Nordiska ministerrådet

Check for updates

ADMINISTRATIVA SANKTIONSAVGIFTER

En nordisk komparativ studie

Administrativa sanktionsavgifter

En nordisk komparativ studie

Leena Halila, Veronica Lankinen och Annika Nilsson

TemaNord 2018:511

Administrativa sanktionsavgifter
En nordisk komparativ studie
Leena Halila, Veronica Lankinen och Annika Nilsson

ISBN 978-92-893-5394-6 (PRINT)
ISBN 978-92-893-5395-3 (PDF)
ISBN 978-92-893-5396-0 (EPUB)
http://dx.doi.org/10.6027/TN2018-511

TemaNord 2018:511
ISSN 0908-6692

Standard: PDF/UA-1
ISO 14289-1

© Nordic Council of Ministers 2018

Print: Rosendahls
Printed in Denmark

Disclaimer
This publication was funded by the Nordic Council of Ministers. However, the content does not necessarily reflect the Nordic Council of Ministers' views, opinions, attitudes or recommendations.

Rights and permissions

This work is made available under the Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

Translations: If you translate this work, please include the following disclaimer: *This translation was not produced by the Nordic Council of Ministers and should not be construed as official. The Nordic Council of Ministers cannot be held responsible for the translation or any errors in it.*

Adaptations: If you adapt this work, please include the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by the Nordic Council of Ministers. Responsibility for the views and opinions expressed in the adaptation rests solely with its author(s). The views and opinions in this adaptation have not been approved by the Nordic Council of Ministers.*

Third-party content: The Nordic Council of Ministers does not necessarily own every single part of this work. The Nordic Council of Ministers cannot, therefore, guarantee that the reuse of third-party content does not infringe the copyright of the third party. If you wish to reuse any third-party content, you bear the risks associated with any such rights violations. You are responsible for determining whether there is a need to obtain permission for the use of third-party content, and if so, for obtaining the relevant permission from the copyright holder. Examples of third-party content may include, but are not limited to, tables, figures or images.

Photo rights (further permission required for reuse):
Any queries regarding rights and licences should be addressed to:

Nordic Council of Ministers/Publication Unit
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K
Denmark
Phone +45 3396 0200
pub@norden.org

Nordic co-operation
Nordic co-operation is one of the world's most extensive forms of regional collaboration, involving Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the Faroe Islands, Greenland and Åland.

Nordic co-operation has firm traditions in politics, economics and culture and plays an important role in European and international forums. The Nordic community strives for a strong Nordic Region in a strong Europe.

Nordic co-operation promotes regional interests and values in a global world. The values shared by the Nordic countries help make the region one of the most innovative and competitive in the world.

The Nordic Council of Ministers
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K, Denmark
Tel.: +45 3396 0200 www.norden.org

Download Nordic publications at **www.norden.org/nordpub**

Innehåll

Innehåll 5

Förord 11

1. Inledning 15
   - 1.1 Sanktionsavgifter som forskningsobjekt 15
   - 1.2 Sanktionsavgifter som ett aktuellt rättsligt fenomen 16
   - 1.3 Forskningens syfte och avgränsningar 17
   - 1.4 Forskningsmetod och -material 20
   - 1.5 Struktur och disposition 21
2. Administrativa sanktionsavgifter: Kännetecknande drag 23
   - 2.1 Inledning 23
   - 2.2 Begreppet administrativ sanktionsavgift 23
     - 2.2.1 Definition av begreppet 23
     - 2.2.2 Delelement i definitionen 27
       - 2.2.2.1 Allmänt 27
       - 2.2.2.2 Rättssubjektet 28
       - 2.2.2.3 Beslutsfattande organ 29
       - 2.2.2.4 Form av förfarande och beslut 31
       - 2.2.2.5 Överträdelsens art 31
       - 2.2.2.6 Sanktionens art 32
       - 2.2.2.7 Straffliknande karaktär 34
       - 2.2.2.8 Kommentar gällande definitionsdiskussionens komplexitet 36
     - 2.2.3 Sammanfattande analys 37
   - 2.3 Sanktionsavgifternas växande betydelse i de nordiska länderna 39
     - 2.3.1 Allmänt 39
     - 2.3.2 Sanktionsavgifter och sanktionsväxling 40
     - 2.3.3 Unionsrättens inverkan 42
     - 2.3.4 Sammanfattande analys 44
   - 2.4 Sanktionsavgifter samt övriga sanktioner och påföljder i rättsordningen 45
     - 2.4.1 Allmänt 45
     - 2.4.2 Sanktionsavgifter och straffrättsliga påföljder 46
     - 2.4.3 Sanktionsavgifter och övriga administrativa påföljder 50
     - 2.4.4 Sanktionsavgifter och privaträttsliga påföljder 52
   - 2.5 Begreppet administrativ sanktionsprocess 55
   - 2.6 Slutledning 57
3. Centrala rättssäkerhetskrav gällande sanktionsavgifter: Europarättslig analys 59
   - 3.1 Inledning 59
     - 3.1.1 Om den europarättsliga analysen av sanktionsavgifter 59
     - 3.1.2 Sanktionsavgifternas speciella roll i tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen 61
   - 3.2 Sanktionsavgifter och Europarådet 63
     - 3.2.1 Allmänt 63
     - 3.2.2 Europarådets rekommendation R(91)1 64
       - 3.2.2.1 Allmänna synpunkter 64
       - 3.2.2.2 Rekommendationens närmare innehåll 66
     - 3.2.3 Sammanfattning 69
   - 3.3 Sanktionsavgifter, rättssäkerhet och Europakonventionens krav 70
     - 3.3.1 Allmänt 70
     - 3.3.2 De centrala fördragsbestämmelsernas innehåll och omfattning 72

3.3.3 Rätt att inte bestraffas utan stöd i lag ... 76
3.3.4 Rätt till domstolsbehandling ... 76
3.3.5 Artikel 6: Rätt till rättvis rättegång ... 79
3.3.5.1 Allmänt ... 79
3.3.5.2 Begreppet "anklagelse för brott" ... 79
3.3.5.3 Oavhängig och opartisk domstol ... 85
3.3.5.4 Artikel 6(1): Kravet på fair hearing ... 86
3.3.5.5 Artikel 6(2): Oskyldighetspresumtionen ... 98
3.3.5.6 Artikel 6(3): Minimirättigheter i brottmål ... 101
3.3.5.7 Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet: Ne bis in idem ... 105
3.3.5.8 Sammanfattande synpunkter ... 111
3.4 Sanktionsavgifter, rättssäkerhet och EU-rättsliga krav ... 113
3.4.1 Administrativa sanktionsavgifter och Europeiska unionen ... 113
3.4.1.1 Allmänt ... 113
3.4.1.2 Allmänna huvudpunkter i den unionsrättsliga utvecklingen ... 114
3.4.1.3 Unionsrättsliga krav i nationellrättsligt perspektiv ... 116
3.4.1.4 Kravet på likvärdighet, effektivitet, proportionalitet och avskräckning ... 119
3.4.2 EU-rättsliga rättssäkerhetsgarantier för sanktionsavgifter ... 120
3.4.2.1 Allmänt ... 120
3.4.2.2 Bedömningen av administrativa påföljders karaktär i EU-rättslig kontext. 121
3.4.2.3 Erforderliga rättssäkerhetsgarantier med hänsyn till de administrativa sanktionernas karaktär ... 123
3.4.2.4 Krav gällande sanktionsförfarandet ... 125
3.4.2.5 Processuella garantier enligt missbruksförordningen ... 127
3.4.3 Närmare granskning av rättssäkerhetsgarantierna enligt EU-rätt ... 129
3.4.3.1 Centrala bestämmelser i EU:s rättighetsstadga ... 129
3.4.3.2 Allmänna EU-rättsliga principer ... 132
3.4.3.3 Rätt till försvar ... 136
3.4.3.4 Ne bis in idem ... 151
3.4.4 Sammanfattande synpunkter ... 155
4. Centrala rättssäkerhetskrav gällande sanktionsavgifter: Nationellrättslig analys ... 157
4.1 Rättsläget i Finland ... 157
4.1.1 Introduktion ... 157
4.1.2 Utvecklingsdrag i lagstiftningen om sanktionsavgifter ... 162
4.1.2.1 Utvecklingen på 1970- och 1980-talet ... 162
4.1.2.2 Utvecklingen på 1990-talet ... 166
4.1.2.3 Utvecklingen på 2000-talet ... 167
4.1.2.4 Sammanfattande synpunkter gällande utvecklingen på 2000-talet ... 184
4.1.3 Utvecklingen när det gäller beslutsförfarandet och överklagande ... 185
4.1.3.1 Utvecklingen på 1970-talet ... 185
4.1.3.2 Utvecklingen alltsedan 1980-talet ... 186
4.1.4 Sanktionsavgifter och straffprocessuella rättssäkerhetskrav ... 194
4.1.4.1 God förvaltning och rättvis förvaltningsprocess som utgångspunkt ... 194
4.1.4.2 Begreppet administrativ straffprocess ... 196
4.1.4.3 Grundlagsutskottets särskilda roll ... 198
4.1.4.4 Enskilda frågeställningar ... 199
4.1.4.5 Avslutningsvis ... 228
4.2 Rättsläget i Sverige ... 229
4.2.1 Bakgrund och allmänna utgångspunkter ... 229
4.2.1.1 Introduktion ... 230
4.2.1.2 1970-talet: Avkriminalisering och depenalisering för mer differentierat och ändamålsenligt sanktionssystem ... 231
4.2.1.3 1980-talet: Kontroll av näringsverksamhet, inklusive vinsteliminering ... 236
4.2.1.4 1990-talet: Avkriminalisering för effektivisering men också sanktionsavgifter på konkurrensområdet ... 241

4.2.1.5 2000-talet: Effektivisera mera – men också systematisk ansats och tydligare diskussion kring europarättsliga krav på sanktionssystemet..... 245
4.2.2 Rättsskydd och rättssäker handläggning i det svenska sanktionsavgiftssystemet – rättvis rättegång och god förvaltningsrättslig handläggning 251
4.2.2.1 Inledning..... 252
4.2.2.2 Allmänt om svensk grundlag, god förvaltning och relationen till europarätten..... 253
4.2.3 Sanktionsprocessen i ljuset av rätten till rättvis rättegång 254
4.2.3.1 Inledning..... 255
4.2.3.2 Sanktionsprocess i förvaltningsmyndighet och tillgång till domstolsprövning..... 255
4.2.3.3 Beslut inom rimlig tid 259
4.2.3.4 Muntlig förhandling 261
4.2.3.5 Rättvis och rättssäker sanktionsprocess – om processuella rättssäkerhetsgarantier och rättvis process i sin helhet..... 263
4.2.3.6 Omedelbar verkställighet..... 269
4.2.4 Legalitet..... 270
4.2.5 Skuld- och bevisfrågor 273
4.2.5.1 Oskuldspresumptionen och frågor om subjektivt och objektivt ansvar..... 273
4.2.5.2 Bevisfrågor och relaterade frågor om myndighetens utredning 277
4.2.5.3 Jämkningsregler, undantag och andra säkerhetsventiler 279
4.2.5.4 Skydd mot självinkriminering..... 282
4.2.6 Ne bis in idem 284
4.2.7 Sammanfattning 293
4.3 Rättsläget i Norge 295
4.3.1 Sanktionsavgifter i Norge – introduktion och exempel 295
4.3.1.1 Inledning..... 296
4.3.1.2 Overlast- och parkeringsgebyr – masshantering av lindrigare överträdelser 297
4.3.1.3 Reglering av näringsverksamhet – sanktionsavgifter enligt akvakulturloven och skipssikkerhedsloven 298
4.3.1.4 Konkurrensrättsliga sanktionsavgifter – EU/EES-rättslig reglering av näringsverksamhet och marknad 300
4.3.1.5 Sanktionsavgifter enligt plan- og byggloven – svårare att karakterisera..... 301
4.3.1.6 Tilleggsskatt – också en sorts administrativ sanktionsavgift 302
4.3.1.7. Sammanfattning..... 303
4.3.2 Norskt reformarbete för enhetligt och gemensamt regelverk för administrativa sanktioner 304
4.3.3 Om allmän reglering av overtredelsesgebyr i forvaltningsloven..... 306
4.3.4 Särskilt om administrativa företagssanktioner 308
4.3.5 Grundlagsenlighet och straffbegreppet..... 310
4.3.6 Rätten till rättvis rättegång och förvaltningsmyndighetens sanktionskompetens 313
4.3.6.1. Allmänt om överklagande och lagprövning av förvaltningsbeslut 314
4.3.6.2 Överklagande av administrativa sanktionsbeslut och rätten till domstolsprövning enligt europarätten 315
4.3.6.3 Innebär sanktionsavgifternas straffliknande karaktär att de bara kan utdömas i domstol?..... 318
4.3.7 Allmänt om rättssäker handläggning 320
4.3.7.1 Beslut inom rimlig tid 322
4.3.7.2 Rätten att föra fram sin sak muntligt 324
4.3.7.3 Kommunikation och rätten till försvar 324
4.3.8 Legalitet..... 326
4.3.9 Skuld- och bevisfrågor 327

4.3.9.1 Oskuldspresumtionen och frågor om subjektivt och objektivt ansvar (enskilda och näringsidkare) ... 327
4.3.9.2 Bevisfrågor och relaterade frågor om myndighetens utredning ... 329
4.3.9.3 Skydd mot självinkriminering ... 330
4.3.10 Processuella garantier för att undvika ne bis in idem ... 335
4.3.11 Sammanfattning ... 339
4.4 Rättsläget i Danmark ... 341
4.5 Komparativa utblickar ... 342
4.5.1 Tyskland ... 342
4.5.1.1 Introduktion och karakterisering Ordnungswidrigkeit ... 342
4.5.1.2 En särskild lagstiftning om administrativa brott och straff ... 343
4.5.1.3 Administrativa brott – karaktär och rättsområden ... 344
4.5.1.4 Sanktionsförfarande och -process ... 344
4.5.1.5 Rättssäkerhetsgarantier ... 345
4.5.2 Nederländerna ... 346
5. Jämförande analys och resultat ... 353
5.1 Allmänt ... 353
5.2 Begreppet administrativ sanktionsavgift ... 354
5.3 Antagandet av sanktionsavgiftslagstiftning ... 356
5.4 Rättssäker administrativ sanktionsprocess ... 358
5.4.1 Allmänt ... 358
5.4.2 Rättvis rättegång ... 359
5.4.3 Oskyldighetspresumtionen ... 362
5.4.4 Skydd mot självinkriminering ... 363
5.4.5 Skydd mot dubbelbestraffning ... 364
5.5 Behovet av allmän lagstiftning ... 365
5.5.1 Allmänt ... 365
5.5.2 Särskilda synpunkter gällande Finland ... 366
Referenser ... 373
Rättslitteratur ... 373
Offentligt tryck ... 380
Europeiska unionen ... 380
Europarådet 380
Finland 381
Regeringens propositioner ... 381
Betänkanden och utlåtanden av riksdagens utskott ... 382
Övrigt offentligt material ... 385
Sverige 385
Propositioner ... 385
Utskottsbetänkanden ... 386
Statens offentliga utredningar ... 386
Departementsserien (Regeringskansliets utredningar) ... 387
Övrigt offentligt material ... 387
Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns avgöranden ... 387
Norge 388
Propositioner ... 388
Offentliga utredningar ... 388
Annat offentligt tryck ... 388
Sivilombudsmannens beslut ... 388
Rättspraxis och rättsliga avgöranden ... 388
Finland 388
Högsta domstolen ... 388
Högsta förvaltningsdomstolen ... 389
Sverige 389
Högsta domstolen ... 389
Regeringsrätten / Högsta förvaltningsdomstolen ... 390

Marknadsdomstolen 390
Miljööverdomstolen (idag Mark- och miljödomstolen) 390
Kammarrätterna 390
Norge 390
Høysteretten 390
Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 391
Europeiska unionens domstol 394
Domstolen 394
Tribunalen 396
Generaladvokaternas förslag till avgörande 396
Förkortningar 397
Summary 401
Bilaga 1 403

Förord

Administrativa sanktionsavgifter har under de senaste åren stått föremål för ett växande intresse och debatt i de nordiska länderna. Sanktionsavgifter utgör ett mångfacetterat rättsligt fenomen som har anknytningspunkter till flertaliga olika rättsområden. Det handlar om en allmäneuropeisk utvecklingstrend där förvaltningsmyndigheter ges befogenheter att påföra straffliknande sanktioner. Denna utveckling har aktualiserat flertaliga olika rättsfrågor och -problem. En central frågeställning gäller säkerställandet av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier inom administrativa sanktionsavgiftssystem. Frågan ligger i fokus för förevarande forskningsrapport.

Administrativa sanktionsavgifter är på olika sätt aktuella på många håll i Europa. Debatten kring sanktionsavgifter har varit särskilt livlig i de nordiska länderna. Det är tydligt att det finns ett stort ömsesidigt nordiskt intresse för sanktionsavgifter som en rättslig företeelse. De nordiska länderna bildar även av historiska skäl en naturlig rättskulturell helhet, där rättsjämförande forskning kan inge ytterst givande resultat. Det föreligger därmed ett uppenbart behov av rättsjämförande forskning på ett allmännordiskt plan.

På grund av det gemensamma nordiska intresset för sanktionsavgifter ordnades seminariet *Administrativa sanktioner – utmaningar och möjligheter* vid Helsingfors universitet den 24 oktober 2011. Forskare, tjänstemän och andra intresserade från olika nordiska länder deltog i seminariet. Justitieministeriet i Finland tog i samband med detta initiativ till grundandet av ett rättskomparativt forskningsprojekt kring ämnet.

Projektet *Administrativa sanktionsavgifter* inleddes den 1 januari 2012 då *Nordiska ministerrådet* beviljade medel för utförandet av en nordisk kartläggning över administrativa avgiftssanktioner. Projektet skulle beröra bland annat de rättsliga grunderna för sanktionsavgifter samt utarbetandet av riktlinjer för framtida nordiskt lagstiftningsarbete gällande dessa. Förutom Nordiska ministerrådet har även *Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö*, *Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö* och *justitieministeriet i Finland* bidragit till projektets finansiering. Understödet har möjliggjort förverkligandet av vårt omfattande forskningsprojekt. Vi är mycket tacksamma för samtliga bidrag.

Forskningsarbetet har utförts vid Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet i samarbete med Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, samt även till viss del i samarbete med Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Forskningen har utförts av projektets ledare, professor *Leena Halila*, projektets koordinator och doktorand *Veronica Lankinen* vid Juridiska fakulteten, Helsingfors universitet, samt universitetslektor, juris doktor *Annika K. Nilsson*, vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet (fram t.o.m. april 2014 Juridiska fakulteten, Stockholms universitet). Juris magister *Maj Sundberg* har medverkat tidvis under åren 2013–2016 som projektets forskningsassistent. Projektet och utvalda preliminära resultat har presenterats och diskuterats vid Nordiskt

förvaltningsrättsligt möte i Åbo 2013, vid Hallinto-oikeuspäivä (förvaltningsrättslig temadag) 2014 och 2016 vid Helsingfors universitet, samt vid Nationella förvaltningsrättskonferensen i Uppsala 2016. Preliminära forskningsresultat har också presenterats i Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland (JFT) 5/2014 i artikeln *Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext*.

Justitieministeriet i Finland har den 21 mars 2017 tillsatt en arbetsgrupp vars uppgift är att utreda behovet av allmän lagstiftning för straffliknande administrativa påföljder samt bereda de författningsförslag som krävs för att genomföra sådan allmän lagstiftning. Syftet är att projektets slutrapport ska fungera som underlag för detta lagberedningsarbete. Vi hoppas att vår forskning kan fungera som inspiration och underlag för kommande lagberedningsarbete även i de övriga nordiska länderna.

Forskningsarbetet har utförts i samverkan mellan de tre forskarna och rapportens innehåll har utformats gemensamt, med fördelning av skrivarbetet. Kapitel 1 och 5 har skrivits av alla tre forskare tillsammans. Det övriga skrivarbetet har fördelats på följande sätt: Veronica Lankinen har skrivit kap. 2.1–2.4, 2.6 och Leena Halila kap. 2.5. Leena Halila har skrivit kap. 3, med undantag av kap. 3.3.5.4(c), 3.3.5.5, 3.4.3.3(a) och 3.4.3.3(b) som skrivits av Veronica Lankinen. Leena Halila har skrivit kap. 4.1 om rättsläget i Finland samt kap. 4.1.4.4(d) och 4.1.4.4(e) tillsammans med Veronica Lankinen. Annika Nilsson har skrivit kap. 4.2, 4.3, 4.5.1 och 4.5.2 om rättsläget i Sverige, Norge, Tyskland och Nederländerna. Veronica Lankinen och Annika Nilsson har skrivit kap. 4.4 om rättsläget i Danmark. Vi har läst och kommenterat varandras texter och ansvarar tillsammans för slutrapportens analys och resultat. Maj Sundberg har samlat in en betydande andel av forskningsmaterialet. Dessutom har hon utarbetat en tabell gällande sanktionsavgifterna i Finland (bilaga 1). Vi tackar varmt Maj Sundberg för hennes viktiga insats till forskningsarbetet.

F.d. lagstiftningsråd *Sten Palmgren* har översatt texterna som skrivits av Leena Halila till svenska. Vi är djupt tacksamma för Sten Palmgrens betydande insats till projektet. De översatta texterna har till vissa delar bearbetats av Leena Halila och Veronica Lankinen. Domare *Heikki Kanninen* har läst EU-delen i kapitel 3 och gett viktiga kommentarer till manusskriptutkastet. Vi tackar varmt Heikki Kanninen för goda förbättringsförslag till texten. Vi tackar också *Arnulf Tverberg*, avdelningsdirektör vid norska Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelning, och *Thomas Malmer Berge*, förstekonsulent vid samma avdelning, samt universitetslektor *Jon Christian Fløysvik Nordrum*, vid Juridiska fakulteten, Oslo universitet, som har varit behjälpliga med information och material om det norska systemet, samt också läst och kommenterat tidiga manusutkast.

Under forskningsarbetets gång har projektets forskare besökt olika juridiska fakulteter vid nordiska universitet samt *European University Institute* i Florence. Vi tackar för alla de intressanta och inspirerande diskussioner som förts med kollegor på olika håll i Norden. Ett särskilt tack ska riktas till projektets hemuniversitet i Helsingfors och professor *Pia Letto-Vanamo* för arrangemangen gällande projektets administration.

Helsingfors och Uppsala den 8 december 2017

Leena Halila, Veronica Lankinen och Annika Nilsson

1. Inledning

1.1 Sanktionsavgifter som forskningsobjekt

Administrativa sanktionsavgifter är ekonomiska påföljder som bestäms av förvaltningsmyndigheter eller domstolar till följd av ett lagstridigt förfarande. De liknar straff men de klassificeras som administrativa påföljder och bestäms därför i administrativ ordning. Nordiska lagstiftare har alltsedan början av 1970-talet i stigande utsträckning antagit sanktionsavgifter som ett alternativ till straffrättsliga påföljder.

Som rättsligt instrument har sanktionsavgifter en stor potential för effektiv styrning och kontroll. Sanktionsavgifternas antal och användningsområde har därför ökat kraftigt under 2000-talet och samtidigt har deras syften och tillämpningsområden diversifierats. Den beskrivna utvecklingen har aktualiserat olika rättsfrågor och -problem. En av de viktigaste av dem är säkerställandet av grundläggande fri- och rättigheter med hänsyn till den bestraffande karaktären hos dessa avgiftssanktioner.

Justitieministeriet i Finland har efterlyst forskning gällande administrativa sanktionsavgifter och därmed tagit initiativ till utförandet av denna studie.[1] Detta forskningsprojekt har sålunda inletts i syfte att kartlägga rättsläget beträffande sanktionsavgifter i Finland och även de övriga nordiska länderna. Forskningsprojektet har huvudsakligen finansierats av Nordiska ministerrådet och administrerats av juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Forskningsarbetet har utförts i samarbete mellan de juridiska fakulteterna vid Helsingfors universitet och Uppsala universitet.

Studien fokuserar särskilt på hur garantier för god förvaltning och rättvis rättegång kan säkerställas i förfaranden som gäller påförande av sanktionsavgift, samt vid överklagandet av dessa ärenden. Undersökningen utgör ett rättsjämförande studium och systematisk/strukturell analys av administrativa sanktionsavgifter som förvaltningsrättslig påföljd. I särskilt fokus för forskningen står utvecklingen gällande sanktionsavgifter i Finland. Sverige och Norge utgör viktiga jämförelsepunkter ur finskt perspektiv.

Sanktionsavgifter har redan tidigare varit föremål för nordisk forskning och offentlig utredning. I Sverige har förekommit såväl förvaltningsrättslig och straffrättslig forskning gällande sanktionsavgifter, med några viktiga exempel i: Wiweka Warnling-Nereps undersökningar ”Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande” från 1987 och ”Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet” från 2010, Josef Zilas verk ”I stället för straff” från 1992, samt Petter Asps undersökning ”EG:s sanktionsrätt” från 1998. Inom lagberedning i Sverige har administrativa sanktionsavgifter också studerats i

[1] Även riksdagsutskotten i Finland har påkallat en utvärdering av problematiken kring administrativa påföljder. Se LaUU 21/2005 rd s. 2, GrUU 9/2012 rd s. 4 och GrUU 17/2013 rd s. 5–6.

brett perspektiv.[2] I Norge finns förvaltningsrättslig forskning och lagberedande systematisk kartläggning, där framför allt Bjørn Bergs "Forvaltningssanksjoner" från 2005 och utredningen NOU 2003:15 "Fra bot til bedring" bör nämnas. Den norska förvaltningslagen har nyligen reviderats på basis denna utredning (LOV-2016-05-27-15). I Danmark har administrativa sanktionsavgifter behandlats bland annat i Thomas Elholms verk "EU-svig" från 2002 och i antologin "Smæk for skillingen – Retsvidenskabelige studier i administrative sanktioner" från år 2015, redigerad av Carsten Henrichsen och Peter Pagh. I Finland finns inom ämnet straffrätt Kimmo Kiiskis avhandling "Hallinnollinen sanktiointi" (Administrativ sanktionering) från 2011. Härtill har ämnet behandlats inom ramen för allmänna förvaltningsrättsliga framställningar och artiklar, av bland annat nämnda författare.

1.2 Sanktionsavgifter som ett aktuellt rättsligt fenomen

Sanktionsavgifternas antal har ökat betydligt under de senaste årtiondenas lopp. Samtidigt har deras syften och funktioner blivit allt fler. Tidigare har sanktionsavgifter antagits främst i syfte att utföra en sanktionsväxling med införande av sanktionsavgifter för mindre allvarliga förseelser i stället för straff. Sedermera har effektivitet blivit ett huvudsakligt och samlande syfte och funktion för sanktionsavgifterna, inte minst som effektivt medel inom reglering och kontroll av näringsverksamhet. Här har framför allt behov av snabba påföljdsreaktioner och prevention, flexibilitet och vinsteliminering spelat in. Lagstiftningen om sanktionsavgifter har också ökat till följd av EU-rättens påverkan. Möjligheter att påföra sanktionsavgift har infogats i de nationella rättsordningarna ofta i syfte att effektivisera EU-rättens genomförande i medlemsstaterna.

Sanktionsavgiftslagstiftningen har en skiftande bakgrund på olika områden. Lagstiftningen har därmed ett varierande innehåll. Denna pluralistiska utveckling har lett till växlande terminologi, bristande systematik och oklarheter gällande sanktionsavgifter som rättsligt instrument. I litteraturen har sanktionsavgiftssystemets "ad hoc-karaktär" eller "konceptlöshet" kritiserats, främst med anförande av att det medför risker i rättssäkerhetshänseende.[3] I debatten kring sanktionsavgifter har man upprepade gånger framhävt att avsaknaden av en sammanhängande systematik, terminologi och teoribildning medför utmaningar vid tryggandet av erforderliga rättssäkerhetsgarantier vid påförande av sanktionsavgifter och överklagande av sanktionsbeslut.

Den grundläggande rättsliga utgångspunkten beträffande sanktionsavgifter är det faktum att sanktionsavgifter har en viss bestraffande karaktär. Sanktionsavgifter har vuxit fram som ett alternativ till straff, med reglering som ger befogenheter att påföra ekonomiska sanktioner, men utan det kanske mer repressiva och/eller moraliska klander som straff innebär. Sanktionsavgifter bestäms i administrativ ordning och straffprocessuella garantier är därför primärt inte tillämpliga gällande dessa. Frigörelsen från

[2] Se t.ex. SOU 2006:58, SOU 2007:96 och SOU 2013:38.
[3] Se t.ex. Zila 1992 s. 207 och Warnling-Nerep 2010 s. 278–290.

straffprocessuella begränsningar har bidragit till att sanktionsavgifterna har en potential för flexibilitet och effektivitet. Denna potential kan förmodas utgöra ett viktigt skäl till att sanktionsavgifternas antal och användningsområde vuxit kraftigt under de senaste årtiondenas lopp.

Avstegen från straffprocessuella krav ifråga om sanktionsavgifter har gett upphov till kritisk debatt i de nordiska länderna. Inom rättslitteraturen har sanktionsavgiftssystemens utveckling kritiserats för att kringgå grundläggande rättsliga krav på rättighets- och rättssäkerhetsskydd vid det allmännas bruk av bestraffande maktbefogenheter. I samband med denna kritik har det framförts farhågor om huruvida grundläggande, rättsstatliga processuella garantier kan säkerställas i tillräcklig utsträckning inom sanktionsavgiftsförfarande och -process. Det har följaktligen anförts att sanktionsavgifter utgör ett slags ”kvasi-straffrätt” som inte uppfyller de grundläggande rättssäkerhetskrav som ”egentlig” straffrätt och -process innefattar.

Jämförelsen med straff och frågan om rättighetsskydd vid påförande av straffliknande administrativa sanktioner har också aktualiserats hos Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Domstolen har i sin tolkningspraxis inkluderat straffliknande administrativa påföljder i begreppet anklagelse för brott (*criminal charge*), och slagit fast kriterier för bedömningen av dylika påföljders straffkaraktär.[4] Ifall en sanktion är jämförbar med straff aktualiseras en rad straffprocessuella garantier för att garantera rätten till rättvis rättegång. Idag är det följaktligen klarlagt att det rättighets- och rättssäkerhetsskydd som den enskilde ska garanteras när denne anklagas för brott även i viss utsträckning ska tillämpas inom sanktionsavgiftsförfarandet och -processen. Det är dock fortfarande oklart hur ”den administrativa sanktionsavgiftsprocessen” närmare bör se ut samt vilka rättssäkerhets- och rättighetsgarantier som är tillämpliga inom denna och i vilken utsträckning.

1.3 Forskningens syfte och avgränsningar

I strävan mot effektivisering av förvaltning och rättsapparat, och till följd av genomförande av unionsrättsliga förpliktelser, har sanktionsavgifter växt fram som ett effektivare och mer flexibelt alternativ till straff, och som ett ändamålsenligt styr- och kontrollmedel för det allmänna. Som ovan beskrivits har utvecklingen dock medfört rättsliga utmaningar med avseende på rättssäkerhetsgarantier inom förvaltningsförfarande och -process. Detta beror framför allt på att sanktionsavgifter likställs med straffrättsliga straff. Denna forskningsrapport söker därför bidra till kartläggning och strukturering av de rättighets- och rättssäkerhetsgarantier som är tillämpliga gällande sanktionsavgifter samt underlätta framtida regleringsåtgärder i detta avseende.

Den huvudsakliga forskningsfrågan för detta projekt är den följande: *I vilken utsträckning och på vilket sätt är straffrättsliga och straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier tillämpliga ifråga om sanktionsavgifter med hänsyn till deras straffliknande karaktär?*

[4] Se de s.k. Engel-kriterierna, utvecklade av Europadomstolen i fallet *Engel m.fl. mot Nederländerna* (1976), punkt 82.

Forskningsintresset berör närmare bestämt de kvalificerade och förstärkta rättssäkerhetsgarantier som är tillämpliga vid myndigheters beslutsfattande om sanktionsavgifter och vid överklagandet av dessa beslut. Med anledning av forskningens problemställning granskas sanktionsavgifter som bestäms i domstol i första instans i mindre utsträckning. Detta innebär att sanktionsavgifter som påförs av till exempel marknadsdomstolen i Finland inte undersöks närmare i denna studie.

Forskningsfrågan gäller enbart administrativa straffliknande avgiftspåföljder. Därför undersöks i denna forskningsrapport inte övriga administrativa påföljder som eventuellt kan tillskrivas en straffliknande karaktär. Till exempel disciplinära påföljder för tjänstemän har därmed avgränsats utanför studien. Med anledning av forskningsfrågan faller även avgiftssanktioner som påförs offentligrättsliga juridiska personer utanför forskningen. Forskningsintresset berör med andra ord kvalificerade rättssäkerhetsgarantier som tillkommer enskilda fysiska och juridiska personer.

Forskningsprojektets syfte är förutom att undersöka ovannämnda forskningsfråga även att utföra en allmän kartläggning av rättsläget gällande sanktionsavgifter i de nordiska länderna. Rättsläget i Finland står här i särskilt fokus. Kartläggningens övergripande målsättning är att minska den "konceptlöshet" som sanktionsavgifter kritiserats för inom doktrinen. Flertaliga problematiska frågor såsom förbudet mot *ne bis in idem* behandlas därför enbart på en generell nivå.

Redan i tidigare nordiskt lagberedningsarbete och rättsvetenskaplig forskning har det funnits en strävan för helhetssyn av nationella sanktionsavgiftssystem. Dessa nordiska utredningar har emellertid till stor del berört frågor om vilka lagöverträdelser som bör kriminaliseras och vad som lämpligen bör vara föremål för administrativa sanktioner av olika slag.[5] Även i finländsk straffrättslig litteratur har det på senare tid efterlysts principer för antagande av sanktionsavgifter vid sidan om s.k. kriminaliseringsprinciper.[6] Dylik teoribildning har ansetts vara viktig med tanke på gränsdragningen mellan det straffrättsliga påföljdssystemet och sanktionsavgifter. Sådana kriminaliserings- eller sanktioneringskriterier analyseras dock inte i förevarande studie med anledning av ovan beskrivna forskningsfråga. Detta innebär att denna forskning inte syftar till att utvärdera sanktionsavgifter som ett lagstiftningsalternativ till straff.

Undersökningen har företagits framförallt med förvaltningsrättslig utgångspunkt och kontext. Inom tidigare forskning har rättssäkerhetsgarantier ifråga om sanktionsavgifter ofta granskats ur ett straffrättsligt perspektiv på grund av dessa sanktioners straffliknande karaktär. Projektets syfte är att komplettera det traditionella straffrättsliga perspektivet till sanktionsavgifter och dessutom att skapa en bredare helhetsbild på sanktionsavgifter som en del av den offentliga förvaltningens system av olika maktmedel. Forskningens centrala målsättning är med andra ord att undersöka hur förvaltningsrättsliga rättssäkerhetsgarantier kan kompletteras med straffprocessuella rätts-

[5] Se t.ex. BRÅ 1977:7, Ds Ju 1981:3 samt SOU 2013:38.

[6] Kiiski 2011 och Lahti 2011. I Finland har detta inneburit att godtagbarheten av en kriminalisering ofta granskas ur ett konstitutionellrättsligt perspektiv. Kriminaliseringar har då granskats som begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Se t.ex. Melander 2008.

säkerhetskrav ifråga om sanktionsavgifter. Nämnda straffprocessuella garantier granskas speciellt ur ett europarättsligt perspektiv. Här anknyter undersökningen särskilt till begreppet administrativ straffprocess (*hallinnollinen rikosprosessi*) som diskuterats i finsk doktrin med bakgrund i europarättslig praxis.

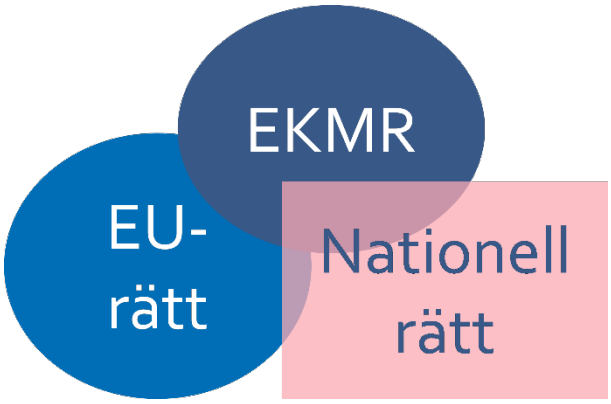
Liksom ovan konstaterats företas studien med utgångspunkt i finsk rätt. Till rapporten har bifogats en tabell över de viktigaste sanktionsavgifterna i Finland (se bilaga 1). Tabellens syfte är att ge en schematisk överblick av de sanktionsavgifter som tillämpas i Finland. Tabellen beskriver utvecklingstrenden gällande sanktionsavgiftslagstiftnings tillväxt och inte avsedd att vara uttömmande.

Sanktionsavgifter har tagits i bruk i bred utsträckning betydligt tidigare i Sverige än i Finland och det svenska sanktionsavgiftssystemet utgör därför en viktig jämförelsepunkt till det finska. Sanktionsavgifter har varit aktuella i Norge under senare tid med anledning av nyligen utförda lagstiftningsreformen av den norska förvaltningslagen. Det norska sanktionsavgiftssystemet behandlas därför mer utförligt i denna studie. Det danska systemet beskrivs enbart kortfattat eftersom sanktionsavgifter i Danmark inte haft samma roll som i Finland, Sverige och Norge. I forskningen ingår också komparativa utblickar till Nederländerna och Tyskland.

Forskningens syfte är att undersöka framförallt straffliknande avgiftssanktioner som påförs enskilda av nationella förvaltningsmyndigheter. Av denna anledning faller punitativa administrativa påföljder som bestäms av EU-organ såsom Europeiska kommissionen utanför denna studie. Utanför studien faller på motsvarande sätt även unionsrättsliga påföljder som exempelvis standardbelopp eller vite som EU-domstolen kan påföra medlemsstater som underlåtit att införliva ett direktiv (FEUF art. 260). Flera sanktionsavgifter som påförs av nationella myndigheter har dock en bakgrund i EU-lagstiftning och dessa sanktioner behöver därför granskas i både nationellrättslig och unionsrättslig kontext. Antagandet av en EU-rättslig synvinkel är därmed viktigt ifråga om sanktionsavgifter som har en unionsrättslig bakgrund.

På grund av ovannämnda forskningsfråga står skyddet av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter vid påförande och överklagande av sanktionsavgifter i fokus för denna undersökning. Speciellt rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, EKMR) står i centrum för forskningen. Europadomstolen har under de senaste årtiondenas lopp utvecklat rättspraxis gällande administrativa sanktioner och däribland sanktionsavgifter. Denna praxis står i fokus för denna rapport. Vidare har artiklarna 41 och 47 om rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (*fair trial*) i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) en omedelbar inverkan på lagstiftningen och tillämpningen av sanktionsavgiftsregler med EU-rättslig bakgrund. Av denna anledning har även Europeiska unionens domstols rättspraxis en viktig ställning i denna forskning. EU-domstolens praxis gäller emellertid främst konkurrens- och jordbruksområdet ifråga om administrativa sanktioner. Det är dock viktigt att jämföra dessa två domstolars praxis med varandra ifråga om rättssäkerhetsgarantier gällande sanktionsavgifter. I detta sammanhang är en central frågeställning om domstolarnas praxis förutom likheter även har olikheter ifråga om rättssäkerhetsgarantier.

Figur 1: EKMR, EU-rätt och nationell rätt överlappar och samverkar med varandra



Not: Skyddet av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter vid påförande och överklagande av sanktionsavgifter står i fokus för undersökningen. I forskningen undersöks följaktligen EKMR jämte Europadomstolens tolkningspraxis, EU-rätt och nationell rätt till de delar dessa är relevanta med betraktande av forskningens problemställning.

1.4 Forskningsmetod och -material

Forskningsprojektet har grundlagts genom utförliga undersökningar av befintliga regelverk, lagberedningsmaterial och rättspraxis, i syftet att kartlägga och strukturera de aktuella nordiska sanktionsavgiftssystemen. Detta har främst skett genom sökningar i rättsdatabaser och studier av befintlig litteratur och lagberedningsmaterial, samt systematisering och katalogisering av materialet. Undersökningen omfattar material fram *till slutet av år 2016*.[7]

För analys av rättssäkerhets- och rättighetskrav i administrativ sanktionsprocess på ett sätt som är relevant i dagens rättsliga verklighet utförs undersökningen med ett rättspluralistiskt angreppssätt. Detta innebär att analysen utgår från nationellrättsliga, nordiska perspektiv och samtidigt också med grund i gemensamma europeiska konstitutionella och rättsstatliga principer. Undersökningen av gemensamma europarättsliga rättssäkerhetskrav sker bäst genom analys av relevant rättspraxis från Europadomstolen och EU-domstolen samt genom att jämföra dessa domstolars praxis med varandra. Vid granskningen av denna rättspraxis är frågan om tillämpligheten av straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier på sanktionsavgifter av stor vikt.

Med anledning av det nordiska perspektivet till sanktionsavgifter utförs undersökningen med hjälp av komparativ – eller rättsjämförande – metod. De aktuella rättsfrågorna är gränsöverskridande och jämförbara mellan olika rättsordningar, inte minst för

[7] Vissa tillägg har dock gjorts fram till slutet av år 2017.

att de rör gemensamma europarättsliga frågor. Rättsjämförande forskning inom området kan alltså ge värdefulla bidrag till den gemensamma nordiska och europeiska diskursen om administrativa sanktioner och rättssäkerhet. Syftet har inte varit att utföra *de lege ferenda*-forskning men undersökningen kan förhoppningsvis fungera som stöd för kommande lagberedningsarbete gällande administrativa sanktionsavgifter i Finland och eventuellt också i de övriga nordiska länderna.

1.5 Struktur och disposition

I kapitel 1 av denna rapport presenteras forskningens syfte och forskningsfråga samt dess avgränsningar. I kapitel 2 beskrivs administrativa sanktionsavgifternas definition och deras förhållande till straff, liksom till andra förvaltningsrättsliga påföljder och privaträttsliga påföljder. Dessutom presenteras begreppet administrativ straffprocess som diskuterats inom finsk förvaltningsrättslig litteratur.

Härpå följer i kapitel 3 en beskrivning och analys av europarättens krav på rättighets- och rättssäkerhetsskydd. I detta sammanhang granskas även förhållandet mellan rättssäkerhet och EU-rättens effektivitet vid införande av sanktionsavgifter på nationell nivå. Kartläggningen har en allmän karaktär och syftar till att presentera de mest grundläggande rättssäkerhetsgarantierna som ska beaktas vid antagande av sanktionsavgifter inom nationell lagstiftning och vid tillämpningen av dessa.

Härefter redovisas i kapitel 4 undersökningarna av de administrativa sanktionsavgiftssystemen i Finland, Sverige, Norge och Danmark, med beskrivning av sanktionsavgifternas utveckling och användningsområde, deras ställning i rättsordningen och relevanta rättsfrågor som där aktualiserats. Som ovan angetts står rättsläget i Finland i fokus. Därtill presenteras vissa avgränsade komparativa utblickar till valda delar av tysk och nederländsk rätt gällande administrativa sanktioner.

I kapitel 5 jämförs och analyseras de europarättsliga krav som granskats i kapitel 3 med de nationellrättsliga undersökningar som gjorts i kapitel 4, särskilt Finland. Dessutom diskuteras principiella utgångspunkter som ska beaktas vid reglering av administrativa sanktionsavgifter. Särskilda synpunkter och förslag gällande framtida lagberedningsarbete i Finland framförs i detta sammanhang.

2. Administrativa sanktionsavgifter: Kännetecknande drag

2.1 Inledning

I detta kapitel framställs en generell beskrivning av begreppet administrativ sanktionsavgift. Syftet är att undersöka begreppets innehåll och omfång samt presentera den definition av begreppet som antagits i denna forskningsrapport. Mer allmänt är kapitlets syfte att beskriva kännetecknande drag hos sanktionsavgifter och att bilda en systematiserad helhetsuppfattning av dessa offentligrättsliga påföljder i nordisk kontext. Avsikten är att lokalisera problem och olika betraktelsesätt till forskningsämnet samt att beskriva variationer och nyanser som ingått i den juridiska diskussionen kring sanktionsavgifter i de nordiska länderna. Sådana synpunkter som har en speciell relevans för det finska rättsläget beaktas särskilt. Kapitlets syfte är samtidigt att fungera som en allmän inledning till forskningstemat och därmed lägga grunden för mer djupgående analys av olika delfrågor i kapitel 3 och 4 i rapporten.

