivning av sanktionsavgifter som Warnling-Nerep uppställer. Argumentet att besvär får anföras vid domstol anknyter till de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande vid påförande av sanktionsavgifter. För svenskt vidkommande kan i detta sammanhang exempelvis nämnas Pudasfallet enligt vilket en person fått sitt trafik tillstånd indraget. Åtgärden vidtogs enligt ett administrativt förfarande enligt vilket käreande inte i någon instans fick sin sak prövad av domstol. Detta ansågs inte förenligt med Europakonventionens regler om rätten till en rättvis rättegång. Genom att besvär kan anföras vid domstol efter påförande av miljö sanktionsavgifterna undviks klagomål av nyss nämnda slag. Av redogörelsen ovan framgår några aspekter i syfte att åskådliggöra sanktionsavgifterna. Någon klar avgränsning mot straffrättsliga sanktioner kan inte urskiljas. I detta läge kan vi tills vidare nöja oss med att konstatera att sanktionsavgifter i vissa avseenden uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder och i andra avseenden skiljer sig från dessa. Jag återkommer till denna diskussion senare i framställningen.

3 Miljöbalken

Följande kapitel behandlar några olika aspekter av miljöbalken. Inledningsvis ges en kort beskrivning av miljölagstiftningens framväxt. Visserligen kan detta vid första anblicken förefalla ligga utanför framställningen, men jag anser det vara av vikt att läsaren får en ökad förståelse för hur utvecklingen gått från miljöproblem av lokal och ensidig natur till globala och komplexa system. Det är ur detta sammanhang som miljöbalken utvecklats och som ett resultat exemplifierar framförallt den inledande delen av balken med dithörande miljömål, tillämpningsområde samt hänsynsregler en i viss mån ny eller i alla fall ändrad inställning till miljön, åtminstone inom lagstiftningens område.

3.1 Historik

Den svenska miljölagstiftningen har sitt upphov i ett behov av att säkerställa tillgången till vatten som energikälla och som råvara. Även allmänhetens ökande intresse för naturen bidrog till att olika miljölagar instiftades. 1874 trädde en rikstäckande hälsovårdsstadga i kraft. 1800-talets industrialisering med stora anläggningar och en ökande befolkningskoncentration i städerna medförde stora avfallsproblem. Under 1860-talet byggdes de första avloppsledningarna och 1880 antogs den första vattenlagen. Avloppsvattnet leddes orenat ut i naturen vilket resulterade i föroreningar av utsatta vattendrag. Vattenföroreningar var det miljöproblem som först uppmärksammades, men det var inte förrän under 1950-talet som kommunala reningsverk uppfördes.

Under 1900-talet ökade naturintresset bland gemene man. Människor började organisera sig och 1909 bildades Svenska Naturskyddsföreningen. Samma år tillkom den första naturskyddslagen och en nationalparkslag. Markanvändningen rationaliserades genom att både jord- och skogsbruket i större utsträckning mekaniserades. Under 1900-talet ökade även kemikaliehanteringen. Behovet av ett regelsystem för att skydda natur och miljö blev alltmer påtagligt. Utvecklingen av en miljölagstiftning resulterade i ett antal olika lagar med delvis motstridiga bestämmelser. Under 1960-talet tillkom en ny naturvårdslag vilken ersatte 1952 års naturskyddslag.¹⁸ Vidare infördes miljöskyddslagen 1969.¹⁹ Under 1970- och 80-talet antogs alltfler miljölagar. Som exempel kan nämnas hälsoskyddslagen, lag om kemiska produkter och naturresurslagen.²⁰ Genom 1989 års miljöskyddskommitté togs ett första steg för att om möjligt samordna miljölagstiftningen. Resultatet av arbetet presenterades i ett huvudbetänkande,²¹ vilket låg till grund för en proposition som senare återkallades.²² Miljöbalksutredningen fick på nytt i uppdrag att arbeta fram ett förslag till miljöbalk. Frukten av deras arbete presenterades

¹⁸ SFS 1964:822.

¹⁹ SFS 1969:387.

²⁰ LRF, Vad alla bör veta om miljöbalken!,

<http://w1.485.telia.com/u48502686/miljo/miljo008.htm>, 99-12-20

²¹ SOU 1993:27.

²² Proposition 1994/95:10.

1996 genom två betänkanden.²³ Under 1997 framarbetades de propositioner vilka låg till grund för miljöbalken.²⁴ En del av de tankegångar som framställs i miljöbalken har existerat som praxis tidigare, bland dessa kan främst nämnas principen om en hållbar utveckling vilken är tänkt att genomsyra hela balkens tillämpningsområde.

3.2 Miljöbalkens struktur

Miljöbalken innehåller sju olika avdelningar uppdelade på totalt 33 kapitel och 456 paragrafer. Ett stort antal förordningar har meddelats med stöd av bestämmelser i balken. Dessutom finns ett antal lagar som är knutna till miljöbalken, till exempel plan- och bygglagen, skogsvårdslagen, luftfartslagen och väglagen. Sammanlagt omfattar hela miljöbalkens regelsystem tusentals bestämmelser. Miljöbalken är en ramlag, vilket innebär att det inte anges i detalj hur olika avvägningar enligt balkens bestämmelser skall göras. Balkens olika avdelningar är följande:

1. Mål och riktlinjer. I denna avdelning preciseras miljöbalkens mål och syfte.
2. Skydd av natur. Bestämmelserna i denna avdelning är inriktade på skydd av områden samt djur och växter.
3. Verksamheterna. Tredje avdelningen innehåller bestämmelser om speciella typer av verksamheter.
4. Prövningen. I denna avdelning finns bestämmelser angående såväl prövningsprocess som prövningsmyndigheter.
5. Tillsyn, avgifter och tillträde. Femte avdelningen reglerar tillsynsbeslut, miljörapporter samt avgifter.
6. Påföljder. Denna avdelning reglerar brott och straff samt miljöskaktionsavgifter.
7. Ersättning, skadestånd och försäkringar. I den sista avdelningen finns bestämmelser om ersättning, skadestånd samt miljöskadeförsäkringar.

Uppsatsens frågeställningar anknyter till första, femte och sjätte avdelningen. Första avdelningen är av betydelse då den anger miljöbalkens syfte och mål vilket inverkar på tillämpningen av övriga regler. I denna avdelning finns även bestämmelser om de allmänna hänsynsregler som skall iakttas vid tillämpningen av balken. I femte avdelningen finns bland annat regler om tillsyn. Dessa är av betydelse då jag avser att utreda om bestämmelsen om verksamhetsutövares skyldighet att medverka vid utredningen kan tillämpas vid påförande av miljöskaktionsavgift. I sjätte avdelningen finner vi bestämmelserna om miljöskaktionsavgifterna.

²³ SOU 1996:103 samt SOU 1996:147.

²⁴ Proposition 1997/98:45 samt proposition 1997/98:90 avseende följdlagstiftningen.

3.3 Principen om en hållbar utveckling

3.3.1 1 kap. 1 § MB

Den svenska lagstiftningen bygger bland annat på principen om skydd för äganderätten.²⁵ Denna rätt inskränks emellertid i vissa fall för att tillgodose olika skyddsvärda intressen. En miljövän skulle påpeka att det inte bara är en rättighet utan även en skyldighet att bevara och förvalta olika naturmiljöer.²⁶ I miljöbalkens inledande paragraf poängteras denna grundinställning:

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås”

Enligt detta stadgande skall målet för miljöretten vara att uppnå en hållbar utveckling för att tillförsäkra kommande generationer en god livsmiljö. Av detta framgår att naturen i sig själv har ett skyddsvärde. Målsättningen berör därför såväl människan som natur- och kulturmiljön. Det är av betydelse att begränsa nuvarande miljöproblem och att skapa långsiktigt bättre förhållanden. Målsättningen är att bestämmelsen skall inverka på tillämpningen av hela miljöbalken. Vid tveksamhet skall det alternativ som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling väljas. I förarbetena framhålls att avsikten med regleringen är att introducera en ny och mer vidsträckt tillämpning av miljölagstiftningen jämfört med tidigare lagstiftning.²⁷

3.3.2 Principen om en hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv

Bestämmelser som framhåller vikten av en hållbar utveckling är inte en nationell företeelse utan principen om en hållbar utveckling vann allmänt erkännande genom FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Principen om en hållbar utveckling har på senare tid även fått en framträdande roll genom gemenskapsrätten.

Inom EG-rätten kan man med viss försiktighet konstatera att utvecklingen går i rätt riktning. Begreppet hållbar utveckling har fått en, i alla fall i teorin, stark ställning i och med att den genom Amsterdamfördraget inkorporerats i gemenskapens grundlagar. I en artikel i Juridisk tidskrift framhåller Mahmoudi att

²⁵ I detta begrepp inkluderas även andra med begränsad rätt till fastigheten till exempel nyttjanderättsinnehavare och arrendatorer.

²⁶ Jfr. t.ex. Michanek s. 156 f.

²⁷ Proposition 1997/98:45 del 2 s. 8.

det intressanta med dessa åtgärder är att hållbar utveckling nämns som en princip istället för som begrepp. Skillnaden kan tyckas marginell, men enligt Mahmoudi kan ändringen bidra till att utveckla ett enhetligt rättsligt innehåll av principen vilket på sikt kan underlätta tillämpningen av densamma. Förhoppningsvis går utvecklingen i riktning mot en ökad tillämpning av principen vilket i så fall är ytterligare ett steg i rätt riktning mot en bättre miljö. För att ytterligare säkerställa tillämpningen av principen om en hållbar utveckling bör det även utvecklas specifika rättigheter och skyldigheter i anslutning till denna.²⁸

3.3.3 En hållbar utveckling i framtiden

I Sverige finns, som ovan nämnts, bestämmelsen om en hållbar utveckling i miljöbalkens inledande paragraf. Stadgandets rättsliga ställning är i dagens läge inte klarlagd, varför det för framtiden är önskvärt att precisera och utveckla innebörden av begreppet. Även om Sverige väljer att inte utveckla principen kan bestämmelsen ändå på sikt få genomslag som en följd av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Den svenska lagstiftningen måste, under förutsättning att gemenskapen utvecklar principen, ligga i linje med EG-rätten. Principen kan, rätt tillämpad, öppna nya möjligheter för att åtminstone på sikt öka miljöns genomslag vid rättstillämpningen.

3.4 Hänsynsreglerna

I miljöbalkens första avdelning återfinns de s.k. hänsynsreglerna. Bestämmelserna uppställer några allmänna krav vilka skall beaktas vid utövande av verksamhet som kan inverka på miljön. Bland hänsynsreglerna kan nämnas försiktighetsprincipen enligt vilken hänsyn till naturmiljöer skall tas redan när det föreligger risk för skada. Vidare finns även regler om bästa möjliga teknik, lokalisering, kretsloppsprinciper, kunskap, produktval samt avhjälpande av miljöskador. Bestämmelserna modifieras i viss utsträckning genom den skälighetsavvägning som skall göras vid prövningen. Utöver att verksamhetsutövare är skyldiga att i olika hänseenden ta hänsyn till miljön gäller även en omvänd bevisbörda vid tillämpningen av miljöbalkens regler.²⁹ Den omvända bevisbördan tillämpas inte i fall som rör skadestånds- eller straffrättsliga frågor.³⁰ Det är inte klarlagt hur bevisbördans skall placeras vid påförande av miljöstraffavgifter.³¹ Jag återkommer till denna fråga i kapitel sju. Visserligen är reglerna i sig ingen nyhet. Skillnaden jämfört med tidigare lagstiftning är att hela miljölagstiftningen samordnas i miljöbalken vilket innebär att alla miljökrav har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna. Bestämmelserna skall tillämpas vid alla verksamheter och åtgärder som omfattas av balken med undantag för åtgärder med försumbar miljöpåverkan i förhållande till balkens mål.

²⁸ Mahmoudi s. 400 f.

²⁹ Bengtsson (1999) s. 157 ff.

³⁰ Proposition 1997/98:45 del 2 s. 13.

³¹ Det kan diskuteras huruvida den omvända bevisbördan endast skall tillämpas vid prövningen av bestämmelserna i miljöbalkens andra kapitel, eller om avsikten är att den skall tillämpas även i ett vidare perspektiv. Jag har stannat för det senare av dessa alternativ. Denna bedömning kan givetvis ifrågasättas, men då ståndpunkten inte är av någon avgörande betydelse för mina slutsatser så avser jag inte att utveckla ställningstagandet i större utsträckning..

4 Miljörättsliga sanktionsinstrument

Följande kapitel beskriver miljöskyddsavgiften vilken var föregångare till miljö-sanktionsavgiften. Efter detta presenteras helt kortfattat några andra sanktions-möjligheter.

4.1 Miljöskyddsavgift

Avgiften infördes 1981 med anledning av att de straffbestämmelser som fanns i miljöskyddslagstiftningen ansågs alltför milda. Reglerna i brottsbalken ansågs inte särskilt lämpliga för beivrande av miljöstörningar. Det förelåg svårigheter att påvisa såväl direkt anknytning till en viss person som att bevisa uppsåt eller oaktsamhet. Systemet var helt enkelt inte effektivt vid miljööverträdelser. För att komma till rätta med problemet utvecklades miljöbrotten och reglerna skärptes under 1980-talet. Utöver reglerna i brottsbalken förekom även straffbestämmelser i miljöskyddslagen. I dag har återfinns bestämmelserna från brottsbalken i 29 kap. 1 och 2 §§ MB.³² Samma kapitel innehåller även bestämmelser om ett antal andra miljöbrott.