2.2 Begreppet administrativ sanktionsavgift

2.2.1 Definition av begreppet

Administrativa avgifter av sanktionskaraktär är kända i alla de nordiska länderna Finland, Sverige, Norge och Danmark. Avgiftssanktioner används på många olika förvaltningsområden i samtliga länders lagstiftning. Detta innebär samtidigt att sanktioner av avgiftstyp har flertaliga olika namn. I Sverige används förutom namnet *sanktionsavgift* även andra benämningar såsom *straffavgift*, *kontrollavgift*, *särskild avgift*, samt, kort och gott, *avgift* på olika förvaltningsområden.[8] Inom finländsk lagstiftning har avgiftssanktioner ofta givits beteckningen *påföljdsavgift* (*seuraamusmaksu*) men även namn som till exempel *kontrollavgift*, *försummelseavgift* och *ordningsavgift* förekommer.[9] I Norge heter administrativa sanktioner av avgiftstyp ofta *overtredelsesgebyr*.[10] Även i Danmark förekommer avgiftspåföljder som påförs av förvaltningsmyndigheter såsom *gebyr* och *afgift*.[11]

[8] Se kap. 4 om sanktionsavgifter i Sverige.
[9] Se bilaga 1 samt kap. 4 om sanktionsavgifter i Finland.
[10] Se kap. 4 om sanktionsavgifter i Norge.
[11] Se kap. 4 om sanktionsavgifter i Danmark.

Variationerna i namnen på dessa avgiftssanktioner beror på att de inte antagits utgående från någon förutbestämd plan eller schablonmässig modell. Avgiftssanktioner har införts successivt på olika förvaltningsområden sedan 1970-talet. Utvecklingen har inte följt några enhetliga linjer[12] och inte heller namngivningen ifråga om dessa sanktioner har därför varit uniform.[13]

Istället för att anta sanktionsavgifter enligt en konsekvent lagstiftningsmodell har de nordiska lagstiftarna anpassat – eller "skräddarsytt"[14] – sanktionsavgiftsregleringen efter växlande kontroll- och styrningsbehov inom olika samhällssektorer. Sanktionsavgifterna har därför reglerats på olika sätt på olika myndigheters verksamhetsområden. Tillsynsmyndigheter på områden såsom finans-, arbetsskydds-, jordbruks- och miljöområdet har givits olika befogenheter att påföra sanktionsavgifter med hänsyn till vad som ansetts vara ändamålsenligt på varje enskilt område. På samma sätt har sanktionsavgifter som påförs av till exempel skattemyndigheter samt polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheter reglerats på ett sätt som ansetts vara ändamålsenligt inom ramen för respektive myndighets tillsyns- och annan verksamhet.

Detta "skräddarsyende" av sanktionsavgiftsregleringar har inneburit att sanktionsavgifter påförs på olika sätt på olika förvaltningsområden. Förutom varierande namn finns det därmed anmärkningsvärda skillnader gällande förfaranderegler och processuella garantier vid påförandet av sanktionsavgifter. Förvaltningsmyndigheters befogenheter för utredning av eventuella lagöverträdelser, samt påförande av sanktionsavgifter till följd av sådana varierar stort.

På motsvarande vis har enskildas processuella rättigheter reglerats på mångskiftande sätt inom sanktionsavgiftsregleringen. De mest påtagliga skillnaderna gäller rätten till domstolsprövning. På vissa områden kan myndigheter påföra sanktionsavgift utan medverkan av en domstol. På andra förvaltningsområden krävs att en myndighet ansöker om att en domstol ska påföra sanktionsavgift i ett särskilt fall. Förfaranderegleрna och de processuella garantierna för dessa två grupper har därmed stora olikheter.[15]

Ur ett helhetsperspektiv utgör sanktionsavgiftsregleringen följaktligen en tämligen splittrad hop bestämmelser med tillhörande processuella regler för påförandet av dessa. Sanktionsavgifter ger därför intryck av att vara en oöverskådlig, brokig skara av sanktioner på olika myndighetsområden. Vissa författare har av denna anledning förhållit sig tveksamma till om sanktionsavgifterna kan samlas under en gemensam definition.[16] Vidare har en del författare ställt sig skeptiska till om sanktionsavgifter överhuvudtaget kan anses bilda "ett system".[17] Sanktionsavgifterna på olika

---

[12] Se t.ex. Warnling-Nerep 2009b s. 480–481.

[13] I föreliggande rapport benämns administrativa avgiftssanktioner sammantaget för *sanktionsavgifter* enligt svensk förebild. Rapportens svenska språkdräkt är den främsta orsaken till detta.

[14] Se Asp 1998 s. 298, Warnling-Nerep 2010 s. 49–50 och 175 samt SOU 2013:38 s. 468. Jfr Ds Ju 1981:3 s. 89–90 och Prop. 1981/82: 142 s. 22–23.

[15] Variationerna i sanktionsavgiftsregleringen i de nordiska länderna undersöks närmare i kap. 4.

[16] T.ex. *Raimo Lahti* framhåller att begreppet sanktionsavgift inte är i samma mån vedertaget i Finland som i Sverige. Lahti konstaterar att sanktionsavgifter regleras i olika lagar och utgör en oenhetlig grupp. Se Lahti 2011 s. 391–392 och Lahti 2012 s. 105.

[17] T.ex. *Petter Asp* och *Sakari Melander* har ställt denna fråga. Melander konstaterar att de administrativa avgiftspåföljderna som tillämpas i Finland är heterogena och kan inte anses bilda "ett system" som kunde betraktas utgöra ett alternativ till det straffrättsliga påföljdssystemet. Melander konstaterar att administrativa avgiftspåföljder därför endast kan granskas

förvaltningsområden har ansetts vara alltför olikartade för att gemensamma nämnare för dessa ska stå att finna. Samtidigt har begreppet sanktionsavgift ansetts alltför vagt och konturlöst för att en översyn av samtliga avgiftssanktioner skulle vara möjlig. På grund av sanktionsavgifternas heterogenitet kan det många gånger rentav te sig naturligt att tala om existensen av *flera sanktionsavgiftssystem* snarare än ett enhetligt sådant.[18]

Misstron mot möjligheten att samla samtliga sanktionsavgifter under en gemensam definition och skapa en systematisk överblick av dessa torde delvis bero på att begreppet *administrativ sanktion* länge varit ett diffust begrepp. Det har varit oklart vilka myndighetsåtgärder som ska anses vara sanktioner och vilka inte. På samma sätt har begreppet *administrativ påföljd* varit ett suddigt begrepp. I Finland har begreppet "administrativ straffprocess" (*hallinnollinen rikosprosessi*) introducerats inom rättslitteraturen men även denna begreppsliga konstruktions innehåll har varit oklar.[19] Avsaknaden av ett etablerat "administrativt påföljdssystem" har inneburit att de nya sanktionsavgifterna inte kunnat klassificeras in i ett befintligt system av administrativa påföljder eller sanktioner. Sanktionsavgifterna har så att säga inte "fallit in" i ett "färdigt", taxonomiskt ordnat administrativt påföljdssystem. Detta har i sin tur inneburit att det uppstått oklarheter om vad det faktum att en sanktionsavgift anses vara en "sanktion" egentligen innebär och huruvida specifika förfaranderegler och processuella garantier ska anses gälla samtliga sanktionsavgifter.

Systematiken för både administrativa sanktioner och sanktioner av avgiftstyp har emellertid gradvis blivit tydligare i de nordiska länderna. Både administrativa sanktioner och sanktionsavgifter har stegvis etablerats som begreppsliga konstruktioner. Etableringen av begreppen administrativ sanktion respektive sanktionsavgift har skett i takt med att den allmänna och särskilda lagstiftningen om dessa ökat. Samtidigt har också mängden rättspraxis gällande både administrativa sanktioner och sanktionsavgifter stigit, vilket bidragit till att dessa begreppsliga konstruktioner blivit allt mer vedertagna.

Vid etableringen av begreppen "administrativ sanktion" och "administrativ sanktionsavgift" i nationellrättslig kontext har Europadomstolens praxis gällande tolkningen av artikel 6 haft en särskild betydelse.[20] Även unionsrättens och Europeiska unionens domstols roll bör betonas i detta sammanhang eftersom EU-lagstiftningen bidragit till att ett stort antal administrativa påföljder av olika slag intagits i medlemsstaternas nationella lagstiftning.[21] Liksom Europadomstolen har även EU-domstolen i sin rättspraxis

---

som ett påföljdsalternativ till kriminalisering från fall till fall. Se Asp 1998 s. 297 och Melander 2008 s. 417–425. Jfr även Warnling-Nerep 2010 s. 282.

[18] T.ex. *Wiweka Warnling-Nerep* använder begreppen "avgiftssystem" eller "sanktionssystem". Warnling-Nerep konstaterar sålunda t.ex. att det för varje sanktionsavgift finns ett i en tillämplig författning stipulerat "sanktions- eller avgiftssystem". Warnling-Nerep talar emellertid också om existensen av "ett system av sanktionsavgifter" och har överlag förespråkat "behovet av systemtänkande". Se Warnling-Nerep 2010 s. 6, 10 och 282 samt 175.

[19] Om begreppet se kap. 2.5 nedan.

[20] Se kap. 3 nedan.

[21] Gällande administrativa sanktioner i unionens medlemsstater se Jansen (ed.) 2013.

behandlat frågor om administrativa sanktioner och dessa sanktioners förhållande till straffprocessuella garantier.[22]

Den gradvisa etableringen av begreppet sanktionsavgift har också förstärkts till följd av att den rättsvetenskapliga forskningen om sanktionsavgifter ökat. I Sverige,[23] liksom i även i Finland[24] och Danmark,[25] har viktig rättsvetenskaplig forskning kring temat utförts. Även offentliga utredningar och annat lagberedningsarbete har bidragit till den allmänna kännedomen om sanktionsavgifternas existens. I Finland har riksdagens grundlagsutskott haft en viktig roll gällande etableringen av begreppet sanktionsavgift (*påföljdsavgift*). Utskottets definition av begreppet är allmänt vedertagen i landet.[26] I Norge har administrativa sanktioner – och däribland sanktionsavgifter – varit föremål för ett omfattande lagstiftningsarbete som lett till en reform av förvaltningslagen och antagandet av ett särskilt kapitel om administrativa sanktioner. Sanktionsavgifter (*overtredelsesgebyr*) behandlats utförligt inom ramen för detta reformarbete vid sidan av övriga administrativa sanktioner.[27] Även i Sverige har flera betydande offentliga utredningar om sanktionsavgifter publicerats.[28]

Den gradvisa etableringen av begreppet sanktionsavgift har inneburit att begreppet fått en definition och att sanktionsavgifterna erhållit en ställning som en vedertagen administrativ sanktion bland övriga administrativa påföljder. Begreppsbildningen kan sålunda sägas ha skett sida vid sida av en allt tydligare "systembildning". Sanktionsavgifterna har därmed erhållit en ställning som – mer eller mindre – avgränsad helhet av offentligrättsliga sanktionsnormer i de nordiska länderna.

Till följd av ovanbeskrivna begrepps- och systembildning har nordiska jurister i varierande sammanhang kommit att behandla avgiftssanktioner som en distinkt grupp sanktioner bland övriga administrativa påföljder. Idag befinner vi därmed oss i ett läge där en liknande definition av sanktionsavgifter omfattats inom nordisk doktrin, lagberedningsarbeten samt rättspraxis. I föreliggande rapport har följaktligen omfattats en definition av sanktionsavgifter som torde kunna godkännas i alla de nordiska länderna Finland, Sverige, Norge och Danmark:

> *En sanktionsavgift är en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person.*

---

[22] EU-domstolen har utvecklat dessa processuella garantier ifråga om administrativa sanktioner särskilt med utgångspunkt i Europadomstolens tolkningspraxis gällande artikel 6. Domstolen har sålunda inte antagit någon autonom definition av administrativa sanktioner eller sanktionsavgifter. Se kap. 3 nedan.

[23] I Sverige har särskilt Wiweka Warnling-Nerep utfört omfattande forskning gällande sanktionsavgifter. Gällande definitionen av begreppet sanktionsavgift, se t.ex. Warnling-Nerep 2009b s. 478 och Warnling-Nerep 2010 s. 13–17.

[24] Om definitionen av begreppet sanktionsavgift inom finsk doktrin se bl.a. Kiiski 2011 s. 29–31, Mäenpää 2013 s. 193 och Kulla 2014 s. 363–364.

[25] Se antologin *Smæk for skillingen – Retsvidenskabelige studier i administrative sanktioner* (2015) (red. av Carsten Henrichsen och Peter Pagh).

[26] Se bl.a. GrUU 32/2005 rd s. 2, GrUU 55/2005 rd s. 2, GrUU 57/2010 rd s. 2–3, GrUU 9/2012 rd s. 2–3, GrUU 34/2012 rd s. 3 och GrUU 28/2014 rd s. 2–3.

[27] Se NOU 2003:15 samt Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i förvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).

[28] Se bl.a. SOU 2013:38.

Med hänsyn till den allmänna rättsliga utvecklingen i de nordiska länderna kan den ovan givna definitionen förmodligen omfattas av de flesta. Det som närmast kan debatteras är om definitionen behöver kopplas till artikel 6 i Europakonventionen. I Norge har man vid antagandet av en legaldefinition av administrativa sanktioner knutit begreppet till Europakonventionens straffbegrepp.[29] Detta innebär för Norges del att sanktionernas strafflikande karaktär diskuteras med utgångspunkt i Europadomstolens tolkningspraxis. Den straffliknande karaktären hos sanktionsavgifter diskuteras nedan i kapitel 2 i förvarande rapport.

Avslutningsvis är det emellertid skäl att påpeka att även om begreppet sanktionsavgift fått en allt starkare självständig ställning som en förvaltningsrättslig påföljd är sanktionsavgiftslagstiftningen fortfarande brokig och svåröverskådlig. Bristen på koherens i speciallagstiftningen är inte enbart ett pedagogiskt problem. Bristande helhetssyn innebär att det inte alltid står klart vilka typer av administrativa avgifter skall anses höra till gruppen sanktionsavgifter. Samtidigt innebär detta att det uppstår oklarheter om vilka regler och principer gällande myndighets- respektive domstolsförfarande som ska eller bör vara tillämpliga. Frågor om sanktionsavgiftsbegreppets definition och klassifikation måste därför med nödvändighet avklaras innan en diskussion om processuella regler och garantier kan äga rum. Huruvida särskilda, straffprocessliknande rättssäkerhetsgarantier ska anses vara tillämpliga för samtliga sanktionsavgifter beror på om dessa kan anses utgöra en avskild grupp av administrativa påföljder med särskilda rättssäkerhetskrav.

2.2.2 Delelement i definitionen

2.2.2.1 Allmänt

Enligt ovan presenterade definition är en sanktionsavgift en administrativ avgiftspåföljd av strafflikande karaktär som en förvaltningsmyndighet eller domstol påför ett privat rättssubjekt till följd av lagöverträdelse. Definitionen innefattar följande åtminstone sex delelement: i) vem påförs, ii) av vem, iii) hur, iv) för vad, v) hurudana sanktioner samt vi) vad sanktionens ”strafflikande karaktär” egentligen innebär i detta sammanhang. Delelementen i definitionen är närmare bestämt följande:

i) rättssubjektet som står föremål för sanktionsavgiften
ii) beslutsfattande organ som påför sanktionsavgiften
iii) form av förfarande och beslut
iv) överträdelsens art

[29] I 43 § i den norska förvaltningslagen definieras en administrativ sanktion som en ”negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon”. Om denna definition se Prop. 62 L s. 21–22 och 62–64. Se även kap. 4 nedan.

v) sanktionens art

vi) sanktionens straffliknande karaktär.

Dessa delkomponenter i definitionen beskrivs kort nedan i syfte att utmåla en mer nyanserad bild av vilka typer av avgiftssanktioner den ovan presenterade definitionen innefattar. Syftet är med andra ord att förtydliga hurudana avgiftssanktioner definitionen avses omfatta i denna forskningsrapport.

2.2.2.2 Rättssubjektet

Det enskilda rättssubjektet som påförs en sanktionsavgift kan vara antingen en fysisk eller en juridisk person. Sanktionsavgifter som påförs fysiska personer har av tradition varit små till sitt belopp, det vill säga, i storleksklass av några tiotals euro. Sanktionsavgifter som påförs juridiska personer kan däremot ofta uppgå till tusentals euro eller rentav miljonbelopp.

Små sanktionsavgifter handlar ofta som bagatellartade massförseelser. Felparkeringsavgifter och kontrollavgifter inom kollektivtrafik är typiska exempel på dylika sanktionsavgifter. Stora företagssanktioner handlar däremot typiskt sett om detaljreglerad näringsverksamhet som kräver verksamhetstillstånd och som behöriga tillsynsmyndigheter övervakar på flertaliga olika sätt. Som typexempel på dylika sanktionsavgifter kan nämnas sanktionsavgifter på finansområdet som påförs bland annat banker, försäkringsbolag och värdepappersföretag.

Sanktionsavgifter kan följaktligen delas in i två olika huvudgrupper på basis av den betalningsskyldiges status av rättssubjekt. Denna dualistiska uppdelning av sanktionsavgifter har emellertid enbart en relativ betydelse. De flesta sanktionsavgifter kan nämligen påföras *både* på fysiska och juridiska personer. Till exempel felparkeringsavgifter – som typiskt sätt påförs på fysiska personer – kan även påföras en juridisk person då denne registrerats som ägare till ett fordon.[30] Sanktionsavgifter som påförs för överträdelser i samband med näringsverksamhet – som typiskt sett påförs juridiska personer – kan ofta påföras även fysiska personer som idkar näring (s.k. enskilda näringsidkare).[31] I vissa fall kan sanktionsavgifter påföras förutom på fysiska och juridiska personer även på fysiska personer i juridiska personers ledning.[32]

Den ovan presenterade definitionen av sanktionsavgifter omfattar enbart sanktioner som påförs privata aktörer, det vill säga, enskilda fysiska och juridiska personer. Denna avgränsning av forskningstemat har gjorts ovan i kapitel 1. Detta innebär att avgiftssanktioner för offentligrättsliga juridiska personer faller utanför definitionen av

[30] I Finland ska felparkeringsavgift betalas av den förare som begått felparkeringen. För avgiften svarar emellertid även "den person som i registret antecknats som fordonets ägare". Se 9 § i lag om felparkeringsavgift (727/2011). Frågan om juridiska personers "subsidiära ansvar" behandlades i Finland av högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2014:104. Målet gällde en biluthyrningsfirmas befrielse från ansvar i egenskap av bilens ägare då felparkeringen begåtts av en person som hyrt bilen.

[31] T.ex. påföljdsavgiften för transportörer enligt 179 § (755/2014) i den finska utlänningslagen (301/2004) kan påföras både fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässig transport av personer eller varor.

[32] T.ex. på finansområdet kan en sanktionsavgift påföras utöver i stället för en sanktionsavgift för en juridisk person även på en person i den juridiska personens ledning. Se 40.4 § (1279/2015) i den finska lagen om Finansinspektionen (878/2008).

sanktionsavgifter som anammats i denna studie. Exempel på dylika offentliga rättssubjekt som faller utanför definitionen är stater, kommuner och självstyrda områden såsom landskapet Åland.

Även om avgiftssanktioner som påförs offentligrättsliga juridiska personer faller utanför denna forskningsrapport är det skäl att påpeka att sådana sanktioner förekommer i viss utsträckning i de nordiska ländernas lagstiftning. Dylika avgiftssanktioner påförs normalt av domstolar på ansökan av en speciell tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över andra myndigheter. I Sverige kan detta till exempel gälla myndigheter som utövar tillsyn över kommuner och övervakar att dessa utför sina författningsreglerade skyldigheter.[33] Även ifråga om offentlig upphandling och överträdelser av upphandlingslagstiftningen kan domstolar i Sverige och Finland bestämma att upphandlande myndigheter ska betala avgiftspåföljder på ansökan av en tillsynsmyndighet.[34]

Vidare ska även nämnas att vissa sanktionsavgifter kan påföras både enskilda och offentligrättsliga rättssubjekt. Till exempel sanktionsavgifter som bestäms enligt den finska lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) påföras offentligrättsliga rättssubjekt då dessa uppgör avtal om hyrd arbetskraft. Det förekommer med andra ord sanktionsavgifter som påförs offentligrättsliga rättssubjekt då dessa jämställs med näringsidkare eller privata avtalsparter.

Folkrättsliga sanktioner som påförs stater faller även utanför definitionen om sanktionsavgifter som antagits i denna forskning. Det samma gäller EU-rättsliga sanktioner mot medlemsstater. Europeiska kommissionen kan väcka talan i EU-domstolen mot en medlemsstat som underlåtit att införliva av ett direktiv.[35] Även dylika EU-rättsliga sanktioner faller utanför definitionen som anammats i rapporten, liksom konstaterats i kapitel 1.

2.2.2.3 Beslutsfattande organ

Sanktionsavgifternas administrativa karaktär innebär att de bestäms i administrativ ordning av förvaltningsmyndigheter eller i domstol. Sanktionsavgifter som påförs av domstolar bestäms oftast till följd av en ansökan av behörig tillsynsmyndighet. Myndigheter fattar beslut med utgångspunkt i allmänna handläggningsregler som är tillämpliga inom förvaltningsförfarandet medan domstolar följer processuella regler som är tillämpliga i respektive domstolsförfarande. Förfaranderegelerna och rättssäkerhetsgarantierna gällande olika sanktionsavgifter varierar följaktligen mellan dessa två olika typer av sanktionsavgifter.

---

[33] T.ex. i Sverige utövar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) dylik tillsyn över kommunerna. IVO utövar tillsyn bland annat enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade. Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av IVO av den förvaltningsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen.

[34] T.ex. i Sverige bedriver Konkurrensverket tillsyn över upphandlingsregelverket och kan ansöka om utdömande av en upphandlingsskadeavgift i allmän förvaltningsdomstol. Se lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i Sverige. I Finland kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om bestämmandet av en påföljdsavgift. Se lagen om offentlig upphandling och koncession (2016/1397) 141 §.

[35] Även en annan medlemsstat kan då väcka talan mot medlemsstaten. Domstolen kan bestämma att medlemsstaten måste betala en sanktionsavgift (ett s.k. standardbelopp) eller vite. Se FEUF artiklarna 258–260. Se även de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 290–293.

Karaktäristiskt för sanktionsavgifter som påförs av myndigheter är att de påförs inom ramen för tillsynsverksamhet. Många sanktionsavgifter har en anknytning till en specifik form av näringsverksamhet och bestäms av myndigheter som handhar tillsynen över denna. Felparkeringsavgifter påförs av parkeringsövervakare, skattetillägg av skattemyndigheter, miljösanktionsavgifter av miljömyndigheter och arbetsskyddssanktionsavgifter av arbetsskyddsmyndigheter och så vidare.

För vissa sanktionsavgifter är polis-, tull- eller gränsbevakningsmyndigheten beslutsfattande myndighet. Denna konstellation är intressant då den ger myndigheter ett slags "dubbelroll" i två olika sanktionssystem: det straffrättsliga påföljdssystemet respektive det administrativa påföljdssystemet. Förundersökningsmyndigheter har med andra ord givits en möjligheter att påföra två olika påföljdstyper för vilka olika rättssäkerhetsgarantier gäller. I Finland kan till exempel polisen, vid sidan av straffrättsliga bötesstraff, påföra felparkeringsavgifter, överlastavgifter och påföljdsavgifter för transportörer.[36] Nämnas kan också att i Sverige har även allmän åklagare i vissa fall givits befogenhet att ansöka om att en sanktionsavgift ska tas ut efter prövning av allmän domstol.[37]

Förutom sanktionsavgifter som bestäms av en domstol till följd av en myndighets ansökan kan det nämnas att det i Sverige också finns sanktionsavgiftsförfaranden som bygger på förelägganden. Då en tillsynsmyndighet konstaterar att ett rättssubjekt gjort sig skyldig till en överträdelse förelägger myndigheten rättssubjektet att betala en sanktionsavgift. I fall rättssubjektet ifråga inte godtar sanktionsföreläggandet prövas saken i domstol. Om avgiftssubjektets däremot godkänner föreläggandet blir det bindande. Till exempel i Sverige existerar sanktionsförelägganden inom konkurrens- och arbetsmiljölagstiftningen.[38]

Liksom ovan nämnts kan även domstolar påföra flera typer av sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter som påförs av domstolar är i regel företagssanktioner som uppgår till betydande penningbelopp. I Finland och Sverige innebär detta ofta att en tillsynsmyndighet för talan i en förvaltningsdomstol och yrkar på att domstolen påför en sanktionsavgift.[39] Även allmänna domstolar kan i dessa länder påföra vissa sanktionsavgifter.[40]

Den ovan angivna definitionen av sanktionsavgifter innebär att enbart sanktionsavgifter som påförs av offentliga aktörer granskas i denna rapport. Till exempel disciplinära avgiftspåföljder för advokater och rättegångsbiträden som påförs av oberoende tillsynsorgan ingår inte i den antagna definitionen och faller därmed utanför granskningen.[41]

---

[36] Se bilaga 1 gällande sanktionsavgifter som kan påföras av polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheter i Finland.

[37] Se t.ex. den särskilda avgiften i den svenska utlänningslagen (2005:716), 20 kap. 12–13 §§ samt övertidsavgift enligt lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 28–29 §§.

[38] Se sanktionsföreläggandet i 3 kap. 16 § i konkurrenslagen (2008:579) och 8 kap. 6 a § (2013:610) arbetsmiljölagen (1977:1160). Se även Warnling-Nerep 2010 s. 185.

[39] I Finland har av dessa förfaranden samlats i marknadsdomstolen som är en speciell förvaltningsdomstol. Se bilaga 1.

[40] I Sverige gäller detta t.ex. varselavgift som påförs av tingsrätt på talan av Arbetsförmedlingen (lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, 18 §) och varselavgift som påförs på talan av Medlingsinstitutet (lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,62 a §). Se även Warnling-Nerep 2010 s. 182–190. Gällande Finland se oljeutsläppsavgiften i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009).

[41] För dylika påföljdsavgifter i Finland, se lagen om advokater (496/1958) 7 § (716/2011) och lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011) 13 §.

2.2.2.4 Form av förfarande och beslut

I Finland och Sverige påförs sanktionsavgifter antingen i form av ett förvaltningsbeslut eller i form av ett domstolsavgörande beroende på om det är en förvaltningsmyndighet eller en domstol som påför avgiftssanktionen. Överklagandet av sanktionsbeslut sker i förvaltningsprocessuell ordning. Allmänna regler och principer om god förvaltning är tillämpliga i förvaltningsförfarandet respektive rätten till rättvis rättegång i domstolsprocess. I Norge och Danmark sker beslutsfattandet om sanktionsavgifter enligt förvaltningsrättsliga handläggningsregler och domstolsprövningen av sanktionsavgiftsbeslut enligt civilprocessuella regler.

Den påförda sanktionsavgiften tillfaller normalt statskassan. Sanktionsavgifter anses inte vara kompensationer för myndighetsprestationer och avgifterna tillfaller följaktligen i regel inte respektive tillsynsmyndighet. Att sanktionsavgiften tillfaller statskassan stärker avgiftens sanktionskaraktär.

2.2.2.5 Överträdelsens art

Sanktionsavgifter är påföljder som påförs till följd av att en *lagöverträdelse* inträffat. Lagöverträdelsen innebär att en person gjort sig skyldig till en lagstridig handling. Handlingen – eller *gärningen* enligt straffrättslig terminologi – har inträffat i det förflutna. Överträdelsen innebär att avgiftssubjektet brutit mot en lagstadgad förpliktelse eller försummat att iaktta en sådan och att denne därmed gjort sig skyldig till en lagstridig gärning som utlöser en sanktionsavgift.

Begreppet ”lagöverträdelse” syftar till en överträdelse av en giltig, lagstadgad norm. Normen ingår i en författning som har ett allmänt tillämpningsområde. Denna handlingsnorm kan vara antingen ett förbud eller ett påbud. Handlingsnormen har knutits till en *rättsföljd*, vilket innebär att brottet mot normen åtföljs av en sanktion. Sanktionsavgiften är med andra ord en rättsföljd som följer av en lagöverträdelse. På samma sätt som man inom straffrätten skiljer mellan brott och straff är det skäl att ifråga om sanktionsavgifter göra en tydlig begreppslig åtskillnad mellan *lagöverträdelse* och *sanktionsavgift*.

Ett grundläggande rättsstatligt rättssäkerhetskrav ifråga om sanktionsavgifter är att både handlingsnormen och rättsföljden ska beskrivas i lag. I mer konkreta ordalag innebär detta att en myndighet eller domstol ges en lagstadgad behörighet att besluta att en fysisk eller juridisk person som brutit mot ett visst påbud eller förbud och att avgiftssubjektet ifråga ska erlägga en sanktionsavgift.

Handlingsnormen och sanktionsnormen behöver emellertid inte beskrivas i samma lagbestämmelse. Ifråga om sanktionsavgifter är förhållningsregler och sanktionsregler tvärtom normalt åtskilda från varandra på så vis att sanktionsavgiftsbestämmelsen innefattar en hänvisning till andra stadganden där påbjudna eller förbjudna handlingssätt

beskrivs. Sanktionsavgiftsbestämmelser innefattar med andra ord ofta ett "blankettsanktionsbud" som anger att det som sanktionsbeläggs är en överträdelse av en förhållningsregel som ges i en annan bestämmelse.[42]

En särskild frågeställning i fråga om sanktionsavgifter är om förvaltningsmyndigheter ska anses vara förpliktigade att påföra en sanktionsavgift då en lagöverträdelse inträffat. I speciallagstiftning om sanktionsavgifter stipuleras i vissa fall att den beslutsfattande myndigheten "kan" (i stället för "ska") påföra en sanktionsavgift då en överträdelse skett. Sanktionsavgiftslagstiftningen är på flera områden flexibel och ger förvaltningsmyndigheter ett utrymme för prövning i enskilda fall. Hur flexibel sanktionsavgiftslagstiftningen egentligen kan vara i detta hänseende är värd en noggrann granskning med hänsyn till allmänna rättsstatliga rättssäkerhetskrav.[43]

En annan särskild frågeställning gäller det individuella skuldkravet. Vissa sanktionsavgiftsbestämmelser innefattar krav om att lagöverträdelsen skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Andra sanktionsavgiftsbestämmelser innefattar inte något dylikt krav om personligt ansvar. Ansvaret bygger med andra ord på strikt ansvar, det vill säga på s.k. objektivt ansvar utan subjektiva rekvisit. Villkoren för objektivt ansvar diskuteras nedan i kap. 3 och 4.

2.2.2.6 Sanktionens art

Sanktionsavgifter är, liksom namnet anger, sanktioner. Det juridiska begreppet sanktion har ett vagt innehåll. Allmänt kan i vart fall konstaterats att det handlar om en någon form av negativ reaktion gentemot en persons handlingssätt – en lagstridig gärning – som skett i det förflutna. Det handlar, liksom ovan konstaterats, om en rättsföljd som utgör en konsekvens av en lagöverträdelse. Sanktioner har med andra ord en tidsmässig relation som innebär att det handlar om en påföljd för en handling eller verksamhet som skett i förgången tid. Vidare föreligger det en någon form av kausal relation mellan överträdelsen och sanktionen i den meningen att påförandet av sanktionen kan motiveras med en persons handlingssätt som redan inträffat.[44]

Sanktionsavgifter bestäms – liksom namnet "avgift" anger – i pengar. Sanktionsavgifter är med andra ord *ekonomiska sanktioner*. Ett av de mest uppseendeväckande dragen hos sanktionsavgifter är att de har markanta beloppsmässiga skillnaderna mellan olika "sanktionsavgiftsarter". Storleken på en sanktionsavgift kan variera mellan några tiotals euro till miljonbelopp. Ofta är sanktionsavgifter som påförs fysiska personer små, fasta belopp medan sanktionsavgifter som påförs juridiska personer uppgår till mångdubbelt större summor som de bestäms utgående från en utvärdering av överträdelsens art i det enskilda fallet.

Det förekommer med andra ord sanktionsavgifter vars storlek bestäms på basis av en värdering av lagöverträdelsens grad samt sanktionsavgifter som bestäms enligt

---

[42] På straffrättsligt håll kallas dylika straffbestämmelser för blankettstraffbud. Se t.ex. Asp m.fl. 2013 s. 360–361. Den straffrättsliga legalitetsprincipens har betydelse för både straffbud och sanktionsavgifter. Principen innefattar krav om tydlighet osv. som ska beaktas vid utformningen av sanktionsavgiftslagstiftning. Dylika principiella krav diskuteras i kap. 3 nedan.

[43] Frågan har diskuterats bl.a. i den norska Prop. 62 L (2015–2016) s. 125–126.

[44] Se Asp 2014b s. 111–112.

fasta, standardiserade belopp. Man kan följaktligen tala om existensen av dels *värderelaterade* och dels *beloppsbestämda* avgifter. Eftersom den förstnämnda ofta används för överträdelser i samband med näringsverksamhet har dessa sanktionsavgifter ofta *ett vinsteliminerande syfte*.[45] Sanktionsavgifter som bestäms för juridiska personer innefattar ofta en värdering av näringsverksamhetens räckvidd och storlek. För den standardiserade sanktionsavgifter sker däremot ingen individuell "mätning" av sanktionsavgiftens storlek eller utvärdering av avgiftssubjektets betalningsförmåga.

Gällande värderelaterade sanktionsavgifter regleras det ofta både om "skärpningsgrunder" och "lindringsgrunder". I vissa fall kan uppsåt och oaktsamhet (dvs. personlig skuld) beaktas både som en skärpande och som en lindrande grund. Bestämmelserna om "beräkningsgrunderna" vid bestämmandet av sanktionsavgifternas storlek är ytterst heterogena. Gällande många sanktionsavgifter regleras också om jämkning (nedsättande av avgift eller påföljdseftergift) eller befrielse från ansvar (ansvarsfrihetsgrund) men även i denna fråga är har sanktionsavgiftslagstiftningen ett mycket varierande innehåll.[46]

Sanktionsavgifter är med andra ord avgiftssanktioner som leder till betalningsansvar. I detta sammanhang är det viktigt att understryka betydelsen av att sanktionsavgifterna är sanktioner och inte administrativa avgifter som utgör kompensationer för myndighetsprestationer.[47] Administrativa avgifter uppbärs som ersättning för en åtgärd som har utförts av en förvaltningsmyndighet och saknar av denna anledning straffliknande sanktionskaraktär. Sanktionsavgifter utgör däremot inte ersättningar för någon prestation.[48] Det anses klart att sanktionsavgifter bör skiljas från till exempel serviceavgifter av olika slag.

Det finns emellertid en gråzon av olika typer av förvaltningsrättsliga avgifter som eventuellt kan tillskrivas en viss bestraffande sanktionskaraktär. Dessa avgifters sanktionskaraktär är osäker eftersom deras karaktär av sanktion inte har analyserats grundligt i samband med lagberedningen. Till exempel olika typer av försummelse- eller dröjsmålsavgifter som påförs till följd av en försenad prestation kan i vissa fall påminna

---

[45] Se Ds Ju 1981:3 s. 91–92 och 96. I utredningen uppställs principer för framtida lagstiftningsarbete i fråga om "vinstbegränsade sanktionsavgifter". I utredningen rekommenderas bl.a. att bestämmelser om beräkning av avgiftsbelopp bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment – en parameter – på basis av vilken avgiften bestäms i det särskilda fallet. Avgiftsbeloppet skulle därmed fastställas *schablonmässigt* på så sätt att avgiften kunde beräknas "genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse". Som exempel ges bland annat överlastavgiften som bestäms utgående från en stigande skala för varje hundratal kilo överlast.

[46] Terminologin är skiftande och det är därmed inte alltid klart vad som avses med t.ex. jämkning. För Sveriges del, se Warnling-Nerep 2010 s. 242–247 och 287–288.

[47] Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis i Finland är en avgift som påförs till följd av en lagstridig gärning inte en avgift i grundlagens 81 § mening utan en ekonomisk påföljd av straffkaraktär. Se t.ex. GrUU 55/2005 rd s. 2, GrUU 57/2010 rd s. 2 och GrUU 9/2012 rd s. 2.

[48] Se t.ex. Kulla 2014 s. 363–364 som konstaterar att påföljder ska skiljas från vanliga administrativa avgifter som enbart utgör en ersättning för en myndighetsprestation.

om sanktionsavgifter.[49] Även höga dröjsmålsräntor eller andra tilläggsavgifter vid återbetalning av socialbidrag kan anses innefatta en viss sanktionskaraktär.[50]

Sanktionsavgifter ska även skiljas från skatter.[51] I alla de nordiska länderna existerar det emellertid avgiftspåföljder på skatteområdet som bestäms till följd av utebliven eller bristfällig deklaration av inkomst och egendom. Till de viktigaste påföljderna av sanktionskaraktär som bestäms av skattemyndigheterna hör s.k. skatteförhöjning eller skattetillägg.[52] Skatteförhöjningar anses oftast höra till sanktionsavgifterna även om de kan karaktäriseras som ett specialfall bland övriga sanktionsavgifter. Skatteförhöjningar bildar en avskild helhet tillsammans med övriga påföljder skatteområdet som kan tillskrivas en viss sanktionskaraktär.[53]

Samtidigt som skatteförhöjningar utgör ett specialfall är det viktigt att betona att deras sanktionskaraktär anses vara given. Det är därmed naturligt att granska skatteförhöjningar i sammanhanget av övriga sanktionsavgifter, även om dessa avgiftspåföljder inte granskas särskilt i föreliggande rapport.[54] Dessutom har Europadomstolens rättspraxis gällande skattetilläggens sanktionskaraktär fått stor betydelse för sanktionsavgifter i allmänhet.[55] Sanktionsavgifter på skatteområdet har därmed i många avseenden varit föregångare i den allmänna juridiska debatten kring sanktionsavgifter.

Sanktionsavgifter utgör administrativa sanktioner som i sin tur hör till en bredare grupp av administrativa påföljder. Vid diskussion om definitionen av sanktionsavgifter kan man konstatera att dessa avgiftspåföljder har vissa likheter med vite. Till skillnad från sanktionsavgifter anses vitespåföljder emellertid sakna straffliknande sanktionskaraktär. Vite och andra administrativa påföljder diskuteras nedan i kapitel 2.4.3.

2.2.2.7 Straffliknande karaktär

I egenskap av bestraffande penningpålagor påminner sanktionsavgifterna hög grad om straffrättsliga förmögenhetsstraff. Både sanktionsavgifter och förmögenhetsstraff är ekonomiska sanktioner som utgör ingrepp i den betalningsskyldiges egendom. Sanktionsavgifter liknar förutom bötesstraff som påförs fysiska personer även straffrättsliga

---

[49] Enligt 163 § i den finska lagen om pension för arbetstagare (395/2006) kan Pensionsanstalten påföra en arbetsgivare en förhöjd arbetspensionsförsäkringsavgift bland annat om arbetsgivaren försummar att ordna pensionsskydd för en arbetstagare inom lagbestämd tid. Vid bestämmandet av den förhöjda försäkringsavgiften bedömer Pensionsanstalten försummelsens klandervärdhet vilket kan anses ge försummelseavgiften en viss sanktionskaraktär.

[50] Till exempel vid återkrav av studiepenning i Finland kan det belopp som återkrävs höjas med 15 %. Se 28 § i lagen om studiestöd (65/1994).

[51] Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är en avgift som påförs för en lagöverträdelse inte en avgift eller en skatt i den mening som avses i 81 § i Finlands grundlag utan en ekonomisk påföljd av straffnatur. Se den samma praxis som hänvisats till ovan, dvs. t.ex. GrUU 55/2005 rd s. 2, GrUU 57/2010 rd s. 2 och GrUU 9/2012 rd s. 2.

[52] Påföljden benämns skatteförhöjning (*veronkorotus*) i Finland. Se lag om beskattningsförfarande (1558/1995) 32 §. Skatteförhöjning tillämpas gällande flera olika skatteslag. Gällande dessa påföljder se Myrsky – Räbina 2015 s. 371–391.

[53] I vissa skattelagar används vid sidan om skatteförhöjning även begreppet felavgift (*virhemaksu*). Se 44 § i punktskattelagen och 96 § i tullagen. Begreppet försummelseavgift (*laiminlyöntimaksu*) förekommer i lag om hundskatt (590/1979) 9 § (913/2001). Gällande administrativa påföljder på skatteområdet kan det vara befogat att göra en distinktion mellan dels påföljder av sanktionskaraktär och dels övriga påföljder. För ett dylikt resonemang, jfr RP 72/2002 rd s. 127, där felavgifter till följd av försummande av deklarationsskyldighet enligt accislagstiftningen ansetts utgöra en administrativ påföljd som ska särskiljas från accisförhöjning av straffkaraktär.

[54] T.ex. Mäenpää 2013 s. 193 och Kulla 2014 s. 364 nämner skatteförhöjningar vid sidan av andra påföljdavgifter.

[55] Nämnas kan t.ex. Jussila mot Finland (2006). Europadomstolens rättspraxis beskrivs närmare i kap. 3.

påföljder för juridiska personer.[56] Den straffliknande karaktären hos sanktionsavgifter är viktig att betona även eftersom sanktionsavgifter ofta införts i lagstiftningen som ett alternativ till straff.

Sanktionsavgifter hör emellertid entydigt inte till det straffrättsliga påföljdssystemet. Den formella skiljelinjen mellan straffrättsliga straff och sanktionsavgifter är tvärtom skarp. Denna skarpa, formella skiljelinje mellan sanktionsavgifter och straff beror särskilt på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt denna fundamentala rättsprincip får ingen straffas för en handling som inte var straffbar enligt lag när handlingen utfördes (*nulla poena sine lege*). En gärning är med andra ord straffbar eller också är den det inte. I sista hand är det en domstol som bestämmer hur en gärning ska bedömas i detta hänseende.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kan sägas göra det straffrättsliga påföljdssystemet till ett "slutet system". Både brott och straff har en formell definition som är knuten till existerande lagstiftning. Ett brott definieras vara en gärning som är beskriven i en författning och för vilket straff är förskrivet.[57] På samma sätt definieras "straff" vara en påföljd som beskrivs i strafflagstiftningen.[58] Varken straffrättens (materiella) allmänna läror eller straffprocessuella (formella) regler är enligt utgångspunkt tillämpliga utanför detta system.

Den straffrättsliga legalitetsprincipens nödvändiga konsekvens är att det inte kan finnas ett skuggområde till det straffrättsliga påföljdssystemet. Det står fullständigt klart att sanktionsavgifter inte formellt klassificeras som straff. Att påstå att sanktionsavgifter utgör ett slags "kvasi-straffrätt" är därför på många sätt vilseledande.

En given utgångspunkt för all analys av sanktionsavgifter är emellertid att sanktionsavgifter *i viss utsträckning liknar straff*. Utgångspunkten för även denna forskning är att sanktionsavgifter har en viss bestraffande karaktär och att de sålunda av flera anledningar påminner om straff (se kap. 1.2. ovan). Den bestraffande karaktären hos sanktionsavgifter kan analyseras dels ur ett materiellt och dels ur ett formellt, processuellt perspektiv. Dessa diskuteras närmare nedan i kap. 2.2.2.8 och 2.4.2.

Europadomstolen har särskilt tagit fasta på de materiella likheterna mellan straff och straffliknande administrativa sanktioner. Domstolen har i sin tolkningspraxis därmed framhållit att straffrättsliga och straffprocessuella krav ska tillämpas gällande administrativa sanktioner då dessa kan jämställas med straff i innehållsmässigt hänseende. I vilken utsträckning dessa straff- och straffprocessuella krav ska beaktas gällande sanktionsavgifter diskuteras närmare nedan i kapitel 3. I samma kapitel diskuteras även den straffrättsliga legalitetsprincipens betydelse ifråga om sanktionsavgifter då processuella garantier införs i lagstiftningen.

---

[56] I Sverige definieras företagsbot som vara "särskild rättsverkan för brott", inte som påföljd för brott. Se brottsbalken (1962:700) 36 kap. 7–10a §§. I Finland existerar däremot straffansvar för juridiska personer. Samfundsbot döms ut för brott som begåtts inom juridiska personers verksamhet då en sådan påföljd föreskrivs för brottet i strafflagen. Se SL (39/1889) 9 kap. (743/1995).

[57] Asp m.fl. 2013 s. 15. Se den svenska brottsbalken 1:1 definieras begreppet brott: "Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet."

[58] Olika former av straff, dvs. straffarter, uppräknas i strafflagstiftningen. Allmänna straffarter är till exempel enligt den finska strafflagen 6:1.1 (329/2011) ordningsbot, böter, villkorligt fängelse, samhällstjänst, övervakningsstraff och villkorligt fängelse.

2.2.2.8 Kommentar gällande definitionsdiskussionens komplexitet

Inom tidigare rättsvetenskaplig forskning har de flesta författare avhållit sig från en långtgående analys av sanktionsavgifternas definition.[59] Detta torde bero på att diskussionen om sanktionsavgifternas definition och särskilt deras straffliknande karaktär ofta tenderar att bli oerhört komplex. Samtidigt som utgångspunkten för all rättslig analys av sanktionsavgifter är att de i viss utsträckning liknar straff brukar det likafullt anses givet att sanktionsavgifter i viss utsträckning skiljer sig från straff. Utgångspunkten i definitionsdiskussionen brukar följaktligen vara att det finns förutom en formell skillnad mellan straff och sanktionsavgifter även en materiell skillnad mellan dessa. Tankegången är därmed att den materiella skillnaden mellan straff och sanktionsavgifter borde kunna uttryckas i form av en materiell definition av begreppet sanktionsavgift. Den materiella skillnaden mellan straff och sanktionsavgifter är emellertid svår att artikulera vilket ofta verkar leda till att diskussionen om sanktionsavgifternas definition blir ytterst invecklad.

Vid diskussionen om materiella skillnader mellan straff och sanktionsavgifter brukar man vanligtvis ta upp att sanktionsavgifter innefattar i likhet med straff både beteendestyrande och bestraffande element – det vill säga både preventiva och repressiva inslag – men att sanktionsavgifter det oaktat inte är riktigt samma sak som straff. Vidare brukar man ofta anföra att sanktionsavgifter i viss utsträckning är moralbildande eftersom de innefattar ett visst moraliserande klander men detta klander inte är lika starkt som ifråga om straff. Straff brukar med andra ord anses innefatta en starkare moralbildande effekt.

Några ingående, generella ställningstaganden gällande den materiella karaktären hos sanktionsavgifter eller straff är emellertid svåra att formulera. Att beskriva varför sanktionsavgifter är mindre repressiva än straff eller varför deras preventiva effekt skiljer sig från straff är svårt eller rentav en omöjlig uppgift. Sanktionsavgifterna är olikartade och de används i flertaliga olika sammanhang. Det samma gäller straffrättsliga straff. Stränga fängelsestraff är mer repressiva och innefattar ett starkare klander än små bötesstraff. På samma sätt är variationen mellan olika sanktionsavgifter stor. Det finns avgiftssanktioner av bagatellkaraktär medan andra sanktionsavgifter kan innebära förhållandevis grova ingripande på i enskilda näringsidkares egendom och förutsättningar att idka sin yrkesverksamhet. Likaså kan sanktionsavgifter som bestäms för juridiska personer uppgå till drakoniska belopp och ha betydande ekonomiska konsekvenser för ett stort antal enskilda individer som medverkar inom ramen för den juridiska personens verksamhet. Fängelsestraff på livstid kan likväl anses vara mer grova ingripanden än sanktionsavgifter av något som helst slag.[60]

Eftersom materiella ”kärnegenskaper” hos sanktionsavgifter respektive straff svårligen låter sig definieras är det viktigt att i första hand fästa uppmärksamheten vid processuella skillnader mellan de förfaranden där respektive påföljder påförs.

---

[59] Wiweka Warnling-Nerep är emellertid ett undantag i detta hänseende. Warnling-Nerep är den författare som i nordisk kontext som fördjupat sig mest i denna fråga. Se bl.a. Warnling-Nerep 2010 s. 13–19.

[60] Se Asp 2014b s. 121 för en tabell som åskådliggör skillnaderna i nivån av ingripande.

Straff bestäms enligt reglerna för brottmålsprocess och administrativa sanktionsavgifter enligt reglerna för förvaltningsförfarande och -process. De allra tydligaste skillnaderna mellan preventiva och repressiva effekter för sanktionsavgifter och straff kan troligtvis urskiljas bäst genom att jämföra den processuella kontext i vilken respektive sanktion påförs: straff yrkas i regel av allmän åklagare och bestäms i en offentlig process i allmän domstol medan sanktionsavgifter i regel påförs på initiativ av en förvaltningsmyndighet med ett specifikt behörighetsområde.[61]

I annan viktig kontextuell skillnad – som också inverkar på den processuella konstellationen – mellan straff och sanktionsavgifter är att brottmål kan involvera målsäganden medan sanktionsavgifter bestäms för lagöverträdelser som oftast inte innefattar personer som kan liknas vid brottsoffer. Detta beror på att sanktionsavgifter hör ofta samman olika former av administrativ tillsynsverksamhet och de utgör ett stöd för förvaltningsmyndigheterna då de ser till att lagen efterföljs.[62] Sanktionsavgifter är med andra ord kopplade till ändamålsenlig och effektiv tillsyn över respektive förvaltningsområde. Påförandet av sanktionsavgifter anknyter därmed ofta till målsättningar som uppställts för myndigheternas verksamhet. Sanktionsavgifter är därmed *ur myndighetsperspektiv* framtidsorienterade och resultatinriktade på ett annat sätt än straffrättsliga straff.

Särskilt Europadomstolens tolkningspraxis gällande artikel 6 har lett till att materiella likheter och olikheter ställts i blickfånget vid diskussionen om sanktionsavgifternas definition. Det är emellertid viktigt att de materiella frågeställningarna diskuteras i relevant processuell kontext. Detta innebär att den egenhet att sanktionsavgifter utreds och påförs enligt regler om förvaltningsförfarande och -process tas som utgångspunkt – tillsammans med frågor om sanktionsavgifternas straffliknande karaktär.

2.2.3 Sammanfattande analys

Ovan har presenterats en inledande karaktärisering av begreppet sanktionsavgift samt den definition av begreppet som anammats i denna forskning. För att närmare åskådliggöra hurdana avgiftssanktioner definitionen avses omfatta har definitionen uppspjälkats i sex delelement. Dessa delelement har utvecklats ovan under respektive underrubrik.

Sanktionsavgifter kan indelas i grupper eller klasser genom att välja något av element i definitionen som en åtskiljande faktor. Beroende på forskningsintresse eller pedagogiskt syfte är det möjligt att skapa olika klassificeringar på grundval av olika valbara faktorer. Olika taxonomier av sanktionsavgifter kan åstadkommas på basis av till exempel avgiftssubjektets status av rättssubjekt, beslutsfattande instans eller överträdelsens eller påföljdens art.

---

[61] Av brott följer även andra påföljder som kan upplevas som ingripande. Detta gäller inte minst registeranteckningar.

[62] Bland annat Europadomstolen har diskuterat frågan om allmän tillämplighet. Se domstolens resonemang i målet *Öztürk mot Tyskland* (1984) där domstolen poängterade att sanktionsavgifterna för trafikföreseelser inte – i likhet med disciplinstraff – riktade sig till personer av viss status utan till medborgare i allmänhet i deras egenskap av trafikanter. Se särskilt punkt 53 i domen.

Liksom ovan påpekats kan sanktionsavgifter påföras dels på fysiska personer och dels på juridiska personer. Sanktionsavgifter kan följaktligen grovt taget delas in i två huvudgrupper på basis av avgiftssubjektets status av rättssubjekt. Samtidigt finns skäl att anmärka att flera sanktionsavgifter kan påföras *både* på fysiska och juridiska personer.

På samma sätt är det möjligt att gruppera sanktionsavgifter enligt beslutsfattande instans. Sanktionsavgifter kan uppdelas i sådana som påförs av förvaltningsmyndigheter samt sådana som påförs av domstolar. Förvaltningsmyndigheter kan vara dels sektorspecifika myndigheter och dels förundersökningsmyndigheter som även handhar brottsutredningar vid sidan om bestämmandet av sanktionsavgifter. Polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheter är sådana myndigheter.

Sanktionsavgifter kan på basis av överträdelsens art delas in i dels avgifter som bestäms utgående från utvärdering av subjektets skuld (uppsåt eller oaktsamhet) samt sådana som baserar sig på ett objektivt, strikt ansvar där personlig skuld inte utvärderas. Vidare kan sanktionsavgifter också indelas i två grupper på basis av hur påföljdens bestäms. Vissa sanktionsavgifter som bestäms enligt fasta, standardiserade belopp medan andra bestäms enligt en värdering av lagöverträdelsens grad och omfattning. Man kan således tala om dels värderelaterade och dels beloppsbestämda sanktionsavgifter.

Sammanfattningsvis kan konstaterats att sanktionsavgifter är ett mångfacetterat juridiskt fenomen som kan analyseras ur flertaliga olika perspektiv. Trots sina mångskiftande skepnader kan sanktionsavgifter dock samlas under en gemensam definition. Definitionen skiljer sanktionsavgifterna från andra administrativa påföljder, straffrättsliga påföljder och privaträttsliga påföljder. Det finns emellertid flertaliga förvaltningsrättsliga avgifter på olika områden vars sanktionskaraktär är osäker. Många oklara gränsfall som faller med andra ord in i ett slags gråzon till definitionen. Sanktionsavgifter sägs ofta befinna sig i ett gränsland mellan straffrätt och förvaltningsrätt, men ur ett bredare offentligrättsligt perspektiv kan man likväl säga att sanktionsavgifter utgör en egen sanktionskategori med ett eget gränsland.

2.3 Sanktionsavgifternas växande betydelse i de nordiska länderna

2.3.1 Allmänt

Sanktionsavgifternas antal har alltsedan 1970-talet stigit exponentiellt i de nordiska ländernas lagstiftning. Orsakerna till detta är många. Sanktionsavgiftsbestämmelser har införts gradvis på olika förvaltningsområden och motiven till införandet har därmed varierat.

En av de mest uppenbara orsakerna till sanktionsavgifternas raska spridning över olika förvaltningsområden är att de uppfattats vara ett fördelaktigt alternativ till straff. Sanktionsavgifternas politiska attraktivitet har i stor utsträckning berott på (straff)processuella aspekter. Eftersom sanktionsavgifterna påförs i förvaltningsförfarande och -process istället för brottmålsförfarande har de ansetts vara ett snabbare, mindre resurskrävande och mer flexibelt alternativ till straffrättsliga påföljder. Processuella kostnadsfrågor har med andra ord dominerat motiven.

Kort sagt har införandet av sanktionsavgifter i lagstiftningen ofta motiverats med att förfaranden där dessa sanktioner påförs är mer effektiva än brottmålsförfaranden som inbegriper förundersökning, åtalsprövning och brottmålsrättegång. Sedan 1970-talet har antagandet av sanktionsavgifter inte sällan motiverats med att det föreligger ett behov att avlasta polis- och åklagarmyndigheter respektive domstolsväsendet från bagatellartade massförseelser. Detta har inneburit att mindre straff i stigande utsträckning ersatts med sanktionsavgifter. Utvecklingstrenden ifråga behandlas nedan under rubriken *sanktionsväxling*.

Sanktionsavgifternas växande popularitet bland de nordiska lagstiftarna har emellertid inte enbart sitt ursprung i ett processuellt betraktelsesätt. Uppfattningen om att sanktionsavgifter är effektivare än straff har även motiverats med innehållsmässiga, materiella synpunkter. Detta har särskilt gällt sanktionsavgifter för överträdelser som sker inom näringsverksamhet. Den tilltagande myndighetstillsynen över näringsidkare på olika områden – inte minst den s.k. kampen mot grå ekonomi – har framkallat ett behov att anta påföljder som lämpligen kan påföras inom myndigheternas tillsynsverksamhet. Ur ett dylikt tillsynsperspektiv har sanktionsavgifter ansetts vara ett ändamålsenligt påföljdsalternativ till straff.

Förutom behovet av effektiv tillsyn på olika näringsområden har även den europeiska integrationen bidragit till behovet att anta administrativa sanktioner för lagöverträdelser som sker inom näringsverksamhet. Unionsrättsliga instrument innefattar ofta krav om att medlemsstaterna ska anta sanktioner för överträdelser av unionsrätten. Eftersom EU-rätten i stor utsträckning gäller näringsverksamhet på den inre marknaden mellan medlemsstaterna har EU-rättsliga sanktionskrav ofta gällt överträdelser av unionsrätten som sker inom ramen för juridiska personers verksamhet. Unionsrättsliga krav har av denna anledning lett till att medlemsstaterna infört sanktionsavgifter särskilt för juridiska personer i sin nationella lagstiftning.

Sanktionsavgifter har antagits som ett alternativ till straff särskilt ifråga om massförseelser. Sanktionsavgifter har emellertid även inte enbart betraktats vara ett alternativ till straff utan även som ett *komplement* till straffrättsliga påföljder. Sanktionsavgifter har inte antagits utgående från en tankegång att de fullkomligt ska ersätta straff. Snarare har man uppfattat dem som ett kompletterande alternativ till det straffrättsliga påföljdssystemet som det är ändamålsenligt att använda sig av särskilt inom myndighetstillsynen av näringsverksamhet.

Idag kan man därför med säkerhet säga att sanktionsavgifter bildar ett kompletterande, parallellt sanktionssystem till det straffrättsliga påföljdssystemet. Eftersom sanktionsavgifter och straff delvis överlappar varandra tenderar tillämpningen av sanktionsavgifter förhållandevis ofta att leda till en komplex juridisk problematik kring förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*). Under de senaste årens lopp har de högsta domstolsinstanserna i de nordiska länderna, Europadomstolen och EU-domstolen alla tagit del i debatten kring *ne bis in idem* -förbudet. Den djupgående diskussionen kring *ne bis in idem* -förbudet har bidragit till en ökad kännedom om sanktionsavgifternas existens.

Nedan görs en introducerande analys av de bakomliggande orsakerna till sanktionsavgifternas växande betydelse som ett alternativ och ett komplement till straff. I detta sammanhang beskrivs sanktionsväxlingsutvecklingen samt hur unionsrätten medfört att sanktionsavgifternas roll i de nordiska nationella rättsordningarna amplifierats. Syftet är att utmåla en generell bild av sanktionsavgifternas successiva tillväxt samt utpeka faktorer som medverkat till deras framgång.

2.3.2 Sanktionsavgifter och sanktionsväxling

Flera sanktionsavgifter har införts i lagstiftningen i strävan att minska användningen av straff. Felparkeringsavgifter och kontrollavgifter i kollektivtrafik typexempel på sanktionsavgifter som tidigare utgjort straffrättsliga straff. Sanktionsavgifter med en historisk bakgrund i en kriminalisering förkommer typiskt sett också på vägtrafikområdet.[63]

Termen *sanktionsväxling* kan lämpligen användas då straffrättsliga påföljder ersätts med sanktionsavgifter. Sanktionsväxling innebär att en sanktion införs i lagstiftningen i stället för en annan sanktion. Tidigare har dylika lagstiftningsåtgärder där sanktionsavgifter införts istället för straff vanligtvis kallats för *avkriminalisering* eller *depenalisering*. Dessa begrepp har emellertid kritiserats för att vara oklara eftersom det inte alltid stått klart om begreppen hänvisar till en sådan avkriminalisering varigenom en beteendeform

[63] Finland har en totalrevidering av vägtrafiklagen pågått sedan några år tillbaka. Påföljderna i vägtrafiklagen ses över inom reformen och införande av ett betydande antal sanktionsavgifter har föreslagits. Se http://www.lvm.fi/pressmeddelande/4151673/vagtrafiklagen-uppdateras (besökt 28.2.2017) samt utkastet till regeringens proposition LVM/417/03/2013. Se Tolvanen 2002 och Kiiski – Koillinen 2015 gällande den rättsliga diskussionen kring sanktionsavgifter på vägtrafikområdet.

görs tillåten eller om det handlar om att ersätta straff med sanktionsavgifter.[64] För tydlighetens skull används i denna forskningsrapport begreppet sanktionsväxling då det handlar om att ersätta en sanktionsform med en annan.[65]

Flera, beloppsmässigt mindre sanktionsavgifter har en bakgrund i en sanktionsväxling. Särskilt under 1970-talet förekom det i de nordiska länderna strävanden att minska det straffsanktionerade området.[66] Under decenniet presenterades flera betydelsefulla kommittébetänkanden där omfattande sanktionsväxlingsåtgärder förespråkades.[67] Behovet av sanktionsväxling ansågs gälla frekventa massförseelser av olika slag. Omfattande sanktionsavgiftssystem såsom ovannämnda felparkeringsavgifter och kontrollavgifter i kollektivtrafik fick därmed sin tillkomst i de nordiska länderna under nämnda decennium.

Under 1970-talet antogs sanktionsavgifter i syfte att minska användningen av straff. Intressant nog har diskussionen kring sanktionsväxling återigen tagit fart under 2000-talet. Ett nyvaknat intresse för sanktionsväxling har kunnat observeras i de nordiska länderna under senare år.[68] Flera offentliga utredningar gällande möjligheten till minskad användning av straff har uppgjorts på olika håll i Norden.[69] Gemensamt för de sanktionsväxlingar som skett under 1970-talet och för dem som skett senare under 2000-talet har varit att de gällt frekventa, bagatellartade förseelser och att de utförts särskilt i resursbesparande syfte. Både under 1970-talet liksom under 2000-talet har avlastandet av domstolsväsendet och resursinbesparning genom minskning av mängden av ärenden som handläggs i domstol har varit viktiga motiveringar till antagandet av sanktionsavgifter. Handläggning i ett förenklat förvaltningsförfarande har ansetts vara effektivare än straffprocessuella förfaranden där traditionella rättsvårdande myndigheter – det vill säga polis- och åklagarmyndighet samt allmänna domstolar – är involverade. Sanktionsavgifter brukar därmed utmålas som ett mer effektivt och mer flexibelt – eller, annorlunda uttryckt, billigare och snabbare – påföljdsalternativ än straff.

---

[64] T.ex. *Josef Zila* har talat om "skenavkriminaliseringar". Se Zila 1992 s. 201–202.

[65] Termen *sanktionsväxling* introducerades i Sverige genom straffrättsanvändningsutredningens betänkande SOU 2013:38. I utredningen diskuteras även termerna *avkriminalisering* och *depenalisering* i detta sammanhang. Se SOU 2013:38 t.ex. s. 503–506. Gällande diskussionen om begreppen i Finland se t.ex. Hirvonen 1994 s. 93–94 och Melander 2008 s. 99.

[66] Under 1970-talet talade man allmänt om "straffrättens inflation" och behovet att minska användningen av straff. Se Warnling-Nerep 1987 s. 44–46 jämte referenser och Warnling-Nerep 2010 s. 23–25. Denna avkriminaliseringsdiskussion ska dock ses i en bredare kontext av samtida strävanden att modernisera strafflagstiftningen. Jfr t.ex. Anttila 1983.

[67] Se den finska straffrättskommitténs betänkande KM 1976:72 s. 89–90. Kommittén förslog att straff för mindre föreseelser systematiskt skulle ersättas med avgiftspåföljder. Jfr Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Nytt straffsystem. Idéer och förslag. Rapport 1977:7 s. 344–350 där arbetsgruppen förespråkar en systematisk genomgång av straffbestämmelserna inom specialstraffrätten för att bestämma utrymmet för "depenalisering", dvs. möjligheten att ersätta straff med administrativa avgifter.

[68] Warnling-Nerep har noterat samma utveckling i Sverige. Se Warnling-Nerep 2010 s. 23 och Warnling-Nerep 2011 s. 120–121.

[69] Den norska utredningen NOU 2003:15 samt den svenska utredningen SOU 2013:38 är framstående exempel på detta. Även i Sverige har flera lagreformer gjorts under senare tid där sanktionsavgifter införts för "mindre allvarliga överträdelser" i stället för straff. Jfr t.ex. reformerna som gjorts på arbetsmiljöområdet. Se SOU 2011:57 och Prop. 2012/13:143. I Finland har behovet av sanktionsväxling diskuterats i olika sammanhang under 2000-talet. Se t.ex. LaUU 21/2005 rd s. 2 där lagutskottet efterlyste en allmän utredning av problematiken kring administrativa påföljder samt reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025, JM 17/2013 s. 35.

Avslutningsvis bör anmärkas att sanktionsväxling aldrig varit en enbart en nordisk utvecklingstrend. Det handlar om en bred, allmäneuropeisk utveckling som pågått sedan flera årtionden tillbaka.[70] Utvecklingen har tidigt noterats av Europarådet och Europadomstolen.[71] I dessa allmäneuropeiska sammanhang har frågan om nödvändiga rättssäkerhetskrav diskuterats och huruvida avkall på straffprocessuella rättsskyddsgarantier kan göras eller inte. Motsättningsförhållandet mellan inbesparing av offentliga resurser och rättssäkerhet kan med andra ord sägas ha präglat debatten kring sanktionsavgifter redan under flera årtiondens lopp.

2.3.3 Unionsrättens inverkan

Förutom den ovan beskrivna sanktionsväxlingstrenden har även den unionsrättsliga utvecklingen på flera sätt bidragit till en stigande tillämpning av sanktionsavgifter i Finland, Sverige och Danmark. Flera sanktionsavgifter på nationell nivå har en bakgrund i sekundärrättsliga förpliktelser. Förordningar och direktiv kan innefatta förpliktelser att för medlemsstaterna att införa ”lämpliga påföljder”. Påföljderna som med stöd av dessa förpliktelser genomförs i den nationella lagstiftningen kan därmed vara straffrättsliga, förvaltningsrättsliga eller privaträttsliga till sin karaktär.

Det ankommer med andra ord medlemsstaterna att välja lämplig sanktionsform. Valet av lämpliga sanktioner ska dock ske i enlighet med den s.k. assimilationsprincipen. Enligt principen ska medlemsstaterna skydda unionens intressen på motsvarande sätt som de skyddar motsvarande nationella intressen.[72] Sanktionerna ska dessutom under alla omständigheter vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Oberoende av valet av sanktionsform ska dessa minimikrav uppfyllas.[73]

Sverige och Finland har ofta använt sig möjligheten att införa administrativa påföljder i stället för straffrättsliga sådana. Detta har i sin tur resulterat i en märkbart ökad mängd sanktionsavgifter inom dessa länders lagstiftning. Eftersom den unionsrättsliga lagstiftningen ofta gäller näringsverksamhet har dessa avgiftssanktioner ofta gällt överträdelser som skett inom ramen för juridiska personers verksamhet.

Förutom att det i förordningar och direktiv ingår förpliktelser att införa sanktioner föreskrivs det dessutom i åtskilliga förordningar om direkta sanktionsbestämmelser. Medlemsstaternas myndigheter påför administrativa sanktioner i enlighet med dessa

---

[70] T.ex. International Association of Penal Law (IAPL) har noterat en expansion av ”administrativ straffrätt” (*administrative penal law*) i resolutionen som antogs under kongressen XIV[th] International Congress of Penal Law, Vienna 2–7 October 1989. Se International Association of Penal Law 1989.

[71] Se t.ex. målet *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 49. Se t.ex. ingressen till Europarådets rekommendation gällande administrativa sanktioner Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

[72] Unionsrätten ska beivras enligt regler som motsvarar ”de materiella och processuella regler som gäller för överträdelser av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt”. Se *Commission* v *Greece*, 66/88, EU:C:1989:339, punkt 23. Se även t.ex. Melander 2008 s. 378–380.

[73] Se Asp 2014a s. 124–125. Men kan även tala om en likvärdighetsprincip (*principle of eqivalence*) i detta sammanhang. Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 272–275. Likvärdighetsprincipen och den s.k. effektivitetsprincipen, såsom de utvecklats i EU-domstolens praxis, har betydelse då medlemsstaterna fastställer förfaranderegler och processuella villkor vid avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om detta. Se Prechal 2015 s. 43–52.

bestämmelser. Dylika övernationella sanktioner förekommer särskilt inom den konkurrensrättsliga regleringen[74] samt på jordbruksområdet där sanktionernas syfte är att skydda EU:s ekonomiska intressen mot bedrägerier, det vill säga, att motverka s.k. EU-bidragsfusk.[75] Nationella konkurrensmyndigheter och myndigheter på jordbruksområdet tillämpar dessa förordningar i sin verksamhet.[76]

Flera faktorer har bidragit till att administrativa sanktioner framstått som lämpligt alternativ till straff inom unionens rättsordning. En av de allra främsta orsakerna till detta är att EU:s företrädare Europeiska gemenskaperna (EG) saknade möjlighet att förpliktiga medlemsstaterna att införa straffrättsliga sanktioner i sin nationella lagstiftning. EG saknade "straffrättslig kompetens" i den meningen att EG inte enligt utgångspunkt hade behörighet att föreskriva att medlemsstaterna skulle införa straffrättsliga straff.[77] Samtidigt innebar detta naturligtvis också att EG saknade behörighet att inta straffbestämmelser i förordningar som nationella myndigheter och domstolar hade att tillämpa.

I och med Lissabonfördraget har grundfördragen ändrats och frågor om kompetens att harmonisera medlemsstaternas straffrätt klargjorts avsevärt. Den s.k. pelaruppdelningen av fördragen har upphävts, namnet EG förpassats till historien och EU erhållit en entydig kompetens att tillnärma den nationella strafflagstiftningen inom vissa gränser (se EUF art. 83). En allmän primärrättslig plikt att säkerställa unionsrättens genomslag "genom lämpliga åtgärder" ingår numera också i EUF artikel 4(3).

Assimilationsprincipen, som utvecklats inom EG-domstolens rättspraxis, har sålunda kodifierats i grundfördragen. Denna primärrättsliga plikt att säkerställa unionsrättens effektiva genomslag genom sanktioner har emellertid en generell karaktär.[78] I jämförelse med denna abstrakta primärrättsliga plikt har sekundärrättsliga förordningar och direktiv om införande av sanktioner i nationell rätt en betydligt mer påtaglig betydelse. Det är med andra ord viktigt att skilja åt allmän primärrättslig påverkan och sekundärrättslig påverkan.[79] Det är i synnerhet sekundärrättsliga förpliktelser om antagandet av sanktioner som medfört ett ökat införande av sanktionsavgifter inom medlemsstaterna.

---

[74] Se bl.a. rådet förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget.

[75] Se bl.a. den s.k. *horisontella förordningen* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

[76] I Finland tillämpar Konkurrens- och konsumentverket (KKV) unionsrättslig konkurrensreglering. Landsbygdsverket (Mavi) påför sanktionsavgifter på jordbruksområdet. Se lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012), RP 131/2012 rd och GrUU 34/2012 rd s. 3–4.

[77] Även om utgångspunkten var att EG saknade straffrättslig kompetens hade EG emellertid ett visst inflytande på den nationella straffrättens utformning. Gällande det EG-rättsliga inflytandet på nationell straff- och sanktionsrätt se t.ex. Asp 1998 s. 50–91, Asp 2014a s. 103–109 och Melander 2015 s. 20–23. Se även den banbrytande domen *Commission* v *Council*, C-176/03, EU:C:2005:542.

[78] Assimilationsprincipen innebär i princip att medlemsstaterna är förpliktigade att anta sanktioner på *alla* områden där motsvarande intressen skyddats genom påföljder på nationell nivå – det vill säga oberoende av om unionsrätten innehåller sanktionsbestämmelser eller inte. Se Asp 2014a s. 124–125.

[79] Man kan tala om förutom en allmän primärrättslig påverkan även om en "specifik primärrättslig påverkan". Det finns ett fåtal fördragsbestämmelser som innehåller allmänt hållna krav om att medlemsstaterna ska anta påföljder vissa beteenden. Se t.ex. EUF art. 325 om bedrägerier som riktar sig mot EU:s finansiella intressen.

2.3.4 *Sammanfattande analys*

Liksom *Wiweka Warnling-Nerep* i sitt författarskap genomgående påtalat är en önskan om ”effektiva sanktioner” en viktig förklaring till varför sanktionsavgifter i hög grad fått ersätta straff.[80] En vidsträckt effektivitetstanke om att sanktionsavgifter på ett eller annat sätt är mer effektiva än straff har med andra ord drivit utvecklingen. Varierande effektivitetsargument har därmed ansetts tala för antagande av sanktionsavgifter i stället för straff. I fråga om massförseelser och sanktionsväxling har effektivitet framförallt inneburit ”snabbare och billigare” sanktionsförfaranden, det vill säga, en strävan till inbesparing av offentliga resurser.

I unionsrättslig kontext har effektivitet först och främst inneburit krav om EU-rättens effektiva genomslag på medlemsstatlig nivå. EU-rättsliga krav på effektiva sanktioner begränsar sig emellertid inte till krav om effektivt genomförande. Sanktionsavgifter som genomförs i nationell lagstiftning ska, liksom ovan nämnts, även vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” till sin verkan. Denna slagordsmässiga fras är oklar till sitt innehåll. Allmänt kan i vart fall konstaterats att EU-rättsliga krav om effektiva sanktioner betytt krav om effektivt ingripande mot lagöverträdelser särskilt inom näringsverksamhet som är relevant ur ett EU-rättsligt perspektiv.

Förutom ”snabbare och billigare” eller EU-rättsliga former av effektivitet används epitetet ”effektiv” för sanktionsavgifter även i andra sammanhang. Inte sällan understryks att sanktionsavgifter är vinsteliminerande och att de lämpar sig särskilt för lagöverträdelser som sker inom vinstinriktad näringsverksamhet. Särskilt motverkande av grå ekonomi verkar vara en återkommande kontext där påförande av sanktionsavgifter ansetts vara befogat. Sanktionsavgifter har därmed ofta betraktas vara ändamålsenliga påföljder för juridiska personer.

Vidare hör effektivitetstanken bakom sanktionsavgifter ofta samman med en strävan till effektiv styrning och tillsyn. Sanktionsavgifternas effektivitet förstås då ur ett myndighetsperspektiv som en del av de målsättningar som uppställts för förvaltningsverksamheten. Antagande av sanktionsavgifter kan därmed framstå som ändamålsenligt ifråga om lagöverträdelser som upptäcks i samband med myndighetstillsyn.

Av önskan om effektiva sanktioner följer frågor om rättssäkerhet för fysiska och juridiska personer som riskerar påföras sanktionsavgifter. Resultatet är en klassisk förvaltningsrättslig konstellation där krav om förvaltningens effektivitet avvägs mot krav om rättssäkerhet. Av Europadomstolens tolkningspraxis följer att straffprocessuella garantier med nödvändighet spelar in i denna avvägning. I detta forskningsprojekt undersöks just dessa processuella garantier. Frågor om vad som avses med effektivitet och huruvida sanktionsavgifter faktiskt sett är effektiva i den meningen de presumeras vara står inte i fokus för denna forskning. Snarare utgör effektivitetskraven och tanken om sanktionsavgifter som effektivare än straff som en allmän bakgrund till forskningstemat.

[80] Se t.ex. Warnling-Nerep 1987 s. 37–50 och Warnling-Nerep 2010 s. 29–46.

2.4 Sanktionsavgifter samt övriga sanktioner och påföljder i rättsordningen

2.4.1 Allmänt

Begreppet sanktion används i mångahanda juridiska sammanhang och det har därmed inget entydigt innehåll i de nordiska ländernas rättsordningar. Allmänt hållet kan sägas att begreppet sanktion syftar till negativa, tvingande åtgärder som hör samman med verkställande av gällande rätt. I en rättsstat är sanktioner kopplade till statlig tvångsmakt och ett fungerande domstolsväsende. I en rättsstat tvångsverkställs sanktioner inte av enskilda individer utan av offentliga myndigheter med stöd av behörigheter som fastställts i lag. Vidare är statliga ingripande åtgärder knutna till särskilda konstitutionella rättssäkerhetsgarantier. Dessa innefattar särskilt rätten till domstolsprövning av fria och oavhängiga domstolar som är bundna enbart av lag.

Liksom begreppet sanktion är även begreppet påföljd är ett vagt juridiskt begrepp som saknar ett bestämt innehåll. Allmänt torde kunna sägas att sanktioner innefattar ett bestraffande, repressivt element som andra påföljder nödvändigtvis inte innefattar. Begreppet påföljd brukar med andra ord förstås vara ett översiktligt begrepp som innefattar begreppet sanktion.

Sanktionsavgifter är, liksom namnet anger, sanktioner. Närmare bestämt är de offentligrättsliga sanktioner som påförs privata rättssubjekt av offentliga rättssubjekt. Bland offentligrättsliga sanktioner är det möjligt att särskilja mellan straffrättsliga, administrativa och till exempel folkrättsliga sanktioner. Sanktionsavgifter påförs i administrativ ordning, vilket innebär att de hör till kategorin administrativa sanktioner.

Offentligrättsliga sanktioner ska skiljas från privaträttsliga påföljder såsom skadestånd och avtalsvite. Privaträttsliga påföljder är i regel dispositiva. Detta innebär att privaträttsliga subjekt i princip kan förfoga om vad som ska utgöra en påföljd eller en sanktion i ett visst privaträttsligt förhållande samt huruvida påföljden kommer att realiseras om den påföljdsbelagda skyldigheten inte uppfylls. Offentligrättsliga sanktioner är däremot vanligtvis inte förhandlingsbara eftersom de regleras i en författning och påförs oberoende av subjektets vilja.[81] Även privaträttsliga påföljder är emellertid i sista hand knutna till domstolsväsendet och statliga tvångsåtgärder.

Denna forskning har avgränsats till att gälla enbart sanktionsavgifter. Allmänna rättsstatliga krav och rättssäkerhetsgarantier i fråga om sanktioner i allmänhet diskuteras därför inte närmare nedan. Det är emellertid viktigt att placera sanktionsavgifter i ett sammanhang av övriga påföljder och sanktioner. Likheterna mellan sanktionsavgifter och andra typer av påföljder visar att sanktionsavgifter inte är någon isolerad rättslig företeelse. Nedan diskuteras förhållandet mellan sanktionsavgifter och övriga påföljder på en översiktlig nivå.

[81] Zila 1992 s. 91.

2.4.2 *Sanktionsavgifter och straffrättsliga påföljder*

Sanktionsavgifter definieras som administrativa påföljder och inte straffrättsliga påföljder. Sanktionsavgifter tillhör således formellt sett inte det straffrättsliga påföljdssystemet. En sanktionsavgift är inte ett straff eller en annan straffrättslig påföljd eller en rättsverkan av brott.[82] Detta är framförallt en följd av den straffrättsliga legalitetsprincipen och den formella definitionen av brott och straff. Frågor om definitionen av straff respektive sanktionsavgifter diskuterades ovan i kap. 2.2.2.7.

Trots den formella distinktionen mellan straff och sanktionsavgifter är det givet att sanktionsavgifter i viss utsträckning liknar straff. Sanktionsavgifter liknar särskilt bötesstraff samt straffrättsliga företagssanktioner. Det faktum att sanktionsavgifter har en viss bestraffande karaktär är en grundläggande, axiomatisk utgångspunkt för denna forskningsrapport (se kap. 1.2 ovan).

Den straffliknande karaktären hos sanktionsavgifter kan analyseras närmare dels ur ett formellt och dels ur ett materiellt perspektiv. Generellt sett kan man konstatera att sanktionsavgifter liknar straff *både till form och innehåll*. Sanktionsavgifter påminner, för det första, om straff till sitt materiella innehåll eftersom sanktionsavgifter i likhet med straff är sanktioner som innefattar ett klander av ett rättssubjekts lagstridiga förfarande. Detta klander kan sägas innefatta både förebyggande och bestraffande syften, det vill säga en tanke om prevention respektive vedergällning.[83] Sanktionsavgifter kan med andra ord – i likhet med straff – sägas innefatta både preventiva och repressiva element.[84]

För det andra påminner sanktionsavgifter till sin processuella form om straff eftersom de processuella regler som tillämpas för sanktionsavgifter inom förvaltningsförfarande och -process har viktiga likheter med de regler som tillämpas inom straffprocess. Detta beror särskilt på att grundläggande krav om rättvis rättegång i brottmål även är tillämpliga gällande sanktionsavgifter i viss utsträckning. Liksom ovan konstaterats har behovet att jämföra sanktionsavgifter och straff sin grund särskilt i Europadomstolens tolkningspraxis.

Europadomstolens praxis gällande tolkningen av straffprocessuella garantierna som ingår i EKMR artikel 6 utmärks av en strävan till att jämföra straff och sanktionsavgifter ur en materiell synvinkel.[85] Det faktum att domstolen likställt straff och administrativa straffliknande sanktioner i materiellt hänseende har i sin tur fått processuella konsekvenser, det vill säga, att straffprocessuella garantier är tillämpliga gällande

---

[82] Den straffrättsliga systematiken varierar från land till land. T.ex. i Sverige används begreppet ”rättsverkan för brott” som ett samlingsbegrepp. Begreppet omfattar ”påföljder” samt ”annan rättsverkan för brott”. Till påföljderna hör straff (böter och fängelse) samt andra påföljder (villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård). Till särskilda rättsverkningar för brott hör förverkande, företagsbot, utvidgning, körkortförlust mm. Se Asp m.fl. 2013 s. 15–17.

[83] Inom straffrättslig doktrin diskuteras straffets syften dels med utgångspunkt i s.k. ”preventionsteorier” och dels ”vedergällningsteorier”. Tanken om att prevention och vedergällning borde ställas mot varandra får emellertid anses föråldrad. Se t.ex. Asp m.fl. 2013 s. 30–32.

[84] Se t.ex. Europadomstolens resonemang i *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 53, där domstolen konstaterar att ”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 the Article 6 (art. 6) of the Convention, criminal in nature”.

[85] Frågeställningar gällande Europadomstolens praxis och likheter mellan straff och sanktionsavgifter diskuteras närmare nedan i kap. 2.5 och kap. 3.

sanktionsavgifter. Form och innehåll kan sägas ha knutits samman i Europadomstolens praxis i fråga om administrativa straffliknande sanktioner.

Vid jämförelse av materiella och processuella likheter mellan straff och sanktionsavgifter är det dock viktigt att beakta förutom ovannämnda domstolspraxis även att sanktionsavgifter ofta antagits i nationella lagstiftning med det uttryckliga syftet att ersätta straff. Denna lagstiftningspolitiska ambition har givetvis haft följden att sanktionsavgifter på mångfaldiga sätt *de facto* liknar straff i innehållsmässigt hänseende. Sanktionsavgifter liknar straff eftersom de avsetts likna straff – även om avsikten varit att straffprocessuella regler och garantier inte ska vara tillämpliga i full utsträckning. Mer noggrant uttryckt har sanktionsavgifter avsetts likna straff *i viss utsträckning* även om både det processuella förfarandet samt det materiella innehållet avsetts vara *i viss utsträckning* avvikande.

Varken materiella eller processuella likheter mellan straff och sanktionsavgifter kan därför diskuteras utan att beakta sanktionsavgifternas historiska bakgrund som alternativ och komplement till straff. Varken den processuella eller materiella karaktären hos sanktionsavgifter kan med andra ord diskuteras "autonomt", utan att beakta dessa avgiftssanktioners historiska bakgrund och syfte. Eftersom sanktionsavgifter antagits i syfte att ersätta eller komplettera straff finns ett ständigt behov att ställa dessa två påföljdssystem för komparativ analys.

Frågor om sanktionsavgifternas karaktär och funktion är därmed intimt sammanflätade med frågor om de straffrättsliga straffens karaktär och funktion. Detta innebär att straff och sanktionsavgifter med nödvändighet även behöver diskuteras i ett gemensamt kontrollpolitiskt sammanhang.[86] En bred kontrollpolitisk debatt skulle kunna utmynna i utvecklande av lagstiftningspolitiska riktlinjer för både straff och andra bestraffande åtgärder.

I rättsvetenskaplig kontext innebär detta att det är motiverat att diskutera antagandet av sanktionsavgifter relation till s.k. principer om kriminalisering. Kriminaliseringsprinciper hör till en teoretisk diskussion inom straffrättslig doktrin som brukar kallas för kriminaliseringsteori.[87] Principer eller kriterier för kriminalisering har utvecklats inom straffrättsvetenskapen särskilt i syfte att fungera som vägledning för lagstiftaren då denne överväger att anta eller upphäva kriminaliseringar.[88] Med hjälp av principer om kriminalisering kan lagstiftaren överväga huruvida en kriminalisering är godtagbar eller inte.[89]

En del författare har förespråkat utvidgandet av ovannämnda teoribildning gällande kriterier för kriminalisering till att omfatta även administrativa sanktioner och sanktionsavgifter.[90] Någon utförlig lagstiftningsmodell gällande detta har dessvärre

---

[86] Ett dylikt angreppssätt har förespråkats särskilt av *Raimo Lahti*. Se Lahti 2011 och Lahti 2012.

[87] Se Melander 2008.

[88] Gällande straffrättslig diskussion om kriminaliseringsprincipernas genomslag inom lagberedningen i Finland se t.ex. Tapani – Tolvanen 2013 s. 73–79.

[89] Om kriminalisering och dess syften samt när och hur kriminalisering bör ske se t.ex. Asp m.fl. 2013 s. 30–58.

[90] Särskilt *Raimo Lahti* har förespråkat utvidgandet av teoribildning gällande kriminaliseringsprinciper till att även omfatta sanktionsavgifter. Se Lahti 2012.

hitintills inte presenterats.[91] En sådan modell kunde förslagsvis utvecklas genom att ställa följande frågor:

- Vilket slags överträdelser kan eller ska sanktioneras genom straff istället för sanktionsavgift?
- För vilket slags överträdelser kan eller ska tvärtom administrativa sanktioner antas i stället för straff?
- Gällande vilket slags överträdelser är sanktionsväxling befogat att utföra?

Liksom ovan ställda frågor visar kan kriminaliseringsteori vara till hjälp då sanktionsavgifter och straff ställs inför jämförande analys. Samtidigt ska dock framhållas att en motsvarande diskussion kring behovet att utveckla allmänna riktlinjer för sanktionsavgiftslagstiftningen pågått alltsedan 1970-talet i nordiska lagberedningssammanhang. I flertaliga samband har det påtalats att sanktionsavgifter borde antas "på ett systematiskt sätt"[92] eller utgående från något slags "lagstiftningsprinciper" eller "riktlinjer".[93] Två särskilt betydande utredningar av senare datum, där sådana kriterier framlagts, är den norska utredning NOU 2003:15 samt den svenska utredningen SOU 2013:38.

Det är dessutom värt att notera att diskussionen om riktlinjer för framtida sanktionsavgiftslagstiftning inte enbart handlat om försök att "styra upp" sanktionsavgiftslagstiftningens utveckling och göra den mer koherent. Diskussionen har samtidigt innefattat försök att definiera sanktionsavgiftssystemets förhållande till det straffrättsliga påföljdssystemet. Inom denna debatt uppkommer oundvikligen även frågeställningen om antingen det straffrättsliga påföljdssystemet eller sanktionsavgiftssystemet bör anses vara primärt i fråga om specifika typer av lagöverträdelser. Ofta har man då tänkt sig att sanktionsavgifter är motiverade främst i ringa fall medan straffrättsliga straff borde reserveras för grova överträdelser.[94] Vidare har man ofta tänkt sig att straffrätten innefattar ett "kärnområde" av något slag som inte kan stå föremål för sanktionsväxling. Traditionella straff ifråga om våldsbrott, stöld och sexualbrott har man tänkt sig tillhör ett kärnområde som inte kan stå föremål för varken sanktionsväxling eller total avkriminalisering.

Under 2000-talet har frågeställningar om vilket påföljdssystem ska anses primärt eller subsidiärt för olika slags överträdelser även granskats med utgångspunkt i förbudet mot dubbelbestraffning. Det har i detta sammanhang ansetts angeläget att man undgår förutom dubbel bestraffning även dubbla förfaranden. I och med utvecklingen

---

[91] Se dock Kiiski 2011 s. 48–60.