Enligt 52 § ML utgick miljöskyddsavgift vid vissa överträdelser vilka fastställdes enligt 45 § 1 st. 1-3 p ML. Syftet med avgiften var att göra det mindre fördelaktigt att åsidosätta lagen. Avsikten var att minska de fall då företagare vidtog åtgärder trots risken av ett åtal. Eftersom sannolikheten för åtal upplevdes som relativt liten förbisågs den ofta och istället vidtogs åtgärden i fråga så den var lönsam ur ekonomiska synpunkt. Talan om avgiften fördes hos Koncessionsnämnden av Naturvårdsverket och överklagande gjordes till Vattenöverdomstolen.³³

Utöver miljöskyddsavgiften fanns även föreskrivet avgifter i andra författningar exempelvis angående utsläpp av ämnen. Dessa avgifter utgick oavsett om utsläppet var lagligt enligt miljöskyddslagstiftningen.³⁴

Miljöskyddsavgiften ålades den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet inom vilken överträdelsen ägde rum enligt 53 § ML. Varken uppsåt eller oaktsamhet behövde påvisas för avgiftens påförande. Däremot krävdes bevis för att en överträdelse verkligen ägt rum vilket kan vara nog så svårt att påvisa. Enligt 54 § ML skulle avgiften motsvara de ekonomiska verkningarna av överträdelsen. Det krävdes således att denna medfört ekonomiska fördelar för verksamheten. Begreppet ekonomisk fördel innefattade inte bara företagsekonomisk vinst utan även minskad förlust, exempelvis om utövare fortsätter att driva en verksamhet trots att reningsutrustningen gått sönder.³⁵ Om särskilda omständigheter förelåg fanns möjlighet att jämka avgiften 55 § ML. Bestämmelsen tolkades, i egen-

³² Miljöbrott samt vållande till miljöstörning.

³³ Proposition 1997/98:45 del 1 s. 532.

³⁴ Se t.ex. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion och lagen (1990:587) om svavelskatt.

³⁵ Proposition 1980/81:92 s. 83 f.

skap av undantag, restriktivt. Frågan om nedsättning av avgiften avgjordes av prövningsmyndigheten. Bevisbördan för att åtgärd som föranledde nedsättning förelåg åvilade verksamhetsutövaren.³⁶ Avgiften tillföll staten, pengarna reserverades dock inte för miljöskyddsändamål. Beräkningen av avgiften bedömdes i varje enskilt fall.³⁷

Mot bakgrund av en rapport från Brottsförebyggande rådet kan konstateras att systemet med miljöskyddsavgifter inrymmer ett antal problem.³⁸ Miljöskyddsavgiften var endast uppe till prövning i ett fåtal fall. Mellan 1 juli 1981 och 1 mars 1990 prövades avgiftsfrågan vid endast åtta tillfällen, varav avgift påfördes i fyra fall. I anslutning till detta kan även nämnas de långa handläggningstiderna. Den genomsnittliga handläggningstiden var 34 månader från överträdelse till dess ärendet genom Naturvårdsverkets försorg anmälts hos Koncessionsnämnden. Väl hos nämnden var handläggningstiden vanligen ca 13 månader och vid överklagande till överrätt ytterligare ca 8 månader.

4.2 Övriga sanktionsmöjligheter

4.2.1 Åtal

I 26 kap. MB regleras åtgärder vid misstanke om brott. Enligt 26 kap. 2 § MB föreligger anmälningsskyldighet för tillsynsmyndighet vid misstanke om brott mot bestämmelser i miljöbalken. Bestämmelsen omfattar även de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten är enligt detta stadgande skyldig att anmäla misstanke om miljöbrott. Utöver denna anmälningsskyldighet föreligger även en lagstadgad skyldighet att påföra miljöstraffavgift i de fall detta aktualiseras enligt 30 kap. 1 och 3 §§ MB. En straffrättslig process inverkar inte vid prövningen av miljöstraffavgifter utan dessa verkar som ett komplement till det straffrättsliga systemet.³⁹ Åtal och prövning om miljöstraffavgift kan således pågå parallellt för samma överträdelse.

4.2.2 Förverkande

Enligt 36 kap. 4 § BrB finns möjlighet att förverka ekonomisk fördel vid brott. Förutsättningen är att den uppkommit till följd av brott inom näringsverksamhet.⁴⁰ För bestämmelsens tillämpning krävs att uppsåt eller oaktsamhet kan påvisas. Tidigare ansågs bestämmelsen vara subsidiär i förhållande till miljöskyddsavgiften eftersom syftet med både 54 § ML och 36 kap. 4 § BrB var att undanröja möjligheten att tillgodogöra sig eventuell vinst som uppkom efter överträdelser. Eftersom detta rekvisit inte uppställs i miljöbalken bör det inte föreligga något problem att påföra miljöstraffavgift och besluta om förverkande parallellt.⁴¹

³⁶ Bengtsson (1992) s. 144 ff.

³⁷ Proposition 1980/81:92 s. 56 och 453 ff.

³⁸ Eriksson s. 24 f.

³⁹ Utkast till allmänna råd om handläggningen av miljöstraffavgifter s. 11.

⁴⁰ Om förverkande i andra fall står att läsa i 36 kap. 1-3 §§ BrB.

⁴¹ Utkast till allmänna råd om handläggningen av miljöstraffavgifter s. 11.

4.2.3 Företagsbot

I 36 kap. 7-10 §§ BrB finns bestämmelserna om företagsbot. Beloppen skall fastställas till lägst tio tusen kronor och till högst tre miljoner kronor. Det finns dock möjlighet att reducera eller efterge boten om överträdelsen resulterar i annan betalningsskyldighet.

För företagsbot krävs att näringsidkare begått brott vid utövningen av näringsverksamhet. Vidare gäller att detta inneburit ett grovt åsidosättande av viktiga samhällsintressen, exempelvis miljöskydd. För utdömande av företagsbot krävs även brister i de skyldigheter som är förenade med verksamheten.⁴² Slutligen gäller att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga eller förhindra brottet.

4.2.4 Föreläggande och förbud

Det finns enligt vad ovan framförts olika möjligheter att förhindra miljööverträdelser. Utöver de redan nämnda har tillsynsmyndigheten även möjlighet att för framtiden förelägga eller besluta om förbud. Som exempel kan nämnas vitesföreläggande. Enligt 2 § lagen om viten skall ett vitesföreläggande rikta sig till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer.⁴³ Vite får enligt 2 § inte fastställas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Vitesbeloppet kan fastställas antingen till ett fast belopp, eller som löpande vite.

Enligt 4 § FMSA skall miljösanktionsavgift inte utgå om ett vitesföreläggande överträts. I straffrättsligt hänseende återfinns motsvarande bestämmelse i 29 kap. 11 § 3 st MB.

⁴² Proposition 1997/98:45 del 1 s. 533.

⁴³ SFS 1985:206.

5 Miljösanktionsavgifterna

Detta avsnitt behandlar miljösanktionsavgifternas utformning. Inledningsvis presenteras bakgrunden till miljösanktionsavgifterna. Efter detta följer några aspekter att beakta vid beslut om avgift. Kapitlet innehåller även en beskrivning av miljösanktionernas förhållande till straffrätten. Efter detta beskrivs upplysningsplikt vid beslut om miljösanktionsavgifter. Slutligen följer en kortfattad redogörelse över miljösanktionsavgifterna i norm- och i skatterättsligt hänseende.

5.1 Bakgrund

Sedan miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999 har miljöskyddsavgiften ersatts av miljösanktionsavgifter.⁴⁴ Denna är precis som sin föregångare tänkt att komplettera det miljörättsliga straffansvaret. Syftet bakom införande av miljösanktionsavgiften överensstämmer i huvudsak med miljöskyddsavgiften. Av BRÅs rapport framgår att systemet med miljöskyddsavgiften i praktiken inte visat sig vara speciellt effektivt.⁴⁵ Med anledning av detta uppställs inte längre något krav på att överträdelsen skall ha medfört ekonomisk fördel. Miljösanktionsavgifterna är således inte vinsteliminierande. Avsikten är istället att avgiften skall verka styrande och preventivt.⁴⁶ Genom att vinstrekvisitet inte längre uppställs ökar risken för påförande av avgift. Som en följd av detta ökar förhoppningsvis även verksamhetsutövarens kontroll över verksamheten. Tanken är att på detta vis minska antalet miljööverträdelser. För överträdelser av allvarligare slag är det ur rättssäkerhetssynpunkt fortfarande nödvändigt att tillämpa ett straffrättsligt förfarande.

Sanktionssystem kan upprättas antingen genom generella föreskrifter vilka täcker större områden, eller genom speciella sanktionsregler som anpassas till ett visst område. Miljösanktionsavgifter tillhör den senare av dessa två grupper. Anledningen är dels att det föreligger ett klart skyddsbehov mot överträdelser inom miljöområdet, dels är området relativt avgränsat vilket möjliggör en anpassning av avgifterna. Sammanfattningsvis kan konstateras att effektivitetsskäl i kombination med en önskan att införa ett system som förhoppningsvis skall avskräcka verksamhetsutövare från att begå miljööverträdelser ligger bakom införandet av miljösanktionsavgifterna.

5.2 Beslut om miljösanktionsavgift

5.2.1 Avgiftsskyldighet

I 30 kap. 1 § MB fastställs vilka regelöverträdelser som kan föranleda påförande av miljösanktionsavgift. Första punkten rör överträdelse av föreskrifter. Föreskrifter kan efter bemyndigande meddelas av regeringen eller i vissa fall av annan

⁴⁴ I Bilaga A återges 30 kap. MB i vilket bestämmelserna om miljösanktionsavgifter står att finna.

⁴⁵ Se ovan i avsnitt 4.1.

⁴⁶ Proposition 1997/98:45 del 1 s. 534 f.

myndighet.⁴⁷ Andra punkten omfattar fall då verksamhet påbörjats utan anmälan eller tillstånd. Kontroll av verksamheter som kan utgöra risk för människors hälsa och miljön är av grundläggande betydelse för miljöskyddet. Slutligen omfattas överträdelser som innebär överskridande av villkor.⁴⁸ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 30 kap. 10 § MB meddela föreskrifter om den ordning enligt vilken miljöstraffavgifter skall betalas. De åtgärder som aktualiserar beslut om miljöstraffavgift preciseras således i förordningen om miljöstraffavgifter.⁴⁹

Utgångspunkten, vid fastställande av miljöstraffavgift, är ett noggrant urval av de överträdelser som omfattas av sanktionssystemet. Exempel på åtgärder som kan föranleda påförande av sanktionsavgift är anläggande av miljöfarlig verksamhet utan erforderligt tillstånd. Avgift utgår också vid underlåtenhet att föra journal över underhållsåtgärder och vid åsidosättande av att lämna in miljörapport. Beslut om miljöstraffavgift kan även grunda sig i överträdelser av bestämmelser om markavvattning, täkter, genmodifierade organismer, kemiska produkter. I FMSA anges även vilket belopp som skall utgå för de olika förseelserna. Påförande av sanktionsavgift sker sedan med utgångspunkt från de uppställda schablonerna. Syftet är att möjliggöra snabbare ingrepp vid överträdelser och därför görs ingen bedömning av beloppet i varje enskilt fall.

Avgiften skall erläggas av alla näringsidkare under förutsättning att överträdelserna skett inom verksamheten. Med näringsidkare avses aktiebolag, andra juridiska personer, enskilda näringsidkare samt kommuner som bedriver verksamhet.⁵⁰ Avgiften kan påföras verksamhetsutövare så snart en överträdelse påvisats. Det krävs således inte att åtgärden resulterar i någon fördel för företagaren. Förhoppningen är att risken för att åläggas miljöstraffavgift skall öka noggrannheten vid verksamhetsutövningen.⁵¹

Miljöstraffavgiften utgår från ett strikt ansvar. Detta innebär att varken uppsåt eller oaktsamhet behöver påvisas utan avgiften påförs förutsatt att de objektiva förutsättningarna är uppfyllda. Vid påförande av sanktionsavgift gäller att konstatera att överträdelse i ett konkret fall ägt rum. Beslut om miljöstraffavgift kräver dels att en överträdelse skett, dels att denna kan knytas till ett visst företag. Genom att ett strikt ansvar tillämpas är ansvarsfrågan begränsad till att finna ansvarigt företag.⁵² Om en överträdelse har konstaterats, och denna kan knytas till ansvarigt företag, skall miljöstraffavgift utgå under förutläggning att det inte är "uppenbart oskäligt" att påföra avgift.⁵³ Frågan om vilka fall som omfattas av begreppet kan givetvis inte besvaras entydigt. Regeringen har dock klargjort att bestämmelsen skall tillämpas strängt gentemot verksamhetsutövare. Det faktum

⁴⁷ Proposition 1997/98:45 del 2 s. 314.