[92] Se den finska straffrättskommitténs betänkande KM 1976:72 s. 86–90 där kommittén förslog att mindre förseelser systematiskt skulle ersättas med avgiftspåföljder. Kommittén rekommenderade emellertid också att det borde "utredas systematiskt" om stränga strafflikande påföljder kunde ersättas med straff.

[93] I Sverige presenterades principer för depenalisering i brottsförebyggande rådets (BRÅ) utredning Nytt straffsystem. Idéer och förslag. Rapport 1977:7. Arbetsgruppen ansåg det betydelsefullt att "ett samlat grepp tas på depenaliseringsfrågan". Se ibid. s. 349–350.

[94] Se t.ex. SOU 2013:38 s. 534–536. Enligt utredningen är de beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner "överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter".

inom Europadomstolens praxis och domstolens dom *A och B mot Norge* (2016) har emellertid parallella påföljdssystem blivit godtagbara under särskilda förutsättningar.[95]

Den kan vara på sin plats att framhäva att förbudet mot dubbelbestraffning inte är det enda sättet att närma sig frågeställningar om vilket påföljdssystem borde vara primärt i förhållande till det andra. Frågan om *när* det ena påföljdssystemet bör föredras framom det andra kan även diskuteras med utgångspunkt i principen om *ultima ratio.* Denna traditionella rättsprincip innebär att straffrättsliga sanktioner ska betraktas vara den sista utvägen för att åtgärda ett samhälleligt missförhållande. Eftersom straff är den mest kränkande formen av samhälleligt ingripande i enskilda individers liv ska kriminalisering tillgripas enbart då inga andra samhälleliga åtgärder finns att tillgå.[96]

Innebär alltså principen om *ultima ratio* att sanktionsavgifter bör föredras framom straff? Med hänsyn till traditionell straffrättslig teoribildning kan det spontana svaret verka vara jakande: straffrättsliga påföljder bör komma på fråga i sista hand eftersom straffrättsliga påföljder enbart bör användas som sista möjliga utväg för lösandet av samhälleliga problem.[97] I den mån sanktionsavgifter bör jämställas med straff är ett dylikt ställningstagande dock problematiskt. Det är även möjligt att hävda att sanktionsavgifter på samma sätt som straffrättsliga påföljder borde komma på fråga endast då alla andra möjliga utvägar är uteslutna. Principen om *ultima ratio* ger därför inte något självklart svar på frågan om och i så fall när straff eller sanktionsavgifter bör föredras framom varandra.

Ultima ratio -principen kan dock sägas ge uttryck för en ”nödvändighetsprincip” (*välttämättömyydenperiaate*) som innebär att onödigt repressiva åtgärder ska undvikas. Den offentliga makten ska avhålla sig från obefogat starka ingripanden i individers rättigheter och autonomi. Av olika påföljdsalternativ ska den minst repressiva väljas.[98] Av denna anledning kunde man diskutera om *ultima ratio* -principen kunde anses ha ett slags parallell verkan ifråga om sanktionsavgifter på så vis att principen skulle anses föreskriva att sanktionsavgifter – likhet med straff – enbart borde tillgripas då andra rättsliga lösningar inte är möjliga. Andra administrativa påföljder som till exempel vite kan vara en lämpligare och mindre ingripande påföljd än sanktionsavgifter.

Då man diskuterar för vilket påföljdssystem bör användas för vilka typer av överträdelser innebär det de facto att man diskuterar riktlinjer för framtida påföljdslagstiftning. Även om sanktionsavgifter inte antagits genom att tillämpa en förutbestämd plan eller lagstiftningsmodell har sanktionsavgifternas relation till det straffrättsliga påföljdssystemet stått föremål för debatt sedan 1970-talet. Man kunde följaktligen säga

---

[95] Gällande *ne bis in idem* -principen i europarättslig kontext se kap. 3.

[96] Om principen se t.ex. Jareborg 2003 och Melander 2008 s. 389–470.

[97] Principen om ultima ratio brukar oftast (åtminstone i finländsk kontext) förstås ur en rent straffrättslig synvinkel. Principen har ansetts utgöra en straffrättslig princip som gäller straffrätten som ”sista utväg”. Normalt har principen med andra ord inte ansetts omfatta andra former av social kontroll än straffrättsliga straff. Se Melander 2008 s. 405–412. T.ex. Raimo Lahti har emellertid förespråkat att teoribildning i fråga om kriminalpolitik och kriminaliseringsprinciper samt straffrättsligt systemtänkande borde utvidgas till att även omfatta ”administrativt bestraffande”. Se Lahti 2012 s. 105–106.

[98] Se Nuutila 1996 s. 90. Nuutila kopplar samman *ultima ratio* -principen med begränsandet av grundläggande rättigheter och konstaterar att begränsandet av grundläggande fri- och rättigheter är enbart tillåtet då målet inte kan uppnås på ett annat sätt än genom en dylik rättighetsbegränsning. Ifråga om *ultima ratio* -principens anknytning till doktrinen om tillåtna begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, se t.ex. Melander 2008 s. 385–398.

att det funnits *ansatser till systemtänkande* alltsedan sanktionsavgifter börjat uppfattas som ett alternativ eller komplement till straff.

2.4.3 *Sanktionsavgifter och övriga administrativa påföljder*

Ovan har på flera sätt betonats att det är viktigt att placera in sanktionsavgifter i ett förvaltningsrättsligt sammanhang. Sanktionsavgifter bör, i likhet med övriga administrativa påföljder, förstås i en kontext av administrativt beslutsfattande. Detta innebär att allmänna rättsstatliga grundsatser om god förvaltning och säkerställande av övriga grundläggande fri- och rättigheter ställer krav på myndigheternas verksamhet.

I likhet med övriga administrativa påföljder hänför sig sanktionsavgifter till myndigheters styrnings- och tillsynsverksamhet. Både begreppet styrning och tillsyn är vidsträckta begrepp. Styrmedlen kan anses omfatta olika typer av förvaltningstillstånd (t.ex. miljötillstånd, körkort) och beslut gällande ekonomiska förmåner eller förpliktelser (t.ex. socialbidrag, företagsstöd, skattepåföljder, avgifter).[99] Tillsynsmedlen kan i sin tur delas in i preventiva tillsynsmedel och reparativa tillsynsmedel, det vill säga, i åtgärder som vidtas i föregripande syfte och åtgärder som vidtas i efterskott efter att ett missförhållande eller en lagöverträdelse upptäckts.

Till de *preventiva tillsynsmedlen* hör medel som myndigheter använder sig av för att inhämta information om tillsynsobjektens verksamhet. Dessa innefattar till exempel inspektioner. De *reparativa tillsynsmedlen* omfattar däremot sådana medel som en myndighet kan tillgripa då ett tillsynsobjekt inte iakttar förpliktelser som ingår i lagstiftningen, en föreskrift eller ett förvaltningsbeslut. De reparativa tillsynsmedlen innebär med andra ord att myndigheten verkställer innehållet i lagstiftningen, en föreskrift eller ett förvaltningsbeslut genom tvång eller hot om tvång.

Förvaltningstvångets syfte är att få tillsynsobjektet att självmant rätta sig efter lagen och fullgöra sina förpliktelser. Ofta har en tillsynsmyndighet befogenhet att utfärda ett förbud mot att fortsätta lagstridig verksamhet. Därtill har myndigheter i vissa fall getts befogenhet att förena förbudet med tvångsåtgärder som vite, tvångsutförande eller hot om avbrytande. I den finska förvaltningslagen (434/2003, FL) ingår en allmän, informativ bestämmelse om dessa:

> 67 §. *Administrativa påföljder.* En myndighet kan förena ett förbud, ett åläggande eller ett krav som den har meddelat med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande eller med någon annan administrativ påföljd enligt vad som föreskrivs särskilt.

Även den finska viteslagen (1113/1990) innehåller allmänna bestämmelser om föreläggande av vite, tvångsutförande och hot om avbrytande. Om myndigheternas behörighet att utfärda dessa förelägganden bestäms i specialbestämmelser i övrig lagstiftning.[100]

---

[99] Mäenpää 2016 s. 37.

[100] Se Kulla 2014 s. 356–363. Ovannämnda indirekta former av förvaltningstvång kan särskiljas från s.k. direkt tvång. Till exempel frihetsberövande och kroppsvisitation utgör direkt tvång mot enskilda personer. Egendom kan bli föremål för direkt tvång då lagstridig verksamhet omedelbart avbryts t.ex. då en tillsynsmyndighet förbjuder transport av ett farligt ämne. Se Kulla 2014 s. 366–368.

Enligt terminologin som används i den finska förvaltningslagen och dess 67 § om administrativa påföljder klassificeras ovannämnda former av indirekt förvaltningstvång (vite, hot om tvångsutförande och hot om avbrytande) som administrativa påföljder. I 67 § nämns inte sanktionsavgifter explicit[101] men i förarbetena till lagbestämmelsen omnämns att paragrafen omfattar även dessa.[102] I finländsk kontext kan det följaktligen anses vara klarlagt att sanktionsavgifter klassificeras som administrativa påföljder.

Trots detta är emellertid viktigt att göra en tydlig åtskillnad mellan administrativa straffliknande påföljder och övriga administrativa påföljder. En dylik uppdelning av administrativa påföljder görs till exempel av *Olli Mäenpää*.[103] Ett annat namn för administrativa straffliknande påföljder är *administrativa sanktioner*. Åtskillnaden mellan administrativa sanktioner och övriga administrativa påföljder är betydelsefull eftersom påföljder i den förstnämnda kategorin anses ha en straffliknande karaktär medan de senare inte har det. Enligt denna uppdelning ska administrativa sanktioner jämställas med brottsanklagelser och straff i Europakonventionens mening. Sanktionsavgifter hör givetvis till denna kategori. Med hänsyn till Europadomstolens praxis är det skäl att även räkna in straffliknande disciplinära påföljder till samma grupp.[104]

I motsats till administrativa sanktioner saknar övriga administrativa påföljder straffliknande karaktär. Exempelvis återkallande av ett förvaltningstillstånd eller rätt att utöva ett yrke kan anses utgöra administrativa påföljder men inte administrativa sanktioner. Även till exempel körförbud anses i Finland vara en övrig administrativ påföljd som saknar straffkaraktär.[105]

Inte heller vitespåföljder anses normalt vara administrativa sanktioner.[106] Till exempel högsta förvaltningsdomstolen i Finland har framhållit att vite inte är en påföljd av straffkaraktär.[107] Det är emellertid viktigt att jämföra sanktionsavgifter med vitespåföljder eftersom dessa påminner om varandra.[108] Vite är en åtgärd genom en vilken en förvaltningsmyndighet syftar till att tvinga ett rättssubjekt att rätta sig efter sina

---

[101] Förvaltningslagen erbjuder med andra ord inte en grund för en konseptualisering av sanktionsavgifter eller straffliknande administrativa sanktioner. Se Koillinen 2013 s. 159–163.

[102] Se RP 72/2002 rd s. 127.

[103] Se Mäenpää 2013 s. 193–195 och Mäenpää 2016 s. 40.

[104] Om en disciplinär påföljd är strafflikande eller inte bedöms givetvis av domstolen utgående från Engel-kriterierna. Se *Engel m.fl. mot Nederländerna* (1976). Europadomstolen har inte alltid ansett det nödvändigt att klargöra om en disciplinär påföljd ska anses vara en anklagelse för brott (*criminal charge*) då det första stycket i artikel 6 i Europakonventionen vilket fall som helst var tillämpligt. Se *Albert och le Comte mot Belgien* (1983), punkt 30.

[105] Körförbudet anses utgöra en säkringsåtgärd och inte en straffliknande påföljd. Se bl.a. RP 212/2010 rd s. 12, HD 2011:3 och HFD 2014:107. Körförbud anses i likhet med konfiskation höra till kategorin övriga påföljder för brott (men inte straff). Se t.ex. Melander 2014 och Kiiski – Koillinen 2015 s. 100–106.

[106] Det finns emellertid varierande uppfattningar om detta. Till exempel i äldre förarbeten till finska förvaltningsprocesslagen har vitespåföljder jämställts med sanktionsavgifter såsom överlastavgift, felparkeringsavgift och konkurrensbrottsavgift. Se RP 217/1995 rd s. 83.

[107] Se till exempel målet HFD 2016:96. Finska HFD framhöll, med en hänvisning till bl.a. viteslagens förarbeten, att syftet med vitespåföljden inte är att utgöra en påföljd av straffkaraktär. Syftet med vitespåföljden är att försäkra att huvudförpliktelsen fullgörs. Eftersom vitespåföljden inte är en påföljd av straffkaraktär kunde den inte enligt HFD strida mot förbudet mot dubbelbestraffning.

[108] I vissa fall har sanktionsavgifter och vitespåföljder ansetts utgöra alternativ till varandra. Till exempel vid antagandet av försummelseavgiften i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) ansågs att en sanktionsavgift var lämpligare administrativ påföljd än en vitespåföljd. Se RP 114/2006 rd s. 30.

lagstadgade skyldigheter. Vite innebär med andra ord ett sanktionshot som kan realiseras. Genom att följa myndighetens uppmaning kan en part undgå att betala vitesbeloppet. Sanktionsavgifter kan till skillnad från vitespåföljder däremot inte undvikas på dylikt sätt. Sanktionsavgifter utgör sanktioner som bestäms till följd av att ett lagstridigt förfarande inträffat i det förflutna medan vite är framåtsyftande åtgärd som är inriktad på framtida beteende.

2.4.4 Sanktionsavgifter och privaträttsliga påföljder

Liksom ovan i flertaliga sammanhang konstaterats, har sanktionsavgifter historiskt sett uppkommit som ett alternativ till straff. Sanktionsavgifter brukar av denna anledning problematiseras särskilt i relation till straffrättsliga påföljder och straffprocessuella frågeställningar. Sanktionsavgifternas förhållande till privaträttsliga påföljder diskuteras däremot mycket mer sällan.[109] Inom rättslitteraturen har diskussionen om sanktionsavgifternas förhållande till privaträttsliga påföljder hitintills varit ytterst knapp. Ämnet faller i stort sett utanför problemställningen för denna forskningsrapport och nedan görs av denna anledning enbart några kortfattade kommentarer gällande frågan.

Skiljelinjen mellan privaträtt och offentlig rätt har på många sätt relativiserats. Privaträttsliga ansvarsformer kan komma på fråga i relationer mellan enskilda och myndigheter. Avtalsrättsliga påföljder kan exempelvis aktualiseras då privaträttsliga avtal ingås mellan enskilda och myndigheter.[110] Dylika påföljder – i synnerhet avtalsvite – kan anses ha vissa likheter med sanktionsavgifter. Avtalsrättsliga påföljder gäller emellertid respektive avtal mellan respektive avtalsparter och dylika påföljder har därför inte ett allmänt tillämplighetsområde. Sanktionsavgifter grundar sig däremot på lag och innebär därför ett generellt sanktionshot.[111]

Frågeställningar om avtalsrättsliga påföljder bör noga åtskiljas från frågeställningar gällande överförande av myndighetsuppgifter till privata aktörer. Frågan om behörighet att påföra sanktionsavgifter – det vill säga överförande av sanktionskompetens – kan ges åt privata aktörer är en grundläggande offentligrättslig fråga om utövande av offentlig makt. Överförande av sanktionskompentens ifråga om sanktionsavgifter har diskuterats i viss utsträckning i de nordiska länderna.[112]

I Finland har en dylik diskussion uppstått i fråga om s.k. privat parkeringsövervakning på privat område. Under 2000-talet har särskilda företag börjat bedriva parke-

---

[109] Ämnet har emellertid inte förbigåtts totalt. I utredningen SOU 2013:38 föreslås till exempel att civilrättsliga reaktioner som skadestånd övervägs som ett icke-repressivt alternativ till sanktionsavgifter och straff. ingående. Se SOU 2013:38 s. 494–495 och 498.

[110] Privaträttsliga avtal ska särskiljas från offentligrättsliga förvaltningsavtal. Förvaltningsavtal gäller utövande av offentlig makt och de ingås normalt med stöd av lag. Se Mäenpää 2013 s. 200–204. Även förvaltningsavtal kan innefatta klausuler om påföljder som kan ha vissa likheter med sanktionsavgifter.

[111] På vissa rättsområden existerar privaträttsliga påföljder och offentligrättsliga påföljder såsom sanktionsavgifter sida vid sida. Den konsumenträttsliga lagstiftningen i Sverige är ett exempel i detta hänseende. Se svenska marknadsstörningsavgiften i marknadsföringslagen (2008:486) 29 §. En talan om marknadsstörningsavgift väcks av Konsumentombudsmannen. Se 48 § i samma lag.

[112] Om administrativa sanktioner och privaträttsliga reaktioner mot lagöverträdelser se t.ex. NOU 2003: 15 s. 248–259.

ringsövervakning för fastighetsägares eller -innehavares räkning. Detta har gett upphov till frågor om rätten att debitera "övervakningsavgifter" av personer som parkerat på privat område.[113] I samband med revideringen av lagstiftningen om parkeringsövervakning föreslog regeringen därför att det skulle antas en särskild lag om privat parkeringsövervakning.[114] Riksdagens grundlagsutskott godkände emellertid inte lagförslaget med en hänvisning till 124 § i Finlands grundlag. Grundlagsbestämmelsen innefattar ett förbud mot att överföra uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt till andra än myndigheter. Utskottet ansåg att det "ingår ett element av betydande utövning av offentlig makt när administrativa påföljder bestäms" och jämställde i detta hänseende privat parkeringsövervakning med offentlig parkeringsövervakning.[115] Grundlagsutskottet meddelade därför att lagförslaget på grund av de utskottets konstitutionella anmärkningar enbart kunde godtas i grundlagstiftningsordning och att förslaget därför skulle förkastas, vilket riksdagen också gjorde.[116] Även om utskottets resonemang i frågan kritiserats kraftigt[117] kan man på basis av detta utlåtande konstatera att det i finsk kontext nu är klarlagt att behörighet att påföra sanktionsavgifter inte kan överlåtas till andra än myndigheter med hänsyn till GL 124 §.

Förutom avtalsrättsliga påföljder kan det vara skäl att nämna skadestånd utanför avtalsförhållanden som ett tema som i allmänhet inte diskuteras i förhållande till sanktionsavgifter.[118] Utomkontraktuellt skadestånd kan beskrivas vara som en offentlig reaktion mot oönskat beteende.[119] I denna mening liknar skådeståndsinstitutet både straff och sanktionsavgifter. I likhet med straff- och sanktionsavgiftsbestämmelser begränsar skadeståndsbestämmelser handlings-friheten för fysiska och juridiska personer. Både straff- och sanktionsavgifter respektive skadeståndsbestämmelser har dessutom ett preventivt syfte, det vill säga att förebygga förbjudet, icke-önskvärt beteende.[120]

Skadeståndsbestämmelser har förutom ett preventivt även ett reparativt syfte. I de övriga nordiska länderna uppfattas skadestånd som en gottgörelse för skada som uppkommit. Utgångspunkten är med andra ord att skadeståndsersättningar inte utgör sanktioner.[121] I denna mening skiljer sig skadestånd (både inom- och utomkontraktullt

---

[113] Ifråga om den avtalsrättsliga diskussionen se t.ex. Kaisto – Nybergh 2008.

[114] Se RP 223/2010 rd. HD:s prejudikatavgörande 2010:23 låg i bakgrunden till lagförslaget. Lagförslaget om privat parkeringsövervakning gavs i syfte att klargöra rättsläget då bestämmelser om parkeringsövervakning på privat område saknas. Se RP 223/2010 rd s. 9 och 14–15.

[115] GrUU 57/2010 rd s. 4–5.

[116] Se GrUU 57/2010 rd s. 5, LaUB 42/2010 rd och RSv 354/2010 rd. Regeringen presenterade år 2012 ett nytt lagförslag som grundlagsutskottet även gett sitt utlåtande om. Se RP 79/2012 rd och GrUU 23/2013 rd. Lagförslaget har emellertid förfallit och dess behandling i riksdagen har följaktligen avslutats. För tillfället bereds inte heller någon lagstiftning om ämnet.

[117] Gällande denna kritik, se Mäkinen 2011 s. 15–18. Se HD 2011:43 som gällde ansökan av återbrytande av ovannämnda prejudikatdom HD 2010:23. Ifråga om kritiken av GrUU 23/2013 rd gällande det nya lagförslaget om privat parkeringsövervakning, se t.ex. Koivisto 2014 s. 685–686.

[118] Nordisk civilrättslig doktrin har traditionellt baserat sig på en dikotomi mellan kontraktuellt och utomkontraktuellt ansvar. Gällande indelningen av ansvarsformerna samt gråzonen mellan dessa se t.ex. Ståhlberg – Karhu 2014 s. 35–58.

[119] T.ex. i Finland gäller skadeståndslagen (412/1974) såsom allmän lag för utomkontraktuellt ansvar.

[120] Se Ståhlberg – Karhu 2014 s. 4–5.

[121] Skadeståndsrätten och straffrätten är numera åtskilda rättsområden även om de har en gemensam historisk bakgrund. Se ibid. s. 13–16 och 22–24. På grund av detta historiska samband påminner straffrättens allmänna läror om straffansvar och skadeståndsrättens läror om varandra. Detta gäller särskilt läror om uppsåt och vållande (*culpa*).

sådant) från förutom straff även från sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter anses inte utgöra kompensationer för skador som uppkommit. Sanktionsavgifter är straffliknande och deras syfte anses vara bestraffande, inte att kompensera kostnader som uppkommit till följd av lagöverträdelser.[122]

Det är emellertid skäl att notera att skadeståndsrätten har på flera sätt en koppling till både straffrättsliga straff och sanktionsavgifter. Det föreligger ett sakligt samband mellan straff och skadestånd eftersom personer som begår brott ska ersätta skador som uppkommit till följd av detta.[123] På samma sätt kan sanktionsavgifter för överträdelser i samband med näringsverksamhet kan ha ett sakligt samband med skadeståndsyrkanden som grundar sig på det olaglig verksamhet.[124]

Avslutningsvis kan noteras att en viktig orsak till att relationen mellan sanktionsavgifter och skadestånd sällan problematiseras är att de överträdelser för vilka sanktionsavgifter påförs vanligen inte inbegriper personer som lidit skada eller som kan liknas vid brottsoffer. Sanktionsavgifter används vanligtvis ifråga om lagöverträdelser i samband med näringsverksamhet där entydiga skadelidande, civilrättsliga motparter eller personer i målsägandeställning saknas. Sanktionsavgifter används vidare ofta ifråga om överträdelser av allmänna ordningsregler såsom gällande vägtrafik, parkering och kollektivtrafikbiljetter. Inte heller dylika allmänna handlingsföreskrifter inbegriper normalt personer som lidit skada.

[122] Denna frågeställning har diskuterats ovan i samband med definitionen. Se kap. 2.2.2.4 och 2.2.2.6.

[123] Se t.ex. den finska lagen om rättegång i brottmål (689/1997) kap. 3 om privaträttsliga anspråk med anledning av brott. Se Ståhlberg – Karhu 2014 s. 108–113.

[124] På vissa områden finns det särskilda bestämmelser om detta. Ifråga om skadeståndsyrkanden på konkurrensområdet se t.ex. finska lagen om konkurrensrättsligt skadestånd (1077/2016). Se HFD 2016:221 där skadeståndsyrkanden inte ansågs utgöra en grund för sänkande av påföljdsavgiftens storlek.

2.5 Begreppet administrativ sanktionsprocess

Liksom tidigare framhävts har sanktionsavgifter tydliga kopplingar till det straffrättsliga påföljdssystemet. Av denna anledning är dessa avgiftssanktioner förknippade med juridiska problemställningar som skiljer sig från sådana frågor som av tradition behandlats inom förvaltningsrätten. Förhållandet mellan den enskilde och det allmänna står dock i centrum även ifråga om sanktionsavgifter. Ett särskilt tillskott till detta är emellertid beslutsfattandets bestraffande karaktär, vilket oundvikligen väcker frågor om vilka processuella garantier som ska tillämpas och vilken nivå dessa ska ha i jämförelse med sedvanligt administrativt beslutsfattande angående enskildas rättigheter, förmåner eller skyldigheter.

Det kan därför argumenteras att avgiftssubjektets (den enskilda partens) rättssäkerhetsgarantier inte kan bedömas enbart utifrån ett traditionellt nationellrättsligt rättsområdestänkande. Ett sådant betraktelsesätt begränsar alltför mycket synvinkeln och slutsatserna om rättssäkerheten för den enskilde. Detta förklarar Europadomstolens utgångspunkt gällande behovet av särskilda rättssäkerhetsgarantier i samband med administrativa sanktioner. Domstolen har jämställt administrativa sanktioner med straffrättsliga påföljder och därmed lösgjort dessa från den nationella indelningen mellan förvaltningsrätt och straff-/straffprocessrätt.

Den centrala frågeställningen för Europadomstolen har i detta sammanhang varit om den enskilde i administrativa sanktionsärenden får ett sådant rättsskydd där påföljdens bestraffande karaktär beaktas på ett tillräckligt sätt. Förhållningssättet har dock ansetts ha sina gränser. Europadomstolens syfte har nämligen inte varit att administrativa sanktioner och straffrättsliga straff ska jämställas fullt ut med varandra.[125] På nationell nivå är det därmed viktigt att fråga vilka konsekvenserna är av att administrativa sanktionsavgifter i viss utsträckning bör jämställas med straffrättsliga straff.

På allmäneuropeisk nivå har man således medvetet strävat mot att skapa ett självständigt förhållningssätt till administrativa sanktioner som är oberoende av hur dessa har klassificerats i det nationella rättsområdestänkandet. Detta har inneburit att Europadomstolen använt sig av en *autonom* tolkningsmetod på motsvarande sätt som ifråga om tolkningen av begreppet *civil rights and obligations*.[126] Nationella uppfattningar och rättsområdesindelningar har då inte spelat någon avgörande roll och dessa har inte prioriterats inbördes. Inte ens det tyska *Ordnungswidrigkeiten*-systemet har utgjort ett avgörande jämförelseobjekt när de övernationella rättsskyddsgarantierna har definierats. Fokus har i stället legat på den enskildes rättsskydd, utifrån vilket man har försökt definiera de europeiska rättsstatliga minimikraven på sanktionsavgifterna. Synsättet har överskridit de nationella gränserna men samtidigt förenat dem. På övernat-

[125] Se t.ex. *Jussila mot Finland* (2006), punkt 43. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 544.

[126] Ang. principen om autonom tolkning, se bl.a. Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 26–27. Se *Adolf mot Österrike* (1982), punkt 33 och *Öztürk mot Tyskland*, punkterna 49 och 53. Se ytterligare van Dijk m.fl. 2006 s. 554–555, där det konstateras bl.a.: ”As to the nature of the penalty, Article 6 should be held applicable to all those proceedings which may result in the imposition of a punitive sanction that as to its nature and/or its consequences is so similar to criminal sanctions that there is no justification for excluding judicial review, except by free and unambiguous waiver.”

ionell nivå har man samtidigt inte önskat ställa hinder för att ett fungerande sanktionssystem utvecklas inom förvaltningens egen sfär. Denna utgångspunkt är viktig för de nationella sanktionsavgiftssystemens utveckling.[127]

Nytänkandet ifråga om sanktionsavgifter har småningom vunnit insteg även inom de nationella rättsordningarna. Europadomstolens praxis har oundvikligen inneburit en förskjutning i riktning mot brottmål, även om man på finländsk eller i allmänhet på nordisk nivå inte bestridit dessa ärendens förvaltningsrättsliga natur. Fokus har i växande grad lagts på frågor beträffande bestämmande av sanktionsavgifter och överklagande av beslut gällande dessa. De riktlinjer som Europadomstolen småningom dragit upp har visat att sanktionsavgifter befinner sig ett slags gränsområde mellan förvaltningsrätt och straff-/straffprocessrätt. Det är således allt svårare att förbise existensen av detta specialområde.

Inom den finländska förvaltningsrättsliga doktrinen har man på grund av den ovan beskrivna utvecklingen myntat begreppet administrativ straffprocess.[128] Med begreppet har man önskat ge uttryck för de särdrag som Europadomstolen har lyft fram i sin rättspraxis i mål angående administrativa sanktionsavgifter eller mer allmänt administrativa sanktioner. Europadomstolen har dock inte själv använt sig av termen *administrative criminal procedure* (*Verwaltungsstrafverfahren*) eller någon motsvarande term som en allmän benämning på dess rättspraxis angående administrativa sanktioner eller sanktionsavgifter.[129]

Begreppet administrativ straffprocess hänger sålunda samman med att man i finländsk förvaltningsrättslig doktrin strävat efter att ge uttryck för det faktum att särskild tolkningspraxis av EKMR artikel 6 uppkommit ifråga om administrativa sanktioner hos Europadomstolen – även om denna domstolspraxis inte kan sägas bilda en klart avgränsad helhet. Den centrala europarättsliga utgångspunkten har varit att rättssäkerhetsgarantierna gällande sanktionsavgifter och övriga administrativa sanktioner ska vara rätt dimensionerade med hänsyn till den enskildes rättssäkerhetsbehov och att sanktionsförfarandet även till det yttre uppfyller de krav som ställs ur europarättsligt och konstitutionellrättsligt perspektiv.

Termen administrativ straffprocess kan emellertid kritiserats. Namnet antyder att tyngdpunkten i förfarandet angående administrativa sanktioner skulle ligga mer på

---

[127] Se t.ex. *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 56, där en avkriminaliseringsutveckling godtogs, med villkoret att kraven i artikel 6 i Europakonventionen samtidigt beaktas. I punkten konstateras bl.a. följande: ”Conferring the prosecution and punishment of minor offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6.” Se även Mowbray 2012 s. 375.

[128] Ang. begreppet administrativ straffprocess, se bl.a. Mäenpää 2003 s. 133, Mäenpää 2007 s. 193–194, Mäenpää 2013 s. 44, 798 och 1064 samt Halila 2010 s. 197f. För jämförelsens skull kan man konstatera att begreppet administrativ straffprocess inte har vunnit fotfäste t.ex. i rättslitteraturen i Sverige. Detta innebär inte att det särskilda rättssäkerhetsbehovet i samband med administrativa sanktioner inte skulle ha uppmärksammats även i Sverige. I själva verket har man i Sverige ofta fört fram Europarådets rekommendation R (91) 1, som tillsammans med Europadomstolens rättspraxis har ansetts ge uttryck för den rättsskyddsnivå som ska iakttas i allmäneuropeiska sammanhang. Se SOU 2013:38 s. 465–467.

[129] En liknande begreppslig konstruktion kan emellertid skönjas i domstolens rättspraxis – åtminstone till den del domstolen i samband med avgöranden gällande *Ordnungswidrigkeiten*-systemet hänvisat till termerna *administrative criminal procedure* (*Verwaltungsstrafverfahren*), så som framgår av målet *Palaoro mot Österrike* (1995). Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 552. I målet *Campbell och Fell mot Förenade kungariket* (1984) talas om begreppet ”criminal disciplinary charges”.

straffprocessen än på förvaltningsförfarandet/-processen eller att förfarandet skulle vara identiskt eller i huvudsak motsvara den egentliga straffprocessen. Som det framgår närmare senare finns det nämligen spelrum gällande tillämpningen av straffprocessuella garantier. Det finns i själva verket skäl att på nationell nivå fråga sig om termen borde ses över så att det inte åstadkommer snedvridna förväntningar angående den enskildes rättsskydd. Ett bättre och exaktare namn för detta speciella förfarande kunde vara *förvaltningsförfarande och -process med straffprocessuella drag* eller, kortare sagt, *administrativ sanktionsprocess* (hallinnollinen sanktioprosessi).

Fastän den administrativa straffprocessen har ett särskilt innehåll som hänvisar till straffprocessuell rättvisa, förblir det dock inom den finska rättslitteraturen öppet vilka slags processuella garantier begreppet omfattar. I litteraturen har man emellertid försökt belysa saken med en exempelförteckning på basis av Europadomstolens riktlinjer för administrativa sanktioner. Som särdrag hos den administrativa straffprocessen har särskilt nämnts den straffrättsliga legalitetsprincipen, förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*), oskyldighetspresumtionen och förbudet mot självinkriminering, liksom även kraven på effektivt rättsskydd och betydelsen av muntlig förhandling.[130] Ovannämnda grundläggande krav har aktualiserats till exempel i grundlagsutskottets utlåtanden samt i förvaltningsdomstolarnas praxis. Rättssäkerhetsgarantier för administrativa sanktionsavgifter har med andra ord fastställts utifrån mänskliga och grundläggande rättigheter även i andra än doktrinära sammanhang.

Det på nationell nivå framtagna begreppet administrativ straffprocess – eller administrativ sanktionsprocess – visar att förvaltningsförfarandet och -processen bör utvidgas till nya dimensioner ifråga om sanktionsavgifter. Begreppet administrativ sanktionsprocess innefattar sålunda både beslutsfattandet inom förvaltningen och överklagandet av sanktionsbeslut. Begreppets syfte är, kort sagt, att beskriva det särskilda delområde i förvaltningsförfarande och -process där europarättsliga rättssäkerhetsgarantier har en speciell betydelse för sanktionsavgifter och övriga straffliknande administrativa sanktioner.

2.6 Slutledning

Trots sina mångskiftande skepnader kan administrativa sanktionsavgifter samlas under en gemensam definition. Ovan har presenterats en definition av sanktionsavgifter som omfattar både fysiska och juridiska personer. Definitionen ifråga har inte kopplats direkt till Europakonventionen. Det oaktat har ovan betonats vikten av att sanktionsavgifternas straffliknande karaktär bedöms i ljuset av Europadomstolens tolkningspraxis gällande tillämpningen av straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier och dessa garantiers innehåll.

[130] Se Mäenpää 2013 s. 193–194 och 1064. Se även Kulla 2008 s. 325, Halila 2010 s. 205–215, Kulla 2011 s. 6f. samt Kulla 2012 s. 39–40, 48 och 328. Se även bl.a. HFD 2007:67 och 2014:28 angående betydelsen av muntlig förhandling i dessa ärenden.

Definitionen skiljer sanktionsavgifterna från andra administrativa påföljder, straffrättsliga påföljder och privaträttsliga påföljder. Sanktionsavgifter bör följaktligen placeras i ett allmänt rättsstatligt, offentligrättsligt – och förvaltningsrättsligt – sammanhang. Detta är viktigt eftersom sanktionsavgifter utgör en form av offentlig maktutövning. I en rättsstat grundar sig myndigheter maktbefogenheter på lag och myndigheterna iakttar noggrant lag i sin verksamhet. Myndigheter får inte missbruka sina maktbefogenheter eller kränka enskildas rättigheter och autonomi.

Inom den offentliga rätten uppställs regler och principer för att se till att myndigheternas maktbefogenheter utövas genom rättssäkra förfaranden. Förvaltningsförfarandet styrs av regler och principer om god förvaltning. Dessa regler gäller bland annat myndigheternas kommunikation, krav om transparens och insyn samt krav på motiverade beslut. Reglerna stödjer enskilda fysiska och juridiska personers rättigheter och möjlighet att försvara sig mot myndigheternas maktutövning. Enskilda har förutom en rätt till god förvaltning även en rätt att få av ingripande beslut överprövade i domstol. Rätten att få sin sak behandlad i domstol samt rätten till rättvis rättegång är fundamentala rättsskyddsgarantier i en rättsstat.

Den begreppsliga konstruktionen administrativ sanktionsprocess bör förstås gentemot ovannämnda rättsstatliga bakgrund. Begreppets syfte är att beskriva det särskilda delområde i förvaltningsförfarande och -process där existensen av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier är särskilt viktig. Vidare syftar begreppet till att framhäva att europarättsliga krav har en speciell betydelse för hurudana rättsliga garantier som ska anses vara tillämpliga vid påförande och överklagande av administrativa sanktionsavgifter. Denna europarättsliga, kontextuella bakgrund behandlas nedan i kapitel 3.

3. Centrala rättssäkerhetskrav gällande sanktionsavgifter: Europarättslig analys

3.1 Inledning

3.1.1 Om den europarättsliga analysen av sanktionsavgifter

De administrativa sanktionsavgifternas växande betydelse i de nordiska länderna beror särskilt på den EU-rättsliga utvecklingen. Krav om antagande av effektiva sanktioner inom förordningar och direktiv har lett till en kraftig tillväxt av sanktionsavgifter i medlemsstaternas nationella rättsordningar. Straffliknande avgiftssanktioner har därmed även en allt viktigare roll i EU-domstolens – både domstolens och tribunalens – rättspraxis. Förhandsavgöranden som begärs av nationella domstolar angående tolkningen av sanktionsavgiftslagstiftning är särskilt viktiga i detta sammanhang.

På grund av sanktionsavgifternas tilltagande mängd i medlemsstaternas lagstiftning har det blivit allt mer aktuellt att fråga hurudana de grundläggande rättsliga villkoren för sanktionssystemet ska vara. Betydelsen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har som bekant vuxit i EU-domstolens praxis i och med antagandet av unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt Lissabonfördragets ikraftträdande år 2009.[131] Forskningsintresset för förevarande rapport berör därför oundvikligen frågeställningen vilka rättsskyddsgarantier och andra grundläggande villkor det är skäl att lyfta fram i samband med administrativa sanktionsavgifter på en allmän europarättslig nivå.

Trots EU-rättens centrala betydelse vilar utvecklingen av rättssäkerhetsgarantierna för sanktionsavgifter i hög grad på Europadomstolens riktlinjer. Europadomstolen har under de senaste åren utvecklat sin tolkning gällande *ne bis in idem* -förbudet enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet på ett dynamiskt sätt. Detta gäller särskilt förbudets tillämpning ifråga om administrativa sanktioner. En särskild fråga är därför om domstolens praxis beträffande tolkningen av artikel 6 gällande administrativa sanktioner varit evolutiv och dynamisk på motsvarande sätt som *ne bis in idem* -kravets tolkning. Samtidigt är det viktigt att granska om Europadomstolens ställningstaganden kan observeras i EU-domstolens praxis samt om inflytandet även kan röra sig i motsatt riktning – det vill säga från EU-domstolen till Europadomstolen. Frågan är med andra ord om Europadomstolen och EU-domstolen haft samma tolkningslinje när det gäller

[131] Se allmänt Kulla 2011b.

rättssäkerhetskraven för administrativa sanktionsavgifter eller om det finns skiljaktigheter ifråga om dessa.

EU-domstolen har inte samma roll som Europadomstolen eftersom EU-domstolens rättspraxis gäller inte enbart mänskliga och grundläggande rättigheter. Av denna orsak är det inte nödvändigt att utföra en heltäckande kartläggning av EU-domstolens praxis gällande sanktionsavgifter i föreliggande undersökning. Avsikten är däremot att undersöka om EU-domstolens rättspraxis skiljer sig från Europadomstolens tolkningslinje gällande straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier i samband med straffliknande administrativa sanktioner. Denna utgångspunkt har givetvis påverkat valet av EU-domstolens rättspraxis som studien grundar sig på.

Liksom ovan nämnts har Europakonventionen och rättspraxis angående denna en central betydelse i föreliggande rapport. Av denna anledning är det skäl att undersöka vilket slags tolkningsinnehåll Europadomstolen skapat gällande rättssäkerhetsgarantierna för straffliknande avgiftspåföljder. Det är dock skäl att göra några reservationer. I undersökningen tas inte ställning till Europakonventionens rättsliga status i de nordiska länderna.[132] Till exempel i Finland gäller Europakonventionen som s.k. vanlig lag[133] och Europadomstolens rättspraxis har en stark, det vill säga juridiskt förpliktande roll inom den nationella rättskälleläran.[134] Också i de andra nordiska länderna har Europakonventionen en betydelsefull ställning även om man kan iaktta skillnader mellan dem åtminstone i ett historiskt perspektiv.[135]

Beträffande de avgöranden från Europadomstolen som har valts för undersökningen har det varit oundvikligt att göra avgränsningar. Strävan har framförallt varit att kartlägga domstolens centrala riktlinjer, de vill säga, konsekventa helheter som visar vilken domstolens ståndpunkt i sanktionsavgiftsfrågor varit på en mer allmän, principiell nivå. Syftet har med andra ord varit att granska viktiga, vägledande domar av Europadomstolen angående tolkningen och tillämpningen av artiklarna 6 och 7 i Europakonventionen samt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet när det gäller dessa frågor.[136] Också rättspraxis gällande andra administrativa sanktioner än sanktionsavgifter har beaktats i urvalet av avgöranden.

I undersökningen har framför allt granskats sådana fall som Europadomstolen har hänfört till begreppet *criminal charge* och där rättssäkerhetsgarantier för sanktionsavgifterna har bedömts i relation till de mänskliga rättigheterna ur ett straffrättsligt och straffprocessuellt perspektiv. Domarna *Engel m.fl. mot Nederländerna* (1976) samt *Öztürk mot Tyskland* (1984) är vägledande domar i detta hänseende. Kartläggningen av rättspraxis har i hög grad gjorts utifrån dessa bärande avgöranden. Som vägledande domar har också betraktats sådana som domstolen själv frekvent citerat i sin rättspraxis

[132] Allmänt ang. detta, se bl.a. Danelius 2015 s. 41–45.

[133] Se t.ex. Pellonpää m.fl. 2012 s. 63–64.

[134] Se Mäenpää 2013 s. 107 och 126. Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 73–80.

[135] Se bl.a. Pellonpää m.fl. 2012 s. 50–53 och Danelius 2015 s. 42–45.

[136] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 288–289. I verket hänvisas i synnerhet till målen *Kudla mot Polen* (2000), *Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland* (2007) och *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009), vilka har tydlig styrande effekt ur ett nationellt perspektiv. Se även Danelius 2015 s. 22–23.

och som domstolen därmed själv har ansett vara vägledande. Domar som prövats av stora kammaren har getts en särskild vikt.

3.1.2 *Sanktionsavgifternas speciella roll i tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen*

I artikel 6 i Europakonventionen definieras rättssäkerhetsgarantierna som ska vara tillämpliga i tvister om civila rättigheter och skyldigheter (*civil rights and obligations*) och anklagelser för brott (*criminal charge*). Formellt sett hör offentligrättsliga rättstvister inte till någondera av dessa begrepp. I praktiken omfattar artikel 6 dock även dylika rättstvister, framförallt i och med tolkningen av begreppet *civil rights and obligations*. Europadomstolen har tolkat begreppet autonomt, vilket innebär att en rättighet inte nödvändigtvis behöver betraktas vara privaträttslig till sin natur enligt nationell rätt. Förvaltningsrättsliga rättstvister har sålunda delvis hänförts till begreppet *civil rights and obligations* och kan således falla inom tillämpningsområdet för artikel 6(1) i Europakonventionen.[137]

En del offentligrättsliga rättstvister faller emellertid fortsättningsvis utanför tillämpningsområdet för begreppet *civil rights and obligations* och artikel 6 i Europakonventionen.[138] I Finland har detta dock inte uppfattats vara ett problem eftersom minimigarantierna för processuella rättigheter som ingår i Europakonventionen iakttas i alla offentligrättsliga rättstvister med stöd av GL 21 §.[139] Presumtionen är således att en rättvis förvaltningsprocess innefattar liknande rättssäkerhetsgarantier som en rättvis civilprocess enligt tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen.[140]

Europadomstolen har emellertid i sin tolkningspraxis gällande artikel 6 godkänt att förvaltningsrättsliga rättstvister kan innefatta särskilda tyngdpunkter och drag. Ur konventionsperspektiv behöver en rättvis förvaltningsprocess sålunda inte utformas på samma sätt som rättvis civilprocess.[141] Denna slutsats har också dragits på nationell

---

[137] Ang. denna fråga se bl.a. Halila 2000 s. 170–206, Pellonpää m.fl. 2012 s. 479–490, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 167–191, Harris m.fl. 2014 s. 378–398 och Danelius 2015 s. 166–172.

[138] Att dessa ärenden står utanför begreppet *civil rights and obligations* innebär således inte att de i tolkningen av artikel 6 automatiskt skulle hänföras till begreppet *criminal charge*.

[139] I tolkningen av GL 21 § söker man stöd även i Europadomstolens rättspraxis, vilket betyder att förvaltningsprocessuella mål på nationell nivå omfattas av minimiskyddet för de mänskliga rättigheterna. Denna utgångspunkt får också stöd av att det i artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte görs liknande gränsdragningar som i artikel 6 i Europakonventionen. Artikel 47 i stadgan täcker således samtliga förvaltningsprocessuella mål som omfattas av EU-rätten. Se ytterligare RP 309/1993 rd s. 21, Hallberg 2011 s. 788 och Mäenpää 2013 s. 805. Beslutsfattandet inom förvaltningen omfattas däremot inte av begreppet *civil rights and obligations*, eftersom artikel 6 inte formellt taget gäller förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I administrativt beslutsfattande kommer människorättseffekten dock via GL 21 § och även med stöd av artikel 41 i EU:s rättighetsstadga. Se bl.a. Mäenpää 2013 s. 86. Denna fråga granskas närmare i detta kapitel i avsnittet om EU-rätten.

[140] Ang. denna fråga se Halila 2000 s. 170–171.

[141] Det har dock kommit olika krav och nya slags betoningar angående de mänskliga rättigheternas effekt på den nationella förvaltningsprocessen. Av de förstnämnda kan som exempel nämnas kravet på ökad användning av muntlig förhandling och av de sistnämnda principen att parternas likställdhet (*equality of arms*).

(finländsk) nivå i samband med revideringen av förvaltningsprocesslagen.[142] Man kan alltså anta att den nationella förvaltningsprocessen även i fortsättningen utgör en särskild processart utan att det skulle finnas något tryck från Europakonventionens håll att förenhetliga den med civilprocessen.

Läget är emellertid ett annat ifråga om de straffprocessuella garantierna som ingår i Europakonventionen. I sig har det inte i Europadomstolens praxis framkommit något generellt behov av att jämföra förvaltningsprocessen med straffprocessen. Domstolen har med andra ord inte strävat efter att jämställa förvaltningsprocessen med straffprocess ur ett övergripande perspektiv. En annan sak är att man ansett att de särskilda straffprocessuella kraven som ingår i artikel 6(2) och 6(3) i Europakonventionen har en viss inverkan även inom rättegång i civil- och förvaltningsärenden.[143] Det är dock fråga om att dra paralleller och att söka influenser utifrån rättsskyddsaspekter, inte om ett tryck på att börja definiera alla processarters minimiskydd utifrån den straffprocessuella uppfattningen om rättvisa.

Till följd av Europadomstolens tolkningssätt hänförs en del av de ärenden som avgörs i nationell förvaltningsprocess till begreppet anklagelse för brott (*criminal charge*). Detta beror inte på att förvaltningsprocessens ställning i sig skulle vara oklar vid tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen, utan det är framför allt ärendenas natur som har betydelse. Europadomstolen har med andra ord även när den har definierat begreppet *criminal charge* stött sig på ett autonomt förhållningssätt. Ifråga om administrativa sanktionsavgifter har det således betydelse inte bara i vilken mån dessa omfattas av begreppet anklagelse för brott enligt artikel 6 i Europakonventionen, utan viktigt är också vad man i praktiken avser med denna kategorisering.

Att straffprocessuell rättvisa utgör en egen helhet i artikel 6 i Europakonventionen är naturligtvis motiverat av hänsyn till ärendenas särskilda natur. Kravet på straffprocessuell rättvisa präglas således av ett kvalificerat krav på skydd för individen (rätten att försvara sig), vilket har sin bakgrund i den rättsstatliga *rule of law* -principen. Som ska framgå närmare senare ställs det krav på brottmålen även i artikel 7, liksom i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. För föreliggande undersökning är det dock inte centralt hurudant skyddet för de mänskliga rättigheterna i sin helhet är i brottmålen, utan hur kraven på brottmålen påverkar specialområdet administrativa sanktioner och däribland sanktionsavgifter. Perspektivet på rättssäkerhetsgarantier i denna studie är således inte det samma som ifråga om brottmål i allmänhet.

---

[142] Utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden har presenterats under våren 2017. https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=51a25ad7-8443-4104-b988-5969000ef8a2&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9foc-3f2016e71b4f (besökt 15.6.2017). Av propositionsutkastet framgår att rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningsprocessen kommer även framdeles att i hög grad bygga på de tidigare riktlinjerna för denna processart. Däremot föreslås i den nya lagen mer exakta och informativa bestämmelser om rättegången i förvaltningsmål.

[143] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 286 och det där nämnda målet *Airey mot Irland* (1979).

3.2 Sanktionsavgifter och Europarådet

3.2.1 Allmänt

Sanktionsavgifter påförs oftast genom en förvaltningsmyndighets beslut, det vill säga i ett förfarande som formellt taget inte omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Till skillnad från EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken det ingår bestämmelser om god förvaltning (art. 41) och rättvis rättegång (art. 47), omfattar Europakonventionens bestämmelser till sin ordalydelse inte administrativt beslutsfattande. I Europakonventionen finns det med andra ord inte någon bestämmelse om rättssäkerhetsgarantier som gäller för myndigheters beslutsfattande eller god förvaltning.

I Finland har situationen inte lämnats öppen på ovan beskrivet sätt. Kravet på god förvaltning ingår i GL 21 § i bestämmelsen om rättsskydd, och kravet i den bestämmelsen står i konkret växelverkan med kraven på rättvis rättegång som härstammar från de mänskliga rättigheterna. Kraven på god förvaltning sträcker sig även till den allmänna lagens, förvaltningslagens innehåll liksom även till speciallagstiftningen på olika förvaltningsområden. Den givna utgångspunkten är således att myndigheter vid påförandet av avgiftssanktioner iakttar grundläggande krav på god förvaltning på samma sätt som inom förvaltningsrättsligt beslutsfattande i allmänhet.

För att läget inte enbart ska vara beroende av de nationella rättsordningarnas utformning, har Europarådet godkänt år 2007 en rekommendation, i vilken det ingår en stadga om god förvaltning (*Code of good administration*).[144] Stadgans uppenbara syfte är att klargöra hur god förvaltning kan uppfattas ur Europarådets perspektiv och att komplettera Europadomstolens rättspraxis i detta hänseende. Rekommendationerna har samtidigt tydlig koppling till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

> Stadgan är indelad i tre kapitel: 1. *Principles of good administration*, 2. *Rules governing administrative decisions*, 3. *Appeals*.[145] Stadgan om god förvaltning definierar således principerna för god förvaltning, administrativt beslutsfattande liksom även frågor som gäller överklagande. Till principerna för god förvaltning räknas i stadgan nio olika principer, vilka är laglighets- (*principle of lawfulness*), jämlikhets- (*principle of equality*), objektivitets- (*principle of impartiality*), proportionalitets- (*principle of proportionality*) och rättssäkerhetsprincipen (*principle of legal certainty*) samt principen om beslut inom skälig tid (*principle of taking action within a reasonable time limit*), delaktighetsprincipen (*principle of participation*), principen om respekt för privatlivet (*principle of respect for privacy*) och öppenhetsprincipen (*principle of transparency*). Principerna är kända och erkända sedan tidigare t.ex. i de nordiska ländernas rättssystem. Principerna definieras inte heller annars i stadgan på ett sådant sätt som skulle ge anledning att ur dem lyfta fram något nytt när det gäller systemet med administrativa sanktioner. I stadgans kapitel om förvaltningsförfarandet betonas till exempel vikten av att parterna hörs och att besluten motiveras.

[144] Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.
[145] Se även Mäenpää 2013 s. 315–316.

Europarådet har även i andra sammanhang tagit ställning till den enskildes rättigheter i samband med offentlig maktutövning. I en rekommendation antagen 1977 (Resolution [77] 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities) behandlar rådet bland annat den kontradiktoriska principen och motivering av avgöranden, som en del av den enskildes rättsskydd i förvaltningen.[146]

Både Europarådets stadga om god förvaltning och den ovan nämnda rekommendationen från år 1977 gäller beslutsfattandet inom förvaltningen på allmän nivå. I dessa ingår således inte ställningstaganden gällande förfaranden där det föreligger förhöjda rättssäkerhetbehov såsom sanktionsavgiftsförfaranden. Europadomstolen har under årens lopp klarlagt sin tolkningslinje när det gäller administrativa sanktioner. I dagens läge måste man allt noggrannare beakta att dessa i viss utsträckning jämställs med straffrättsliga påföljder. Då uppkommer frågan om hur den straffliknande karaktären ska beaktas, eftersom det i fråga om administrativa sanktionsavgifter oftast är en förvaltningsmyndighet som fattar beslutet i första instans.

3.2.2 Europarådets rekommendation R(91)1

3.2.2.1 Allmänna synpunkter

Eftersom straffliknande administrativa påföljder skiljer sig från beslutsfattandet i vanliga förvaltningsärenden har rättsskyddsbehovet beträffande dem aktualiserats på Europarådsnivå. Europadomstolens autonoma tolkningssätt gällande begreppet anklagelse för brott har fått uttryck i Europarådets rekommendation år 1991 om administrativa sanktioner R(91)1.[147] Rekommendationen antogs för drygt 20 år sedan och i den beaktas därför inte Europadomstolens praxis från de två senaste årtiondena. Trots det kan rekommendationen även i dag anses innefatta de grundläggande principer och villkor som är relevanta när det gäller rättssäkerhetsgarantierna för dessa påföljder. Till exempel i Sverige har det hänvisats till den ifråga om rättssäkerhetsfrågor angående sanktionsavgifter.[148]

I inledningen till rekommendationen hänvisas till förvaltningsmyndigheternas viktiga roll vid påförande av administrativa sanktioner och till att ett utvidgat tillämpningsområde för sanktionerna har samband med en vidare utvecklingstendens som innebär avkriminalisering (sanktionsväxling). Det har med tanke på den enskildes rättsskydd ansetts önskvärt att användningen av administrativa sanktioner styrs av de allmänna rättsprinciperna i rekommendationen. Rekommendationen är inte rättsligt bindande. Till rekommendationen har emellertid tillfogats ett memorandum och en handbok,[149]

---

[146] Se Mäenpää 2013 s. 316.

[147] Recommendation Nr R(91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions (13.2.1991).

[148] Se t.ex. Straffrättsanvändningsutredningen SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* s. 465–466. Rekommendationen har också behandlats särskilt i Norge. Se Fra bot til bedring. NOU 2003:15 s. 119–125. I Finland har rekommendationen granskats särskilt i en promemoria 27.8.2009 angående straffrättens inflytande på förvaltningsförfarandet där vite och administrativa sanktioner behandlas ur ett människorätts- och EU-rättsligt perspektiv. Promemorian, som inte har publicerats, har utarbetats av Håkan Stoor (Stoor 2009).

[149] Se Council of Europe 1996.

som syftar till att klarlägga och precisera principerna. Genom dessa har man strävat till att ge rekommendationen praktisk effekt inom konventionsstaterna.

Rekommendationens bestämmelser har tydliga likheter med bestämmelserna i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll och därmed även Europadomstolens riktlinjer. I memorandumet konstateras i enlighet med detta att rekommendationen inte begränsar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna i Europakonventionens 6 artikel på administrativa sanktioner och att rekommendationen även i övrigt innefattar minimistandarder.[150]

Med sanktioner (*sanctions*) avses enligt rekommendationen påföljder som bygger på ett förvaltningsbeslut och som bestäms på grund av ett lagstridigt förfarande och vars syfte är att vara bestraffande (*acts which impose a penalty*).[151] Påföljderna kan bestämmas av antingen myndigheter eller andra som utövar offentlig makt.[152] Vid sidan av böter och avgifter kan sanktionerna vara till exempel beslag, näringsförbud eller återkallande av näringstillstånd. Som det framgår av förteckningen är det meningen att rekommendationen ska gälla även andra slags påföljder än administrativa sanktionsavgifter.[153] Tillämpningsområdet för rekommendationen är även i övrigt vidare än Europakonventionens, vars sanktionsbegrepp vilar på en definition enligt de s.k. Engelkriterierna.

I handboken till rekommendationen behandlas rättssäkerhetsfrågor i förvaltningsärenden på ett allmänt plan, så som laglighets-, jämlikhets-, proportionalitets- och objektivitetsprincipen samt principen om berättigade förväntningar och kravet på öppenhet i förvaltningen. De grundläggande principerna för förfarandet (*procedural principles*) behandlas på en bredare allmän nivå. Det är fråga om utgångspunkterna för god förvaltning och rättvis rättegång, vilka i princip redan garanteras på nationell nivå.[154] Frågan om vilka *ytterligare krav* på förfarandet vid beslut om och överklagande av administrativa sanktionsavgifter som man borde kunna ställa utgör dock en skild fråga på allmäneuropeisk nivå. En tillämpning av straffprocessuella krav har motiverats med att påförande av en administrativ sanktion påminner om brottmålsrättegång. Det anses dock möjligt att i fråga om mindre sanktionsavgifter vara flexibel gällande rättssäkerhetsgarantierna, vilket delvis har motiverats med effektivitetshänsyn i förvaltningen.[155]

---

[150] Se Council of Europe 1996 s. 458–460.

[151] I rekommendationens ingress sägs följande: "This recommendation applies to administrative acts which impose a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not". Följande påföljder utgör enligt ingressen inte administrativa sanktioner: "Measures which administrative authorities are obliged to take as a result of criminal proceedings; disciplinary sanctions".

[152] Se Council of Europe 1996 s. 459.

[153] Se Council of Europe 1996 s. 459. "Administrative sanctions can take many forms. Without aspiring to give an exhaustive list, one might mention fines or higher charges, confiscation of goods, closure of an undertaking, a ban on practicing an activity, suspension or withdrawal of licences, permits or authorizations necessary to the conduct of a business or industry etc. Such sanctions can have very severe consequences for private persons."

[154] Den här utgångspunkten betonas också i handboken. Se Council of Europe 1996 s. 31.

[155] Se Council of Europe 1996 s. 31.

3.2.2.2 Rekommendationens närmare innehåll

Rekommendationens *första princip* lyder:

> The applicable administrative sanctions and the circumstances in which they may be imposed shall be laid down by law.

Den *andra principen* lyder:

> 1. No administrative sanction may be imposed on account of an act which, at the time when it was committed, did not constitute conduct contrary to the applicable rules. Where a less onerous sanction was in force at the time when the act was committed, a more severe sanction subsequently introduced may not be imposed.
>
> 2. The entry into force, after the act, of less repressive provisions should be to the advantage of the person on whom the administrative authority is considering imposing a sanction.

Den första och den andra principen är uttryck för legalitetsprincipen. Enligt den första principen krävs att bestämmelser om sanktioner och möjligheterna att tillämpa dem utfärdas genom lag. I memorandumet och handboken hänvisas till denna del till bestämmelser om befogenheter att bestämma sanktioner, sanktionstyperna och deras maximibelopp samt principer för förfarandet och verkställighet och möjlighet att överklaga. Dessa krav är i sig av samma slag som den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen som betonar att myndigheternas befogenheter ska vara lagbundna och till vilken hör kravet på att myndighetsutövningen ska vara saklig och att det ska finnas möjlighet att överklaga (GL 2 och 21 §). Den andra principen innehåller förbudet mot retroaktiv lagstiftning och den lindrigare lagens princip. Till dessa delar är det fråga om att den straffrättsliga legalitetsprincipen inkluderas i förfarandet när administrativa sanktioner påförs.

Den *tredje principen* lyder:

> 1. A person may not be administratively penalised twice for the same act, on the basis of the same rule of law or of rules protecting the same social interest.
>
> 2. When the same act gives rise to action by two or more administrative authorities, on the basis of rules of law protecting distinct social interests, each of those authorities shall take into account any sanction previously imposed for the same act.

Principen innehåller ett *ne bis in idem* -förbud för administrativa sanktioner. Principen hindrar inte att olika myndigheter bestämmer administrativa sanktioner för samma gärning, förutsatt att lagarna i fråga tjänar olika samhälleliga intressen. Då måste varje myndighet dock beakta de sanktioner som de andra har bestämt. Principen reglerar å andra sidan inte kumulation av straffrättsliga och administrativa sanktioner. Därför har *ne bis in idem* -förbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ansetts vara viktigt i Europadomstolens kontroll av de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen har i sin praxis utvidgat tillämpningen av förbudet till att också gälla administrativa sanktioner. Rekommendationens betydelse när det gäller förbudet mot dubbelbestraffning blir således mindre än Europakonventionens.

Den *fjärde principen* lyder:

1. Any action by administrative authorities against conduct contrary to the applicable rules shall be taken within a reasonable time.

2. When administrative authorities have set in motion a procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction, they shall act with reasonable speed in the circumstances.

Enligt den här principen ska ärenden som gäller administrativa sanktioner behandlas smidigt. Principen avser två olika slags situationer. För det första ska myndigheterna reagera på olagligheter inom en skälig tid. Enligt memorandumet bör preskriptionstiden vara kortare än när det gäller straffrättsliga påföljder. För det andra ska myndigheterna föra sanktionsförfarandet till ett beslut inom skälig tid. Kravet på smidig behandling är numera en central del av kravet på god förvaltning, medan kravet på att handläggningen ska inledas inom skälig tid innefattar ett redan mer nyanserat krav på innehållet i det nationella myndighetsförfarandet.

Den *femte principen* lyder:

Any procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction which has been instituted in respect of a person shall give rise to a decision which terminates the proceedings.

Principen hänför sig till avslutandet av ärendet och till att ett beslut ska meddelas i saken. Syftet med principen är att stärka partens rättsskydd och möjlighet att få ett överklagbart beslut i ärendet.

Den *sjätte principen* lyder:

1. In addition to the principles of fair administrative procedure governing administrative acts as set out in Resolution (77)31, the following principles shall apply specifically to the taking of administrative sanctions:
i. Any person faced with an administrative sanction shall be informed of the charge against him.
ii. He shall be given sufficient time to prepare his case, taking into account the complexity of the matter as well as the severity of the sanctions which could be imposed upon him.
iii. He or his representative shall be informed of the nature of the evidence against him.
iv. He shall have the opportunity to be heard before any decision is taken.
v. An administrative act imposing a sanction shall contain the reasons on which it is based.

2. Subject to the consent of the person concerned and in accordance with the law, the principles in paragraph 1 may be dispensed with in cases of minor importance, which are liable to limited pecuniary penalties.

However, if the person concerned objects to the proposed sanction, all the guarantees of paragraph 1 shall apply.

Denna princip gäller förfarandet när en sanktion bestäms och här hänvisas samtidigt även till rekommendationen om förvaltningsförfarandet (77)31.[156] Av förteckningen framgår att man i fråga om kraven på förfarandet har sökt stöd i artikel 6 i Europakonventionen och i synnerhet i stycke 3 angående de särskilda kraven på rättegången i brottmål. De sistnämnda kraven iakttas delvis redan i tillämpliga delar i förvaltningsprocessen. Därför är det nu fråga om att genomföra dem i första skedet, det vill säga när förvaltningsmyndigheten fattar beslut om en sanktionsavgift. I rekommendationen (77)31, som allmänt gäller förvaltningsärenden, hänvisas bland annat till den kontradiktoriska principen och till kravet på motivering av beslut – med andra ord till omständigheter som redan sedan tidigare utgör centrala rättsskyddsgarantier inom såväl förvaltningen som förvaltningsrättskipningen.[157] Avsteg från principerna kan göras gällande mindre förseelser (*in cases of minor importance, which are liable to limited pecuniary penalties*). Ett avsteg är dock inte tillåtet, om parten motsätter sig att en sanktion bestäms.

Den *sjunde principen* lyder:

> The onus of proof shall be on the administrative authority.

Enligt den här principen har myndigheten bevisbörda i sanktionsförfarandet. Denna princip följer redan av officialprincipen i förvaltningen, enligt vilken den beslutsfattande myndigheten i första hand svarar för att saken blir utredd. Kravet kan i detta sammanhang även anses innebära att myndigheten inte får skjuta över utredningsansvaret på den enskilde utan beaktande av skyddet mot självinkriminering. Det straffrättsliga förhållningssättet vidgar i synnerhet i detta avseende de traditionella utgångspunkterna för rättsskyddstänkandet inom förvaltningen.

Den *åttonde principen* lyder:

> An act imposing an administrative sanction shall be subject, as a minimum requirement, to control of legality by an independent and impartial court established by law.

Enligt denna princip måste det vara möjligt att få lagligheten av en sanktion prövad av ett rättskipningsorgan. Enligt memorandumet innefattar principen ett minimikrav, som inte nödvändigtvis kräver att beslutets materiella sida prövas i ett rättskipningsförfarande. Kravet innebär inte i sig något nytt ur ett nationellt perspektiv när man beaktar möjligheten att överklaga förvaltningsbesluts laglighet till exempel i de länder som har ett förvaltningsdomstolssystem.

---

[156] Resolution (77)31 (28.9.1977) on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

[157] Dessa krav är enligt rekommendationen ”right to be heard, access to information, assistance and representation, statement of reasons, indication of remedies”.

3.2.3 Sammanfattning

Principerna som framlagts av Europarådet uttrycker det kvalificerade rättssäkerhetsbehov som föreligger vid myndigheters beslutsfattande om administrativa sanktioner. Principerna visar att den rådande uppfattningen är att det finns en särskild straffrättslig nyans vid bestämmande av administrativa sanktioner som inte kan förbises i förvaltningen – för att inte tala om rättskipningsförfarandet i dessa ärenden. De straffprocessuella garantierna inverkar såväl inom förvaltningsförfarande som -process. Europarådets rekommendation kan sägas komplettera artikel 6 i det avseendet att konventionsbestämmelsen inte till sin ordalydelse omfattar administrativa sanktioner och sanktionsavgifter.

Lagbundenheten och handläggning utan ogrundat dröjsmål hör redan sedan tidigare till kravet på god förvaltning. Det straffrättsliga förhållningssättet påvisas av förbudet mot retroaktiv lagstiftning och den lindrigare lagens princip, liksom även att *ne bis in idem* -förbudet behandlats bland de övriga principerna i rekommendationen. Kraven på förfarandet anses få särskild tyngd av artikel 6(3) i Europakonventionen och via skyddet mot självinkriminering.

Europarådet rekommenderar att det i sanktionsavgiftsärenden tillämpas ett lagreglerat, förutsebart förvaltningsförfarande. Myndigheternas befogenheter och de grundläggande villkoren för att bestämma sanktionsavgifter ska vara på ett behörigt sätt reglerade i lag. Anhängiggörandet, handläggningen och beslutsfattandet ska ske i hög grad på samma sätt som inom förvaltningen i allmänhet. Myndigheterna måste inom skälig tid reagera på förseelser och parternas försvarsmöjligheter ska regleras tydligare än i genomsnitt. Även utredningen av ärendena har sina egna begränsningar sett ur myndighetens perspektiv. Rättsäkerheten ska tillgodoses på klassiskt sätt i form av den enskildes skydd mot utövningen av offentlig makt.

Fastän de anförda kraven styr förvaltningsförfarandet i straffprocessuell riktning förändrar detta inte den grundläggande utgångspunkten att det handlar om förvaltningsrättsligt beslutsfattande. Därför är det när dessa krav tillgodoses i den nationella sanktionsavgiftsprocessen möjligt att samtidigt hålla fast vid en annan dimension i förvaltningen, som hänför sig till effektiviteten i beslutsfattandet och även i allmänhet till funktionell effektivitet i förvaltningen.

Europarådets rekommendation är rätt gammal och Europadomstolens tolkningspraxis har utvecklats efter att den gavs. I dagens läge är det därför skäl att undersöka om man i Europadomstolens rättspraxis kan finna sådana avgöranden som ger nytt innehåll eller åtminstone nya betoningar åt riktlinjerna i Europarådets rekommendation.

3.3 Sanktionsavgifter, rättssäkerhet och Europakonventionens krav

3.3.1 Allmänt

Europadomstolen har inte i sin rättspraxis förutsatt att brottmålsdomstolar – i stället för förvaltningsmyndigheter – påför administrativa påföljder av straffkaraktär.[158] Inte heller annars ställs det på allmäneuropeisk nivå hinder för den växande användningen av administrativa sanktionsavgifter istället för straff.[159] Detta betyder att sanktionsavgifterna kan påföras av myndigheter genom förvaltningsbeslut och att överklagandet av dessa beslut kan ske i förvaltningsprocessuell ordning.[160] Det är dock viktigt att sanktionsavgiftsförfarandet uppfyller den miniminivå av rättssäkerhetskrav som följer av Europakonventionen – oberoende av vilket rättsområde sanktionsavgifterna anses tillhöra enligt nationell rätt.[161]

I situationer där Europadomstolen ansett att en administrativ påföljd har straffkaraktär har domstolen förutsatt att konventionens straffprocessuella krav tillämpas även i förfaranden där dessa påföljder bestäms och vid överklagandet av dessa.[162] Vilka rättssäkerhetskrav som domstolen då avser framgår inte av ordalydelsen i artikel 6.[163] Trots att domstolen hänvisat till de särskilda, kvalificerade rättssäkerhetskrav som ska tillämpas för sådana administrativa påföljder har den inte sökt definiera begreppet ”administrativ straffprocess” eller de specifika krav som skulle kunna ingå i ett dylikt speciellt förvaltningsförfarande och -process (se kap. 2.5). I alla händelser har dock begreppet *criminal charge*, i likhet med begreppet *civil rights and obligations*, ett eget, självständigt innehåll i Europakonventionssystemet.[164] Detta framgår även av upplägget av

---

[158] Se allmänt *Le Compte, Van Leuven och de Meyere mot Belgien* (1981), punkt 51, *Albert och Le Compte mot Belgien* (1983), punkt 29 och *Flisar mot Slovenien* (2011), punkt 33 samt angående skattetillägg *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 81. Se även Van Dijk m.fl. 2006 s. 563–564 och 567– 568, Pellonpää m.fl. 2012 s. 565 samt Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 211.

[159] Ang. avkriminalisering se särskilt *Öztürk mot Tyskland (*1984), punkt 49, där det bl.a. konstateras: ”By removing certain forms of conduct from the category of criminal offences under domestic law, the law-maker may be able to serve the interests of the individual […] as well as the needs of the proper administration of justice, in particular in so far as the judicial authorities are thereby relieved of the task of prosecuting and punishing contraventions – which are numerous but of minor importance – of road traffic rules. The Convention is not opposed to the moves towards ‘decriminalisation’ which are taking place – in extremely varied forms – in the member States of the Council of Europe.” Se även bl.a. *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkterna 52–53, *A och B mot Norge* (2016), punkterna 117–123 och Danelius 2015 s. 179.

[160] Se Grabenwarter 2014 s. 115 och *A. Menarini Diagnostics S.R.L. mot Italien* (2011).

[161] Se *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 49: ”Nevertheless, if the Contracting States were able at their discretion, by classifying an offence as ‘regulatory’ instead of criminal, to exclude the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 (art. 6, art. 7), the application of these provisions would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the object and purpose of the Convention.” Likaså *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkt 53.

[162] I Europadomstolens rättspraxis talas ibland om ”rights of the defence”. Med detta avses i praktiken detsamma som ”fair trial”. Se van Dijk m.fl. 2006 s. 580. Inte heller det hur man i rent straffprocessuella ärenden uppfattar rättvis rättegång är någon enkel fråga på grund av skillnaderna mellan de kontinentaleuropeiska systemen och common law. Se Harris m.fl. 2014 s. 372.

[163] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 578–579 och Harris m.fl. 2014 s. 371.

[164] Se bl.a. *Dombo Beheer B.V. mot Nederländerna* (1993), punkterna 32–33 och *Pitkänen mot Finland* (2004), punkt 59. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 579 och Schabas 2015 s. 271.

artikel 6 och av att det straffprocessuella rättsskyddets innehåll specificeras i bestämmelsens andra och tredje stycke.

I tolkningen av Europakonventionen tar Europadomstolen utgångspunkt i *effektivitetsprincipen*.[165] Kravet på effektivitet spelar således en central roll vid säkerställandet av mänskliga rättigheter. Europadomstolen har i sin rättspraxis även gett rum för ett tänkande som möjliggör att de nationella processuella kraven anpassas till bland annat behov av skyndsamhet inom enskilda förvaltningsområden.[166] I effektivitetstänkandet angående de mänskliga rättigheterna ingår således en idé om förvaltningsverksamhetens smidighet och effektivitet och även mer allmänna synpunkter gällande jämlik behandling. Beträffande sanktionsavgifterna betyder detta bland annat att beslutsfattandet om dem inte behöver konstrueras enligt en likadant organisatoriskt förundersöknings- och åklagarsystem som när det gäller brottmål.[167]

Allmänt sett har Europadomstolen i sin rättspraxis utgått från att en förvaltningsprocess med straffprocessuella drag (administrativ sanktionsprocess) inte behöver vara en likadan brottmålsrättegång som på straffrättens kärnområde (*hard core of criminal law*).[168] Domstolen har med andra ord godkänt att det kan finnas skillnader i de (straff)processuella garantier som är tillämpliga ifråga om egentliga straffrättsliga straff och administrativa påföljder av straffkaraktär. Europadomstolens ståndpunkt verkar utgå från att administrativa påföljder är förknippade med specifika smidighets-, effektivitets- och rättsskyddsbehov. Detta kan anses bekräfta att domstolen accepterat de nationella sanktionsavgiftssystemens existens och att det inte föreligger några principiella hinder för skapandet av dylika system i konventionsstaterna.[169]

---

[165] Se t.ex. *Airey mot Irland* (1979), punkt 24. Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 286 och Schabas 2015 s. 49–50.

[166] Se t.ex. *Jussila mot Finland* (2006), punkt 42.

[167] Denna utgångspunkt har varit aktuell bl.a. i Tyskland. Se *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 52, där Tysklands regering åberopade skillnader mellan de straffrättsliga systemen och sanktionsavgifterna genom att lyfta fram bl.a. effektivitetshänsyn.

[168] Se t.ex. *Jussila mot Finland* (2006), punkt 43: "Notwithstanding the consideration that a certain gravity attaches to criminal proceedings, which are concerned with the allocation of criminal responsibility and the imposition of a punitive and deterrent sanction, it is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly 'criminal charges' of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a 'criminal charge' by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties […]. Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency (see Bendenoun and Janosevic, § 46 and § 81 respectively, where it was found compatible with Article 6 § 1 for criminal penalties to be imposed, in the first instance, by an administrative or non-judicial body, and, a contrario, Findlay)." Se likaså *Flisar mot Slovenien* (2011) och *Grande Stevens m.fl. mot Italien* (2014). Se även Mäenpää 2013 s. 1064. Se beträffande EU-domstolen t.ex. mål *Orkem v Commission*, Case 374/87, EU:C:1989:387.

[169] Se ang. Europadomstolens argumentation i allmänhet, t.ex. *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkterna 51–53.

3.3.2 *De centrala fördragsbestämmelsernas innehåll och omfattning*

En av de mest centrala frågorna gällande sanktionsavgifter är hur processuella rättsskyddsgarantierna tillgodoses i beslutsfattandet och vid överklagande. Artikel 6 i Europakonventionen är sålunda central vid bedömningen av frågan om ett administrativt sanktionsavgiftsförfarande är förenligt med de mänskliga rättigheterna. Artikeln lyder:

> *Article 6 – Right to a fair trial*
>
> 1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.
>
> 2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.
>
> 3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:
> (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;
> (b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;
> (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;
> (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;
> (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.

Europadomstolen jämställer delvis beslutsfattandet i sanktionsavgiftsärenden med brottmålsförfarandet i (allmänna) domstolar. Detta framgår bland annat av domstolens tolkning av begreppet *criminal charge*, som kommer att behandlats nedan. Begreppet administrativ sanktionsprocess kan således i viss utsträckning anses gälla myndigheters beslutsfattande i första instans och inte enbart domstolsförfarandet.[170] I enlighet med detta undersöks i denna studie de straffprocessuella rättsskyddsgarantiernas inverkan ur ett helhetsperspektiv, utan

[170] Se i detta sammanhang även Leanza – Pridal 2014 s. 14–15 och 72–73. Å andra sidan har Europadomstolen betonat vikten av att det i sanktionsavgiftsärenden finns tillgång till domstol bl.a. därför att beslutet i första instans fattas av en förvaltningsmyndighet.

att göra åtskillnad mellan beslutsfattande i första instans och överklagande.[171] Vissa skillnader mellan konventionens krav gällande administrativt beslutsfattande och överklagande av beslut i domstol tas dock upp.[172]

Artikel 6(1) gäller rätten till rättegång inom skälig tid, rättegångens offentlighet, domstolens oavhängighet och opartiskhet samt offentliggörande av beslutet. Europadomstolen har i sin rättspraxis preciserat innehållet i artikeln och betonat bland annat kravet på tillgång till domstol (*access to court*), jämlikhet mellan parterna (*equality of arms*), den kontradiktoriska principen, skyddet mot självinkriminering samt rätten att få ett motiverat beslut. Förteckningen är inte uttömmande.[173] Vid bedömningen av om en kränkning av rätten till rättvis rättegång inträffat utför Europadomstolen även en helhetsbedömning av förfarandet, det vill säga, en bedömning av om förfarandet i sin helhet (*the proceedings considered as a whole*) har varit rättvist.[174]

Artikel 6(1) tillämpas på samtliga processarter (civil-, förvaltnings- och straffprocess).[175] Utöver detta tillämpas de särskilda kraven på brottmål enligt artikel 6(2) och 6(3) med modifikation i civilprocessen och i förvaltningsprocessen.[176] Effekten av dessa krav är visserligen starkare i ärenden som gäller administrativa sanktionsavgifter än när det är fråga om "vanliga" förvaltningsrättsliga ärenden. Rätten till rättvis rättegång granskas således i sanktionsavgiftsärenden utifrån artikel 6(1), 6(2) eller 6(3) i Europakonventionen eller genom en sammantagen effekt av dessa punkter.[177]

Ett annat konventionskrav som särskilt måste iakttas i administrativa sanktionsavgiftsärenden ingår i artikel 7 i Europakonventionen, som lyder:

> *Article 7 – No punishment without law*
>
> 1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

---

[171] Likaså beträffande straffprocessen *Belziuk mot Polen* (1998), punkt 37.

[172] Se bl.a. *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 81, där vikten av överklagande betonas när beslutet om en administrativ sanktionsavgift (i detta fall skattetillägg) fattas i första instans av en förvaltningsmyndighet som inte formellt omfattas av artikel 6 i Europakonventionen. Se även *Albert och LeCompte mot Belgien* (1985), punkt 29: "Even in instances where Article 6 para. 1 (art. 6-1) is applicable, conferring powers in this manner does not in itself infringe the Convention […]. Nonetheless, in such circumstances the Convention calls at least for one of the two following systems: either the jurisdictional organs themselves comply with the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1), or they do not so comply but are subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 para. 1(art. 6-1)."

[173] Det kan t.ex. finnas skillnader angående förteckningen hos olika forskare. Se bl.a. Clayton – Tomlinson 2010 s. 120–121, Goss 2014 s. 90–91 samt Leanza – Pridal 2014 s. 6.

[174] Se *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 68. Se vidare även Goss 2014 s. 98–99.

[175] Se bl.a. *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 579 och Harris m.fl. 2014 s. 409.

[176] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 532, Harris m.fl. 2014 s. 409 samt bl.a. *Dombo Beheer B.V. mot Nederländerna* (1993) och *Nideröst-Huber mot Schweiz* (1997).

[177] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 579–580, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 213 och Harris m.fl. 2014 s. 409. I verket konstaterar Harris m.fl. bl.a. följande om brottmål: "Where a case fall within one (or more) of the specific guarantees in Article 6(2) and (3), it may be considered by the Court under that guarantee alone, or in conjunction with Article 6(1), or just under Article 6(1). When the last of these options is chosen, it is on the basis that the complaint is essentially that the proceedings in their entirety, including any appeal proceedings, were unfair."

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognized by civilized nations.

Artikeln innehåller det ur en traditionell rättsstatlig synvinkel viktiga kravet: Inget straff utan lag. Frågan gäller på vilket sätt man av detta krav på brottmål kan dra slutsatser beträffande systemet med sanktionsavgifter, vilket bygger på administrativt beslutsfattande.

Artiklarna 2 och 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen lyder:

Article 2 – Right of appeal in criminal matters

1. Everyone convicted of a criminal offence by a tribunal shall have the right to have his conviction or sentence reviewed by a higher tribunal. The exercise of this right, including the grounds on which it may be exercised, shall be governed by law.

2. This right may be subject to exceptions in regard to offences of a minor character, as prescribed by law, or in cases in which the person concerned was tried in the first instance by the highest tribunal or was convicted following an appeal against acquittal.

Article 4 – Right not to be tried or punished twice

1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.

Artikel 2 kompletterar kravet i artikel 6 om tillgång till rättsskydd, medan artikel 4 innehåller ett förbud mot dubbel lagföring eller bestraffning (*ne bis in idem*). I och med Europadomstolens tolkningspraxis har betydelsen av den sistnämnda artikeln ökat i bedömningen av förhållandet mellan egentliga straffrättsliga straff och administrativa sanktioner.

I samband med sanktionsavgifter kan man ytterligare lyfta fram egendomsskyddet. Ett beslut om påförande av en avgift påverkar oundvikligen den enskildes rättsställning i detta avseende, i synnerhet när det gäller större avgifter. I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns följande bestämmelse om egendomsskyddet:

Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

De administrativa sanktionsavgifterna omfattas närmast av bestämmelsen i stycke 2 om statens rätt att genomföra lagstiftning som är nödvändig för att säkerställa betalning av bland annat böter och viten. Europadomstolen har ansett att statens prövningsmarginal är omfattande när det gäller denna bestämmelse, men att proportionalitetsprincipen samtidigt måste beaktas.[178]

Allmänt taget har Europadomstolen inte ställt krav på de administrativa sanktionsavgifterna utifrån egendomsskyddet som mänsklig rättighet, utan den har till denna del lämnat prövningsmarginal för staterna.[179] Utgångspunkten är således att den nationella lagstiftaren har rätt att införa administrativa sanktionsavgifter som påföljd för lagstridiga handlingar eller försummelser. Den aktuella artikeln ger i varje fall stöd för proportionalitetsprincipens betydelse för dessa påföljder.

Artikel 1 i Europakonventionen lyder:

Article 1 – Obligation to respect Human Rights

The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.

Den allmänna utgångspunkten vid tillämpningen av konventionen är sålunda att rättigheterna tillhör "var och en". Med detta avses främst fysiska personer som omfattas av konventionsstaternas jurisdiktion – såväl konventionsstatens medborgare som utlänningar. Rättigheterna anses dock även gälla juridiska personer, så som aktiebolag.[180] Frågan om konventionen även tillämpas gällande juridiska personer beror i praktiken på den enskilda konventionsbestämmelsens natur och innehåll.[181]

Sanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer. Båda rättssubjektskategorierna ett klart rättsskyddsbehov i förfaranden där avgiftspåföljder bestäms och där de överklagas. Dessa båda kategorier omfattas entydigt av de rättssäkerhetsgarantier som ingår i Europakonventionen. Europakonventionens krav behandlas därmed i föreliggande undersökning utan avgränsningar i fråga om rättssubjekt.[182]

---

[178] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 873 och t.ex. *Jokela mot Finland* (2002), punkt 57.

[179] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 876.

[180] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 16, Grabenwarter 2014 s. 3 samt Danelius 2015 s. 25 och 47.

[181] Som exempel på konventionsbestämmelser som inte lämpar sig att tillämpas på juridiska personer kan nämnas art. 5 (rätt till frihet och säkerhet) och 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv). Se dessutom Pellonpää m.fl. 2012 s. 16, SOU 2013:38 s. 451 och Grabenwarter 2014 s. 3.

[182] Se bl.a. Warnling-Nerep 2010 s. 143 och NOU 2003:15 s. 94f. En annan sak är om det upplevs befogat att göra en sådan gränsdragning i enskilda lagar. I föreliggande undersökning anses en sådan gränsdragning däremot inte vara befogad och

3.3.3 Rätt att inte bestraffas utan stöd i lag

Artikel 7(1) i Europakonventionen innehåller den straffrättsliga legalitetsprincipen: Inget straff utan lag (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*). En person kan dömas till ett straff enbart för en gärning som var straffbelagd då den begicks. I konventionsbestämmelsen förbjuds även utdömandet av strängare straff än vad som kunde bestämmas vid tidpunkten för gärningen. Artikeln omfattar sålunda ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.[183] Vidare innefattar bestämmelsen ett krav på förutsebarhet och att handlingar som är straffbara ska vara tydligt preciserade i lag.[184] Straffbestämmelser får inte heller tillämpas extensivt eller analogt till den tilltalades nackdel.[185]

Begreppen brott (*criminal offence*) och straff (*penalty*) i artikel 7 är, i likhet med motsvarande begrepp i artikel 6, *autonoma begrepp*. Begreppen ska således tolkas fristående från den innebörd eller klassifikation som de har i nationella rättsordningar. Gärningens och påföljdens art har därmed en avgörande betydelse snarare än hur gärningen eller påföljden betecknas enligt nationellt rättsområdestänkande.[186] Eftersom sanktionsavgifter vid tolkningen av artikel 6 enligt utgångspunkt hänförs till begreppet anklagelse för brott står det klart att kraven i artikel 7 på motsvarande sätt ska tillämpas på dessa avgiftssanktioner.[187]

Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter följaktligen att en sanktionsavgift enbart kan dömas ut med stöd i lag. En sanktionsavgift kan följaktligen inte påföras för en överträdelse som inte var sanktionsbelagd vid tidpunkten då den inträffade. En sanktionsavgift kan med andra ord inte påföras retroaktivt. Dessutom bör man lägga märke till att artikeln inte innehåller en *ne bis in idem* -regel.[188] Likaså är det på nationell nivå viktigt att fästa uppmärksamhet vid att sanktionsavgiftslagstiftningen är tillräckligt tydlig och exakt.[189] Artikel 7 i Europakonventionen uppställer också tydliga förpliktelser för tolkningen av den nationella lagstiftningen, så som förbudet att tolka bestämmelserna extensivt.

3.3.4 Rätt till domstolsbehandling

---

inte heller möjlig, eftersom forskningsuppgiften gäller rättsskyddsgarantierna beträffande sanktionsavgifterna på en allmän nivå.

[183] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 643.

[184] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 653–654, Pellonpää m.fl. 2012 s. 643–644, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 344–347, Harris m.fl. 2014 s. 495, Jacobs m.fl. 2014 s. 301–303 och Danelius 2015 s. 357–358. Med "lag" avses såväl egentlig lagstiftning som domstolspraxis. Se bl.a. *Kokkinakis mot Grekland* (1993) punkterna 37–41 och 52.

[185] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 652.

[186] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 652–653, Pellonpää m.fl. 2012 s. 643, Jacobs m.fl. 2014 s. 296–297 samt Grabenwarter 2014 s. 173. Se även *Welch mot Förenade kungariket* (1995), punkt 27. Saken bedöms således utifrån de s.k. Engel-kriterierna på samma sätt som när det gäller artikel 6.

[187] Se t.ex. Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 349, Harris m.fl. 2014 s. 495 och Danelius 2015 s. 355–356.

[188] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 348.

[189] I det här sammanhanget kan man också hänvisa till Europarådets rekommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, som behandlades ovan i föreliggande undersökning, där det förutsätts att man i lagstiftningen definierar befogenheten att besluta om sanktioner, sanktionstyperna och deras maximibelopp, principerna för förfarandet och verkställighet samt möjligheterna att överklaga. Dessa omständigheter preciserar utgångspunkterna för Europadomstolens rättspraxis och det är motiverat att beakta dem på nationell nivå när lagstiftning om sanktionsavgifter bereds.

I artikel 2 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen garanteras rätten till överklagande i brottmål. En person som dömts av en domstol för en brottslig handling (*criminal offence*) har rätt att överklaga domen till en högre domstolsinstans. Bestämmelsen gäller enbart brottmål, och inte civila tvister om rättigheter och skyldigheter (*civil rights and obligations*) i Europakonventionens mening. Formellt sett står förvaltningsprocessen således utanför den aktuella fördragsbestämmelsen.