⁴⁸ Proposition 1997/98:45 del 1 s. 536 f.

⁴⁹ SFS 1998:950.

⁵⁰ Bengtsson (1999) s. 231.

⁵¹ Proposition 1997/98:45 del 2 s. 314.

⁵² Utkast till allmänna råd om handläggningen av miljöstraffavgifter s. 8.

⁵³ 30 kap. 1 § 3 st MB.

att verksamhetsutövare vidtagit rättelse motiverar till exempel inte att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Bristande betalningsförmåga inverkar inte heller vid bedömningen annat än som skäl för att dela upp betalningen eller medge anstånd. Exempel på åtgärder som kan föranleda nedsättning av beloppet är till exempel, extrema klimatsituationer, långvariga elavbrott samt felaktig leverans av kemikalier vilken varit omöjlig att kontrollera.⁵⁴

För att inte bryta mot allmänna krav på rättssäkerhet krävs att systemet utformas både klart och tydligt. I detta fall anser jag att rättssäkerheten är väl tillgodosedd då både lagtexten och förordningen är klart och tydligt utformade. Förordningen preciserar de i lagtexten uppdragna linjerna genom att dels ange exakt vilka åtgärder som kan föranleda miljöskänkionsavgift, dels ange beloppet vid överträdelse. På så vis råder inga oklarheter avseende vilka fall som omfattas av regleringen och vad konsekvensen blir vid överträdelse.

5.2.2 Avgiftsbeloppet

I miljöbalken anges att miljöskänkionsavgift skall uppgå till minst fem tusen och högst en miljon kronor. Beloppen preciseras ytterligare i FMSA. För påförande av avgift krävs att den som beslutet riktar sig mot fått tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.⁵⁵ Sanktionsavgiften bortfaller helt om ingen verkställighet skett inom tio år efter det att beslutet vunnit laga kraft.⁵⁶ Enligt 2 § FMSA gäller att om miljöskänkionsavgift beslutats för en pågående överträdelse så får ny avgift för senare överträdelse inte beslutas förrän näringsidkaren fått skäligt tid att vidta rättelse. I 3 § FMSA fastställs att avgift utgår med dubbelt belopp om överträdelse fortfarande pågår två år efter beslut om miljöskänkionsavgift. Beloppet får dock fastställas till högst en miljon kronor vid varje tillfälle.

Generellt sett inverkar två olika kriterier vid fastställande av beloppets storlek enligt FMSA. Det första är överträdelsens allvar i den konkreta situationen. Det andra är betydelsen av den bestämmelse som överträds. Det görs ingen individuell prövning av beloppen, utan bedömningen av beloppens storlek sker redan på lagstiftningsnivå. För att förtydliga vad som avses kan de två kriterierna preciseras ytterligare.⁵⁷ För att avgöra lämpligt belopp beaktas inledningsvis överträdelsens omfattning. I anslutning till detta är det angeläget att avgöra förseelsens varaktighet samt upprepning. Uppreppningsfallen fördubblar avgiften enligt 4 § FMSA. Vidare beaktas om verksamhetsutövaren har möjlighet att korrigera överträdelsen för att minska skadan. Bästa lösningen är givetvis att ingen överträdelse äger rum. Är så ändå fallet bör verksamhetsutövaren så långt som möjligt försöka återställa till hur förhållandet var innan överträdelsen. Vid bedömningen av vilket belopp som skall utgå beaktas även överträdelsens inverkan på det övergripande miljöarbetets bedrivande. Slutligen bedöms risken för överträdelser.

⁵⁴ Proposition 1997/98:45 del 2 s. 315.

⁵⁵ 30 kap. 6 § MB.

⁵⁶ 30 kap. 8 § MB.

⁵⁷ Naturvårdsverket rapport 4791 s. 30 f.

I detta sammanhang beaktas dels skyddsintresset, dels avgifternas preventiva och styrande karaktär. Beloppen får ej sättas högre än vad som anses nödvändigt för att uppnå önskad effekt. Det görs ingen prövning av den avgiftsskyldiges ekonomi i det konkreta fallet, därav proportionalitetsbedömningen redan på lagstiftningsnivå. Avgiften får inte heller vara alltför låg då avsikten är att förhindra överträdelser.

5.2.3 Avgiftens påförande i praktiken

I miljöbalken föreskrivs en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera efterlevnaden av balken.⁵⁸ Tillsynsmyndigheten är även skyldig att vid misstanke om brott anmäla detta till polis- eller åklagarmyndighet.⁵⁹ Dessa skyldigheter gäller parallellt med kravet att påföra miljöstraffavgifter. Med hänsyn till att miljöstraffavgifter ofta upplevs som mycket ingripande för den enskilde näringsidkaren är det av vikt att en noggrann utredning föregår beslutet. I anslutning till detta kan även betydelsen av dokumentation framhållas. Detta är angeläget dels för att underlätta kommunikation, dels för att underlätta processen vid ett eventuellt överklagande. Efter utredningen följer sedan beslut om straffavgift. Avslutningsvis innefattar handläggningen även delgivning samt uttag av avgift.⁶⁰

Med anledning av en artikel i Dagens Nyheter har Svenska Kommunförbundet genomfört en undersökning i syfte att utreda hur kommunerna hanterar frågor om bland annat miljöstraffavgifter. Artikelns bygger på ett examensarbete från Uppsala universitet där författaren Pär Grip efter kontakt med ett fyrtiotal företag konstaterar att det är vanligt att kommuner av näringslivshänsyn, resursskäl m.m. underlåter att ta ut miljöstraffavgift. Kommunförbundets enkät besvarades av 242 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 84 procent.⁶¹ Det har inte utförts någon analys över vilka kommuner som besvarat enkäten. Av svaren framgår att ungefär hälften av kommunerna hunnit utarbeta eller diskutera rutiner för miljöstraffavgifter. Ca hälften av kommunerna har förankrat rutinerna politiskt. En majoritet anser inte att miljöstraffavgifter är en känslig fråga, 39 procent anser dock att området är känsligt. Totalt har beslut om miljöstraffavgifter fattats i 632 fall. Hälften av kommunerna har inte i något fall påfört miljöstraffavgift. Orsakerna som anges är, att skäl inte förelegat, bristande resurser och bagatellartade ärenden. I tretton fall uppges näringspolitiska hänsyn ligga bakom beslut att inte påföra straffavgift. I 75 procent av kommunerna tas beslut om miljöstraffavgifter i miljönämnden. I övriga fall tas besluten, efter delegation, av nämndens arbetsutskott eller miljöförvaltningen. Dessa påför ofta straffavgifter under en viss beloppsgräns.⁶²

Mot bakgrund av resultaten kan konstateras att det föreligger relativt sett stora skillnader mellan olika kommuner vid tillämpningen av miljöstraffavgifter. Vi kan dock hålla i minne att miljöbalken endast varit i kraft i drygt ett år och för-

⁵⁸ 26 kap. 1 § MB.

⁵⁹ 26 kap. 2 § MB.

⁶⁰ Utkast till allmänna råd om handläggningen av miljöstraffavgifter s. 13 ff.

⁶¹ Frågorna i enkäten finns återgivna i Bilaga B.

⁶² Svenska Kommunförbundet, Sammanställning av snabbenkät om miljöstraffavgifter.

hoppningsvis minskar skillnaderna med tiden. Om inte, kan miljöskaktionsavgifterna få betydelse som näringspolitiskt styrmedel, ett scenario som inte är önskvärt ur miljösynpunkt. Kommuner som inte påför avgift blir attraktiva för företag, vilka ser en möjlighet att öka vinsten, medan kommuner som följer miljölagstiftningen mister arbetstillfällena. Detta alternativ är inte bra för någon part då arbetstillfällena minskar på ett ställe medan miljöproblem koncentreras till ett annat. Hur skall då tillämpningen av miljöskaktionsavgifterna kunna bli mer enhetlig? Givetvis finns ingen given lösning på frågan. Det finns säkert de som förespråkar att miljöskaktionsavgifterna borde avskaffas med tanke på de extra resurser de tar i anspråk. Miljöproblemen skulle då lösas genom frivilliga överenskommelser och uppgörelser mellan företag och kommuner. Detta alternativ är enligt min uppfattning, visserligen en eftersträvansvärd lösning men icke desto mindre, i dagens läge, orealistisk. Miljöproblem är till sin natur komplexa. Detta anser jag kräver en central samordning vilken sedan skall realiseras på lokal nivå. I Sverige utgör miljöbalken och dess bestämmelser den övergripande och samordnande kraften som sedan skall tillämpas i praktiken. Problemet är att kommunerna saknar resurser för att omsätta bestämmelserna till handling. Beslut om miljöskaktionsavgifter kräver en noggrann utredning av överträdelsen innan avgiften kan påföras. Ofta saknas både tid och pengar att avsätta till dessa utredningar. En möjlig lösning är att omfördela inkomsterna av miljöskaktionsavgifterna. I dagens läge tillfaller miljöskaktionsavgifterna staten, medan det är kommunerna som skall avsätta resurser för tillsyn och utredning. Om pengarna istället tillföll respektive kommun skulle de utgöra ett incitament för att öka utformningen av rutiner för miljöskaktionsavgifter. Pengarna skulle kanske till och med kunna ”öronmärkas” för att främja utveckling och samarbete inom miljöområdet på lokal och regional nivå. Om alltför många kommuner tillämpar bestämmelserna minskar också skillnaderna vilket förhoppningsvis stimulerar ett ökat gränsöverskridande samarbete såväl inom miljön som inom andra områden. Kommuner med liknande verksamheter kunde möjligen samverka vid utformningen av gemensam information till företag om vad som gäller vid exempelvis miljöskaktionsavgifter.

5.2.4 Miljöskaktionsavgiftens ställning vid konkurs

Miljöskaktionsavgiften är i dagens läge en oprioriterad fordran vid konkurs. För att utkräva personligt betalningsansvar krävs att uppsåt eller åtminstone grov oaktamhet fastställts vid överträdelsen. Vid miljöskaktionsavgifter görs ingen bedömning av ansvarsfrågan utan de påförs enligt ett strikt ansvar. Detta utesluter att miljöskaktionsavgifter hänförs till prioriterade fordringar vilket resulterar i att miljöskaktionsavgifter behandlas som en oprioriterad fordring vid konkurs.⁶³ I praktiken innebär detta att det med största sannolikhet blir svårt att erhålla betalning.

⁶³ Proposition 1997/98:45 del 1 s. 536.

5.3 Miljösanktionsavgifter och straffrätt

Brottsbalkens inledande paragraf fastslår att brott är gärning som finns beskriven i författning och för vilken straff är föreskrivet.⁶⁴ I 1 kap. 3 § BrB framgår att de straff som förekommer är böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Denna uppräkningslista är uttömmande. För att utgöra ett brott är det dock inte tillräckligt att en gärning är belagd med straff. Det krävs även att brottsförutsättningarna är uppfyllda. Förutsättningarna kan delas in i två olika huvudgrupper. För det första måste handlingen utgöra en otillåten gärning. För det andra krävs att det föreligger ett personligt ansvar, antingen uppsåt eller oaktsamhet, avseende handlingen.⁶⁵ I och med de materiella och formella skillnaderna jämfört med straffprocessen kan miljösanktionsavgiften utformas på ett sätt som inte accepteras inom straffprocessen. I materiellt hänseende krävs vid beslut om miljösanktionsavgifter endast att objektiva förutsättningar skall vara uppfyllda. Avgiften fastställs således utan hänsyn till subjektiva omständigheter. Det kan dock nämnas att oaktsamhet ofta i praktiken föreligger när sanktionsavgifter påförs även om det inte beaktas vid prövningen i varje enskilt fall.

Miljösanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer medan straff endast kan ådömas fysiska personer. För påförande av miljösanktionsavgift krävs att någon form av näringsverksamhet föregått överträdelsen. Detta rekvisit uppställs inte vid utdömande av straff utan det påförs oavsett om gärningen ägt rum inom någon verksamhet. Systemen skiljer sig även åt genom att vid prövning av miljösanktionsavgift görs ingen proportionalitetsbedömning av beloppets storlek, utan detta är fastställt på förhand i FMSA. Det görs inte heller någon prövning av den avgiftsskyldiges ekonomi vid påförande av miljösanktionsavgift. Inom straffrätten görs både en bedömning av den avgiftsskyldiges ekonomi och en proportionalitetsbedömning i varje konkret fall. Miljösanktionsavgifterna skiljer sig även från det straffrättsliga systemet genom att de objektiva ansvarsfrihetsgrunderna inte kan åberopas. Vid påförande av sanktionsavgift kan inte heller bestämmelserna om ansvar för psykiskt sjuk eller minderårig åberopas. Slutligen beaktas inte heller reglerna om medhjälp eller anstiftan vid påförande av miljösanktionsavgift.⁶⁶

5.4 Upplyningsplikt vid utredning av miljösanktionsavgifter

Enligt 26 kap. 21 § miljöbalken får tillsynsmyndighet förelägga den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Det är endast de uppgifter som inte kräver någon särskild utredning av verksamhetsutövaren som kan begäras in. Uppgifterna måste även vara av betydelse för någon form av utredning för att myndigheten skall kunna kräva att de lämnas in. I 29 kap. 5 och 6 §§ MB finns bestämmelser om straff för den som underlåter att lämna uppgift eller lämnar oriktig uppgift. I anslutning till

⁶⁴ 1 kap. 1 § BrB.

⁶⁵ Jareborg s. 20 f.

⁶⁶ Warnling-Nerep s. 42.

detta kan även nämnas de krav på dokumentation som gäller enligt förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll.⁶⁷ De verksamheter som omfattas av förordningen skall ha en fastslagen och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret vid frågor enligt miljöbalken. Även frågor som gäller föreskrifter och enskilda beslut enligt miljöbalken skall dokumenteras.

Miljösanktionsavgifterna klassas visserligen inte som ett straff enligt svensk rätt men uppvisar trots detta vissa likheter med straffbestämmelser. Inom strafflagstiftningen gäller som bekant oskyldighetspresumtionen och principen om att åklagaren har bevisbördan. En tilltalad i brottmål kan således i stort sett förhålla sig passiv under hela prövningen. Frågan är då vad som gäller vid påförande av miljösanktionsavgifter. Dessa faller inte per definition under begreppet straff vilket talar för att verksamhetsutövare kan tvingas medverka vid utredningen. Jag återkommer till denna fråga i kapitel sju.

5.5 Miljösanktionsavgifter och normgivning

Regeringsformens åttonde kapitel behandlar delegation av lagar och föreskrifter. I 8 kap. 3 § RF fastställs att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller, åläggande för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Exempel på sådana föreskrifter är bland annat föreskrifter om brott, rättsverkan av brott och om skatt till staten. Generellt sett kännetecknas skatter av att de utgör ett tvångsbidrag utan direkt motprestation. För avgifter gäller istället att dessa erläggs som vederlag för en vara eller tjänst vilken tillhandahålls av det allmänna. Frågan om miljösanktionsavgifternas ställning i normgivningshänseende rör sig inte om huruvida de är att betrakta som skatt eller som avgift, utan om de skall uppfattas som straff eller avgift. Om sanktionsavgifter är att betrakta som en avgift blir konsekvensen att beslut måste meddelas genom lag enligt 8 kap 3 § RF. Det finns dock möjlighet att delegera normgivningskompetens till regering eller kommun enligt 8 kap. 9 § 2 st RF. Även förvaltningsmyndighet eller kommun kan enligt 8 kap. 11 § RF er-hålla normgivningskompetens i vissa fall. Detta resulterar i en betänklig om-strukturering av normgivningsmakten jämfört med hur förhållandet är vid straffrättsliga påföljder. Vid straff gäller att riksdagen har beslutanderätt enligt 8 kap. 3 § RF. Det är dock endast möjligt att delegera kompetens i en begränsad omfattning enligt 8 kap. 7 § 2 st RF och subdelegation är enligt förarbetena i princip utesluten.⁶⁸

Med hänsyn till ovanstående anser jag det lämpligast att miljösanktionsavgifter vid normgivning är att betrakta som en straffrättslig påföljd. En alltför vidsträckt delegation riskerar att undergräva den enhetlighet och tydlighet som jag anser krävs vid beslut om sanktionsavgift. Visserligen kan delegation säkert i vissa fall bidra till en ökad effektivitet då till exempel möjligheten att anpassa avgiften för specifika förhållanden i olika delar av landet skulle öka. Men med tanke på att

⁶⁷ SFS 1998:901.

⁶⁸ Proposition 1975:8 s. 45.

miljösanktionsavgiften ofta upplevs som straff är det viktiga att bibehålla en enhetlig tillämpning. Detta främjas enligt min uppfattning bäst av att miljösanktionsavgiften i normgivningshänseende behandlas som straff. En enhetlig utformning och tillämpning av sanktionsavgifterna är av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Jag instämmer således med Holmberg-Stjernquist som också framför uppfattningen att sanktionsavgifter i detta sammanhang rimligtvis skall behandlas som ett straff.⁶⁹

5.6 Miljösanktionsavgifter och skatterätt

Inom skatterätten gäller som en generell regel att de kostnader som hänförs till intäktens förvärvande även är avdragsgilla vid taxering. Miljösanktionsavgifter är undantagna från denna allmänna bestämmelse.⁷⁰ Det faktum att miljösanktionsavgifter inte är avdragsgilla indikerar att dessa i skatterättsligt hänseende snarare är att betrakta som ett straff än som en avgift.

⁶⁹ Holmberg-Stjernquist s. 259.

⁷⁰ 20 § KL.

6 Europakonventionen och miljöstraffavgifterna

Detta avsnitt behandlar Europakonventionen. Inledningsvis behandlas artikel 6 vilken fastslår rätten till domstolsprövning. Efter detta följer en beskrivning av Europadomstolens tolkningsprinciper och praxis angående vad som omfattas av begreppet ”anklagelse för brott”. I framställningen redogörs även för konventionens tillämpningsområde avseende artikel 6. Sedan följer en kort beskrivning av EG-rättens förhållande till Europakonventionen. Efter detta beskrivs skattetilläggen vilka också hänförs till kategorin straffavgifter. Slutligen behandlas domstolarnas agerande vid oförenlighet mellan Europakonventionen och nationell lag.

6.1 Allmänt om Europakonventionen

Sverige har alltsedan ratificeringen 1953 varit folkrättsligt bunden av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionens rättighetskatalog har därefter utvidgats vid ett flertal tillfällen genom antagande av tilläggsprotokoll. Sverige är numera inte endast folkrättsligt bunden av konventionen utan sedan den 1 januari 1995 utgör Europakonventionen även en del av det svenska rättssystemet. Detta innebär att den svenska rätten rymmer två regelsystem för fri- och rättigheter.⁷¹ Konventionens ställning som svensk lag innebär att den kan åberopas direkt av var och en inför svensk domstol. I huvudsak överensstämmer dock de två systemen med varandra och båda skall tillämpas av nationella myndigheter och domstolar. I praktiken innebär inkorporeringen att den enskilde medborgaren åtnjuter skydd enligt såväl grundlag som enligt konventionen. Detta fri- och rättighetsskydd är kumulativt så till vida att medborgaren kan åberopa det system som bereder bäst skydd i en given situation.⁷²

Konventionen bygger på den Allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna vilken antogs av FN:s generalförsamling 1948. Skillnaden mellan de båda är att Europakonventionen är bindande för medlemsstaterna medan deklarationen snarast anger en målsättning. I syfte att säkerställa tillämpningen av konventionen har Europadomstolen inrättats i Strasbourg. Talan mot medlemsstat inför domstolen kan föras av annan konventionsstat enligt artikel 33 i konventionen. Även enskilda kan enligt artikel 34 och 35 under vissa förutsättningar väcka talan inför domstolen. Det är domstolens uppgift att tolka och tillämpa konventionen. Om konventionsbrott föreligger finns möjlighet att utdöma skadestånd enligt artikel 41. Ett avgörande från Europadomstolen är enligt artikel 6 folkrättsligt bindande för den stat avgörandet gäller. För övriga medlemsstater inverkar en fällande dom såsom prejudikat genom att lagstiftning eller praxis som likar den underkända måste ändras för att inte riskera konventionsbrott.⁷³

⁷¹ Med detta avses dels 2 kap. RF, dels Europakonventionen.

⁷² Danelius s. 1.

⁷³ Aall s. 42.

6.2 Miljösanktionsavgifterna och Europakonventionens artikel 6

6.2.1 Rätten till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning omfattar i princip två olika områden. Enligt Europakonventionen gäller rätten till domstolsprövning dels när det gäller att pröva civila rättigheter och skyldigheter, dels vid anklagelse för brott. De civila rättigheterna och skyldigheterna kommer inte att utvecklas inom ramen för denna framställning, utan uppsatsen behandlar några punkter i anslutning till vad som innefattas i begreppet anklagelse för brott.

Då många av konventionens bestämmelser är allmänt formulerade måste man, för att fastställa deras närmare innebörd, studera den europeiska praxis som vuxit fram i anslutning till bestämmelserna. Av särskild vikt är Europadomstolens domar. Detta gäller i synnerhet artikel 6 då ingen annan artikel åberopats tillnärmelsevis lika ofta inför domstolen.⁷⁴

Enligt SFS 1994:1219 har artikel 6 följande lydelse på svenska:

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en annan anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får uteslutas 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 att 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 grunder 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,
 - 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.

Artikeln fastställer rätten till domstolsprövning och de generella rättssäkerhetsprinciper som skall gälla för förfarandet. Avsikten är att garantera ett rättvist förfarande inför en opartisk domstol upprättad enligt lag. Utgångspunkten är säkerställandet av en rättvis rättegång enligt första punkten. Andra och tredje punkten exemplifierar därefter vissa rättigheter som måste uppfyllas för att en rättvis rättegång skall anses vara för handen. Några av dessa rättigheter är följande.

⁷⁴ Danelius s. 123.

6.2.2 Brotts mot oskyldighetspresumtionen

Europakonventionens oskyldighetspresumtion kommer till uttryck i artikel 6 punkt 2 enligt vilken var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig tills dess hans skuld lagligen fastställts. Frågan är om Sverige bryter mot denna grundläggande princip genom att ett strikt ansvar tillämpas vid påförande av miljöstraffavgifter. Här kan hänvisas till Europadomstolens dom *Salabiaku* vilket behandlar en fransk presumtion enligt vilken den som förde in otillåtet gods i landet ansågs skyldig till smuggling.⁷⁵ *Salabiaku* hävdade att han inte hade kännedom om att den väska han medförde över gränsen innehöll otillåtet gods, i detta fall narkotika. Domstolen konstaterade att presumtioner finns i princip i varje lag och att Europakonventionen i sig inte förbjöd dessa. Presumtioner som gäller anklagelse för brott måste dock hållas inom tämligen snäva ramar för att inte förta verkan av artikel 6 i övrigt. Den franska domstolen tillämpade, visserligen inte uttryckligen men väl med stöd i praxis, inte presumtionen per automatik utan vägde in ett eventuellt uppsåt hos *Salabiaku*. Vidare beaktades bevisning från båda parter vid prövningen. Hänsyn togs även till omständigheter av force majeure karaktär. I och med detta ansågs den franska bestämmelsen inte strida mot oskyldighetspresumtionen.

Även om oskyldighetspresumtionen inte ansågs kränkt i *Salabiakufallet* kan det uppstå problem att försvara den svenska modellen om miljöstraffavgifter. Genom att subjektivt rekvisit saknas blir det i sanning svårt att hellre fria än fälla. Den s.k. företagsbotsutredningen påpekade att det finns flera skäl till att inte införa ett system med straffavgifter för gärningar som ligger nära vad som är kriminaliserat då Europakonventionens oskyldighetspresumtion innebär särskilda svårigheter i förhållande till ett system med strikt ansvar.⁷⁶ Mot detta kan invändas att åtminstone oaktsamhetsrekvisitet redan anses vara uppfyllt med tanke på de överträdelser som straffavgifterna tar sikte på. De åtgärder som enligt FMSA resulterar i påförande av miljöstraffavgift hade aldrig ägt rum om inte oaktsamhet föregått handlingen eller underlåtenheten att handla. Det förefaller exempelvis inte troligt att någon anlägger en tillståndspliktig verksamhet i avsaknad av tillstånd utan att samtidigt vara oaktsam.

6.2.3 Rätten till tystnad och rätten att inte inkriminera sig själv

I artikel 6 kan inte utläsas någon explicit rätt för den anklagade att förhålla sig tyst. Icke desto mindre fastslags denna rättighet i och med *Funkefallet* från 1993.⁷⁷ I *Murrayfallet* vilket kom påföljande år uttalade Europadomstolen därvid följande.

*”By providing the accused with protection against improper compulsion by the authorities these immunities contribute to avoiding miscarriages of justice and to securing the aims of Article 6.”*⁷⁸

Vidare konstaterade domstolen att rätten till tystnad inte är absolut utan att det under vissa förhållanden kan vara tillåtet att låta den tilltalades tystnad medföra ett

⁷⁵ *Salabiaku case* para 28 och 29.

⁷⁶ SOU 1997:127 s. 337 f.

⁷⁷ *Case of Funke versus France* para 44.

⁷⁸ *Case of Murray versus the United Kingdom* para 45.

för honom negativt bevisvärde. Förutsättningarna för detta var att åklagaren presenterat bevisning som krävde en förklaring av den tilltalade och att denna rimligtvis borde kunna prestera en sådan. För det fall den tilltalade ändå inte förklarade sig måste orsaken vara att det saknades en sådan och att den tilltalade således var skyldig.⁷⁹

För miljöstraffsavgifternas del är detta av betydelse vid bedömningen av i vilken utsträckning en verksamhetsutövare kan tvingas medverka vid utredningen. I 26 kap. 21 § MB fastställs att tillsynsmyndighet får förelägga verksamhetsutövare att medverka genom att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Om miljöstraffsavgifterna enligt Europakonventionen är att anse som ett straff kan bestämmelsen om medverkansplikt inte tillämpas vid påförande av avgift.