Även om artikel 2 i sjunde tilläggsprotokollet inte till sin ordalydelse omfattar förvaltningsprocessuella förfaranden har Europadomstolen strävat till att på andra sätt garantera rätten till överklagande i sådana mål. Domstolen har redan tidigt i sin praxis utgått från att artikel 6 i grunden även skyddar rätten till rättegång – om det inte var så skulle det överhuvudtaget inte vara möjligt att pröva de grundläggande förutsättningarna för rättvis rättegång.

Rätten till rättvis rättegång innefattar i enlighet med detta rätten att överklaga förvaltningsbeslut angående den enskildes rättigheter och skyldigheter i domstol (*access to court*).[190] Europadomstolen har betonat betydelsen av rätten att överklaga i synnerhet när det gäller skattetillägg.[191] Detta har ansetts balansera det faktum att en sanktionsavgift kan bestämmas av en förvaltningsmyndighet i första instans i stället för en domstol.[192]

Europadomstolens ståndpunkt utgör en viktig, principiell utgångspunkt för utformningen av rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsprocessen. Tillgång till domstol möjliggör att ett ärende som avgjorts inom förvaltningen kan behandlas i ett rättskipningsförfarande enligt artikel 6 i Europakonventionen. Tillgången till domstol garanterar även säkerställandet av materiell rättssäkerhet (*access to justice*).[193] Därför

[190] Se *Golder mot Förenade kungariket* (1975), punkt 34:"In civil matters one can scarcely conceive of the rule of law without there being a possibility of having access to the courts." I punkt 35 konstateras vidare följande: "The principle whereby a civil claim must be capable of being submitted to a judge ranks as one of the universally 'recognised' fundamental principles of law; the same is true of the principle of international law which forbids the denial of justice. Article 6 para. 1 (art. 6-1) must be read in the light of these principles." Rätten till överklagande är inte absolut. Begränsningar av rätten får dock inte vara sådana att de skulle omintetgöra det yttersta syftet med denna rättighet. Se bl.a. *Golder*-domen, punkt 38, *Winterwerp mot Nederländerna* (1979), punkt 75 och *Ashingdane mot Förenade kungariket* (1985), punkt 57. Se också Pellonpää m.fl. 2012 s. 464, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 201–202, Jacobs m.fl. 2014 s. 257–258, Harris m.fl. 2014 s. 398–399 och 402–408 samt Danelius 2015 s. 18of. Ang. administrativt överklagande, se dessutom bl.a. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* (1982).

[191] Se t.ex. *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige* (2002).

[192] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 567 samt *Bendenoun mot Frankrike* (1994), punkt 46 och *Janosevic mot Sverige* (2002), punkterna 80–82. Se även *Belilos mot Schweiz* (1988).

[193] Se Harris m.fl. 2014 s. 399–402 och 459 samt Jacobs m.fl. 2014 s. 259. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 560–564 och 567–569, som har lyft fram bl.a. omfattningen av domstolens prövningsrätt. I verket konstateras följande:"The court must have full jurisdiction. This means that the court must have competence to judge both on the facts and on the law as a basis for its determination." Se i synnerhet *Schmautzer mot Österrike* (1995), punkt 36, där domstolen betonade att utgångspunkten är full prövningsrätt i samband med sanktionsavgifter. I detta sammanhang kan man för Finlands del konstatera att högsta förvaltningsdomstolen som är domstol i andra instans i regel prövar såväl rätts- som faktafrågor, dvs. den fungerar så som

är det viktigt att den domstol som i sanktionsavgiftsärenden är besvärsinstans (i Finland vanligen förvaltningsdomstolen) kan pröva ärenden som föreläggs den i tillräcklig omfattning (*full jurisdiction*).[194]

Effektiv tillgång till domstol har å andra sidan också samband med hur överklagandet av ett förvaltningsbeslut är anpassat till verkställigheten av beslutet. Europadomstolen har i sanktionsavgiftsärenden betonat vikten av effektiv tillgång till domstol även i samband med verkställigheten av förvaltningsbeslut.[195]

Liksom har konstaterats ovan ger Europakonventionen inte uttryckliga garantier för rätt till fortsatt överklagande i förvaltningsprocessen.[196] Det är således fråga om en situation där det finns orsak att bedöma i vilken mån artikel 2 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll inverkar på avgöranden som fattas inom det administrativa rättsskyddssystemet.

Definitionen i artikel 2 i tilläggsprotokollet bygger på begreppet anklagelse för brott i konventionens artikel 6, vilket är autonomt. Avsikten är således att innehållet i klausulen "criminal offence" som ingår i artikel 2 i tilläggsprotokollet ska vara detsamma som begreppet "criminal charge" i artikel 6 i konventionen.[197] På det sättet kan de administrativa sanktionsavgifterna i sig omfattas av kravet på rätt till fortsatt överklagande.[198] Sålunda är det i dessa ärenden motiverat att anse att det i regel föreligger rätt att överklaga den första besvärsinstansens (i Finland normalt förvaltningsdomstolen) beslut till en domstol som är andra besvärsinstans (högsta förvaltningsdomstolen).

Överklagandet kan enligt artikel 2(1) i tilläggsprotokollet gälla skuldfrågan och påföljden.[199] Det är i sig möjligt att bestämma en administrativ sanktionsavgift med tillämpning av objektivt ansvar, vilket framgår av föreliggande undersökning. Detta kan dock inte anses medföra en väsentlig skillnad i förhållande till egentliga brottmål när det gäller frågan om vad man kan bestrida i domstolen och vad domstolen i sin tur kan uppta till prövning. Rätten till fortsatt överklagande, som särskilt garanteras som en mänsklig rättighet, kan således gälla förutsättningarna för att påföra en sanktionsavgift liksom även avgiftens belopp och andra motsvarande frågor. Enligt Europadomstolens praxis kan villkoren för fortsatt överklagande dock i någon mån avvika från vad som

---

det inom Europakonventionssystemet förutsätts beträffande sanktionsavgifterna. Se även bl.a. *Golder mot Förenade kungariket* (1975) och *Airey mot Irland* (1979), där frågan aktualiserades om rätten till juridiskt biträde som en del av effektiv tillgång till domstol. Till denna helhet hör även kravet i Europadomstolens rättspraxis på att tiden för överklagande måste vara tillräckligt lång för att rätten till överklagande ska anses vara garanterad. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 569–570, Pellonpää m.fl. 2012 s. 565 och Leanza – Pridal 2014 s. 87–93.

[194] Se även Danelius 2015 s. 204–209. Se i synnerhet *Steininger mot Österrike* (2012), punkterna 45–59 och *Julius Kloiber Schlachthof GmbH m.fl. mot Österrike* (2013), punkterna 28–29.

[195] Se bl.a. *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 88.

[196] Så är det inte heller i allmänhet enligt art. 6 i Europakonventionen. Se *Delcourt mot Belgien* (1970), punkt 25. Om möjlighet att söka ändring föreligger ska art. 6 däremot i princip tillämpas på överklagandet. Se van Dijk m.fl. 2006 s. 564–565 och Harris m.fl. 2014 s. 459.

[197] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 971–972 och *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkterna 55–56.

[198] Se Danelius 2015 s. 640.

[199] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 972–973, Pellonpää m.fl. 2012 s. 912 och Danelius 2015 s. 641.

krävs i första domstolsinstans.[200] Det är dock viktigt att kraven i artikel 6 på rättvis rättegång beaktas även i samband med fortsatt överklagande.[201]

I artikel 2(2) i tilläggsprotokollet konstateras att undantag från rätten till överklagande får göras bland annat i fråga om mindre grova gärningar.[202] En del av de ärenden som avgörs i straffprocess står således enligt Europakonventionen utanför rätten till överklagande. Däremot har Europadomstolen i sin praxis ansett att rätten att ansöka om prövningstillstånd vara ett slags rätt till överklagande enligt artikel 2.[203]

3.3.5 Artikel 6: Rätt till rättvis rättegång

3.3.5.1 Allmänt

De processuella garantierna som ingår i Europakonventionssystemet är tillämpliga i förvaltningsprocessuella mål då dessa utgör s.k. tvister om civila rättigheter och skyldigheter. Tolkningen av begreppet *criminal charge* har likväl inneburit processuella tilläggskrav ifråga om sanktionsavgifter. Denna tolkning har givit sanktionsavgifterna en särställning inom det förvaltningsrättsliga systemet. Även om Europadomstolen inte strävat till att bestämma de straffprocessuella garantiernas innehåll i fråga om administrativa sanktioner på ett uttömmande sätt kan vissa grundläggande processuella garantier dock tas upp. De mest centrala garantierna granskas närmare nedan. Syftet är att genom denna granskning närmare definiera vilka processuella garantier som kan anses ingå i begreppet administrativ sanktionsprocess.

3.3.5.2 Begreppet ”anklagelse för brott”

Liksom konstaterats tidigare har begreppet ”anklagelse för brott” (*criminal charge*) – på samma sätt som när det gäller civila rättigheter och skyldigheter (*civil rights and obligations*) – ett autonomt innehåll i Europadomstolens tolkningspraxis.[204] Även tolkningen av artikel 7(1) i konventionen stödjer sig på samma princip om autonom tolkning.[205] Frågan om autonom tolkning har aktualiserats särskilt gällande administrativa sanktioner.

Europadomstolen har ansett att den omständigheten att en straffrättslig påföljd ersatts med en ”ordningsförseelse”, det vill säga att en sanktionsväxling utförts, inte nödvändigtvis medför en förändring ifråga om rättssäkerhetsgarantierna. I det vägle-

---

[200] Rätten till fortsatt överklagande kan begränsas till t.ex. enbart rättsfrågor. Se bl.a. Pellonpää m.fl. 2012 s. 912, Harris m.fl. 2014 s. 459–460 och 967–968 samt Danelius 2015 s. 640. Se även *Krombach mot Frankrike* (2001). Ang. debatten om besvärsförbud, se van Dijk m.fl. 2006 s. 973, Harris m.fl. 2014 s. 968 och Jacobs m.fl. 2014 s. 305. Man kan dock inte avvika från likabehandlingskravet (*equality of arms*) ens i den högsta instansen. I målet *Ekbatani mot Sverige* (1988) underströk Europadomstolen att sjunde tilläggsprotokollet inte kunde tolkas så att det begränsar de krav som artikel 6 ställer på förfarandet för överklagande. I målet ansågs artikel 6 kräva muntlig förhandling vid en svensk hovrätt, även om ett sådant krav inte kunde härledas från tilläggsprotokollet.

[201] Se Schabas 2015 s. 286.

[202] Ang. begreppet mindre grova gärningar, se bl.a. van Dijk m.fl. 2006 s. 974 och Danelius 2015 s. 641–642.

[203] Se ytterligare Pellonpää m.fl. 2012 s. 912 och Danelius 2015 s. 641.

[204] Se bl.a. *Adolf mot Österrike* (1982), punkt 30 och de mål som nämns där.

[205] Den autonoma tolkningen gäller såväl begreppet ”brott” som ”anklagelse”. Se van Dijk m.fl. 2006 s. 540f. Se även *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkt 55.

dande avgörandet *Öztürk mot Tyskland* (1984) var det fråga om en förseelse som infördes i det tyska *Ordnungswidrigkeiten*-systemet. Förseelsen bedömdes i målet Öztürk bland annat på följande sätt:

> 53. […] The Court recognizes that the legislation in question marks an important stage in the history of the reform of German criminal law and that the innovations introduced in 1968/1975 represent more than a simple change of terminology. Nonetheless, the Court would firstly note that, according to the ordinary meaning of the terms, there generally come within the ambit of the criminal law offences that make their perpetrator liable to penalties intended, inter alia, to be deterrent and usually consisting of fines and of measures depriving the person of his liberty. In addition, misconduct of the kind committed by Mr. Öztürk continues to be classified as part of the criminal law in the vast majority of the Contracting States, as it was in the Federal Republic of Germany until the entry into force of the 1968/1975 legislation; in those other States, such misconduct, being regarded as illegal and reprehensible, is punishable by criminal penalties. Moreover, the changes resulting from the 1968/1975 legislation relate essentially to procedural matters and to the range of sanctions, henceforth limited to Geldbussen. Whilst the latter penalty appears less burdensome in some respects than Geldstrafen, it has nonetheless retained a punitive character, which is the customary distinguishing feature of criminal penalties. The rule of law infringed by the applicant has, for its part, undergone no change of content. It is a rule that is directed, not towards a given group possessing a special status – in the manner, for example, of disciplinary law -, but towards all citizens in their capacity as road-users; it prescribes conduct of a certain kind and makes the resultant requirement subject to a sanction that is punitive. Indeed, the sanction – and this the Government did not contest – seeks to punish as well as to deter. It matters little whether the legal provision contravened by Mr. Öztürk is aimed at protecting the rights and interests of others or solely at meeting the demands of road traffic. These two ends are not mutually exclusive. Above all, 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 (art. 6) of the Convention, criminal in nature.

Den rättsliga bedömningen i målet gällde förhållandet mellan Tysklands straffrättsliga påföljdssystem och *Ordnungswidrigkeiten*-systemet som i hög grad påminner om det. I domskälen stödde sig domstolen dock också på mer allmänna synpunkter. Därför kunde ståndpunkten i målet anses även mer allmänt innebära ett positivt förhållningssätt till existensen av ett sanktionsavgiftssystem – till att en förvaltningsmyndighet för egen del kan bestämma en administrativ påföljd av bestraffande karaktär.

I sin argumentation fäste Europadomstolen uppmärksamhet bland annat vid att (trafik)förseelserna i fråga definierades som straffrättsliga brott i flera länder trots att de i sig var av ringa betydelse (*petty offences*). Påföljderna var enligt domstolen även allmänna till sin natur och avsedda att vara förebyggande (*deterrent*) och bestraffande (*punitive*). Enligt den tyska regeringens ståndpunkt innehöll en påföljd som bestämts i ett administrativt förfarande inte samma element av samhälleligt klander som en straffrättslig påföljd. Europadomstolen tillmätte emellertid inte detta någon egentlig betydelse i domskälen. Inte heller det att påföljden var förhållandevis lindrig förändrade domstolens ståndpunkt när det gäller slutresultatet. Påföljden ansågs trots att den hörde till det administrativa systemet fortfarande vara av straffrättslig natur och rätts-

skyddsgarantierna skulle därför oberoende av den utveckling som skett bedömas utifrån det tidigare straffrättsliga förhållningssättet.[206] Även om beslutanderätt kunde ges förvaltningsmyndigheter när det gällde lindriga förseelser, måste enligt Europadomstolen en part ha möjlighet att få ett beslut som går parten emot prövat av en domstol som uppfyller rättsskyddsgarantierna enligt artikel 6 i Europakonventionen.[207] Betydelsen av rättsskyddsaspekterna aktualiserades således särskilt i samband med påföljder av detta slag.

Det ovan beskrivna synsättet har medfört en särskild spänning i Europadomstolens rättspraxis gällande frågan om ett förvaltningsärende ska anses höra till straffrättsliga eller civila ärenden i tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen. I det följande ges en koncentrerad beskrivning av hur domstolens rättspraxis har utvecklats i tolkningen av begreppet *criminal charge*. Efter Öztürk -domen har domstolens praxis utvecklats på ett sådant sätt att sanktionsavgifter inte längre uppfattas vara enbart frågor om sanktionsväxling.

Europadomstolen har definierat begreppet *charge* (anklagelse) i artikel 6 på följande sätt till exempel i målet *Deweer* år 1980:

> The charge could, for the purposes of Article 6 par. 1 (art. 6-1), be defined as the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence.[208]

Definitionen är allmän och i princip likadan som den traditionellt varit på nationell nivå. Europadomstolen har dessutom granskat innehållet i ordet "criminal" i syfte att förtydliga de administrativa sanktionernas natur. Vid bedömningen av frågan om en person anklagats för ett "brott" i Europakonventionens bemärkelse har Europadomstolen uppgjort tre kriterier i det vägledande *Engel*-avgörandet från år 1976 på följande sätt:[209]

> (a) On the existence of "any criminal charge"
>
> 81. […] In the Neumeister judgment of 27 June 1968, the Court has already held that the word "charge" must be understood "within the meaning of the Convention" (Series A no. 8, p. 41, para. 18, as compared with the second sub-paragraph on p. 28 and the first sub-paragraph on p. 35; […]). The question of the "autonomy" of the concept of "criminal" does not call for exactly the same reply. […] The converse choice, for its part, is subject to stricter rules. If the Contracting 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 the criminal plane, the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 (art. 6, art. 7) would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of

[206] Se i detta sammanhang även *Lutz mot Tyskland* (1987), *Gradinger mot Österrike* (1995), *Palaoro mot Österrike* (1995), *Lauko mot Slovakien* (1998) och *Mikhaylova mot Ryssland* (2015).
[207] Se *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 56: "Conferring the prosecution and punishment of minor offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6." Se även *Lutz mot Tyskland* (1987) och *Belilos mot Schweiz* (1988). Se ytterligare Pellonpää m.fl. 2012 s. 552 samt Danelius 2015 s. 176–180.
[208] Se *Deweer mot Belgien* (1980), punkt 46. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 540 och Harris m.fl. 2014 s. 376–377.
[209] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 547–548, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 191–198 och Harris m.fl. 2014 s. 373–374. Se även *Campbell och Fell mot Förenade kungariket* (1984).

the Convention. The Court therefore has jurisdiction, under Article 6 (art. 6) and even without reference to Articles 17 and 18 (art. 17, art. 18), to satisfy itself that the disciplinary does not improperly encroach upon the criminal. In short, the "autonomy" of the concept of "criminal" operates, as it were, one way only.

82. Hence, the Court must specify, limiting itself to the sphere of military service, how it will determine whether a given "charge" vested by the State in question – as in the present case – with a disciplinary character nonetheless counts as "criminal" within the meaning of Article 6 (art. 6).

In this connection, it is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. This however provides no more than a starting point. The indications so afforded have only a formal and relative value and must be examined in the light of the common denominator of the respective legislation of the various Contracting States.

The very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law. In this respect, the Court expresses its agreement with the Government.

However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the "criminal" sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental. The seriousness of what is at stake, the traditions of the Contracting States and the importance attached by the Convention to respect for the physical liberty of the person all require that this should be so (see, mutatis mutandis, the De Wilde, Ooms and Versyp judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, p. 36, last sub-paragraph, and p. 42 in fine).

83. It is on the basis of these criteria that the Court will ascertain whether some or all of the applicants were the subject of a "criminal charge" within the meaning of Article 6 para. 1 (art. 6-1). […]

I målet Engel var det alltså fråga om ett förfarande skulle anses vara straffprocessuellt eller disciplinärt till sin natur. Ett disciplinärt förfarande kan omfattas av de straffprocessuella rättsskyddsgarantierna enbart ifall kriterierna för anklagelse för brott uppfylls. Samma utgångspunkt kan konstateras gälla även för sanktionsavgifter.[210] En särskild fråga är dock om sanktionsavgifterna i sin helhet ska anses höra till det straffrättsliga området eller om en del av dessa avgiftspåföljder kan betraktas stå utanför begreppet *criminal charge*. Frågeställningen har också betydelse vid tillämpningen av *ne bis in idem* -förbudet.[211]

Det första av Engel-kriterierna gäller gärningens klassificering eller karaktärisering i den nationella rätten. Det andra är gärningens art i förhållande till straffets art *(the very nature of the offence*).[212] Det tredje kriteriet är påföljdens natur och stränghet (*the nature and severity of a penalty*).[213] Ifall handlingen enligt nationell rätt utlöser en administrativ sanktion och inte ett straffrättsligt straff måste ärendet undersökas i belysning

[210] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 546–547.
[211] Se *Kurdov och Ivanov mot Bulgarien* (2011), punkterna 45–46.
[212] Se bl.a. van Dijk m.fl. 2006 s. 544f., Pellonpää m.fl. 2012 s. 547, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 193 fotnot 1137, Harris m.fl. 2014 s. 373–374 samt Danelius 2015 s. 175–176.
[213] Se bl.a. van Dijk m.fl. 2006 s. 548, där uttrycket "nature and severity of the penalty" används.

av andra och tredje kriteriet. Kriterierna i fråga är i princip alternativa, men om inget av dem uppfylls, kan man också utifrån en kumulativ granskning sluta sig till att det är fråga om anklagelse för brott.[214]

Ett centralt exempel på Europadomstolens rättspraxis angående administrativa sanktioner är målet *Janosevic mot Sverige* (2002). I avgörandet, som gäller skattetillägg, fastslogs Engel-målets riktlinjer på följande sätt:[215]

> 66. As regards the domestic classification of tax surcharges, the Court notes that they are not imposed under criminal-law provisions but in accordance with various tax laws. Moreover, they are determined by the tax authorities and the administrative courts. It further appears that the Swedish legislature and the courts have considered that, under the Swedish legal system, the surcharges are not characterized as criminal penalties but rather as administrative sanctions (see the judgment of the Supreme Administrative Court, cited at paragraph 52 above). Consequently, although in some respects the surcharges have been placed on an equal footing with criminal penalties, the Court finds that the surcharges cannot be said to belong to criminal law under the domestic legal system. […]
>
> 68. As regards the nature of the conduct imputed to the applicant, the Court notes that the Tax Authority and the County Administrative Court found that the applicant had supplied incorrect information in his tax returns. The resultant tax surcharges were imposed in accordance with tax legislation – inter alia, Chapter 5, sections 1 and 2, of the Taxation Act – directed towards all persons liable to pay tax in Sweden and not towards a given group with a special status.
>
> Moreover, although there is, as argued by the Government, a public financial interest in ensuring that the tax authorities have adequate and correct information when assessing tax, this information is secured by means of certain requirements laid down in Swedish tax legislation, to which is attached the threat of a considerable financial penalty for non-compliance. It is true that the tax surcharges were imposed on the applicant on objective grounds without the need to establish any criminal intent or negligence on his part. However, the lack of subjective elements does not necessarily deprive an offence of its criminal character; indeed, criminal offences based solely on objective elements may be found in the laws of the Contracting States (see Salabiaku v. France, judgment of 7 October 1988, Series A no. 141-A, p. 15, § 27). In this connection, the Court notes that the present system of tax surcharges has replaced earlier purely criminal procedures. It appears that the change from the earlier system, which was one of penalties for intentional or negligent conduct, to the new system based on objective factors was prompted by the need for greater efficiency (see paragraph 32 above).
>
> Furthermore, the present tax surcharges are not intended as pecuniary compensation for any costs that may have been incurred as a result of the taxpayer's conduct. Rather, the main purpose of the relevant provisions on surcharges is to exert pressure on taxpayers to comply with their legal obligations and to punish breaches of those obligations. The penalties are thus both deterrent and punitive. The latter character is the customary distinguishing feature of a criminal penalty (see Öztürk, cited above, pp. 20-21, § 53). In the Court's opinion, the general character of the legal provisions on tax surcharges and the purpose of the penalties, which are both deterrent and punitive,

---

[214] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 548, Harris m.fl. 2014 s. 374, Grabenwarter 2014 s. 108 samt Jacobs m.fl. 2014 s. 250. Se även målet *Janosevic*, punkt 67.

[215] Jfr *Bendenoun mot Frankrike* (1994), där domstolens linje avvek något från målet *Engel*. I målet *Janosevic* gick domstolen dock tillbaka till riktlinjerna i målet *Engel*. Se van Dijk m.fl. 2006 s. 554 och Pellonpää m.fl. 2012 s. 553. Se ang. fall som gäller skattetillägg även *E.L., R.L. och J.O.-L. mot Schweiz* (1997), *A.P., M.P. och T.P. mot Schweiz* (1997), *J.J. mot Nederländerna* (1998) och *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige* (2002).

> suffice to show that for the purposes of Article 6 of the Convention the applicant was charged with a criminal offence.
>
> 69. The criminal character of the offence is further evidenced by the severity of the potential and actual penalty. Swedish tax surcharges are imposed in proportion to the amount of the tax avoided by the provision of incorrect or inadequate information. The surcharges, normally fixed at 20% or 40% of the tax avoided, depending on the type of tax involved, have no upper limit and may come to very large amounts. Indeed, in the present case the surcharges imposed by the Tax Authority's decisions were very substantial, totaling SEK 161,261. It is true that surcharges cannot be converted into a prison sentence in the event of non-payment; however, this is not decisive for the classification of an offence as "criminal" under Article 6 (see Lauko, cited above, p. 2505, § 58). […]
>
> 71. To sum up, the Court concludes that the proceedings concerning the tax surcharges imposed on the applicant involved a determination of a "criminal charge" within the meaning of Article 6 of the Convention. This provision is therefore applicable in the present case.

Vid granskningen av om det är fråga om en brottsanklagelse har domstolen lyft fram frågan om påföljden bestäms med stöd av en allmän lagbestämmelse (*general legal rule*).[216] Som det framgår av målet Janosevic har domstolen fäst uppmärksamhet i synnerhet också vid om påföljden syftar till bestraffning och prevention och inte till en ekonomisk kompensation – det vill säga om påföljden är "punitive and deterrent".[217]

Vid bedömningen av påföljdens stränghet har Europadomstolen fäst uppmärksamhet vid om frihetsberövande kan följa på förseelsen.[218] Ett sådant påföljdsalternativ har aktualiserats främst i disciplinära ärenden såsom målet Engel, där disciplinpåföljden innefattade frihetsberövande i form av ett arreststraff.[219] Vid bedömning av sanktionsavgifters stränghet har i synnerhet avgiftens belopp aktualiserats liksom även allmänt vilket slag av påföljd det är fråga om.[220] Till exempel i fallet *Kurdov och Ivanov mot Bulga-*

---

[216] Domstolen fäste uppmärksamhet vid detta bl.a. i målen *Lauko mot Slovakien* (1998), punkt 58, *Ziliberberg mot Moldavien* (2005), punkt 32 och *Ruotsalainen mot Finland* (2009), punkt 46. Se även *Weber mot Schweiz* (1990), punkt 33. Domstolen stödjer sig dock inte kategoriskt på denna omständighet. Se bl.a. van Dijk m.fl. 2006 s. 544–545. I verket konstateras bl.a. följande: "Therefore, the distinguishing feature implied in this criterion is not the number of addressees, but their quality as members of a particular group, combined with the interests protected by the rule." Se ytterligare Grabenwarter 2014 s. 108, Harris m.fl. 2014 s. 374 samt Schabas 2015 s. 278.

[217] Med kriterierna "punitive and deterrent" görs en åtskillnad till sådana påföljder som är "purely reparatory or compensatory". Se Van Dijk m.fl. 2006 s. 546, Grabenwarter 2014 s. 109 och Harris m.fl. 2014 s. 374. Se även *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 53 och *Bendenoun mot Frankrike* (1994), punkt 47. Som det har konstaterats i samband med målet Janosevic har det inte i bedömningen av frågan betydelse om påföljden grundar sig på subjektivt eller objektivt ansvar. T.ex. i skatteärenden kan påföljden vara dels av ersättande, dels av bestraffande natur. Se *J.J. mot Nederländerna* (1997), punkt 37, *E.L., R.L. och J.O.-L. mot Schweiz* (1997), punkt 46, *A.P., M.P. och T.P. mot Schweiz* (1997), punkterna 39–42 och *J.B. mot Schweiz* (2001), punkterna 47–49.

[218] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 549–554, Grabenwarter 2014 s. 109–110 och Danelius 2015 s. 178–179. Se även bl.a. *Garyfallou AEBE mot Grekland* (1997) och *Grande Stevens m.fl. mot Italien* (2014).

[219] I målet *Engel m.fl. mot Nederländerna* (1976) ansågs disciplinstraffet (teoretisk möjlighet till två dygns hård arrest) dock inte vara en straffrättslig påföljd. Se punkt 85 i avgörandet. Jfr *Zaicevs mot Lettland* (2007), där disciplinstraffet kunde vara högst 15 dagars arrest och där tre dagars arrest hade bestämts för skymfande av domstolen. Det ansågs vara fråga om ett brottmål i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Se även Jacobs m.fl. 2014 s. 249 och Schabas 2015 s. 278. Europadomstolen har vid bedömningen av administrativa sanktioners natur ofta fäst uppmärksamhet vid om påföljden kan medföra frihetsberövande. Se bl.a. *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkterna 63 och 66.

[220] Se bl.a. *Mamidakis mot Grekland* (2007), där domstolen fäste uppmärksamhet vid bl.a. att de administrativa böterna var anmärkningsvärt stora.

rien (2011) ansågs böter som bestämts i administrativt förfarande inte vara av straffrättslig natur bland annat för att de var små.[221] Att en påföljd till sin natur kan vara rätt lindrig ser dock inte numera ut att ha avgörande betydelse vid bedömningen, om påföljden är avsedd at vara "bestraffande".[222] I målet *Jussila mot Finland* jämställdes ett skattetillägg på ca 300 euro med brottmål som avses i artikel 6 i Europakonventionen, eftersom skattetillägget till sin natur ansågs vara en sanktion och inte ersättning för skada.[223]

En del av sanktionsavgifter kan vara ekonomiskt sett väldigt stränga, såsom oljeutsläppsavgiften och påföljdsavgiften enligt konkurrenslagen, medan andra sanktionsavgifter kan vara betydligt mindre eller ringa till sitt belopp. Även när det är fråga om små avgiftssanktioner är påföljden dock en följd av ett lagstridigt förfarande.[224] I Europadomstolens praxis har administrativa sanktioner inte alltid tolkats vara brottsanklagelser, men riktningen går mot att dessa anses vara snarare straffrättsliga än rent administrativa påföljder. Till exempel i målen Janosevic och Jussila har domstolen tillämpat ett kumulativt betraktelsesätt vid bedömningen av förfarandets natur. Domstolen har med andra ord slutit sig till att förfarandena utgör anklagelser för brott på basis av en helhetsbedömning av fallet, även om inget av Engelkriterierna uttryckligen uppfylls.[225]

3.3.5.3 Oavhängig och opartisk domstol

I artikel 6(1) i Europakonventionen uppställs ett krav om att rättegångar ska hållas vid oavhängiga och opartiska domstolar som upprättats enligt lag. Villkoren i bestämmelsen har inte tolkats snävt, utan även andra slags domstolar än de egentliga (i grundlagen avsedda) kan uppfylla kraven i artikeln.[226] Beträffande sanktionsavgifter är det närmast fråga om det från straffrättsligt håll kan anses följa sådana krav som skulle innebära att handläggningen av besvär inte kan ske i förvaltningsdomstol. Europadomstolens riktlinjer angående brottmål kan beträffande det aktuella kravet sammanfattas på följande sätt:[227]

---

[221] Se punkterna 21–22, 40 och 44 i avgörandet. Likaså t.ex. *Morel mot Frankrike* (2003), där skattetillägg inte ansågs straffrättsligt på grund av att det procentuellt och beloppsmässigt var litet. Se till denna del van Dijk m.fl. 2006 s. 548, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 196 fotnot 1163 och Danelius 2015 s. 178. Jfr *Öztürk mot Tyskland* (1984), där påföljden ansågs vara av straffrättslig natur, trots att den var liten. Likaså bl.a. *Flisar mot Slovenien* (2011).

[222] Se bl.a. Pellonpää m.fl. 2012 s. 553, Grabenwarter 2014 s. 111 och Schabas 2015 s. 278.

[223] I målet *Jussila mot Finland* (2006, stora kammaren) ansåg Europadomstolen att (den ovan nämnda) Morel-domen utgjorde ett undantag vid tillämpning av Engelkriterierna. Att skattetillägget var litet hindrade således inte att artikel 6 tillämpades. T.ex. i målet *Janosevic mot Sverige* (2002) hade inte heller skattetilläggets stora belopp avgörande betydelse, men nog att det till sin natur var en sanktion (deterrent and punitive). Likaså bl.a. *Ruotsalainen mot Finland* (2009), punkt 46 och *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkt 64. Inte heller det att underlåtelse att betala en avgift inte kunde leda till frihetsstraff har haft avgörande betydelse vid bedömningen av begreppet anklagelse för brott. Se målet *Janosevic*, punkterna 64–71. Se till denna del ytterligare *Lauko mot Slovakien* (1998), *Ziliberberg mot Moldavien* (2005), punkterna 33–36 och *Ieremeiov mot Rumänien No. 1* (2009), punkterna 26–27.

[224] Jfr Warnling-Nerep 2009a s. 561.

[225] Ang. gränsdragningarna, se ytterligare bl.a. Knuts 2006 s. 834f., Kulla 2008 s. 327–328 samt Warnling-Nerep 2009b s. 492–498. Warnling-Nerep anser att det är ett problem att det inte alltid på nationell nivå är klart om man ska tillämpa kraven på brottmål enligt artikel 6 på en avgift, och att lagstiftaren därför borde ta ställning till saken.

[226] Pellonpää m.fl. 2012 s. 490f. Se t.ex. *Demicoli mot Malta* (1991).

[227] Pellonpää m.fl. 2012 s. 566.

- En besvärsinstans ska ha befogenhet att pröva såväl fakta som rättsfrågorna.[228]
- Befogenheten ifråga ska innebära rätt att upphäva den lägre instansens beslut eller att ändra det.[229]
- Domstolen ska ha rätt att ta emot bevis och ordna muntlig förhandling samt göra det möjligt att ordna så att parten hörs personligen/är närvarande vid rättegången.[230]

Dessa krav anses vara något striktare gällande brottmål än beträffande mål som faller under begreppet civila rättigheter och skyldigheter.[231] Domstolens opartiskhet och omfattningen av domstolens prövningsrätt är särskilt viktiga när överklaganden av sanktionsbeslut avgörs. Ifråga om sanktionsavgifter är det således befogat att tolka Europadomstolens rättspraxis så att domstolarna måste ha fulla befogenheter att pröva alla rätts- och faktafrågor som hänför sig till kraven i ett överklagande samt att ta emot bevis liksom även att upphäva eller ändra det beslut som har överklagats.[232] Europadomstolen konstaterade till exempel i målet *Janosevic* (punkt 81) följande:

> The Court notes that the basis for the various proceedings in the present case is the Tax Authority's decisions of 22 and 27 December 1995, which imposed additional taxes and tax surcharges on the applicant. The tax authorities are administrative bodies which cannot be considered to satisfy the requirements of Article 6 § 1 of the Convention. The Court considers, however, that Contracting States must be free to empower tax authorities to impose sanctions like tax surcharges even if they come to large amounts. Such a system is not incompatible with Article 6 § 1 so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a judicial body that has full jurisdiction, including the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the challenged decision (see Bendenoun v. France, judgment of 24 February 1994, Series A no. 284, pp. 19-20, § 46, and Umlauft v. Austria, judgment of 23 October 1995, Series A no. 328-B, pp. 39-40, §§ 37-39).

Domstolen kom sålunda till slutsatsen att ärendena hade behandlats i domstolsförfaranden som uppfyllde villkoren i artikel 6(1) i Europakonventionen.[233]

3.3.5.4 Artikel 6(1): Kravet på fair hearing

Fair hearing utgör ett samlingsbegrepp för olika slags processuella krav som inte nämns särskilt i artikel 6(1) i Europakonventionen, men som Europadomstolen i sin rättspraxis har inkluderat i artikelns verkningsområde.[234] I brottmål hör även kraven i artikel 6(2) och 6(3) till begreppet *fair hearing*.[235] Även om de sistnämnda kraven också iakttas i administrativa sanktionsavgiftsärenden, uppkommer frågan om det ändå är möjligt att i

---

[228] Se Grabenwarter 2014 s. 115. Se även *Menarini Diagnostics S.r.l. mot Italien* (2011), punkterna 64–67, *Steininger mot Österrike* (2012), punkterna 49–59, *Segame SA mot Frankrike* (2012), punkterna 54–55, *Julius Kloiber Schlachthof GmbH m.fl. mot Österrike* (2013), punkterna 32–33 och *Grande Stevens m.fl. mot Italien* (2014), punkt 139.

[229] T.ex. *Palaoro mot Österrike* (1995), punkt 43.

[230] Se *Colozza mot Italien* (1985), punkt 27 och *Zana mot Turkiet* (1997), punkt 68.

[231] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 566 och i synnerhet fotnot 763.

[232] Se t.ex. *Bendenoun mot Frankrike* (1994), punkt 46.

[233] Se även bl.a. *Lauko mot Slovakien* (1998), *Malige mot Frankrike* (1998) och *Paulow mot Finland* (2006).

[234] Se bl.a. Grabenwarter 2014 s. 134 och Schabas 2015 s. 287.

[235] Se Harris m.fl. 2014 s. 409, där följande konstateras: "Where a case falls within one (or more) of the specific guarantees in Article 6(2) or (3), it may be considered by the Court under that guarantee alone, or in conjunction with Article 6(1), or just under Article 6(1)." Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 579–580 och Grabenwarter 2014 s. 134.

viss utsträckning avvika från dem med hänsyn till att de inte anses höra till straffrättens kärnområde.

I det följande tas upp sådana rättsskyddsgarantier som hör till kravet på *fair hearing* och som har särskild betydelse för sanktionsavgiftsförfaranden.

a) Principen Equality of Arms

Principen om parternas likställdhet (*equality of arms*) spelar en viktig roll inom alla processformer.[236] Särskilt betydelsefullt är parternas likställdhet i straffprocessen.[237] Detta framgår även av de kompletterande kraven i artikel 6(3). Likställdhetskravet innebär dock inte att den tilltalades och åklagarens processuella ställning skulle vara likadana, utan tyngdpunkten ligger på att den tilltalades ställning ska säkerställas under rättegången.[238] Domstolen kan vid behov balansera processen till den tilltalades förmån.

Vikten av att iaktta likställdhetsprincipen har sedan gammalt betonats även inom förvaltningsprocessen, där det råder en slags processuell obalans mellan den enskilde och myndigheten, som representerar det allmänna. I Finland deltar en myndighet som har fattat ett överklagbart beslut i förvaltningsprocessen, men däremot är myndigheten vanligen inte – i motsats till vad som gäller till exempel i Sverige – den enskildes motpart (s.k. svagt tvåpartsförhållande).[239] Likställdhetsprincipen innefattar – på samma sätt som inom straffprocessen – ett särskilt element som understryker den enskildes rättsskydd.

Equality of arms -principen kan aktualiseras inom varierande situationer i en rättegång. Principen innefattar i sista hand ett krav om att det i rättegången ska råda en rättvis processuell balans (*fair balance*). Denna utgångspunkt är viktig å ena sidan för den enskildes rättsskydd men å andra sidan även för processens bild utåt. Europadomstolen i samband med likställdhetsprincipen lyft fram åtminstone följande tilläggskrav:

- rätt till ett kontradiktoriskt förfarande
- rätt att vara närvarande vid rättegången
- rätt att få delta effektivt i rättegången
- frågor som gäller bevisningen.[240]

Likställdhetsprincipen har nära samband i synnerhet med kravet om ett kontradiktoriskt förfarande (*adversarial procedure*). Detta innebär ”the opportunity for the parties to have knowledge of and comment on the observations filed or evidence adduced by

---

[236] Se *Dombo Beheer B.V. mot Nederländerna* (1993), punkt 33: ”Equality of arms implies that each party must be afforded a reasonable opportunity to present his case – including his evidence – under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent.” Likaså bl.a. *A. B. mot Slovakien* (2003), punkt 55. Se även Grabenwarter 2014 s. 134 och Schabas 2015 s. 288.

[237] Se t.ex. *Neumeister mot Österrike* (1968) och *Borgers mot Belgien* (1991). Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 580, Harris m.fl. 2014 s. 409f., Jacobs m.fl. 2014 s. 263–264 och Danelius 2015 s. 260 och 265–269. Det är fråga uttryckligen om processuell jämställdhet (*procedural equality*).

[238] Danelius 2015 s. 260.

[239] Se Halila 2001 s. 49f.

[240] Se t.ex. Pellonpää m.fl. 2012 s. 526f.

the other party."[241] I straffprocessen kan det bli nödvändigt att säkerställa i synnerhet den tilltalades rätt att få tillgång till rättegångsmaterialet liksom även dennes processuella ställning i övrigt.[242] Parterna i målet ska i princip ha kännedom om all bevisning som läggs fram och om handlingar och skrivelser som lämnas in till domstolen samt möjlighet att kommentera dem.[243]

Till likställdhetsprincipen har Europadomstolen i sin praxis även kopplat frågan om jämställdhet mellan parterna vid bevisupptagning och när den tilltalades rätt att närvara verkställs.[244] Kravet på likställdheten har således betydelse även när det gäller tilläggsvillkoren i artikel 6(3) (så som d-punkten), vilka uttryckligen gäller straffprocessen. Så ska man till exempel i samband med bevisning se till att den tilltalade hörs med anledning av bevisning som lagts fram och att den tilltalade har möjlighet att även lägga fram egna bevis i målet.[245] Detta förutsätter rätt att närvara.[246] Till likställdheten och rätten att närvara hänför sig ytterligare effektivitetsvillkoret, det vill säga rätten att på ett effektivt sätt delta i rättegången.[247] Likställdhetsprincipen kan också aktualiseras till exempel vid beslut om rättegångsmaterialets offentlighet.[248]

De ovan nämnda principerna har en viktig roll även i förvaltningsprocessen, där den processuella grundkonstellationen består av förhållandet mellan den enskilde parten som förvaltningsbeslutet avser eller påverkar och den myndighet som har fattat det överklagade beslutet. I Finlands förvaltningsprocessystem iakttar domstolen officialprincipen och aktiv processledning.[249] Då är det viktigt att kravet på likställdheten iakttas i processen. En processuell balans förutsätter således att förvaltningsmyndigheten och den enskilde parten behandlas likvärdigt. Liksom konstaterades ovan kan processen vid behov även balanseras till förmån för den enskilde. Likställdhetskravet aktualiseras bland annat i samband med utredningen av ärendet. Om det finns flera enskilda parter, är det dessutom viktigt att garantera jämställdhet parterna emellan.

---

[241] Se *Ruiz-Mateos mot Spanien* (1993), punkt 63, *Kress mot Frankrike* (2001), punkt 72 och *J.J. mot Nederländerna* (1998), punkt 43. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 580, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 218–219, Harris m.fl. 2014 s. 416–418 samt Jacobs m.fl. 2014 s. 263–265.

[242] Se bl.a. *Monnell och Morris mot Förenade kungariket* (1987), punkt 62, *Bulut mot Österrike* (1996), punkterna 44–50, *Vermeulen mot Belgien* (1996), punkterna 33–34 och *Kuopila mot Finland* (2000), punkterna 35–38. Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 582, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 219, Jacobs m.fl. 2014 s. 263–264 och Danelius 2015 s. 271–277.

[243] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 586–588, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 220, Grabenwarter 2014 s. 137–138, Harris m.fl. 2014 s. 416–418, Jacobs m.fl. 2014 s. 264–265 och Schabas 2015 s. 288. Det är dock inte fråga om en absolut editionsplikt, även om man också då måste beakta den tilltalades rättigheter. Se bl.a. *Rowe och Davis mot Förenade kungariket* (2000), *Edwards och Lewis mot Förenade kungariket* (2004) och *Natunen mot Finland* (2009). Se till denna del ytterligare Leanza – Pridal 2014 s. 118–119. Saken behandlas också i denna undersökning nedan i detta kapitel.

[244] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 584–589, Pellonpää m.fl. 2012 s. 582–588, Harris m.fl. 2014 s. 418–421 och Danelius 2015 s. 277f. Se t.ex. *Ieremeiov mot Rumänien No.1* (2009), punkt 31.

[245] Se bl.a. *Bönisch mot Österrike* (1985), punkt 32 och *Matytsina mot Ryssland* (2014), punkt 207. Jämställdhetsaspekten kan också bli aktuell bl.a. när det gäller rätten till rätts- och översättningshjälp och den kan även gälla rättegångskostnadernas storlek. Se bl.a. Danelius 2015 s. 277–278.

[246] Se van Dijk m.fl.2006 s. 645, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 214–217 och Jacobs m.fl. 2014 s. 266–267. En part kan å andra sidan avstå från sin rätt att närvara. I samband med överklagande kan man även i brottmål göra avvikelser från rätten att närvara. Se Leanza – Pridal 2014 s. 104.

[247] Se bl.a. *Stanford mot Förenade kungariket* (1994), punkt 26.

[248] Pellonpää m.fl. 2012 s. 583.

[249] Betraktelsen sker här utifrån Finlands rättsordning. Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 586, enligt vilken inte ens en aktiv processledning från domstolens sida i sig strider mot den kontradiktoriska princip som förutsätts i artikel 6.

Equality of arms -principen är aktuell särskilt i samband med den kontradiktoriska principen, vilket syns även i samband med administrativa sanktionsavgifter.[250] Europadomstolen har understrukit parternas rätt att få ta del av rättegångsmaterialet och uttala sig om dess innehåll. Domstolen förhåller sig strikt till kravet. Således är det i regel partens (inte domstolens) uppgift att besluta vilken betydelse materialet har för partens vidkommande och om parten anser det behövligt att uttala sig om det.[251] En grundläggande princip är också att domstolen i allmänhet inte kan stödja sig på information eller dokument som den enskilda parten inte har kunnat få tillgång till till exempel på grund av att handlingarnas offentlighet är begränsad.

Även om likställdhetsprincipen aktualiseras i synnerhet i rättegångsförfarandet, är det viktigt att det beaktas även när beslut om sanktionsavgifter fattas i första instans (av förvaltningsmyndigheten). Det är då framför allt fråga om att förvaltningsmyndigheten ska tillämpa den kontradiktoriska principen på rätt sätt. Den enskilde parten måste också ha möjlighet att delta i utredningen av saken och skaffandet av det material som ligger till grund för beslutet om en sanktionsavgift.

Även om närvarorätten i brottmål är en del av rättvis rättegång, är situationen mindre förpliktande när det gäller förvaltningsärenden. I dem avser närvarorätten den muntliga förhandlingen och även (eventuellt) hörande av vittnen. Om processen är skriftlig, har parten inte närvarorätt.[252] Då försöker man säkerställa partens ställning bland annat med hjälp av den kontradiktoriska principen.

b) Muntlig och offentlig rättegång

Europakonventionens artikel 6(1) garanterar var och en rätt till muntlig och offentlig rättegång.[253] Domstolsförfarandet i brottmål är i regel muntligt och offentligt i synnerhet i första instans.[254] Det är dock möjligt att göra avsteg från offentligheten på de särskilda grunder som framgår av artikel 6(1), så som allmän ordning eller nationell säkerhet. I samband med överklagade håller domstolen däremot inte på samma sätt strikt fast vid kraven på personlig närvaro och muntlig process.[255]

---

[250] Se bl.a. *Bendenoun mot Frankrike* (1994), *J.J. mot Nederländerna* (1998), *Mamidakis mot Grekland* (2007), *Dödsboet efter Nitschke mot Sverige* (2007), *Albert mot Rumänien* (2010) och *Chambaz mot Schweiz* (2012). Se även Danelius 2015 s. 271–277.

[251] Se *Fortum mot Finland* (2003), punkterna 39–45. I punkt 42 konstateras följande: "The Court would underline however that whatever the actual effect of those memoranda on the Supreme Administrative Court's decision, it was for Neste to assess whether they required its comments. The onus was therefore on the Supreme Administrative Court to afford the company an opportunity to comment on the memoranda prior to deciding the case." Se även Danelius 2015 s. 273.

[252] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 214.

[253] Se bl.a. *Riepan mot Österrike* (2000), punkt 27. Ang. den muntliga förhandlingens karaktär i allmänhet, se Harris m.fl. 2014 s. 436 och Danelius 2015 s. 237f.

[254] Se t.ex. *Jussila mot Finland* (2006), punkt 40. I brottmål betonas även kravet på att den tilltalade ska vara personligen närvarande, vilket passar ihop med kravet på muntlig process. Se t.ex. *Kremzow mot Österrike* (1993). Samma utgångspunkt kan konstateras i artikel 6(3)(c) i Europakonventionen, som särskilt gäller straffprocessen. Se även Danelius 2015 s. 238.

[255] Betydelse tillmäts t.ex. hurdan prövningsrätt besvärsinstansen har. Se van Dijk m.fl. 2006 s. 589–590, Pellonpää m.fl. 2012 s. 571–572, Jacobs m.fl. 2014 s. 271 och Danelius 2015 s. 242–246. Se t.ex. *Belziuk mot Polen* (1998), punkt 37, *Kremzow mot Österrike* (1993), punkterna 60–64 och *Michael Edward Cooke mot Österrike* (2000), punkt 35.

Förvaltningsprocessen i Finland är i regel skriftlig – offentligheten sker närmast genom att handlingarna är offentliga.[256] Kravet på "public hearing" konkretiseras således i det skedet då ett överklagande av ett förvaltningsbeslut är anhängigt i (förvaltnings)domstolen.[257] Kravet på offentlig rättegång kopplas då framför allt till frågan om den muntliga handläggningen är offentlig.[258] Muntlig förhandling utgör ett centralt krav vid tillämpningen av artikel 6, vilket Europadomstolen har betonat särskilt i samband med administrativa sanktioner.[259] I straffprocessen får kravet på muntlighet extra stöd via artikel 6(3)(c), (d) och (e). Detta innebär för sin del att betydelsen av muntlig handläggning blir större i sanktionsavgiftsärenden. Så som det framgår av principen *equality of arms* är det också viktigt att i samband med muntlig förhandling beakta likställdhetsprincipen och effektivitetsaspekter när det gäller den enskildes möjlighet att medverka (deltaganderättigheter).[260]

I målet *Jussila mot Finland* (2006) var det bland annat fråga om förvaltningsdomstolen borde ha hållit muntlig handläggning med anledning av ett överklagande av en skatteförhöjning. Europadomstolen betonade den principiella vikten av muntlig förhandling i samband med detta slags ärenden, så som det framgår av följande argumentation i Jussila-domen:

> 42. The Court has further acknowledged that the national authorities may have regard to the demands of efficiency and economy and found, for example, that the systematic holding of hearings could be an obstacle to the particular diligence required in social security cases and ultimately prevent compliance with the reasonable-time requirement of Article 6 § 1 (see Schuler-Zgraggen v. Switzerland, 24 June 1993, § 58, Series A no. 263 and the cases cited therein). Although the earlier cases emphasized that a hearing must be held before a court of first and only instance unless there were exceptional circumstances that justified dispensing with one [...], the Court has clarified that the character of the circumstances that may justify dispensing with an oral hearing essentially comes down to the nature of the issues to be decided by the competent national court, not to the frequency of such situations. It does not mean that refusing to hold an oral hearing may be justified only in rare cases (see Miller v. Sweden, no. 55853/00, § 29, 8 February 2005). The overarching principle of fairness embodied in Article 6 is, as always, the key consideration[...].
>
> 43. While it may be noted that the above-mentioned cases in which an oral hearing was not considered necessary concerned proceedings falling under the civil head of Article 6 § 1 and that the requirements of a fair hearing are the most strict in the sphere of criminal law, the Court would not exclude that in the criminal sphere the nature of the issues to be dealt with before the tribunal or court may not require an oral hearing. Notwithstanding the consideration that a certain gravity attaches to criminal proceedings, which are concerned with the allocation of criminal responsibility

---

[256] Se bl.a. *Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien* (1981), punkterna 59–60, *Albert och Le Compte mot Belgien* (1983), punkt 37 och *Stallinger och Kuso mot Österrike* (1997), punkt 51.

[257] Se bl.a. Leanza – Pridal 2014 s. 112–113 och de domar av Europadomstolen som nämns där.

[258] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 580, Grabenwarter 2014 s. 150 och Schabas 2015 s. 289. Se *Döry mot Sverige* (2002), punkt 37, *Göç mot Turkiet* (2002), punkt 47, *Miller mot Sverige* (2005), punkt 29 och *Jussila mot Finland* (2006), punkt 43. Kravet på muntlighet anses inte vara absolut, utan parten kan avstå från det eller så kan man av särskilda skäl (*exceptional circumstances of the case*) låta bli att hålla muntlig förhandling.

[259] Se *Jussila mot Finland* (2006), *Flisar mot Slovenien* (2011) och *Grande Stevens m.fl. mot Italien* (2014). Se även Harris m.fl. 2014 s. 433.

[260] Se Harris m.fl. 2014 s. 437. Den enskilde kan dock avstå från sin rätt till muntlig förhandling. Se bl.a. van Dijk m.fl. 2006 s. 590–591, Harris m.fl. 2014 s. 437–438 och Danelius 2015 s. 246–248.

and the imposition of a punitive and deterrent sanction, it is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly "criminal charges" of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a "criminal charge" by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties (Öztürk, cited above), prison disciplinary proceedings (Campbell and Fell v. the United Kingdom, 28 June 1984, Series A no. 80), customs law (Salabiaku v. France, 7 October 1988, Series A no. 141-A), competition law (Société Stenuit v. France, 27 February 1992, Series A no. 232-A), and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters (Guisset v. France, no. 33933/96, ECHR 2000-IX). Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency (see Bendenoun and Janosevic, § 46 and § 81 respectively, where it was found compatible with Article 6 § 1 for criminal penalties to be imposed, in the first instance, by an administrative or non-judicial body, and, a contrario, Findlay, cited above).

[…]

48. The Court further observes that the applicant was not denied the possibility of requesting an oral hearing, although it was for the courts to decide whether a hearing was necessary (see, mutatis mutandis, Martinie v. France [GC], no. 58675/00, § 44, ECHR 2006-VI). The Administrative Court gave such consideration with reasons. The Court also notes the minor sum of money at stake. Since the applicant was given ample opportunity to put forward his case in writing and to comment on the submissions of the tax authorities, the Court finds that the requirements of fairness were complied with and did not, in the particular circumstances of this case, necessitate an oral hearing.

49. There has, accordingly, been no violation of Article 6 § 1 of the Convention.[261]

Jussila-målet är ett gott exempel på hur Europadomstolen har bedömt förhållandet mellan straff- och förvaltningsprocess i samband med skattetillägg. Även om man i samtliga processarter kan avstå från muntlig förhandling, är förhållningssättet till den möjligheten striktare i straffprocessen än i civil- och förvaltningsprocessen.[262] I den traditionella förvaltningsprocessen är det möjligt att låta bli att hålla muntlig förhandling till exempel i ärenden som främst begränsas till juridiska frågor eller där rättsskyddshänsyn inte heller annars kräver att muntlig handläggning hålls.[263] Således är det i det föreliggande målet anmärkningsvärt att Europadomstolen gjorde det möjligt att i fråga om kravet på muntlig förhandling göra en viss slags skillnad mellan "egentliga" brottmål (*hard core of criminal law*) och skattetillägg av straffrättslig natur. Fastän målet Jussila gäller skattetillägg, kan de principer som framgår av det tillämpas även vid överklagande av andra typer av sanktionsavgifter.

---

[261] I målet verkställdes omröstning (14 – 3) till denna del. Minoriteten konstaterade att Europadomstolen i föreliggande mål första gången hade ansett muntlig förhandling vara onödig i ett brottmål. I artikelns tredje stycke användes om den tilltalades rättigheter uttryckliga formuleringar som ovillkorligen krävde muntlig förhandling i brottmål. Det var svårt att särskilja mål som hörde till straffrättens kärnområde från andra mål. Garantierna i artikel 6 passade på alla slags brottsliga gärningar. Enligt minoriteten hade det således varit nödvändigt att hålla muntlig förhandling.

[262] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 245–246, Grabenwarter 2014 s. 150 och Harris m.fl. 2014 s. 436–437. Se även *Milenovic mot Slovenien* (2013), punkt 32.

[263] Se bl.a. *Håkansson och Sturesson mot Sverige* (1990), *Fredin mot Sverige (nr 2)* (1994) och *Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2)* (1998). Se även Harris m.fl. 2014 s. 408.

Det är således möjligt att vid behov göra avsteg från kravet på muntlig förhandling, men ett villkor är att saken bedöms utifrån rättssäkerhetsaspekter. Anmärkningsvärt gällande Jussila-målet är att domstolen ansåg att kärninnehållet i den kontradiktoriska principen beaktades inom det skriftliga förfarandet och att målet gällde en sanktion som var rätt litet till sitt belopp.[264]

För Finlands del finns det också två andra domar av Europadomstolen, vilka båda gäller skattetillägg och således ärenden som kan hänföras till kategorin sanktionsavgifter. I båda avgörandena ansåg domstolen att förvaltningsdomstolen borde ha hållit muntlig förhandling och eftersom så inte hade skett hade de mänskliga rättigheterna kränkts.

> I målet *Hannu Lehtinen mot Finland* (2008) var det fråga om förtäckt vinstutdelning. Den caféföretagare som hade överklagat hade inte enligt skatteinspektion bokfört alla sina inkomster. Han yrkade i förvaltningsdomstolen att muntlig förhandling skulle hållas så att han och tre arbetstagare skulle kunna höras. Avsikten med bevisningen var att visa att företagets samtliga inkomster hade bokförts och att någon förtäckt vinstutdelning inte hade förekommit. Europadomstolen ansåg att klaganden hade bestridit de fakta som låg till grund för skattetillägget och försökt höra vittnen för att utreda relevanta händelser. Förvaltningsdomstolen borde således ha bedömt bevisfrågorna och trovärdigheten av personbevisningen. Artikel 6(1) i Europakonventionen hade kränkts.[265]

> I målet *Kallio mot Finland* (2008) var det likaså fråga om skattetillägg. Klaganden hade yrkat att han själv och fyra vittnen skulle höras i förvaltningsdomstolen. Muntlig förhandling hade dock inte hållits. Europadomstolen ansåg att klaganden hade bestridit de fakta som låg till grund för skattetillägget och att trovärdigheten av personbevisningen måste bedömas innan saken kunde avgöras, vilket hade förutsatt muntlig förhandling.[266]

När det gäller administrativa sanktionsavgifter är det således, åtminstone i någon mån, möjligt att avvika från de utgångspunkter som gäller för straffprocessens kärnområde. Trots det sagda förefaller det som om muntlig förhandling har en egen särskild betydelse i samband med sanktionsavgifter, och Europadomstolens ståndpunkt, enligt vilken muntlig förhandling inte behövde hållas i de aktuella fallen, bygger på en mycket noggrann argumentation som tar hänsyn till olika synpunkter. Enligt domstolen måste avsteg från kravet på muntlig förhandling kunna motiveras med exceptionella omständigheter (*exceptional circumstances*). Eller som det konstaterades i målet Kallio (punkt 49) ”an oral hearing is to be held when necessary for the clarification of the issues and the hearing can be considered beneficial for the case as whole.” Till exempel i målen Lehtinen och Kallio fäste Europadomstolen uppmärksamhet vid att fakta i målen var oklara och vid att klagandenas och vittnenas berättelse hade ifrågasatts. Domstolen ansåg att bedömningen av bevisningen i sådana situationer kräver att parterna hörs personligen och att muntlig förhandling därför borde ha hållits.

---

[264] Se ytterligare Grabenwarter 2014 s. 150.

[265] Punkterna 40–50. Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 574–575 samt Danelius 2015 s. 241–242.

[266] Punkterna 42–52. Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 575. Se även *Hüseyin Turan mot Turkiet* (2008).

På det hela taget ska behovet att hålla muntlig förhandling bedömas i varje enskilt fall. Avsikten är inte att tröskeln för hörande ska vara särskilt hög, även om Europadomstolen inte heller i dessa ärenden kategoriskt har krävt hörande, vilket Jussila-målet visar. Å andra sidan är det skäl att i ens i någon mån oklara situationer och gränsfall hålla muntlig förhandling, så att den enskildes rättsskydd inte äventyras i synnerhet i detta slags ärenden som kan jämställas med brottmål. I samband med överklagande är möjligheten till flexibilitet större, vilket framgår av Europadomstolens rättspraxis.[267]

c) Skyddet mot självinkriminering

Enligt artikel 14(3)(g) i FN-konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna har den anklagade vid prövning av anklagelse för brott rätt att inte bli tvingad att vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig. Denna rätt att inte behöva belasta sig själv – det vill säga skydd mot självinkriminering – nämns däremot inte uttryckligen i Europakonventionens bestämmelser. Skyddet mot självinkriminering har dock lyfts fram av Europadomstolen i dess tolkningspraxis gällande artikel 6 i konventionen.[268] Skyddet mot självinkriminering hänför sig förutom kravet på rättvis rättegång enligt artikel 6(1) även till oskyldighetspresumtionen, som skyddas i artikel 6(2).[269]

Utgångspunkten för självinkrimineringsskyddet är att den tilltalade inte får utsättas för otillbörligt tvång i samband med handläggningen av brottmål.[270] På det här sättet betonas åklagarens ansvar för utredningen. Det är i grunden fråga om den tilltalades rätt att tiga (*right to silence*), men också om rätten att inte behöva medverka till utredningen av sin egen skuld (*right not to incriminate oneself*).[271] Självinkrimineringsskyddet begränsar den tilltalades skyldighet att införskaffa och lägga fram bevis och skyddar mot påtryckning till bekännelse.[272]

Skyddet mot självinkriminering innebär således i synnerhet att den som är misstänkt för brott har rätt att tiga under brottmålsrättegången.[273] Skyddet mot självinkri-

---

[267] Se bl.a. *Döry mot Sverige* (2002), *Miller mot Sverige* (2005), *Russu mot Moldavien* (2008) och *Pákozdi mot Ungern* (2014). I verket Harris m.fl. 2014 konstateras följande (s. 437):"In cases in which there has been an oral hearing at first instance, or in which one has been waived at that level, there is no absolute right to an oral hearing in any appeal proceedings that are provided. […] Where the proceedings involve an appeal only on points of law, an oral hearing is generally not required." Se ytterligare Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 248–250, Grabenwarter 2014 s. 151–152 och Harris m.fl. 2014 s. 408.

[268] Se *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44, *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 68–69 samt *J.B. mot Schweiz* (2001), punkt 64. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 592–593, Pellonpää m.fl. 2012 s. 589, Harris m.fl. 2014 s. 422–426 och Jacobs m.fl. 2014 s. 283.

[269] Se t.ex. *Weh mot Österrike* (2004), punkt 39.

[270] *John Murray mot Förenade kungariket (*1996), punkt 45. Se även Harris m.fl. (2014) s. 422 och Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 233–234.

[271] Se bl.a. *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 68–69 och *Weh mot Österrike* (2004), punkt 40. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 233 och 286.

[272] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 589 och Grabenwarter 2014 s. 164. Se *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 68 där domstolen konstaterar att "the right not to incriminate oneself, in particular, presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case against the accused without methods of coercion or oppression in defiance with the will of the accused."

[273] Se *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 69 och *Marttinen mot Finland* (2009), punkt 60. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 286–287 och Harris m.fl. 2014 s. 422. Rätten att tiga gör det möjligt för den misstänkte eller den tilltalade att vara passiv i utredningen av saken (att inte svara på frågor eller att bemöta påståenden osv.).

minering gäller bland annat en situation där den som är misstänkt för ett brott förpliktas att lägga fram ett dokument som bevis för att han är oskyldig.[274] I straffprocessen har skyddet mot självinkriminering stor betydelse när det gäller åklagarens verksamhet. Skyddet mot självinkriminering gäller dock inte enbart själva brottmålsrättegången. Många viktiga frågeställningar uppkommer redan under polisförhör eller förvaltningsförfaranden före själva domstolsförfarandet.[275]

I Europadomstolens praxis har självinkrimineringsskyddet konkretiserats främst i två situationer: den första gäller anhängiga eller förväntade rättegångar där någon anklagas för brott och den andra ett senare åtal för brott där information som erhållits under tvång används.[276] Den förstnämnda situationen kan uppstå i förvaltningsförfaranden som innebär brottsanklagelser i fördragsbestämmelsens autonoma bemärkelse.[277] Mer allmänt har denna problematik dock aktualiserats i samband med parallella processer, vilket var fallet i målet *Marttinen mot Finland* (2009). Då granskas skyddet mot självinkriminering i en straff- och förvaltningsrättslig kontext och i synnerhet med hänsyn till en senare straffprocess.

I målet Marttinen hade klaganden i ett utsökningsförfarande ålagts att vid vite lämna uppgifter om sina ekonomiska tillgångar. Utsökningsförfarandet pågick parallellt med ett förundersökningsförfarande där klaganden misstänktes för gäldenärsbrott. Med en hänvisning till domen *Serves mot Frankrike* (1997)[278] konstaterade domstolen att en person kan anses vara anklagad för brott då individens situation har påverkats faktiskt sett ("substantially affected"). Eftersom förundersökningsförfarandet hade inletts före utsökningsförfarandet, ansåg domstolen att klaganden var "anklagad för brott" då denne tvingades lämna uppgifter i utsökningsförfarandet.[279] Europadomstolen konstaterade att förundersökningsförfarandet och utsökningsförfarandet gällde samma förhållanden (*same facts*). Föreläggandet att vid vite lämna uppgifter utgjorde en sådan grad av tvång (*degree of compulsion*) som var oförenlig med klagandens rätt att inte belasta sig själv och hans rätt att tiga.[280]

Rätten att tiga och rätten att vägra lämna belastande uppgifter om sig själv är emellertid inte begränsad till en formellt anhängig brottmålsrättegång. Skyddet mot självinkriminering kan även aktualiseras då ett åtal väcks *senare* med stöd av inkriminerande information som erhållits i ett tidigare förfarande.[281] I målet *Saunders mot Förenade kungariket* (1996) fann domstolen att rätten att tiga och att inte belasta sig själv hade kränkts när klaganden hade tvingats att svara på frågor under ett förvaltningsförfarande under lagligt tvång, eftersom klagandens svar på frågorna hade använts som

---

[274] Se *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44, *J.B. mot Schweiz* (2001), punkterna 63–71 och *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 111.

[275] Se målet *John Murray mot Storbritannien* (1996) punkt 45 där domstolen konstaterade att rätten att tiga gäller under polisförhör.

[276] Se *Weh mot Österrike* (2004), punkterna 41–43. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 290–291 och Harris m.fl. 2014 s. 426.

[277] Se *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44, *J.B. mot Schweiz* (2001), punkterna 64 och 70–71 samt *Weh mot Österrike* (2004), punkt 42.

[278] *Serves mot Frankrike* (1997), punkt 42. Se även *Heaney och McGuiness mot Irland* (2000), punkt 41.

[279] Se punkt 62 i domen.

[280] Se punkterna 67–76 i domen.

[281] Se *Weh mot Österrike* (2004), punkt 43.

bevis i en senare brottmålsprocess. Skyddet mot självinkriminering kränktes då i den senare brottmålsrättegången.[282]

Det är uttryckligen opassande tvång (*improper compulsion*) som enligt Europadomstolen är otillåtet.[283] Tvång (*compulsory powers*) i samband med ett förvaltningsförfarande är däremot inte förbjudet i sig.[284] Om ett tvingande förfarande används separat, utan anknytning till en anhängig eller förutsedd brottmålsrättegång, innebär detta inte förbjudet tvång i konventionens mening.[285] En enskild kan förpliktas att lämna uppgifter till myndigheter (t.ex. en skattedeklaration) även under hot om straff. Lämnande av felaktiga eller bristfälliga uppgifter kan då utgöra en separat överträdelse som kan leda till en separat påföljd.[286] Ett brott mot en lagstadgad förpliktelse kan med andra ord åtföljas av en sanktion.

Skyddet mot självinkriminering gäller alla, både enkla och komplexa brottsanklagelser i den autonoma bemärkelse som avses i artikel 6.[287] Europadomstolen har emellertid flera gånger anfört att rätten att tiga och skyddet mot självinkriminering inte är absoluta rättigheter.[288] Kärninnehållet (*the very essence*) i skyddet mot självinkriminering får dock inte åsidosättas.[289] Domstolen har utvecklat särskilda kriterier som kan användas för att avgöra om kärninnehållet i rätten att tiga och att inte belasta sig själv har kränkts.[290] Av betydelse är då graden och arten av det tvång som utövats, tillgången till rättsliga garantier samt hur de upplysningar som lämnats har använts.[291] Även det allmänna intresset att undersöka och bestraffa en viss överträdelse kan beaktas.[292] Avvägningen mellan det allmänna intresset och den enskildes intresse får inte leda till att kärnan i skyddet mot självinkriminering åsidosätts.[293]

---

[282] Se *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 67–76.

[283] Se *John Murray mot Förenade kungariket (*1996), punkt 46 och *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkterna 100–102. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 234–235 och 287, Harris m.fl. 2014 s. 422–423 och Jacobs m.fl. 2014 s. 283. T.ex. ett lagstadgat krav på att en tilltalad ska förelägga bevisning i sin egen sak skulle innebära tvång.

[284] Se t.ex. *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 69:"The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing." Se även *Weh mot Österrike* (2004), punkterna 68–69. Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 234, Grabenwarter 2014 s. 164–166, Harris m.fl. 2014 s. 422, Jacobs m.fl. 2014 s. 283 och Danelius 2015 s. 303.

[285] Se *Allen mot Förenade kungariket* (2002), punkt 1, *Weh mot Österrike* (2004), punkterna 44–45 och *Marttinen mot Finland* (2009), punkt 69. I målet Allen konstaterade domstolen bl.a. följande i punkt 1: "The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent in the context of criminal proceedings and the use made of compulsorily obtained information in criminal prosecutions. It does not per se prohibit the use of compulsory powers to require persons to provide information about their financial or company affairs."

[286] Se *Allen mot Förenade kungariket* (2002), punkt 1.

[287] Se *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 74.

[288] Se *John Murray mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 46–47, *Heaney och McGuinness mot Irland* (2000), punkt 47 och *Weh mot Österrike* (2004), punkt 46. Se även van Djik m.fl. 2006 s. 593 och Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 287.

[289] Se *Heaney och McGuinness mot Förenade kungariket* (2000), punkterna 54–55 och *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 101.

[290] Se Grabenwarter 2014 s. 165–166, Harris m.fl. 2014 s. 422–426 och Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 287.

[291] Se *O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket* (2007), punkt 55.

[292] Se *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 117: "In order to determine whether the applicant´s right not to incriminate himself has been violated, the Court will have regard [...] to the following factors: the nature and degree of compulsion used to obtain the evidence; the weight of the public interest in the investigation and punishment of the offence at issue; the existence of any relevant safeguards in the procedure; and the use to which any material so obtained is put."

[293] Se *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 97.

Även om Europadomstolen har utarbetat kriterier för tillämpningsområdet för skyddet mot självinkriminering är dess omfattning fortsättningsvis något oklar. I fråga om sanktionsavgifter hänför sig domstolens avgöranden angående skyddet mot självinkriminering sig främst till skatteärenden.[294] Självinkrimineringsskyddets innehåll i sådana normalfall där myndigheten försöker få fram bevisning om förutsättningarna för att påföra en sanktionsavgift fordrar ännu ytterligare precisering från Europadomstolens sida. Frågan är om de utredningsmetoder som står till myndighetens förfogande i vissa fall kan komma i konflikt med den enskildes skydd mot självinkriminering. Problemställningen gäller utredningsmetodernas förhållande till den enskildes rätt att låta bli att medverka till utredning av sin egen betalningsskyldighet, det vill säga, skuld. En sådan situation kan uppkomma också fristående utan att det samtidigt pågår en straffprocess eller sådan förväntas. Europadomstolens rättspraxis kan tolkas innebära att den enskilde, på samma sätt som i straffprocessen, inte är skyldig att förelägga dokument som bevisar att han är oskyldig (jfr målet Funke).

Den enskilde ska garanteras självinkrimineringsskydd i en administrativ sanktionsprocess. Utgångspunkterna för skyddet ska därmed tryggas på nationell nivå i samband med handläggningen av sanktionsavgiftsärenden.

d) Rättegång inom skälig tid

En rättegång ska enligt artikel 6(1) i Europakonventionen hållas inom skälig tid (*within a reasonable time*). Vid bedömningen av vad som är skäligt har Europadomstolen fäst uppmärksamhet vid följande kriterier: 1) hur komplicerat målet varit 2) hur parterna agerat under förfarandet samt 3) sakens betydelse för klaganden.[295] Dessa kriterier preciserar vad som bör anses vara en skälig längd för en rättegång. Kriterierna visar att tidsfrister eller begränsningar gällande rättegångens längd inte kan fastställas på en allmän nivå. Saken bedöms således utifrån en helhetsbedömning med hänsyn till ovannämnda kriterier.

Frågan om vad som är en skälig längd på en rättegång har ofta aktualiserats i Europadomstolens rättspraxis. Domstolen har sedermera dragit upp riktlinjer som ålagt konventionsstaterna att skapa ett effektivt nationellt rättsskydd med vilket dröjsmål av rättegångar förebyggs och gottgörs. Domstolen har på så sätt strävat efter att styra beslutsfattandet gällande gottgörelse för dröjsmål till konventionsstaterna.[296] Enligt domstolen kan gottgörelse för dröjsmål ske så att (den straffrättsliga) påföljden lindras på nationell nivå.[297] En sådan möjlighet finns i Finland numera även i förvaltningsprocessen. Frågan om lindrande av en påföljd behandlas nedan i kap. 4 i avsnittet gällande rättsläget i Finland.

---

[294] Se t.ex. *J.B. mot Schweiz* (2001) och *Allen mot Förenade kungariket* (2002).

[295] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 606–607, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 253, Harris m.fl. 2014 s. 440 och Danelius 2015 s. 323.

[296] Klaganden ska då inte på det sätt som avses i artikel 34 i Europakonventionen anses vara offer (*victim*) för en människorättskränkning. Se *Kudla mot Polen* (2000), punkterna 157–160. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 255, Jacobs m.fl. 2014 s. 273–274 och Schabas 2015 s. 292.

[297] Se *Eckle mot Tyskland* (1982), punkt 67.

Att rättegångens längd ska vara skälig är ett centralt krav i en brottmålsrättegång.[298] Frågan är därför hur detta krav förhåller sig till sanktionsavgifter och om kravet är annorlunda gällande sanktionsavgiftsförfaranden i jämförelse med andra slags förvaltningsärenden.

Vid bedömningen av vad som är en skälig tid för en rättegång har det betydelse när rättegången anses ha börjat och när den anses vara avslutad. Till exempel i brottmål räknas tiden från det en person anses vara anklagad.[299] Detta sker allmänt taget när en behörig myndighet officiellt har delgivit en brottsmisstanke.[300] Saken bedöms ur en vidare synvinkel än det traditionella nationella *åtals*begreppet. I Europadomstolens rättspraxis kan den tidpunkt från vilken rättegången anses ha börjat gälla mycket olika slags situationer.[301]

I ärenden som gäller skattetillägg har rättegångens längd beräknats från det klaganden underrättades om skattetillägget, till exempel vid en skatteinspektion.[302] Avslutningstidpunkten har i sin tur vanligen ansetts vara tidpunkten då en lagakraftvunnen dom har meddelats.[303] Så som det framgår till exempel av målet *Janosevic mot Sverige* (2002) räknas även tiden för omprövningsyrkande med i rättegångens längd.[304] Allmänt taget har Europadomstolen förhållit sig mycket strikt till kravet på skälig längd för rättegång när det gäller de administrativa sanktionsavgifterna. Således har domstolen i flera mål angående sanktionsavgifter konstaterat att en överträdelse av artikel 6 inträffat.[305]

---

[298] Se Harris m.fl. 2014 s. 442.

[299] Se Harris m.fl. 2014 s. 440 ("an accused is subject to a charge").

[300] Se *Eckle mot Tyskland* (1982), punkt 73, *Foti m.fl. mot Italien* (1982), punkt 52 och *Kangasluoma mot Finland* (2004), punkt 26. Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 592, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 198, Jacobs m.fl. 2014 s. 273 och Danelius 2015 s. 326.

[301] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 540–541 och Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 253–254. Se även *Corigliano mot Italien* (1982), punkt 34.

[302] Se *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige* (2002), punkt 104 och *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 92. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 604 och Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 199 och 254.

[303] T.ex. *B. mot Österrike* (1990), punkt 48. Skedena efter att processen är slutligt avslutad räknas inte längre med i denna helhet. Se Jacobs m.fl. 2006 s. 247 ja 273.

[304] Se Halila – Aer 2011 s. 154–156. Se även Harris m.fl. 2014 s. 395–396, Danelius 2015 s. 321–322 och Schabas 2015 s. 293.

[305] Se t.ex. *Garyfallou AEBE mot Grekland* (1997), *Janosevic mot Sverige* (2002), *Fischler mot Sverige* (2005), *Lilja mot Sverige* (2007) och *Dödsboet efter Nitschke mot Sverige* (2007).

e) Krav på domskäl

I rätten till rättvis rättegång ingår även ett krav på domskäl. Domstolar måste upplysa om grunderna för sina avgöranden, det vill säga motivera sina domar. Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att tillräckliga domskäl utgör en del av rätten till rättvis rättegång även om konventionsstaterna har en viss prövningsmarginal i denna del. Enligt Europadomstolen ska det således tillräckligt klart framgå av avgöranden vilka grunder de bygger på, så att den som önskar överklaga en dom kan använda sig av sin rätt.[306] Kravet hänför sig för sin del till artikel 6(3)(b) i Europakonventionen, det vill säga rätten att få tillräcklig möjlighet att förbereda sitt försvar.

Även om det förutsätts att motiveringarna är tillräckliga, behöver de inte innehålla detaljerade svar på alla argument som har förts fram i målet.[307] Innehållet i motiveringsskyldigheten kan också variera mellan olika ärenden. Europadomstolen har i sin praxis även godkänt den utgångspunkten att en högre rättsinstans i sina motiveringar endast hänvisar till den lägre instansens motiveringar.[308]

I samband med administrativa sanktionsavgifter har Europadomstolen fäst uppmärksamhet särskilt vid motiveringarnas betydelse som en del av ett rättvist förfarande.

3.3.5.5 Artikel 6(2): Oskyldighetspresumtionen

Oskyldighetspresumtionen är en rättighet som tillkommer en tilltalad i en rättvis brottmålsprocess. Principen är viktig även för administrativa sanktionsavgifter. Rättsprincipen föranleder frågeställningar om utredningsansvar och fördelningen av bevisbörda mellan förvaltningsmyndigheter och parter. Samtidigt ger oskyldighetspresumtionen också anledning till frågor om s.k. omvänd bevisbörda och skuldpresumtioner.

Oskyldighetspresumtionen är en välkänd rättslig maxim som fastställts i flera internationella konventioner och deklarationer om mänskliga rättigheter.[309] I artikel 6 stycke 2 i Europakonventionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen fastställts:

> Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

Artikel 6 stycke 2 kan sägas gälla ett delelement som ingår i en rättvis brottmålsrättegång som säkerställs i stycke 1 i samma fördragsbestämmelse.[310] Europadomstolen har framhållit att stycke 1 i konventionsbestämmelsen innehåller en generell princip och att

---

[306] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 237–239 och de mål som nämns där. Se även Leanza – Pridal 2014 s. 151–153, Danelius 2015 s. 313–317 och Schabas 2015 s. 297.

[307] Se *Van de Hurk mot Nederländerna* (1994), punkt 61.

[308] Se *Hirvisaari mot Finland* (2001), punkt 30.

[309] Se bl.a. FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 14 (2) samt den universella deklarationen om mänskliga rättigheter artikel 11 (1). Om oskyldighetspresumtionen se t.ex. Nowak 2003 och Stumer 2010 samt Trechel 2005 s. 153–191, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 271–286, Harris m.fl. 2014 s. 421 och 460–467, Danelius 2015 s. 327–339 och Schabas 2015 s. 298–307.

[310] Se t.ex. *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 67 och *Bernard mot Frankrike* (1998), punkt 37.

styckena 2 och 3 utgör särskilda tillämpningar av denna.[311] Stycke 2 och 3 granskas därför av Europadomstolen sammantaget med stycke 1.[312]

Artikel 6 (2) gäller enligt sin ordalydelse för personer som anklagats för brott. Anklagelse för brott (*criminal charge*) ska förstås i konventionsbestämmelsens autonoma bemärkelse.[313] Oskyldighetspresumtionen är sålunda tillämplig även för sanktionsavgiftsförfaranden då dessa utgör autonoma brottsanklagelser.[314] Europadomstolen bedömer den tilltalades situation mot bakgrunden ändamålet och syftet för artikel 6, det vill säga säkerställandet av försvarets rättigheter.[315]

Oskyldighetspresumtionen innebär att den som är misstänkt för brott ska ha rätt att bli behandlad som oskyldig genom hela det straffprocessuella förfarandet framtill en eventuell fällande och lagakraftvunnen dom.[316] Domstolen och dess medlemmar får inte utgå från en förutfattad mening om den tilltalades skuld.[317] Ur domstolens synpunkt innebär principen att all tvivel ska beaktas till förmån för den tilltalade vid beslutsöverläggningen.[318]

Oskyldighetspresumtionen gäller förutom för en tilltalad i en domstolsprocess även för misstänkta personer under förundersökningen innan själva domstolsförfarandet. Presumtionen kan med andra ord kränkas förutom av domare och domstolar också av myndigheter.[319] Likaså ska åklagare iaktta oskyldighetspresumtionen.[320] Oskyldighetspresumtionen gäller med andra ord förutom domstolsförfaranden även myndighetsförfaranden innan en eventuell domstolsprocess.

Till sitt mest välkända innehåll gäller oskyldighetspresumtionen bevisningen som läggs till grund för en dom mot en tilltalad. Bevisbördan i ett brottmål vilar på åklagaren och det ankommer åklagaren att bevisa den tilltalades skuld.[321] Oskyldighetspresumtionen innebär att den tilltalade inte kan tvingas att bevisa sin egen oskuld.[322] Det sker med andra ord ett skifte av bevisbördan till den tilltalades fördel. Enligt Europadomstolen föreligger ett brott mot oskyldighetspresumtionen ifall bevisbördan ställs på den tilltalades försvar.[323]

---

[311] Se *Deweer mot Belgien* (1980), punkt 56 och *Öztürk mot Tyskland* (1984), punkt 47. Domstolen har följaktligen konstaterat att det är överflödigt att undersöka om det föreligger en kränkning av oskyldighetspresumtionen ifall det föreligger ett brott mot rättvis rättegång enligt det första stycket. Se *Deweer mot Belgien* (1980), punkt 56. Se van Djik m.fl. 2006 s. 624.

[312] *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkterna 67–68 och *Bernard mot Frankrike* (1998), punkt 37.

[313] Se *Adolf mot Österrike* (1982), punkt 30. En person ska ha påverkats faktiskt sett av brottsmisstankarna mot honom eller henne för att denne ska anses stå föremål för en brottsanklagelse. Se *Mikolajová mot Slovakien* (2011), punkterna 40–43 och *Deweer mot Belgien* (1980), punkterna 42, 44 och 46.

[314] Gällande skattetillägg se t.ex. *A.P., M.P. och T.P. mot Schweiz* (1997), punkterna 37–43 samt *E.L., R.L. och J.O. -L. mot Schweiz* (1997), punkterna 42–48.

[315] *Adolf mot Österrike* (1982), punkt 30.

[316] Se *Minelli mot Schweiz* (1983), punkt 30.

[317] *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 77.

[318] Se *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 77. Se Harris m.fl. 2014 s. 461.

[319] *Allenet de Ribemont mot Frankrike* (1995), punkterna 35–36. Se Danelius 2014 s. 329–330.

[320] Se *Daktaras mot Litauen* (2000), punkterna 41–43. I målet konstaterade domstolen att det sker en överträdelse av oskyldighetspresumtionen om en tjänsteman tar ställning till en tilltalads skuld innan hans eller hennes skuld lagligen fastställts. En viss återhållsamhet och måttfullhet i åklagarens uttalanden krävs. Se även Danelius 2014 s. 328.

[321] *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 77.

[322] Se även Trechsel 2005 s. 167 och Grabenwarter 2014 s. 167.

[323] *John Murray mot Förenade kungariket* (1996), punkt 54 och *Tefner mot Österrike* (2001), punkt 15.

Eftersom rätten till försvar ska tillgodoses även i sanktionsavgiftsförfaranden då dessa likställs med brottsanklagelser uppstår det frågeställningar om hur utredningsansvaret och bevisbördan kan fördelas mellan part och förvaltningsmyndighet. Frågan är om bevisbördan kan överföras till en förvaltningsmyndighet på samma sätt som till åklagaren i en brottmålsprocess. Oskyldighetspresumtionen kan komma i strid med olika aktivitetsplikter som förpliktigar en part att medverka i utredningen av ärendet. Rättsprincipen har därmed klara anknytningspunkter till skyddet mot självinkriminering och rätten att tiga och det kan därmed ofta vara skäl att diskutera dessa frågeställningar sammantaget gällande sanktionsavgifter.[324]

Europadomstolen har granskat oskyldighetspresumtionen särskilt genom att ta ställning till frågor om skuldpresumtioner och situationer där bevisbördan faller på en part istället för en myndighet. Domstolen har bland annat i domen *Salabiaku mot Frankrike* (1988) tagit ställning till frågor om objektivt ansvar, det vill säga, skuld utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Domstolen konstaterade i målet att även om oskyldighetspresumtionen förbjuder förutfattade meningar om skuld är olika presumtioner om faktiska eller rättsliga omständigheter (*presumtions of fact or of* law) godtagbara.[325] Enkla eller objektiva fakta som inte är knutna till krav på uppsåt eller oaktsamhet kan följaktligen bestraffas av konventionsstaterna.[326]

Oskyldighetspresumtionen anses med andra ord inte vara absolut till sin karaktär. Den tilltalade har inte en absolut rättighet till att åklagaren bär bevisbördan för alla brottsmisstankar.[327] På samma sätt kan man följaktligen konstatera att det inte finns någon anledning att hävda att det skulle finnas ett behov av absolut fördelning av bevisbördan i sanktionsavgiftsärenden.

Europadomstolen har emellertid ställt villkor för användandet av presumtioner i konventionsstaternas lagstiftning. En förutsättning för att presumtioner om faktiska eller rättsliga omständigheter ska vara godtagbara är att staterna uppställer skäliga begränsningar för dem med hänsyn till sakens allvar och att den tilltalades rätt till försvar säkerställs.[328] I målet *Janosevic* förtydligade domstolen att det handlar om att säkerställa att det finns en jämvikt mellan målets betydelse och försvarets rättigheter

[324] Till exempel i målet *Heaney och McGuiness mot Irland* ansåg domstolen att det förelåg en kränkning både av skyddet mot självinkriminering och oskyldighetspresumtionen eftersom dessa hade ett nära samband. Se *Heaney och McGuiness mot Irland* (2000), punkt 59.

[325] Domstolen framhöll i målet att dylika presumtioner existerar inom alla rättssystem och dessa är enligt utgångspunkt tillåtna enligt Europakonventionen. Se *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 28.

[326] *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 27. Se även *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige* (2003), punkt 112 och *Janosevic mot Sverige* (2001), punkt 100. Domstolen har hitintills inte tagit direkt ställning till principen *nulla poena sine culpa* (inget straff utan skuld).

[327] *Falk mot Nederländerna* (2004).

[328] I målet *Salabiaku* konstaterade domstolen följande: "Article 6 para. 2 (art. 6-2) does not therefore regard presumptions of fact or of law provided for in the criminal law with indifference. It requires States to confine them within reasonable limits which take into account the importance of what is at stake and maintain the rights of the defence." Se *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 28.

då straffrättsliga presumtioner tillämpas. De åtgärder som vidtas måste stå i rimlig proportion (*reasonably proportionate*) till det legitima mål som åsyftas.[329]

3.3.5.6 Artikel 6(3): Minimirättigheter i brottmål

Artikel 6(3) i Europakonventionen gäller enligt sin ordalydelse personer som är anklagade för brott och därmed särskilda aspekter av rätten till rättvis rättegång i brottmål. Det tredje stycket i konventionsbestämmelsen har dock obestridligen även betydelse i förfaranden som gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter och sålunda även i förvaltningsprocessuella mål.[330] Begreppet anklagelse för brott har nämligen, liksom vid tolkningen av artikel 6 även i övrigt, ett autonomt innehåll i artikel 6(3).[331] I och med detta bör presumtionen anses vara att stycke 3 i sin helhet har ett visst kvalificerat innehåll även ifråga om straffliknande sanktionsavgifter.