Rätten att inte inkrimnera sig själv hänger starkt samman med rätten till tystnad. Inte heller denna rättighet utläses explicit ur artikel 6 men anses ändå fastslagen, även den genom Funkefallet. Detta upprepades i Saundersfallet i vilket Europadomstolen fastslog att rätten att inte belasta sig själv med uppgifter som kan användas till ens nackdel är internationellt erkänd och ryms under begreppen ”rättvis rättegång” i artikel 6.⁸⁰

6.2.4 *Ne bis in idem*

I tilläggsprotokoll 7 artikel 4 till Europakonventionen fastställs rätten att inte bli straffad två gånger för samma sak. För att en tidigare dom skall hindra ny lagföring krävs att det är fråga om en slutgiltigt lagkraftvunnen dom. Domen måste ha res judicata-verkan. För miljöstraffsavgifternas del inverkar detta om de enligt Europakonventionen är att anse som ett straff. I så fall då är det inte längre möjligt att påföra straffsavgifterna parallellt med ett straffrättsligt förfarande. Om miljöstraffsavgifter istället är att anse som en avgift är det fullt tillåtet att påföra straffsavgift och samtidigt lagföra för samma gärning.

6.3 Europadomstolens tolkningsprinciper

6.3.1 *Autonom begreppstolkning*

Inom folkrätten finns vissa principer för hur avtal mellan stater skall tolkas. Denna sedvanerätt har kodifierats i artikel 31-33 i Wienkonventionen.⁸¹ Enligt artikel 31.1 gäller att ett avtal skall tolkas i överensstämmelse med den gängse meningen av avtalets uttryck, sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av avtalets ändamål och syfte. I folkrättsligt hänseende gäller att Wienkonventionen skall tillämpas även vid tolkning av Europakonventionen. Europadomstolen har därvid uttalat att artikel 31-33 i Wienkonventionen skall vara vägledande för tolkningsverksamheten.⁸²

⁷⁹ Case of Murray versus the United Kingdom para 51.

⁸⁰ Case of Saunders versus the United Kingdom para 68.

⁸¹ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).

⁸² Golder versus the United Kingdom para 29.

Europadomstolen har ofta påpekat att Europakonventionen inte är statisk utan att en tolkning som var korrekt när konventionen tillkom mycket väl kan ändras med tiden.⁸³ Konventionen skall tolkas i ljuset av såväl samhällsutvecklingen som rättsuppfattningen i de olika konventionsstaterna. Detta förhållande gäller även de i konventionen ingående begreppen. Innebörden av ett visst begrepp skall fastställas utifrån Europakonventionen och den betydelse begreppet ges i de nationella rättssystemen. Som exempel kan nämnas miljöstraffsavgifterna vilka enligt svensk rätt inte är att anse som ett straff. Detta innebär inte att de aldrig kan anses vara en straffrättslig påföljd vilken faller under artikel 6. Europadomstolen kan vid en tolkning utifrån konventionen, praxis och andra staters rättsordningar komma till slutsatsen att dessa är ett straff. Att olika begrepp ges en autonom tolkning fastslog Europadomstolen i fallet *Malige*.⁸⁴

"The Court reiterates the concept of a "penalty" in Article 7 of the Convention, like the notion of "criminal charge" Article 6 § 1 of the Convention, is an autonomous concept. In its analysis it is not bound by the classifications in domestic law which have only relative value."

Även Danelius framhåller att Europakonventionen skall tolkas autonomt. Avsikten är att konventionen ska etablera en skyddsnivå som i princip är enhetlig för alla konventionsstater i så mening att den inte får underskridas.⁸⁵ Av detta följer att bestämmelser inte får tolkas restriktivt av något nationellt eller internationellt organ. Europadomstolen har uttryckt detta enligt följande.

*"In a democratic society within the meaning of the Convention, the right to a fair administration of justice holds a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6(1) would not correspond to the aim and the purpose of that provision."*⁸⁶

6.3.2 Anklagelse för brott

Artikel 6 omfattar således inte bara brott såsom de klassificeras i nationell rätt, utan bestämmelsen omfattar även en hel del annat som i nationella rättssystem faller inom ramen för disciplinära och administrativa sanktioner. Europadomstolen har utvecklat kriterier för vad som omfattas av begreppet "anklagelse för brott". Frågan behandlades första gången i fallet *Engel* vilket handlade om huruvida militära disciplinpåföljder omfattades av artikel 6. Domstolen uttalade därvid följande.

*"If the contraction states were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, or to prosecute the author of a "mixed" offence on the disciplinary rather than on a criminal plan, the operation of fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead us to results incompatible with the purpose and the object of the Convention."*⁸⁷

⁸³ Jfr. van Dijk & van Hoof s. 77 f.

⁸⁴ *Malige versus France* para 34.

⁸⁵ Danelius s. 58 f.

⁸⁶ van Dijk & van Hoof s. 391.

⁸⁷ *Case of Engel and others* para 81.

Därefter angav Europadomstolen tre kriterier, Engelkriterierna, vilka låg till grund för bedömningen av om en åtgärd faller under begreppet ”anklagelse för brott”.⁸⁸ Kriterierna är alternativa, det räcker således med att ett av dem är uppfyllt för att artikel 6 skall vara tillämplig.⁸⁹ Detta utesluter inte en kumulativ bedömning om analysen av varje kriterium för sig inte leder till ett klart ställningstagande vid bedömningen om ”anklagelse för brott” föreligger.⁹⁰

1. Förseelsens klassificering i nationell rätt.
2. Förseelsens natur.
3. Påföljdens karaktär och stränghet.

Dessa kriterier är i dagens läge lika aktuella för att avgränsa vad som anses utgöra ”anklagelse för brott”. I fallet Lauko från 1998 uttalade Europadomstolen följande.

”In order to determine whether an offence qualifies as ”criminal” for the purpose of the Convention, the first matter to be ascertained is whether or not the text defining the offence belongs, in the legal system of the respondent State, to the criminal law; next, the nature of the offence, and finally the nature and degree of severity of the penalty that the person concerned risked incurring must be examined, having regard to the object and purpose of Article 6, to the ordinary meaning of the terms of that Article and to the laws of the Contracting States.”⁹¹

6.3.2.1 Förseelsens klassificering i nationell rätt

Enligt Europadomstolen utgör nationell klassificering utgångspunkten vid bedömningen av om en bestämmelse är att anse som ”anklagelse för brott”.⁹² Lagstiftarens klassificering är av avgörande betydelse i de fall en överträdelse klassas som straffrättslig enligt nationell rätt. I dessa fall är samma gärning alltid att anse som straffrättslig enligt Europakonventionen. Eftersom de tre kriterierna är alternativa är en straffrättslig benämning således en tillräcklig, men inte nödvändig, betingelse för tillämpningen av artikel 6.

Vid bedömningen av om en bestämmelse är att anse som straffrättslig enligt detta kriterium kan ytterligare vägledning hämtas genom beaktande av övriga konventionsstaters rättsordningar.

6.3.2.2 Förseelsens natur

Denna punkt är enligt Europadomstolen av större betydelse än överträdelsens klassificering i nationell rätt vid avgörande om ”anklagelse för brott föreligger”.⁹³ För att avgöra förseelsens natur skall framförallt två faktorer beaktas. Dessa är dels normens räckvidd, dels syftet med påföljden. Räckvidden är av betydelse för att avgöra och avgränsa vilka bestämmelsen riktar sig till. Generellt kan sägas, att om normen är adresserad till en viss grupp personer, exempelvis en viss sorts

⁸⁸ Case of Engel and others para 82.

⁸⁹ Se t.ex. Case of Lutz versus the Federal Republic of Germany para 54.

⁹⁰ Leidhammar s. 834.

⁹¹ Case of Lauko versus Slovakia para 56 jämför även Kadubec versus Slovakia para 50.

⁹² Se Case of Engel and others versus Netherlands para 82 jämför även Aall s. 116.

⁹³ Case of Engel and others versus Netherlands para 82 och Öztürk Case para 52.

tjänstemän, tyder detta på att den är att uppfatta som disciplinär eller administrativ. Om bestämmelsen istället är generellt utformad så indikerar detta att den istället skall uppfattas som straffrättslig. Det avgörande är inte antalet adressater utan istället dessas egenskaper av medlemmar i en viss grupp. Europadomstolen lägger således relativt stor vikt vid om en bestämmelse är av allmän karaktär eller om den riktar sig till en avgränsad grupp med speciella skyldigheter. Vid bedömningen av om en gärning är att anse som ”anklagelse för brott” inverkar även de intressen som skyddas av normen.⁹⁴ Om en gärning skall bli brottslig enligt detta kriterium trots att den inte är kriminaliserad enligt nationell rätt krävs dels att den har en generell räckvidd, dels att syftet med påföljden är avskräckande och bestraffande.⁹⁵ Normens avskräckande och bestraffande syfte beaktas för att skilja straffrättsliga och administrativa påföljder åt. I Özturkfallet uttalade Europadomstolen följande.

*”... the general character of the rule and the purpose of the penalty, being both deterrent and punitive, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature.”*⁹⁶

Därmed ansågs den trafikförseelse som Özturk gjort sig skyldig till omfattas av artikel 6 trots att den var avkriminaliserad enligt tysk rätt. I fallet Lauko bedömde Europadomstolen att lagregelns generella karaktär i kombination med påföljdens avskräckande och bestraffande syfte utgjorde tillräckliga skäl för att anse förfarandet som straffrättsligt. I fallet Benham fäste domstolen vikt vid att reglerna hade vissa straffrättsliga inslag. Påföljd utgick endast under förutsättning att överträdelserna skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.⁹⁷

6.3.2.3 Påföljdens karaktär och stränghet

Vad gäller den tredje punkten är det först av vikt att fastställa vad påföljden består av. Av praxis framgår att vid frihetsberövanden, i synnerhet längre sådana, är förseelsen enligt Europadomstolen nästan alltid att betrakta som straffrättslig. Vid kortare frihetsberövanden är dock artikelns tillämplighet beroende av påföljdens allvar.⁹⁸ Bedömningen skall utgå från den påföljd som den anklagade riskerar att få, ej resultatet i det konkreta fallet.⁹⁹ För ekonomiska påföljder gäller att de som är bestraffande ger förfaranden en straffrättslig karaktär och därmed blir artikel 6 tillämplig. Om bestämmelsen istället är kompensatorisk torde artikel 6 inte bli tillämplig, åtminstone inte med hänvisning till detta kriterium.¹⁰⁰

⁹⁴ van Dijk & van Hoof s. 410.

⁹⁵ van Dijk & van Hoof s. 412.

⁹⁶ Özturk case para 53.

⁹⁷ Case of Benham versus the United Kingdom para 56.

⁹⁸ I fallet Engel ansåg domstolen att två dagars arrest inte var en tillräckligt ingripande påföljd för att klassa förfarandet som straffrättsligt.

⁹⁹ Aall s. 120 f.

¹⁰⁰ van Dijk & van Hoof s. 416.

Av diskussionen ovan följer att stater är fria att kriminalisera vilka gärningar som helst, men inte fria att klassificera dem som disciplinära förseelser i syfte att undvika det minimiskydd som artikel 6 garanterar.¹⁰¹ Det är ytterst upp till domstolen att avgöra om artikeln är tillämplig.

6.4 Tillämpningsområdet för artikel 6

Europakonventionens rättighetsreglering i fråga om rätten till domstolsprövning omfattar såväl fysiska som juridiska personer. Detta framgår visserligen inte uttryckligen av artikel 6 men har fastslagits i praxis. Strasbourgkommissionen har uttryckt detta enligt följande.

*"...the Commission considers that a corporate body can claim the protection of Article 6 of the Convention when a "criminal charge" has been made against it."*¹⁰²

Även van Dijk och van Hoof framför uppfattningen att juridiska personer omfattas av bestämmelsen.¹⁰³ Ytterligare stöd för denna inställning uttrycks av Frommel och Leidhammar.¹⁰⁴ De menar att genom att läsa artikel 6 och jämföra den med artikel 25 punkt 1 i Europakonventionen kan man utläsa att artikel 6 även är tillämplig på juridiska personer.

6.5 Europakonventionen och EG-rätten

Inom gemenskapsrätten har skyddet för de mänskliga rättigheterna fått en allt starkare ställning. Detta kommer sedan Maastrichtfördraget 1993 även till uttryck på fördragsnivå.¹⁰⁵ Regleringen utgör emellertid endast en kodifiering av EG-domstolens praxis. Redan 1970 fastslogs att skyddet för grundläggande rättigheter utgör en integrerad del av gemenskapen.¹⁰⁶ Denna inställning framhölls av EG-domstolen även fyra år senare.¹⁰⁷

För svenskt vidkommande gäller att Europakonventionen inverkar på tre sätt, som folkrätt, i egenskap av inkorporerad lag och som en del av gemenskapsrätten. Skyddet genom gemenskapsrätten omfattar endast de områden som i vidsträckt mening faller inom det ekonomiska området till exempel arbetsrätt, socialrätt och miljö rätt. Fri- och rättighetsskyddet inom gemenskapen gäller således endast inom de områden som gemenskapsrätten omfattar.

¹⁰¹ van Dijk & van Hoof s. 417.

¹⁰² Case of Société Stenuit para 66.

¹⁰³ van Dijk & van Hoof s. 415.

¹⁰⁴ Frommel s. 531 f. och Leidhammar s. 830 not 6.

¹⁰⁵ Tidigare artikel F i fördraget om Europeiska unionen, nu artikel 6 i ändrad lydelse.

¹⁰⁶ Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.

¹⁰⁷ Case 4/73 Nold versus Commission.

6.6 Europakonventionen och skattetilläggen

6.6.1 *Det svenska skattetillägget*

Vid första anblicken förefaller skattetilläggen ha föga gemensamt med miljöskänk-
tionsavgifterna men många värdefulla paralleller kan dras från skattetilläggens
förhållande till Europakonventionen.

Det svenska systemet för beskattning bygger allt sedan sekelskiftet på att den
skattskyldige lämnar uppgifter om sin inkomst och förmögenhet till beskattnings-
myndigheten. Efter hand har systemet utvecklats till att även omfatta uppgifter till
ledning för annans taxering, s.k. kontrolluppgifter. I inkomstslaget näringsverk-
samhet saknas denna möjlighet och systemet bygger fortfarande i huvudsak på
uppgifter som den skattskyldige själv lämnat. Den skattskyldige svarar för kon-
trolluppgifternas riktighet oavsett vem som tillhandahållit dem.

Innan 1972 då skattetilläggen infördes i svensk rätt beivrades överträdelse
endast med hjälp av dåvarande skattestrafflagen. Detta system upplevdes som orättvist då
endast ett fåtal slumpmässigt utvalda åtalades.¹⁰⁸ Syftet med skattetilläggen var att
avkriminalisera enklare slag av skattebrott och samtidigt skapa ett enkelt och
lättillämpat system vid sidan av det straffrättsliga förfarandet.¹⁰⁹ Sammantaget
innebar den nya regleringen att svårare fall bestraffades enligt skattebrottslagen.
Mindre allvarliga förseelser behandlades istället enligt en administrativ ordning
genom reglerna om skattetillägg. I likhet med miljöskänkationsavgifterna så kan
straff och avgifter påföras oberoende av varandra. Vidare gäller att den avkrimi-
nalisering som förespeglades i mångt och mycket även i detta fall i praktiken in-
nebar en väsentlig ”straffskärpning”. Straffet ersattes av en, i vissa avseenden
strängare sanktion både avseende sanktionens storlek och i fråga om ansvarsreg-
lernas utformning.

För svensk del var frågan om skattetilläggens förenlighet med Europakonventio-
nen uppe till behandling i Europadomstolen. Något avgörande kom aldrig till
stånd då klaganden och svenska staten förliktes.¹¹⁰ Istället kan ledning hämtas från
ett fall som behandlar de franska skattetilläggens förhållande till Europakonven-
tionen. Frågan om de svenska skattetilläggens förenlighet med konventionen var
föremål för utredning av skattekontrollutredningen. Utredningen kom till slutsat-
sen att artikel 6 inte var tillämplig på skattetilläggen. Härvid tog utredningen sär-
skilt fasta på följande punkter:

- att skattetilläggen formellt inte utgör straff enligt svensk rätt,
- att skattetilläggen påförs utan hänsyn till huruvida det föreligger uppsåt eller
oaktsamhet, samt
- att skattetilläggen inte kan omvandlas till fängelsestraff.¹¹¹

¹⁰⁸ Proposition 1971:10 s. 197 ff.

¹⁰⁹ Proposition 1971:10 s. 197.

¹¹⁰ Case of von Sydow versus Sweden.

¹¹¹ SOU 1996:116 s. 112 ff.

Denna slutsats har utsatts för mycket kritik. Bland annat reserverade sig två experter som medverkade vid utredningen. Förhållandet att skattetilläggen påförs utifrån ett strikt ansvar var enligt deras uppfattning inte en omständighet som undantar dem från tillämpningsområdet av artikel 6, utan snarare tvärt om. Stöd för denna inställning har senare framförts i ett antal skatterättsliga tidskrifter.¹¹² Frågan om skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen har mot bakgrund av Skattekontrollutredningens delbetänkande behandlats i svensk juridisk litteratur. De som uttalat sig i frågan är tämligen eniga om att skattetilläggen är att anse som ”anklagelse för brott”.¹¹³ Inom svensk domstolspraxis råder ingen enighet om skattetilläggen omfattas av artikel 6. Frågan har lösts olika från gång till gång i de fall den varit uppe till behandling i underrätt. Den osäkerhet som råder inom området kommer möjligen att undanröjas inom en snar framtid. Regeringsrätten har beviljat prövningstillstånd i fyra mål som rör skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen.¹¹⁴

6.6.2 Det franska skattetillägget

Bendenounfallet gällde en fransk mynhandlare vars aktiviteter kom att leda till att de franska myndigheterna påförde honom skattetillägg. Bendenoun klagade inför Europadomstolen med anledning av att han ansåg sig inte fått en rättvis rättegång vid prövningen av skattetillägget. Avgiften hade påförts honom enligt administrativ ordning. Europadomstolen, som kom till slutsatsen att de franska skattetilläggen omfattades av artikel 6, sammanfattade sina skäl i fyra punkter. Vid avvägningen kom domstolen till slutsatsen att punkterna inte var för sig men väl tillsammans gjorde att de franska skattetilläggen omfattades av begreppet ”anklagelse för brott”:¹¹⁵

1. Skattesanktionen påfördes enligt regler som var generellt tillämpliga på alla medborgare i deras egenskap av skattebetalare och inte bara på någon särskild grupp skattebetalare med viss status.
2. Skattesanktionen var inte avsedd att fungera som skadestånd, utan väsentligen som ett straff med syfte att avskräcka från nya överträdelser.
3. Skattesanktionen påfördes enligt generella regler vars syfte var att både avskräcka och bestraffa.
4. Skattesanktionen uppgick i det aktuella fallet till ett mycket stort belopp som vid underlåten betalning kunde omvandlas till fängelse.

Europadomstolen kom alltså, efter en kumulativ bedömning, fram till slutsatsen att de franska skattetilläggen omfattades av artikel 6. Utgångspunkten för om en åtgärd är att hänföra till begreppet ”anklagelse för brott” är de ovan beskrivna Engelkriterierna. Jag tänkte i detta sammanhang kortfattat återknyta till punkterna för att sedan återkomma till dem igen i kapitel sju.

¹¹² Se bland annat Alexandersson s. 258 f., Leidhammar s. 835 f. samt Eklund & Johansson s. 174 ff.

¹¹³ Jfr Asp s. 703 f. samt Eklund & Johansson s. 178.

¹¹⁴ Målnummer hos Regeringsrätten 5772-1998, 433-1999, 2922-1999 och 3394-1999.

¹¹⁵ Case of Bendenoun versus France para 47.

Enligt min uppfattning kan första och tredje punkten ovan hänföras till de argument som framfördes i anslutning till Engelfallets andra kriterium, det vill säga förseelsens natur. Vid bedömningen av förseelsens natur krävs att gärningen har en generell räckvidd för att omfattas av artikel 6. Det krävs även att syftet med påföljden är avskräckande och bestraffande. Engelfallets andra kriterium aktualiseras endast under förutsättning att handlingen inte redan är kriminaliserad enligt nationell rätt. Punkt två och fyra i uppräkningslistan ovan faller under Engelfallets tredje rekvisit enligt vilket påföljdens karaktär och stränghet skall beaktas. I Bendounfallet framhålls att skattetilläggen påminner mycket om straff genom sitt avskräckande syfte. Beloppet uppgick också i det konkreta fallet uppgick till en avsevärd summa. I detta fall talar både karaktär och stränghet för att skattetilläggen omfattas av artikel 6.

6.7 Domstolarnas agerande vid oförenlighet mellan svensk lag och artikel 6

Genom lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna har Europakonventionen fått ställning som svensk lag.¹¹⁶ Konventionen har sålunda givits ställning som vanlig svensk lag trots att den folkrättsligt gör anspråk på att vara överordnad nationell lag. I 2 kap. 23 § RF fastställs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Konventionen får således anses inta en ställning någonstans mellan grundlag och vanlig lag.¹¹⁷ Även om det inte kommit tydligt till uttryck i vare sig lagtext eller förarbeten synes meningen vara att grundlagsstadgandet skall gälla inte bara ny lagstiftning utan även lagar som tillkommit före inkorporeringen.¹¹⁸

Frågan är då hur en svensk domstol bör förhålla sig efter att ha konstaterat att en svensk lag troligen är oförenlig med Europakonventionen. Vid besvarandet av denna fråga bör man enligt förarbetena i första hand utgå från principen att våra författningar skall tolkas fördragskonformt, det vill säga att man försöker ge den svenska lagregeln en innebörd som överensstämmer med konventionsbestämmelsen. Detta förutsätter givetvis att det överhuvudtaget finns ett tolkningsutrymme och att tolkningen inte går utöver vad som rimligen kan anses rymmas inom ordalydelsen. För det fall detta inte låter sig göras hänvisas till lex posterior- respektive lex specialis- principerna. Lex posterior innebär att konventionen bör ha företräde framför äldre svensk lag. Senare svensk lag skall enligt uttrycklig reglering i 2 kap. 23 § RF överensstämma med Europakonventionen. Lex specialis kan emellertid ställa till problem då en svensk lag så gott som alltid framstår som speciell i förhållande till de mer allmänna bestämmelserna i konventionen.

¹¹⁶ SFS 1994:1219.

¹¹⁷ Enligt proposition 1993/94:117 s. 37 är avsikten emellertid inte att tillskapa någon ny nivå i normhierarkin mellan vanlig lag och grundlag.

¹¹⁸ Strömberg s. 22.

Detta kan få till följd att även äldre svensk lag ibland kan få företräde framför den nyare konventionsregleringen. Propositionen har inte mer att säga om konflikten mellan dessa båda principer annat än att utgången måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet.¹¹⁹ Som en tredje princip hänvisar propositionen till Högsta domstolens remissyttrande enligt vilket Europakonventionen på grund av sin speciella karaktär bör tillmätas speciell vikt i fall av konflikt med inhemsk lag trots att de egentligen har samma rang.¹²⁰ Utifrån denna princip skulle konventionen kunna få stor genomslagskraft då domstolarna skulle vara tvungna att avgöra vilken av de båda svenska lagarna som skall ha företräde.¹²¹ Genom grundlagsregleringen i 2 kap. 23 § RF får dock lagprövningsmetoden, vilken förvisso bör ses som sista utvägen ett visst övertag över de ovan nämnda principerna. Enligt 11 kap. 14 § RF får domstolarna underlåta att tillämpa svensk lag som står i strid med grundlag eller annan överordnad författning endast under förutsättning att felet är uppenbart. Eftersom *lex posterior* respektive *lex specialis* emellanåt kan antas komma till olika resultat påpekas det i litteraturen att lagprövningsmetoden kan komma att bli den dominerande metoden för att avgöra en svensk lags överensstämmelse med konventionen.¹²² På detta sätt kan alltså de svenska domstolarna komma undan utan att ta egentlig ställning genom att hänvisa till att felet inte är uppenbart.

¹¹⁹ Proposition 1993/94:117 s. 37 f.

¹²⁰ Proposition 1993/94:117 s. 38.

¹²¹ Med detta avses Europakonventionen som svensk lag eller den "vanliga" svenska lagen.

¹²² Strömberg s. 23.

7 Miljösanktionsavgifternas rättsliga ställning

Som vi sett tidigare i framställningen låg framförallt effektivitetsskäl bakom införandet av sanktionsavgifter. Avsikten var att i vissa fall kunna tillämpa ett mer summariskt förfarande för att om möjligt komma till ett snabbare resultat än vad som var fallet med en straffprocess. Miljösanktionsavgifter regleras i lag och de har ytterligare preciserats genom FMSA. Det förenklade förfarandet resulterar dock i en del frågetecken avseende framförallt rättssäkerhetsaspekter. Frågan att besvara är således om miljösanktionsavgifterna är att anse som straff eller avgift. Inledningsvis redogörs för miljösanktionsavgifternas förhållande till nationell rätt. Efter detta beskrivs hur de enligt min uppfattning bör bedömas utifrån Europakonventionen.

7.1 Nationell rätt utom Europakonventionen

7.1.1 *En rättsordning sui generis*

Trots att miljösanktionsavgifterna påminner mycket om straff så föreligger även en del skillnader. Likheterna består i huvudsak av att båda utgår som en reaktion på ett rättsstridigt beteende. Såväl straff som miljösanktionsavgift kan också överklagas till domstol. Olikheterna är desto fler. Systemen skiljer sig bland annat åt genom att miljösanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer medan straff i dagens läge endast kan ådömas fysiska personer. Vid påförande av miljösanktionsavgifter görs inte någon bedömning av om uppsåt eller oaktsamhet föreligger rörande överträdelsen utan ansvaret är strikt. I behovet av att kunna ”skräddarsy” avgiftssystem finns ett krav på att kunna avvika från de straffrättsliga reglerna. Ytterligare skillnader är att påförande av avgift sker efter ett standardiserat förfarande. Utgående beloppen är på förhand preciserat i FMSA. Någon bedömning in casu görs alltså inte vare sig i fråga om ansvarsdelen eller av storleken på utgående belopp. Inte heller den avgiftsskyldiges ekonomi beaktas i detta sammanhang vilket också bidrar till att sanktionsavgifterna ofta upplevs som strängare än straff. Vid utdömning av straff görs en proportionalitetsbedömning avseende överträdelsens allvar och förövarens ekonomiska ställning. Påförande av miljösanktionsavgifter skiljer sig ytterligare från straffrätten genom att exempelvis regler om ansvarsfrihet och medhjälp inte kan åberopas. Redogörelsen över sanktionsavgifterna har syftat till att beskriva deras särart och som vi sett kan någon skarp avgränsning mot straffrättsliga sanktioner inte åstadkommas. Sammanfattningsvis kan konstateras att en ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning och tillfaller det allmänna är en sanktionsavgift och inte något straff, om den av lagstiftaren utpekas och behandlas som en sanktionsavgift. Av det ovan framförda följer att miljösanktionsavgifterna är en rättsordning sui generis - en ekonomisk sanktion vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna.

Avsikten är nu att undersöka hur miljöstraffavgifterna skall behandlas vid beslut om påförande av avgift, inom normgivning och inom skatterätten. Frågan är huruvida miljöstraffavgifterna bör betraktas som straff eller avgift i dessa avseenden. Det är, enligt min uppfattning, möjligt att behandla miljöstraffavgifter olikartade inom olika rättsområden. Förklaringen är, som ovan angivits, att de utgör en egen rättsordning.

7.1.2 Miljöstraffavgifterna som avgift

Följden av att miljöstraffavgifterna på ett antal viktiga punkter skiljer sig från straffrätten får framförallt betydelse vid beaktande av rättssäkerhetsaspekter. En konsekvens blir att ett förenklat förfarande kan tillämpas, i syfte att öka effektiviteten, vid påförande av avgift. Med anledning av detta tänkte jag återknyta till bestämmelsen om upplysnings- och medverkansplikt i miljöbalken.¹²³ Stadgandet ger tillsynsmyndigheten rätt att begära in uppgifter av betydelse för såväl den löpande, som för den övergripande och uppföljande tillsynen. Enligt min uppfattning bör miljöstraffavgifter i detta avseende betraktas som avgift och inte som straff. Detta ser jag som en förutsättning för att avgifterna skall få någon egentlig genomslagskraft. Om man inte tillämpar avgifterna effektivt så kommer de aldrig att få någon praktisk betydelse för det övergripande miljöarbetet. I och med att miljöstraffavgifterna enligt min uppfattning är att anse som avgift så hindrar inte rättssäkerhetsaspekter tillämpningen av bestämmelsen om upplysnings- och medverkansplikt vid påförande av avgift. Med ledning av att verksamhetsutövare enligt min uppfattning har att medverka vid utredningen minskar bevisvärigheterna för tillsynsmyndigheterna. Detta bidrar till ökad effektivitet vid påförande av miljöstraffavgift. Frågan om bevisvärigheter leder oss in på hur den omvända bevisbördan i miljöbalken förhåller sig till miljöstraffavgifterna.

I miljöbalken fastslås att en omvänd bevisbörda skall tillämpas utom vid straff- eller skadeståndsrättsliga frågor.¹²⁴ Varken lagtext eller förarbeten ger någon ledning om stadgandets omfattning i fråga om miljöstraffavgifterna. Det torde enligt min uppfattning inte föreligga några stora problem avseende bestämmelsens tillämpning eftersom miljöstraffavgifterna vid beslut om påförande enligt min uppfattning inte är att anse som ett straff. Miljöstraffavgifter utgår från ett strikt ansvar, vilket innebär att det är upp till verksamhetsutövaren att exculpera sig för att undgå miljöstraffavgift. Verksamhetsutövaren åläggs, genom denna konstruktion, bevisbördan för att påvisa att förutsättningar för avgift saknas. Ett sätt att styrka detta kan vara att medverka vid utredningen.¹²⁵

Viss försiktighet måste iaktas vad gäller den avgiftsskyldiges medverkan vid utredningen, särskilt i de fall en straffprocess pågår avseende samma överträdelse. I dessa fall är det av största vikt att hålla de två processerna åtskilda då en misstänkt i en brottsutredning har rätt att tåga och inte behöver tillhandahålla bevis mot sig själv, medan förhållandet enligt min uppfattning bör vara det omvända vid påförande av miljöstraffavgift. Det är således av största vikt att uppgifter som

¹²³ 26 kap. 21 § MB.

¹²⁴ 2 kap. 1 § MB.

¹²⁵ 26 kap. 21 § MB.

verksamhetsutövare lämnar vid utredning av miljöstraffsavgifter under inga omständigheter får användas vid ett straffrättsligt förfarande. Den bästa lösningen hade givetvis varit att samma personer inte medverkade vid de olika utredningarna. I praktiken torde denna lösning ej vara gångbar dels ur resurssynpunkt avseende antalet tillgängliga utredare, dels ur ekonomisk synvinkel då det skulle bli kostsamt att finansiera dubbla utredningar. En bättre lösning är då att de som är inblandade i straffprocessen endast har tillgång till en begränsad del av utredningen. De får givetvis under inga förhållanden medverka vid inhämtande av uppgifter utan bör endast ha tillgång till bearbetat material. Huruvida denna lösning är praktiskt genomförbar överlämnar jag till läsaren att avgöra. Fråga kan vara intressant att utveckla i en framtida uppsats.

Av det ovan framförda framgår att jag vid beslut om påförande av miljöstraffsavgift dels i fråga om upplysningsplikt, dels avseende bevisbördan anser att de skall behandlas som avgift och inte som straff. Ytterligare stöd för denna uppfattning finns i miljöbalkens mål och syfte, vilket fastslår att vid oklarhet om tillämpningen av en viss bestämmelse skall det alternativ väljas som gynnar en hållbar utveckling.¹²⁶ Det bär inte sannolikhetens prägel att detta skulle vara att låta verksamhetsutövare slippa medverka vid utredningen och ålägga tillsynsmyndigheten bevisbördan. Jag är väl medveten om att denna tolkning kan tyckas kontroversiell men den är icke desto mindre i sannolik och enligt min uppfattning framförallt önskvärd för att om möjligt uppnå en hållbar utveckling. Det vore högst olyckligt om miljöbalkens inledande bestämmelse fränkänns sin verkan.¹²⁷ Risken finns då den egenskap av portalparagraf endast anger en vision om hur miljöreglerna skall tillämpas. Det är min uppfattning att bestämmelsen även måste tillämpas i konkreta fall för att få en praktisk betydelse för miljön. I fallet med miljöstraffsavgifter finns möjlighet att tillämpa ett för miljön mer gynnsamt förfaringsätt genom att prövningen effektiviseras. Sanktionsavgifter bör endast tillåtas i de fall där det är absolut nödvändigt utifrån miljösynpunkt och möjligt med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter. Jag anser att systemet med miljöstraffsavgifterna är anpassat i förhållande till rättssäkerheten, då avgifterna fastställs i lag och preciseras ytterligare i FMSA. Det faktum att verksamhetsutövare kan behöva medverka vid bedömningen ser jag som en effektiv tillämpning av miljöstraffsavgifterna, vilket ligger i linje med syftet bakom regleringen. Vid miljööverträdelser föreligger speciella bevisvårigheter. För att överhuvudtaget beivra dessa förseelser krävs, i vissa fall, ett förenklat förfarande. Trots att det föreligger vissa problem vid den praktiska tillämpningen av miljöstraffsavgifterna, vi kan dra oss till minnes Kommunförbundets enkät, så ser jag i dagens läge inget bättre alternativ för att beivra de miljööverträdelser som omfattas av miljöstraffsavgifterna.

¹²⁶ 1 kap. 1 § MB.

¹²⁷ 1 kap. 1 § MB.

En klar och enhetlig tillämpning av bestämmelserna är dock en nödvändig förutsättning för systemets fortlevnad. Det är således av största vikt att snarast utveckla rutiner för förfarandet hos tillsynsmyndigheterna. I dagens läge saknas tyvärr resurser att avsätta till denna del av miljöarbetet. Lösningen, som jag angivit tidigare i framställningen, är att överföra inkomsterna för avgifterna från staten till kommunerna.

7.1.3 Miljösanktionsavgifterna som straff

Även om påförande av miljösanktionsavgift inte enligt min uppfattning är att jämställa med utdömande av straff, anser jag att de i normrättsligt- och i skatterättsligt hänseende bör behandlas som en straffrättslig påföljd. I normgivningshänseende är det främst rättssäkerhetsaspekter som talar för denna uppfattning. Det är av stor betydelse att utformningen av sanktionsavgifterna är enhetlig vilket kan vara svårt att uppnå med en alltför vidsträckt delegation. Inom skatterätten är miljösanktionsavgifter inte avdragsgilla vid taxeringen. Detta tyder på avgiften inte är att anse som en kostnad för intäkters förvärvande utan istället som ett straff. Böter är som bekant inte heller avdragsgilla. Det skulle det sända helt fel signaler till verksamhetsutövare om miljösanktionsavgifterna var avdragsgilla vid taxeringen. I så fall räknas utgiften som en kostnad bland andra i rörelsen och effekten av sanktionen skulle förtas.

7.2 Miljösanktionsavgifterna och Europakonventionen

I detta sammanhang är den i artikel 6 fastställda rätten till domstolsprövning av avgörande betydelse. Det vägledande fallet för att avgöra vad som avses med "anklagelse för brott" är Engelfallet enligt vilket tre olika kriterier skall beaktas. Kriterierna är alternativa, det räcker således med att ett av dem är uppfyllt för att artikel 6 skall vara tillämplig. En kumulativ bedömning kan göras under förutsättning att analysen av varje kriterium för sig inte leder till ett klart ställningstagande om "anklagelse för brott" föreligger.

Det första Engelkriteriet fastslår att påföljdens klassificering i nationell rätt ska beaktas. Miljösanktionsavgifterna utgör, enligt svensk rätt, en rättsordning sui generis mellan straffrättsliga och administrativa sanktioner. Miljösanktionsavgifternas klassificering ges således ingen ledning i frågan om de är att anse som ett straff enligt Europakonventionen. Detta kan uttryckas som att gärningens klassificering är en tillräcklig men inte en nödvändig förutsättning för att uppfatta en bestämmelse som straffrättslig. Även andra konventionsstaters rättsordningar kan beaktas vid bedömningen. Det finns inget som i detta avseende tyder på att sanktionsavgifterna inte kan utgöra en egen rättsordning.

Nästa punkt i Engelfallet är gärningens art. Detta omfattar såväl normens räckvidd som syftet med påföljden. Genom normens räckvidd avgörs om bestämmelsen har en generell räckvidd eller om den är riktad till en viss grupp. Generella bestämmelser tenderar till att falla under straffbegreppet, medan normer som riktar sig till viss grupp istället är att uppfatta som administrativa. Miljösanktionsavgifter faller under den senare gruppen, det vill säga bestämmelser som vänder sig till en viss

grupp, i detta fall verksamhetsutövare. Sanktionsavgiften påförs ju inte generellt vid alla miljööverträdelser utan åtgärden måste ha utförts inom näringsverksamhet. Antalet adressater är inte av avgörande betydelse utan istället beaktas att bestämmelsen vänder sig till en viss grupp. Jag har inte funnit något som i detta sammanhang talar emot att verksamhetsutövare uppfattas som en grupp, om än en vidsträckt sådan. För att en bestämmelse skall bli brottslig enligt detta kriterium krävs dels att den har generell räckvidd, dels att syftet är avskräckande och bestraffande. Vi kan i detta sammanhang dra oss till minnes Bendonounfallet om skattetillägg. Europadomstolen kom där till slutsatsen att regleringen omfattades av artikel 6. I det fallet talade såväl regelns generella tillämplighet som påföljdens avskräckande syfte för att skattetilläggen var att uppfatta som straffrättsliga. Regleringen om skattetillägg skiljer sig i detta avseende från miljöstraffsavgifterna, genom att de senare inte är generellt utformade utan vänder sig till en viss grupp. Vad gäller påföljdens syfte är detta avskräckande både vid skattetilläggen och vid miljöstraffsavgifterna. Avsikten med skattetilläggen är att i större utsträckning få folk att betala in rätt skattebelopp. Målet med miljöstraffsavgifterna är att avhålla företagare från att begå miljööverträdelser, man vill helt enkelt öka noggrannheten inom verksamheterna. Eftersom miljöstraffsavgifterna inte är generellt utformade faller emellertid tillämpningen av Engelfallets andra punkt redan på den grunden då det krävdes både generell tillämplighet och avskräckande syfte för att en gärning skall hänföras till artikel 6.

Nu återstår att avgöra om artikel 6 kan bli tillämplig utifrån den sista punkten, vilken tar sikte på påföljdens karaktär och stränghet. Vid ekonomiska påföljder görs åtskillnad mellan kompensatoriska och bestraffande sanktioner. Bestämmelser med kompensatoriskt syfte faller som regel utanför artikel 6. Normer av bestraffande karaktär ger förfarandet en straffrättslig prägel vilket gör att gärningen faller under artikel 6. För miljöstraffsavgifterna gäller att dessa hänförs till kategorin bestraffande bestämmelser. Vi kan även i detta fall återknyta till Bendonounfallet där påföljdens karaktär, precis som vid miljöstraffsavgifter, var bestraffande. Miljöstraffsavgifterna skiljer sig dock från skattetilläggen avseende beloppens storlek. Skillnaden består i att skattetilläggen inte har någon övre beloppsgräns. Avgiften utgår således som en viss andel, vanligen 40 % av den skatt som undanhållits skattemyndigheten. Miljöstraffsavgifter påförs istället utifrån ett på förhand fastställt belopp. Detta underlättar vid bedömningen av vilket belopp verksamhetsutövare riskerar att påföras vid överträdelse. I detta sammanhang inverkar även det faktum att skattetilläggen påförs generellt medan sanktionsavgifter endast utgår vid överträdelser inom näringsverksamhet. Skillnaden är enligt min uppfattning även av betydelse vid bedömningen av Engelfallets sista punkt. Företag kan, i större utsträckning än privatpersoner, förutsättas ha kontroll på sin ekonomi. Visserligen kan påförande av miljöstraffsavgifter inverka i stor utsträckning, i synnerhet på mindre företag men vid påförande av sanktionsavgift finns, till skillnad från vid skattetilläggen, en beloppsgräns. Beloppsangivelserna vid miljöstraffsavgifter inverkar genom att företagen på förhand vet vilket belopp som utgår vid överträdelser. Enligt min bedömning är det främst denna sista punkt i Engelfallet som skulle kunna föranleda att miljöstraffsavgifterna är att anse som straffrättsliga i Europakonventionens mening.

Beloppen fastställs visserligen på förhand vilket gör det relativt lätt att överblicka konsekvenserna av en viss överträdelse. Men vi får inte glömma att möjligheterna till detta varierar mycket mellan olika företag. Miljösanktionsavgifterna tar ju sikte på alla typer av verksamheter och ett stort antal åtgärder. Det är med största sannolikhet svårare att bedöma konsekvenserna av en viss åtgärd för en enskild näringsidkare än vad det är för större företag. Om möjligt är det för framtiden önskvärt med en något mer nyanserad bedömning vid avgiftsbeslut, främst med hänvisning till de olika konsekvenser ett beslut får beroende på företagets storlek. Vid bedömningen av beloppens skälighet inverkar även det intresse som bestämmelserna är avsedda att skydda, i detta fall miljöhänsyn. Skyddet miljön är ett i såväl nationella som i internationella sammanhang av rättsordningen erkänt intresse. Vi får trots allt inte glömma att avgiften påförs för att förhindra överträdelser. I preventivt syfte får beloppen således inte sättas alltför lågt. Då miljösanktionsavgifterna till skillnad från skattetilläggen är preciserade till visst belopp anser jag de vid en samlad bedömning av påföljdens karaktär och stränghet inte faller under begreppet ”anklagelse för brott”. Sanktionsavgifterna är då inte heller enligt Engelfallets sista punkt att anse som ett straff i Europakonventionens mening.

Av diskussionen ovan följer att miljösanktionsavgifterna enligt min bedömning inte är att anse som ett straff i Europakonventionens mening. Slutsatsen dras mot bakgrund av en undersökning av de tre kriterierna och med beaktande av Europadomstolens praxis i mål om skattetillägg. Således blir de rättssäkerhetsaspekter som följer av konventionen exempelvis oskyldighetspresumtionen, rätten att inte inkriminera sig själv och rätten att inte dömas två gånger för samma sak inte tillämpliga avseende miljösanktionsavgifterna. Visserligen kom Europadomstolen vid bedömningen av de franska skattetilläggen, vilka också hänförs till kategorin sanktionsavgifter, fram till att dessa omfattades av konventionens tillämpningsområde. I det fallet var inget kriterium tillräckligt starkt utan domstolen gjorde en kumulativ bedömning av samtliga relevanta omständigheter. För det fall miljösanktionsavgifterna kommer att prövas av Europadomstolen är det troligt att bedömningen sker på liknade vis. Således torde inget kriterium i sig själv medföra att miljösanktionsavgifterna omfattas av konventionens rättighetsskydd, utan det görs en kumulativ bedömning av dessa. Min uppfattning är att skattetilläggen skiljer sig i vissa avseenden från miljösanktionsavgifterna och det är just dessa olikheter som gör att Europakonventionen inte omfattar de svenska miljösanktionsavgifterna.

8 Avslutning

Det är omöjligt att i dagens läge med exakthet förutsäga vilket bemötande de svenska miljöstraffavgifterna kommer att få vid en prövning i Europadomstolen. Min förhoppning är att ha gett läsaren en uppfattning om några viktiga punkter som bör beaktas vid en framtida bedömning. Av framställningen ovan framgår att jag anser att miljöstraffavgifterna inte omfattas av Europakonventionens skydd. Detta gäller under förutsättning att regelsystemet tillämpas klart och enhetligt. Det är av största vikt att ha Europakonventionens rättighetskydd i åtanke framförallt i de fall verksamhetsutövare lämnar uppgifter som bidrar till utredningen. Visserligen förespråkar jag att företagare bör medverka vid utredningen. Dessa uppgifter får inte under några omständigheter nyttjas vid ett parallellt eller efterföljande straffrättsligt förfarande.

Efter att ha manat till viss försiktighet vid tillämpningen av avgifterna vill jag anknyta till några synpunkter i anslutning till miljöbalkens mål och syfte. Tidigare i framställningen återgavs några tankegångar med anledning av miljöbalkens inledande paragraf och den där i fastslagna ”principen om en hållbar utveckling”. Min förhoppning är att denna sedan länge vedertagna rättsprincip i fortsättningen kommer att tillmätas större praktisk betydelse än vad som varit fallet till dags dato. Vid bedömningen av miljöstraffavgifter är det önskvärt att även beakta vilket alternativ som på sikt bäst gynnar en hållbar utveckling, vilket i detta fall innebär ytterligare ett argument för att dessa inte bör uppfattas som straffrättsliga.

Avslutningsvis kan konstateras att det för framtiden är önskvärt att förankra systemet med miljöstraffavgifter på lokal nivå. I dagens läge framgår att många kommuner varken hunnit utarbeta eller diskutera rutiner för beslut om miljöstraffavgift. Denna snedvridning gynnar inte en effektiv och enhetlig tillämpning av avgifterna.

”Om även grundläggande rättighetsförhållanden i historisk tid och fram till nu har förståtts, eller anpassats, i syfte att underlätta utvecklingen, kan det inte finnas några helt avgörande argument mot att en fortsatt ”omförståelse” eller anpassning sker i syfte att underlätta att utvecklingen i fortsättningen därtill blir hållbar.”¹²⁸

¹²⁸ Westerlund s 140.

Bilaga A

30 kap. MB

1 § En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk,

2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller

3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgiften skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

2 § Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 5000 kronor och högst 500 000 kronor.

3 § Tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

4 § Beslut om att ta ut miljösanktionsavgift skall delges verksamhetsutövaren.

5 § Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet.

Beslut om miljösanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

6 § Miljösanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom fem år från det att förutsättningarna enligt 1 § att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig.

7 § Den som enligt ett beslut av en tillsynsmyndighet skall betala en miljösanktionsavgift får överklaga beslutet till miljödomstol.

8 § En beslutad miljösanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

9 § Miljösanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på miljösanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

10 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken miljösanktionsavgifter skall betalas.

Bilaga B

Snabbenkät, Svenska kommunförbundet

Ja

Nej

Har ni klara rutiner för MSA och åtalsanmälan?

Är rutinerna politiskt förankrade?

Är MSA och åtalsanmälan en känslig fråga i kommunen?

Har kommunen beslutat om MSA?

Ange ungefärligt antal.....st.

Om nej-vad är orsaken/erna?

- resursbrist
- bagatellärenden. Ange hur stor andel.....%
- näringspolitiska hänsyn
- annat skäl

Tas beslut om MSA av nämnden?

Har kommunen gjort åtalsanmälningar?

Ange ungefärligt antal.....st.

Avstår kommunen ibland från att göra anmälan om det rör sig om

- administrativa missar som inte försvårar tillsynsarbetet
- CFC-rapportering där brott ej misstänks
- näringspolitiska hänsyn
- annat skäl

Käll- och litteraturförteckning

Utredningar och betänkanden

SOU 1993:27 Miljöbalk

SOU 1996:103 Miljöbalken - En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

SOU 1996:116 Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen.

SOU 1996:147 Övergångsbestämmelser till miljöbalken

SOU 1997:127 Straffansvar för juridiska personer

DsJu 1981:3 Om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet

Propositioner

Proposition 1971:10 med förslag till skattebrottslag m.m.

Proposition 1975:8 med följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning

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

Proposition 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Proposition 1994/95:10 Miljöbalk

Proposition 1997/98:45 Del 1 och 2 Miljöbalk

Proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken

Litteratur

Aall, Jörgen. *Rettergang og menneskerettigheter: den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 og norsk straffprocess*. Universitetsforlaget. Bergen. (1995)

Alexandersson, Stig. *Europakonventionens betydelse i mål gällande skattetillägg*. Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet 1998/98 s. 251-263

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

Bengtsson, Bertil. *Speciell fastighetsrätt*. Uppsala. (1992)

Bengtsson, Bertil. *Speciell fastighetsrätt - miljöbalken*. Uppsala. Sjunde omarbetade upplagan. (1999)

Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. AB. Stockholm. (1997)

Eklund, Hans och Johansson, Anders. *Europakonventionens tillämpning i mål om skattetillägg*. Skattenytt 1999 s. 174-185

Eriksson, Inger. *Ambitioner och flaskhalsar*. Brottsförebyggande Rådet. Stockholm. (1991)

Frommel, Stefan N. *The European Court of Human Rights and the right of the accused to remain silent: can it be invoked by taxpayers?* Intertax 1993 EC tax review s 520-549

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils. *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm. (1980)

Jareborg, Nils. *Straffrättens ansvarslära*. Uppsala. (1994)

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

Mahmoudi, Said. *EU:s miljö rätt efter Amsterdampfördraget*. Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet. 1997/98 s 399-409

Michanek, Gabriel. *Markägare - med rätt att döda?* Miljörettslig tidskrift 1995 s 155-173

Nelson, Alvar. *Kriminalpolitik och ingripande vid brott*. Uppsala. Fjärde upplagan. (1990)

Peczenik, Alexander. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm. Första upplagan. (1995)

Strömberg, Håkan. *Europakonventionens genomslag i svensk rätt*. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1996 s 19-24

van Dijk, Peter och van Hoof, G.H.J. *Theory and practice on the European Convention on Human Rights*. Deventer. (1998)

Warnling-Nerep, Wiweka. *Sanktionsavgifter - särskilt vid olovligt byggande*. Stockholm. (1987)

Westberg, Peter. *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats - en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*. Festskrift till Per-Olof Bolding. Stockholm. (1992)

Westerberg, Ole. *Skatter och avgifter*. Förvaltningsrättslig tidskrift 1982 s 1-49

Westerlund, Staffan. *En hållbar rättsordning - rättsvetenskapliga paradigmer och tankevänder*. Uppsala. (1997)

Övrigt

Naturvårdsverket. *Miljösanktionsavgifter*. Rapport 4791. Stockholm. (1997)

Naturvårdsverket. *Utkast till allmänna råd om handläggningen av ärenden om miljösanktionsavgifter*. Dnr 711-5335-98 Rt. (1998)

Svenska Kommunförbundet, Plan - och miljösektionen. Sammanställning av snabbenkät om miljöstruktionsavgifter. 2000-02-14

Vad alla bör veta om miljöbalken!

<http://w1.485.telia.com/u48502686/miljo/miljo008.htm>. Nerladdat 1999-12-20

Rättsfallsförteckning

Mål från Europadomstolen

Case of Bendenoun versus France. Judgement of 24 February 1994. Serie A volym 284

Case of Benham versus The United Kingdom. Judgement of 10 June 1996. Reports 1996-III

Case of Engel and others versus Netherlands. Judgement of 23 November 1976. Serie A volym 22

Case of Funke versus France. Judgement of 25 February 1993. Serie A volym 256-A

Case of Golder versus the United Kingdom. Judgement of 21 February 1975. Serie A volym 18

Case of Lauko versus Slovakia. Judgement of 2 September 1998. Reports 1998-VI

Case of Lutz versus the Federal Republic of Germany. Judgement of 25 August 1987. Serie A volym 123

Case of Malige versus France. Judgement of 23 September 1998. Reports 1998-VII

John Murray versus The United Kingdom. Judgement of 8 February 1996. Published 1996 p. 30

Case of Pudas versus Sweden. Judgement of 27 of October 1987. Serie A volym 125-A

Salabiaku case. Judgement of 7 October 1998. Serie A volym 141-A

Saunders versus the United Kingdom. Judgement of 17 December 1996. Reports 1996-VI

Case of Société Stenuit versus France. Judgement of 27 February 1992. Serie A volym 232

Özturk Case. Judgement of 21 February 1984. Serie A volym 73

Case of von Sydow versus Sweden. 114 64/85 Yb 30 s 57

Mål från EG-domstolen

Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125

Case 4/73 *Nold versus Commission* [1974] ECR 491