Minimirättigheterna i brottmål som ingår i artikel 6(3) ska inte anses utgöra en uttömmande förteckning av rättigheter som gäller i en brottmålsrättegång. Minimigarantierna som uppräknas i stycket ska å ena sidan tolkas enskilt men å andra sidan i förhållande till varandra (*taken as a whole*).[332] Garantierna har betydelse även vid tolkningen av artikel 6(1).[333] Allmänt taget syftar minimigarantierna i stycke 3 till processuell balans (*equality of arms*) mellan åklagaren och den tilltalade samt att den enskilde ska garanteras rätten till försvar. Europadomstolen har i brottmål understrukit inte bara vikten av effektiv tillgång till domstol, utan också att den tilltalade ska kunna delta tillräckligt effektivt i rättegången.[334] När likställdheten betonas finns det således ett element som framhåller den tilltalades rättsskydd, och detta konkretiseras i synnerhet i sambandet mellan de olika punkterna i artikel 6(3).

a) Rätten att underrättas om anklagelsens innehåll

Enligt artikel 6(3)(a) i Europakonventionen har var och en rätt att i) utan dröjsmål, ii) på ett språk som han förstår, iii) och i detalj iv) underrättas om innebörden av och grunden

---

[329] Domstolen framhöll bl.a. följande: "Thus, in employing presumptions in criminal law, the Contracting States are required to strike a balance between the importance of what is at stake and the rights of the defence; in other words, the means employed have to be reasonably proportionate to the legitimate aim sought to be achieved." Se *Janosevic mot Sverige* (2002), punkterna 101–104. Enligt domstolens bedömning i målet att skäliga begränsningar uppställts för presumtionerna som tillämpades i det svenska skattetilläggssystemet och att rätten till försvar säkerställts. Domstolen beaktade i detta sammanhang särskilt "[…]the fact that the relevant rules on tax surcharges provide certain means of defence based on subjective elements and that an efficient system of taxation is important to the State's financial interests[…]." Se ibid. punkt 104.

[330] Ang. förvaltningsprocessen, se *Pitkänen mot Finland* (2004), punkt 59.

[331] Se bl.a. Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 309, Harris m.fl. 2014 s. 468 och Jacobs m.fl. 2014 s. 279–280.

[332] Se *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 89.

[333] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 631, Pellonpää m.fl. 2012 s. 608, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 295, Grabenwarter 2014 s. 153, Harris m.fl. 2014 s. 467 och Danelius 2015 s. 339. Se även *A. S. mot Finland* (2010), punkt 53.

[334] Se *Stanford mot Förenade kungariket* (1994), punkt 26: "Nor is it in dispute that Article 6, read as whole, guarantees the right of an accused to participate effectively in a criminal trial. In general this includes, inter alia, not only his right to be present but also, to hear and follow the proceedings. Such rights are implicit in the very notion of an adversarial procedure and can also be derived from the guarantees in sub-paragraphs (c), (d) and (e) of paragraph 3 of Article 6 […]." Se även *Ziliberberg mot Moldavien* (2005), punkt 40 och *Russu mot Moldavien* (2009), punkterna 26–28.

för anklagelsen mot honom. Detta innebär att åtalet ska preciseras tillräckligt.[335] Dessa krav säkerställer att den tilltalade har möjlighet att förbereda sitt försvar. Närmare bestämmelser om förberedelse finns i punkt 3(b).

De administrativa sanktionsavgifterna stöder sig inte på ett förundersöknings- och åtalssystem, utan sanktionsavgiftsförfarandet inleds på initiativ av en myndighet och med att material inhämtas om förutsättningarna för att påföra en avgift genom att saken utreds. Den enskildes rättsliga ställning säkerställs i synnerhet genom principen om att förfarandet ska vara kontradiktoriskt. Utgångspunkten är således att den enskilde ska få kännedom om allt material som ligger till grund för myndighetens beslutsfattande. Med detta avses sådant relevant material som beslutet bygger på. Materialet ska innehålla utredning om fakta i ärendet, men även om vad faktautredningen juridiskt kan anses leda till. Såsom det framgått ovan, säkerställs dessa grundläggande rättsskyddskrav redan utifrån artikel 6(1) i Europakonventionen.

Punkt (a) i artikel 6(3) ger å andra sidan stöd för ett effektivt genomförande av den kontradiktoriska principen beträffande såväl förfarandet som innehållet. Dessutom ska personen i fråga få – åtminstone till relevanta delar – kännedom på ett språk som denne förstår om innehållet i den inhämtade dokumentationen.[336] Detta gäller både den juridiska sidan av saken och det centrala faktaunderlaget.[337]

b) Rätt att förbereda sitt försvar

Enligt artikel 6(3)(b) i Europakonventionen har var och en rätt att få tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. Rättigheten hänför sig till principen om att förfarandet ska vara kontradiktoriskt och därmed principen om hörande. I sanktionsavgiftsärenden sker beredningen av försvaret således närmast genom att parten hörs. Parten måste ges tillräckligt med tid för att ge en förklaring och ett eventuellt bemötande i saken. I detta sammanhang kan man också lyfta fram kravet på att tiden för överklagande måste vara tillräckligt lång med hänsyn till partens rättsskydd.

Längden på tiden för att förbereda sig har betydelse i de olika skedena av handläggningen av ett sanktionsavgiftsärende hos förvaltningsmyndigheten och domstolen.[338] Hur man ska bedöma om tiden är tillräcklig beror åtminstone i någon mån på särdragen i varje enskilt fall.[339] I fråga om en sanktionsavgift för försummelse att erbjuda kvitto kan tiden för förberedelse vara kortare än till exempel i konkurrensärenden

---

[335] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 609 och Leanza – Pridal 2014 s. 167–168. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 632, Grabenwarter 2014 s. 153, Harris m.fl. 2014 s. 469–470 och Schabas 2015 s. 308. Se bl.a. även *Pélissier och Sassi mot Frankrike* (1999), punkt 52 och *Mattoccia mot Italien* (2000), punkt 59.

[336] Se *Kamasinski mot Österrike* (1989), punkterna 78–81 och *Brozicek mot Italien* (1989), punkterna 16 och 38–41. I det första målet konstaterades inte någon människorättskränkning, fastän åtalet inte i sin helhet hade översatts för en utlänning. I det senare målet konstaterade domstolen en människorättskränkning, eftersom meddelandet om att ett förfarande hade inletts hade getts endast på landets språk, vilket personen i fråga inte kunde förstå. Se ytterligare van Dijk m.fl. 2006 s. 633–634 och Jacobs m.fl. 2014 s. 290–291. Punkt (a) har också samband med punkt (3)(e).

[337] Översättningskravet gäller dock inte allt material. Se Grabenwarter 2014 s. 154.

[338] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 635

[339] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 634, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 302–303, Grabenwarter 2014 s. 154, Harris m.fl. 2014 s. 470–471 och Schabas 2015 s. 309. Se bl.a. *Kremzow mot Österrike* (1993), punkterna 49–50.

som kan innehålla svåra juridiska frågor. Vid bedömningen av tidsfristens längd har även dokumentunderlagets art och omfattning betydelse.[340]

I artikel 6(3)(b) förutsätts också att det finns tillräckliga förutsättningar för att förbereda försvaret.[341] I Europadomstolens rättspraxis understryks till denna del möjligheten att anlita ett rättegångsbiträdes tjänster, det vill säga den rätt som skyddas även i punkten (3)(c).[342] Dessutom måste det finnas rätt att få ta del av förundersökningsmaterialet och annat material (*access to evidence*).[343] Det är således i grunden fråga om genomförande av *equality of arms* -principen och närmare bestämt om det kontradiktoriska förfarandet och principen om hörande. Av Europadomstolens rättspraxis framgår att denna rätt dock inte är absolut, utan den kan av särskilda viktiga skäl begränsas.[344] I brottmål kan ett sådant skäl vara till exempel behovet att dölja polisens undersökningsmetoder.[345]

När det gäller sanktionsavgifter kan utgångspunkten anses vara att parten måste ha rätt att ta del av allt sådant relevant material som ligger till grund för beslutsfattandet. Vanligen är detta fallet även i förvaltningsärenden i allmänhet, men när det är fråga om sanktionsavgifter kan kravet anses ha ett kvalificerat innehåll.

c) Rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde

Rätten att få försvara sig personligen innebär för den tilltalade rätt att vara närvarande vid rättegången där han döms.[346] Artikel 6(3)(c) i Europakonventionen skyddar således den tilltalades ställning i en brottmålsrättegång. Som alternativ till personlig närvaro har den tilltalade också rätt att försvara sig i rättegången via ett ombud som han själv har valt.[347] Denna rätt är dock inte absolut.[348]

Enligt punkt (c) har den tilltalade dessutom rätt till kostnadsfri rättshjälp, om han inte själv kan bekosta rättshjälpen, och rättvisan intresse (*interests of justice*) kräver att en sådan förmån beviljas. Rättvisekravet beskrivs till exempel i målet *Quaranta mot Schweiz* (1991).[349] Europadomstolen har som kriterier för fri rättegång angett frågan om hur allvarliga brottet och den förväntade påföljden är, fallets svårighetsgrad och den tilltalades personliga situation. I besvärsdomstolen kan dessutom beaktas om den

---

[340] Se *Öcalan mot Turkiet* (2005), punkt 142.
[341] Se bl.a. *Galstyan mot Armenien* (2007), punkterna 84–88.
[342] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 303 och Jacobs m.fl. s. 291–292. Se även *Borisova mot Bulgarien* (2006).
[343] Se Schabas 2015 s. 309.
[344] Se *Rowe och Davis mot Förenade kungariket* (2000), punkterna 60–61 och *Jasper mot Förenade kungariket* (2000), punkterna 52–56 och 58. Se även Schabas 2015 s. 310.
[345] Se Harris m.fl. 2014 s. 473 och Danelius 2015 s. 350.
[346] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 614, Harris m.fl. 2014 s. 477 och Schabas 2015 s. 317. Denna rätt kan man dock avstå från. Se Grabenwarter 2014 s. 156–157.
[347] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 641, Grabenwarter 2014 s. 157–158 och Jacobs m.fl. 2014 s. 292–293. Se *Galstyan mot Armenien* (2007), punkt 89.
[348] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 641 och Schabas 2015 s. 311. Se bl.a. *Kamasinski mot Österrike* (1989), punkt 65. Den tilltalade kan också själv avstå från denna rätt. Se Grabenwarter 2014 s. 160.
[349] Se punkterna 32–38 i domen. Se även *Pham Hoang mot Frankrike* (1992) och *Mikhaylova mot Ryssland* (2015), punkt 79.

tilltalade har beviljats fri rättegång i lägre instans.[350] Valfriheten när det gäller att utse juridiskt biträde är dock inte lika stor som när den tilltalade själv bekostar sin advokat.[351]

Rätten att vid såväl skriftligt som muntligt förfarande bli personligen hörd utgör en utgångspunkt även i behandlingen av förvaltningsärenden. Personlig närvaro aktualiseras dock främst vid muntlig förhandling.[352] I dessa fall kan det också vara viktigt att ha möjlighet att anlita biträde och att få fri rättshjälp. I vissa mål som har gällt administrativa sanktionsavgifter har frågan således aktualiserats om rättviseskäl skulle kräva att rättshjälp beviljas.[353]

d) Rätt att kalla och förhöra vittnen

Särskilda bestämmelser om vittnesförhör finns i artikel 6(3)(d) i Europakonventionen. Rätten att förhöra vittnen är en central garanti för en rättvis brottmålsrättegång. Enligt punkt (d) har den anklagade rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom.[354]

Frågor gällande bevisning hör enligt utgångspunkt till den nationella lagstiftningen. De nationella domstolarna svarar också i sista hand för förfarandet vid bevisupptagning och för bevisprövningen.[355] Artikel 6(3)(d) innehåller inte en obegränsad rätt att förhöra vittnen. Till Europadomstolens uppgifter hör inte att pröva till exempel om en nationell domstol borde ha hört ett vittne som utsetts av den anklagade eller om bevisningen har beaktats på rätt sätt.[356] Till Europadomstolens befogenheter hör dock att pröva om förfarandet i sin helhet, inklusive bevisfrågorna, har varit rättvist.[357] Stycke 6(3)(d) har således en klar koppling till artikel 6(1), och punkten innefattar i sista hand ett likställdhetskrav (*equality of arms*) i samband med vittnesförhör.[358]

---

[350] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 618 och där nämnda avgöranden av Europadomstolen.

[351] Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 616 och Danelius 2015 s. 345.

[352] Denna rätt föreligger även vid muntlig förhandling i besvärsinstansen, om det inte då är fråga uteslutande om rättsfrågor. Se Pellonpää m.fl. 2012 s. 614 och de avgöranden av Europadomstolen som avses i fotnot 886. Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 312 samt van Dijk m.fl. 2006 s. 637.

[353] Se t.ex. *Barsom och Varli mot Sverige* (2008) och *Güney mot Sverige* (2008). Se även Danelius 2015 s. 344.

[354] Se Jacobs m.fl. 2014 s. 294: "This provision must be considered in the context of both the accusatorial system – where it is for the parties, subject to the control of the court, to decide which witnesses they wish to call – and the inquisitorial system – where the court decides for itself which witnesses it wishes to hear." Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 648.

[355] Se bl.a. *Bricmont mot Belgien* (1989), punkt 89. Se även van Dijk m.fl. 2006 s. 644 och Harris m.fl. 2014 s. 488. I bakgrunden påverkar de nationella skillnaderna i förhållningssättet till det inkvisitoriska och det ackusatoriska systemet. Se Summers 2007 s. 4–5 och 97–99.

[356] Se Jacobs m.fl. 2014 s. 294.

[357] Se *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 68, *Borisova mot Bulgarien* (2007), punkterna 46–49 samt *Kasparov m.fl. mot Ryssland* (2013) och *Navalnyy och Yashin mot Ryssland* (2014). Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 623, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 222 och 320, Grabenwarter 2014 s. 161–162, Harris m.fl. 2014 s. 484 och 489 samt Jacobs m.fl. 2014 s. 295.

[358] Se bl.a. *Kostovski mot Nederländerna* (1989), punkt 39. "Vittne" har i denna punkt i artikeln en autonom innebörd. Begreppet kan omfatta bl.a. en sakkunnig som har hörts i ärendet. Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 320–321 och Harris m.fl. 2014 s. 484.

I brottmålsrättegång innebär kravet på rättvisa i regel att förfarandet är omedelbart – det vill säga att den tilltalade är närvarande. Därutöver innebär kravet bland annat att bevisningen ska vara ömsesidig.[359] I förvaltningsprocessen är förfarandet i huvudsak skriftligt. Beslutsunderlaget kan dock även bestå av material som inhämtats i separat muntlig förhandling.[360] Likställdhet, ömsesidighet och den kontradiktoriska principen utgör utgångspunkt för såväl skriftlig som muntlig handläggning, och kraven enligt artikel 6(3)(d) måste i synnerhet beaktas när det gäller förfarandet angående administrativa sanktionsavgifter. Ett kvalificerat innehåll kan sålunda ställas på bevisningen i sanktionsavgiftsärenden jämfört med traditionella förvaltningsprocessuella ärenden.[361]

e) Rätt till biträde av tolk

Enligt artikel 6(3)(e) ska den anklagade ha rätt att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som används av domstolen. Också detta krav har nära samband med artikel 6(1) samt artikel 6(3)(a).[362] Kravet konkretiseras vid muntlig handläggning i domstolarna. Enligt Europadomstolens praxis ska den tilltalade dessutom ha rätt att få centrala dokument översatta eller tolkade till ett språk som denne förstår.[363] Någon absolut rätt att få en skriftlig översättning av domstolens dom finns dock inte.[364]

Rätt till gratis tolk kan anses ingå i begreppet rättvis administrativ sanktionsprocess. Till exempel i målet *Öztürk* (punkt 58) konstaterade Europadomstolen följande:

> On the basis of the above-cited judgment, the Court finds that the impugned decision of the Heilbronn District Court violated the Convention: "the right protected by Article 6 § 3 (e) (art. 6-3-e) entails, for anyone who cannot speak or understand the language used in court, the right to receive the free assistance of an interpreter, without subsequently having claimed back from him the payment of the costs thereby incurred." (Series A no. 29, p. 19, § 46)

Rätten till biträde av tolk har därmed ett konkret innehåll även i sanktionsavgiftsärenden.

3.3.5.7 Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet: Ne bis in idem

I artikel 4(1) i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ingår en bestämmelse om förbud mot nytt åtal eller dom i samma sak.[365] Bestämmelsen är ett uttryck för förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*). Enligt punkt 1 i bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång för ett brott för vilket han redan

---

[359] Se *Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien* (1988), punkt 78. Se även Pellonpää m.fl. 2012 s. 623, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 321f. och Schabas 2015 s. 312.

[360] Se *Balsyté-Lideikiené mot Litauen* (2008), punkt 62.

[361] Se Mäenpää 2007 s. 442.

[362] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 649.

[363] Se van Dijk m.fl. 2006 s. 649, Pellonpää m.fl. 2012 s. 641, Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 341, Danelius 2015 s. 353 och Schabas 2015 s. 315. Den tilltalade kan dock avstå från denna rättighet.

[364] Se *Kamasinski mot Österrike* (1989), punkt 85.

[365] Ett villkor för att bestämmelsen ska vara tillämplig på nationell nivå är att staten i fråga har ratificerat det sjunde tilläggsprotokollet. Se bl.a. Harris m.fl. 2014 s. 970.

blivit slutligt frikänd eller dömd.[366] En förutsättning för att en tidigare dom ska hindra ny lagföring är att det handlar om en lagakraftvunnen dom.[367] Det saknar betydelse om en ny handläggning av målet skulle leda till en straffdom eller inte eftersom förbudet mot dubbelbestraffning gäller ny lagföring i sig.[368]

Med stöd av punkt 2 i artikeln är det dock möjligt att avvika från principen om förbud mot dubbelbestraffning. Enligt punkt 2 ska nämligen bestämmelserna i föregående punkt inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.[369] Förbudet mot dubbla påföljder är således inte absolut, utan det kan modifieras med villkor som kan jämföras med möjligheterna till återbrytande enligt den nationella lagstiftningen.

Europadomstolen har under de senaste åren utvecklat tolkningen av *ne bis in idem* -principen evolutivt och dynamiskt och därmed strävat till att precisera och förtydliga domstolens tidigare rättspraxis angående principen. Administrativa sanktioner har förekommit i domstolens vägledande avgöranden gällande dubbelbestraffnings-förbudet, vilket har bidragit till att dessa sanktioners betydelse har vuxit även på en mer allmän europarättslig nivå. Tillämpningen av artikel 4 på administrativa sanktioner har krävt en bedömning av de straffrättsliga dragen hos dessa påföljder samt förhållandet mellan dem och straffrättsliga straff.

I sin rättspraxis har Europadomstolen närmat sig begreppet *criminal proceedings/penal procedure* (brottmålsrättegång) i artikel 4 på samma sätt autonomt som i tolkningen av artiklarna 6 och 7 i Europakonventionen.[370] Det avgörande är tillämpningen av de s.k. Engel-kriterierna, det vill säga ett förhållningssätt som har fört en del av de administrativa påföljderna närmare begreppet brottmål.[371] Frågan om sanktionsavgifternas straffliknande karaktär har aktualiserats i synnerhet i samband med skattetillägg. Dessa avgiftspåföljder utgör en allt mer betydande del av Europadomstolens rättspraxis ifråga om artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.

Begreppet *idem* (*same offence*) har visat sig vara problematiskt när det gäller att bedöma förhållandet mellan brott och överträdelser av vilka följer en administrativ sanktion. Europadomstolens praxis var länge vacklande till denna del, vilket medförde osäkerhet angående tillämpningsområdet för förbudet mot dubbelbestraffning. Domstolen ansåg det därför vara viktigt att klarlägga tolkningen av förbudet, vilket skedde

---

[366] Se *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009), punkt 110: "[…] Article 4 of Protocol No. 7 contains three distinct guarantees and provides that no one shall be (i) liable to be tried, (ii) tried or (iii) punished for the same offence […]". Se även *A och B mot Norge* (2016) punkt 110 samt Harris m.fl. 2014 s. 970 och Danelius 2015 s. 644.

[367] T.ex. *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009), punkt 107.

[368] Se Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 752 och Danelius 2015 s. 645. Se *Zigarella mot Italien* (2002).

[369] Se Harris m.fl. 2014 s. 973.

[370] Se t.ex. de tidigare avgöranden av Europadomstolen som nämns i målet *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009), punkt 52.

[371] Administrativa påföljder hör således inte automatiskt till artikelns tillämpningsområde, utan det krävs att de har straffrättslig karaktär. T.ex. i målet *Kurdov och Ivanov mot Bulgarien* (2011), punkterna 38–46, ansågs en administrativ sanktion för brott mot brandskyddsbestämmelser inte vara av straffrättslig art. Se även *A och B mot Norge* (2016), punkterna 105–107 samt Grabenwarter 2014 s. 437, Harris m.fl. 2014 s. 970 och Danelius 2015 s. 647.

i målet *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009) som avgjordes av domstolens stora kommare.

I Zolotukhin-domen formulerade domstolen nya riktlinjer för dubbelsbestraffningsförbudets omfattning och skärpte sitt förhållningssätt till administrativa sanktioner.[372] En harmonisering av tolkningen behövdes redan med tanke på rättssäkerheten.[373] Europadomstolen önskade inte längre bygga sina bedömningar gällande begreppet idem på juridiska karaktäriseringar, utan kom till slutsatsen att artikeln förbjuder nytt åtal eller rättegång om överträdelsen (*offence)* grundats på identiska eller väsentligen samma fakta som i det tidigare förfarandet.[374] Vid bedömningen av detta skulle man undersöka om de faktiska omständigheterna gällde densamme tilltalade och om de var som "oskiljaktigt förknippade i tid och utrymme" (*inextricably linked together in time and space*).[375]

I Zolotukhin-målet frågades därefter ytterligare "whether there was a dublication of proceedings (bis)." Svaret var jakande eftersom det administrativa beslutet hade blivit slutligt (*res judicata*) innan straffprocessen hade inletts.[376] Det var med andra ord fråga om på varandra följande överträdelser. Slutresultatet var att artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet hade kränkts.[377]

Som man kunde tänka sig aktualiserades *ne bis in idem* -principen efter Zolotukhin-domen uttryckligen även i samband med administrativa sanktionsavgifter. Till den delen kan nämnas i synnerhet målet *Ruotsalainen mot Finland* (2009). I fallet var det fråga om att en person, som hade tankat sin dieselbil med bränsle som beskattades billigare än dieselolja, bestraffades två gånger då han fick böter och dessutom måste betala tredubbel bränsleavgift på grund av underlåten förhandsanmälan. Europadomstolen ansåg att *ne bis in idem* -principen hade kränkts, vilket innebar en kränkning av Europakonventionens tilläggsprotokoll. Domstolen ansåg med andra ord att betalningstillägget till sin natur var straffrättsligt och dessutom att såväl den administrativa sanktionen i fråga som det egentliga straffrättsliga straffet byggde på samma fakta.

---

[372] Påföljderna kan även bilda en enda sammanhängande serie av förfaranden, så att en dubbelbestraffningssituation inte uppkommer. Se bl.a. *Boman mot Finland* (2015). Se även Hirvelä – Heikkilä 2013 s. 758, Grabenwarter 2014 s. 437–438 och Danelius 2015 s. 650.

[373] Vid bedömningen fäste domstolen uppmärksamhet bl.a. vid skillnaderna mellan hur förbudet mot dubbel bestraffning definieras i olika fördrag (FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna m.fl.) och den sökte tolkningshjälp bl.a. av (den dåvarande) EG-domstolens praxis. Se i synnerhet punkt 80 i domen.

[374] Punkterna 81–82: "The Court further notes that the approach which emphasises the legal characterisation of the two offences is too restrictive on the rights of the individual, for if the Court limits itself to finding that the person was prosecuted for offences having a different legal classification it risks undermining the guarantee enshrined in Article 4 of Protocol No. 7 rather than rendering it practical and effective as required by the Convention. […] Accordingly, the Court takes the view that Article 4 of Protocol No. 7 must be understood as prohibiting the prosecution or trial of a second "offence" in so far as it arises from identical facts or facts which are substantially the same." Ang. förhållningssättet i olika länder till Zolotukhin-domen, se Pellonpää – Gullans 2011 s. 412f., Grabenwarter 2014 s. 439 samt Danelius 2015 s. 649–650.

[375] Se punkt 84: "The Court's inquiry should therefore focus on those facts which constitute a set of concrete factual circumstances involving the same defendant and inextricably linked together in time and space, the existence of which must be demonstrated in order to secure a conviction or institute criminal proceedings."

[376] Se punkterna 107–109 i domen.

[377] Se även bl.a. *Maresti mot Kroatien* (2009). Ang. en sammanfattning av Europadomstolens rättspraxis efter Zolotukhin-domen, se Danelius 2015 s. 647.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet ställs som villkor för *ne bis in idem* -förbudet att ett slutligt beslut har meddelats i saken (*slutligt* frikänd eller dömd).[378] Tydligast förbjuder artikeln således på varandra följande processer (den ena har avslutats innan den andra börjar). En särskild fråga har varit hur man ska förhålla sig till saken om båda processerna är samtidigt anhängiga. Domstolen har sedermera tagit ställning till saken i målen *Glantz, Häkkä, Nykänen* och *Rinas* från år 2014 samt målet *Kiiveri* och *Österlund* från 2015, vilka gällde Finland. I dessa mål har det varit fråga om samtidigt anhängiga skattetillägg och straffrättsliga straff, det vill säga om en situation som är annorlunda än den i Zolotukhin-målet. Europadomstolens ståndpunkt har sammanfattats på följande sätt till exempel i Nykänen-målet:[379]

> 49. As concerns parallel proceedings, Article 4 of Protocol No. 7 does not prohibit several concurrent sets of proceedings. In such a situation it cannot be said that an applicant is prosecuted several times "for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted" (see Garaudy v. France (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX (extracts)). There is no problem from the Convention point of view either when, in a situation of two parallel sets of proceedings, the second set of proceedings is discontinued after the first set of proceedings has become final (see Zigarella v. Italy (dec.), no. 48154/99, ECHR 2002-IX (extracts)). However, when no such discontinuation occurs, the Court has found a violation (see Tomasović v. Croatia, cited above, § 31; and Muslija v. Bosnia and Herzegovina, no. 32042/11, § 37, 14 January 2014).
>
> 50. However, the Court has also found in its previous case-law (see R.T. v. Switzerland (dec.), no. 31982/96, 30 May 2000; and Nilsson v. Sweden (dec.), no. 73661/01, 13 December 2005) that although different sanctions (suspended prison sentences and withdrawal of driving licences) concerning the same matter (drunken driving) have been imposed by different authorities in different proceedings, there has been a sufficiently close connection between them, in substance and in time. In those cases the Court found that the applicants were not tried or punished again for an offence for which they had already been finally convicted in breach of Article 4 § 1 of Protocol No. 7 to the Convention and that there was thus no repetition of the proceedings.
>
> 51. Turning to the present case and regarding whether there was repetition in breach of Article 4 § 1 of Protocol No. 7 to the Convention, the Court notes that it is true that both the applicant's conviction and the tax surcharges imposed on him form a part of the sanctions under Finnish law for the failure to provide information about income in a tax declaration with a result that too low tax assessment is made. However, under the Finnish system the criminal and the administrative sanctions are imposed by different authorities without the proceedings being in any way connected: both sets of proceedings follow their own separate course and become final independently from each other. Moreover, neither of the sanctions is taken into consideration by the other court or authority in determining the severity of the sanction, nor is there any other interaction between the

[378] Se *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009), punkt 107. I denna punkt konstateras till den delen följande: "A decision is final if, according to the traditional expression, it has acquired the force of *res judicata*." Se även Schabas 2015 s. 1149–1150.
[379] En motsvarande slutsats har dragits i målen *Glantz mot Finland* (2014), *Rinas mot Finland* (2015), *Kiiveri mot Finland* (2015) och *Österlund mot Finland* (2014). I målet *Häkkä mot Finland* (2014) ansåg Europadomstolen att artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet inte hade kränkts. Skälen var bl.a. följande (punkterna 51–52): "[…]The two sets of proceedings were thus pending concurrently until 29 June 2010 when the second set became final. […] As no such application or appeal was apparently lodged, the taxation decisions also became final on 31 December 2010 and 31 December 2011 respectively. The Court therefore considers that the applicant had a real possibility to prevent double jeopardy by first seeking rectifycation and then appealing within the time-limit which was still open to him." Den enskilde partens eget beteende i saken har således tillmätts betydelse.

relevant authorities. More importantly, the tax surcharges are under the Finnish system imposed following an examination of an applicant's conduct and his or her liability under the relevant tax legislation which is independent from the assessments made in the criminal proceedings. This contrasts with the Court's earlier cases R.T. and Nilsson relating to driving licences, where the decision on withdrawal of the licence was directly based on an expected or final conviction for a traffic offence and thus did not contain a separate examination of the offence or conduct at issue. Therefore, it cannot be said that, under the Finnish system, there is a close connection, in substance and in time, between the criminal and the taxation proceedings.

52. Consequently, the present case concerns two parallel and separate sets of proceedings of which the first set became final on 1 April 2009 while the second set was initiated on 19 August 2008. The two sets of proceedings were thus pending concurrently until 1 April 2009 when the first set became final. As the second set of proceedings was not discontinued after the first set of proceedings became final but was continued until a final decision on 1 September 2010, the applicant was convicted twice for the same matter in two sets of proceedings which became final on 1 April 2009 and 1 September 2010 respectively.

53. The Court would acknowledge in this connection that it might sometimes be coincidental which of the parallel proceedings first becomes final, thereby possibly creating a concern about unequal treatment. However, in view of the margin of appreciation left to High Contracting Parties, it falls within their power to determine their own criminal policy and the manner in which their legal system is organised. The High Contracting Parties are free to develop their criminal policy and legal system in accordance with their applicable international obligations, in particular the Convention and its Protocols (see mutatis mutandis Achour v. France [GC], no. 67335/01, § 44, ECHR 2006-IV). It appears that in Finland the case-law and the legislation have already been modified accordingly.

54. In conclusion, the Court finds that there has been a violation of Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention since the applicant was convicted twice for the same matter in two separate sets of proceedings.

Europadomstolen har under de senaste årens lopp godkänt utgångspunkten att en administrativ och straffrättslig sanktion kan vara samtidigt anhängiga. När ett slutligt beslut meddelas i någotdera ärendet, ska det andra avbrytas. Detta uppfyller kravet i artikel 4 angående förbudet mot dubbel lagföring och bestraffning. Kriminalpolitiska riktlinjer och hur de administrativa och straffrättsliga påföljdssystemen organiseras i förhållande till varandra – det vill säga vilketdera påföljdssystemet ska vara primärt eller sekundärt för en viss typ av överträdelser – har Europadomstolen låtit bero av den nationella prövningsmarginalen.

Tolkningen av *ne bis in idem* -principen har sedermera i viss mån förändrats i Europadomstolens rättspraxis. Domstolen har nämligen 15.11.2016 i stora kammarens dom *A och B mot Norge* vidareutvecklat sin rättspraxis och i samband med denna strävat till att säkerställa en rimlig balans (*fair balance*) mellan den enskildes och samhällets intressen. Domstolen har i detta sammanhang accepterat att det existerar dubbla påföljdsförfaranden (*duplication of proceedings*) i flera konventionsstater. Huruvida det är fråga om ett brott mot "bis"-kravet vid användandet av dessa påföljdssystem har utvärderats utgående från ett s.k. subjektivt test. Närmare bestämt innefattar testet frågan om förfarandena varit tillräckligt samordnade i sak och tid ("sufficiently connected in

substance and in time", se t.ex. punkt 131 i domen). I domen har gällande detta konstaterats bland annat följande:

> 130. On the basis of the foregoing review of the Court's case-law, it is evident that, in relation to matters subject to repression under both criminal and administrative law, the surest manner of ensuring compliance with Article 4 of Protocol No. 7 is the provision, at some appropriate stage, of a single-track procedure enabling the parallel strands of legal regulation of the activity concerned to be brought together, so that the different needs of society in responding to the offence can be addressed within the framework of a single process. Nonetheless, as explained above (see notably paragraphs 111 and 117-120), Article 4 of Protocol No. 7 does not exclude the conduct of dual proceedings, even to their term, provided that certain conditions are fulfilled. In particular, for the Court to be satisfied that there is no duplication of trial or punishment (bis) as proscribed by Article 4 of Protocol No. 7, the respondent State must demonstrate convincingly that the dual proceedings in question have been "sufficiently closely connected in substance and in time". In other words, it must be shown that they have been combined in an integrated manner so as to form a coherent whole. This implies not only that the purposes pursued and the means used to achieve them should in essence be complementary and linked in time, but also that the possible consequences of organising the legal treatment of the conduct concerned in such a manner should be proportionate and foreseeable for the persons affected.
>
> 131. As regards the conditions to be satisfied in order for dual criminal and administrative proceedings to be regarded as sufficiently connected in substance and in time and thus compatible with the bis criterion in Article 4 of Protocol No. 7, the relevant considerations deriving from the Court's case-law, as discussed above, may be summarised as follows.
>
> 132. Material factors for determining whether there is a sufficiently close connection in substance include:
>
> - whether the different proceedings pursue complementary purposes and thus address, not only in abstracto but also in concreto, different aspects of the social misconduct involved;
>
> - whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct (idem);
>
> - whether the relevant sets of proceedings are conducted in such a manner as to avoid as far as possible any duplication in the collection as well as the assessment of the evidence, notably through adequate interaction between the various competent authorities to bring about that the establishment of facts in one set is also used in the other set;
>
> - and, above all, whether the sanction imposed in the proceedings which become final first is taken into account in those which become final last, so as to prevent that the individual concerned is in the end made to bear an excessive burden, this latter risk being least likely to be present where there is in place an offsetting mechanism designed to ensure that the overall amount of any penalties imposed is proportionate.

Det subjektiva testet har inneburit att "bis"-kravet förtydligats. En administrativ och straffrättslig sanktion kan tillämpas parallellt ifall sanktionerna är tillräckligt nära "sammanlänkade" med varandra. Med hjälp av det subjektiva testet slöt sig domstolen i målet *A och B* till att artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet inte hade kränkts och motiverade domen bland annat på följande sätt:

146. In these circumstances, as a first conclusion, the Court has no cause to call into doubt either the reasons why the Norwegian legislature opted to regulate the socially undesirable conduct of non-payment of taxes in an integrated dual (administrative/criminal) process or the reasons why the competent Norwegian authorities chose, in the first applicant's case, to deal separately with the more serious and socially reprehensible aspect of fraud in a criminal procedure rather than in the ordinary administrative procedure.

Secondly, the conduct of dual proceedings, with the possibility of different cumulated penalties, was foreseeable for the applicant who must have known from the outset that criminal prosecution as well as the imposition of tax penalties was possible, or even likely, on the facts of the case (see paragraphs 13 and 16 above).

Thirdly, it seems clear that, as held by the Supreme Court, the criminal proceedings and the administrative proceedings were conducted in parallel and were interconnected (see paragraph 29 above). The establishment of facts made in one set was used in the other set and, as regards the proportionality of the overall punishment inflicted, the sentence imposed in the criminal trial had regard to the tax penalty (see paragraph 17 above).

147. On the facts before it, the Court finds no indication that the first applicant suffered any disproportionate prejudice or injustice as a result of the impugned integrated legal response to his failure to declare income and pay taxes. Consequently, having regard to the considerations set out above (in particular as summarised in paragraphs 132-134), the Court is satisfied that, whilst different sanctions were imposed by two different authorities in different proceedings, there was nevertheless a sufficiently close connection between them, both in substance and in time, to consider them as forming part of an integral scheme of sanctions under Norwegian law for failure to provide information about certain income on a tax return, with the resulting deficiency in the tax assessment (see paragraph 21 above).

Europadomstolen har i och med sitt avgörande i målet *A och B mot Norge* förtydligat förhållandet mellan administrativa sanktioner och straffrättsliga straff. Dubbla förfaranden är enligt Europadomstolens rättspraxis således möjliga såvida de är integrerade på ett sätt som gör att de kan anses vara tillräckligt samordnade i sak och tid.[380] Den avgörande frågan i domen A och B var att de dubbla förfarandena var sammanlänkade med varandra och att konsekvenserna var proportionerliga och förutsebara för den enskilde. De beslutade sanktionerna i det första förfarandet hade beaktats vid bestämmandet av sanktionerna i det andra förfarandet vilket innebar att duplikationen av sanktionerna inte blev sammantaget oproportionerligt stränga (*excessive burden*) för den enskilde. Europadomstolens nya rättspraxis leder till mer flexibilitet ur ett nationellt perspektiv vid utformningen av administrativa respektive straffrättsliga påföljdssystem.[381]

3.3.5.8 Sammanfattande synpunkter

Europadomstolens praxis speglar de administrativa sanktionernas – och samtidigt sanktionsavgifternas – ökade betydelse i konventionsstaternas rättsordningar. Samtidigt som sanktionernas antal ökat kraftigt har flera juridiska problemställningar aktua-

[380] Se t.ex. Wersäll 2017 s. 4–5.

[381] Se även *Jóhannesson m.fl. mot Island* (2017).

liserats i samband med dessa. Detta gäller inte minst förbudet mot *ne bis in idem*. I Europadomstolens rättspraxis har de administrativa sanktionernas existens som ett avskilt sanktionssystem bekräftats samtidigt som sanktionerna likställts med straffrättsliga straff. Av denna anledning har det varit nödvändigt att beakta dessa påföljder vid tillämpningen av förbudet mot dubbelbestraffning.

Samtidigt som domstolen likställt administrativa sanktioner med straff har den även betonat att administrativa och straffrättsliga sanktioner har delvis olika karaktär och att påföljdssystemen därmed kan existera parallellt vid sidan om varandra. I domen A och B mot Norge godtog domstolen att skattetillägg och straff kan under vissa förutsättningar dock bilda ett kombinerat eller integrerat system där det inte är fråga om dubbla processer som skulle strida mot *ne bis in idem* -förbudet. Liksom ovan konstaterats, leder Europadomstolens nyligen tillkomna rättspraxis ur ett nationellt perspektiv till mer flexibilitet vid utformningen av administrativa respektive straffrättsliga påföljdssystem.

De straffliknande dragen hos administrativa sanktioner har även bidragit till att dessa påföljder erhållit en särskild ställning ur rättssäkerhetsperspektiv. Europadomstolens Engel-kriterier och autonoma betraktelsesätt har frigjort de administrativa sanktionerna från nationella rättsområdesklassifikationen och därmed skapat ett behov för en granskning av dessa sanktioner som ett speciellt gränsområde mellan förvaltningsrätt och straffrätt. I detta sammanhang är den centrala frågan hur rätten till rättvis rättegång vid påförandet av administrativa sanktioner och överklagandet av sanktionsbeslut kan säkerställas.

I detta kapitel har de administrativa sanktionsavgifternas rättssäkerhetsgarantier granskats med hänsyn till Europakonventionen och Europadomstolens tolkningspraxis gällande denna. Till skillnad från läget gällande tolkningen av förbudet mot *ne bis in idem*, bildar de administrativa sanktionerna inte någon avgränsad helhet i Europadomstolens rättspraxis gällande EKMR artikel 6. Den enskildes särskilda, kvalificerade rättssäkerhetsbehov har dock erkänts på grund av de administrativa sanktionernas straffliknande karaktär. Till exempel stycke 2 och 3 i artikel 6 har ansetts ha en klar inverkan i dessa ärenden. Denna inverkan är dock inte den samma som i fråga om egentliga brottmål. I sista hand ska de straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna beaktas på ett sätt som innebär att rätten till försvar säkerställs även i administrativa sanktionsärenden.

Bland annat den straffrättsliga legalitetsprincipen stöder ståndpunkten att sanktionslagstiftningen ska vara tillräckligt tydlig och exakt till sitt innehåll. Den centrala rättsstatliga utgångspunkten är med andra ord att påförandet av en sanktionsavgift ska bygga på lag. Beslut om påförande av en sanktionsavgift skall fattas inom skälig tid. Detta gäller även sanktionsavgiftsförfaranden hos förvaltningsmyndigheter. Parternas likställdhet är särskilt viktigt i en brottsmålsrättegång och samma utgångspunkt gäller naturligtvis även för sanktionsavgiftsförfaranden. Förfarandet ska vara kontradiktoriskt, vilket innebär att den enskilde ska få kännedom om allt relevant material och få tillfälle att yttra sig om det. Den enskilde ska få tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sitt försvar samt rätt att inkalla och förhöra vittnen. Myndigheten har en särskild utredningsskyldighet i sanktionsavgiftsförfaranden och i detta sammanhang är det viktigt att beakta rätten att inte belasta sig själv samt oskyldighetspresumtionen.

Europadomstolen framhållit att objektivt ansvar är godtagbart såvitt oskyldighetspresumtionen iakttas.

Kravet på muntlig förhandling kan anses vara mer förpliktigande ifråga om sanktionsavgifter än i förvaltningsärenden i allmänhet. Även möjligheten till fri rättegång och kostnadsfritt bistånd av tolk är viktiga. Beslut om påförande av sanktionsavgift ska motiveras. Det är dessutom skäl att betona vikten av tillgång till domstol samt att domstolsprövningen av sanktionsavgiftsärenden ska vara tillräckligt omfattande. Till samma helhet hör även kravet på effektiv verkställighet av sanktionsavgiftsbeslut.

3.4 Sanktionsavgifter, rättssäkerhet och EU-rättsliga krav

3.4.1 Administrativa sanktionsavgifter och Europeiska unionen

3.4.1.1 Allmänt

Administrativa sanktioner av avgiftskaraktär har haft en särskild ställning i EU-rättens utveckling. Maastrichtfördragets pelarindelning påverkade de utgångspunkter utifrån vilka sanktionssystemet började utvecklas vid unionens grundande.[382] Eftersom EG inte hade allmän straffrättslig behörighet, ansåg man det vara viktigt att understryka att de administrativa sanktionsavgifterna hade en administrativ karaktär som avvek från straffrätten. Detta påverkade för sin del uppfattningen om vilka slags rättssäkerhetsgarantier man skulle iaktta för dessa påföljder. Eftersom systemet började utvecklas utifrån praktiska behov inom olika politikområden, blev dess utgångspunkter också från början splittrade.[383]

Rättsläget gällande administrativa sanktionsavgifter har sedermera förändrats i och med Lissabonfördragets antagande och mer allmänt som följd av de grundläggande och mänskliga rättigheternas utveckling inom EU:s rättsordning. Detta har gjort det möjligt att undersöka de administrativa sanktionerna från en mer koncentrerad plattform än tidigare och att granska rättssäkerhetsfrågor mellan den enskilde och det allmänna. Här finns det dock skäl att understryka att EU-domstolen inte granskar de administrativa sanktionerna utifrån en likadan enhetlig och allmän synvinkel som Europadomstolen gör i sin rättspraxis. Detta beror på skillnaderna mellan dessa övernationella domstolar och eftersom EU-domstolen jämställs närmast med de nationella domstolarna i tillämpningen av de mänskliga rättigheterna.[384]

En viktig frågeställning i detta sammanhang är på vilket sätt den EU-rättsliga utvecklingen speglar Europadomstolens rättspraxis. Frågan är huruvida det finns likheter och även olikheter mellan de två övernationella domstolarnas ställningstaganden

---

[382] Till denna del hänvisas till vad som sägs i kap. 2. Se även de Moor-van Vugt 2013 s. 608 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 300.

[383] Se även de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 278, som framhåller att de administrativa sanktionsavgifterna till sin karaktär är splittrade även mellan de olika medlemsländerna.

[384] Se Rosas – Armati 2012 s. 166.

ifråga om sanktionsavgiftsförfaranden.[385] Ett viktigt syfte för denna undersökning är således att belysa eventuella kontraster och spänningar mellan Europakonventionens och unionsrättens krav gällande de särskilda rättssäkerhetsgarantier som sammanhör med sanktionsavgifter. Det är också viktigt att undersöka vad man inom EU-rätten avser med centrala rättsskyddsgarantier i samband med administrativa sanktionsavgifter. Frågan är som sagt om de EU-rättsliga rättssäkerhetsgarantierna, som gäller för förfaranden där sanktionsavgifter påförs och överklagas, har ett likadant innehåll i EU-rätten som i Europakonventionssystemet eller om finns det skillnader i utgångspunkterna till denna del.

3.4.1.2 Allmänna huvudpunkter i den unionsrättsliga utvecklingen

I kapitel 2 presenterades sanktionsavgifternas straffliknande drag samt bakgrunden till dessa avgiftspåföljdernas växande antal i de nordiska nationella rättsordningarna. I samband med detta konstaterades att allt fler sanktionsavgifter som tagits i bruk under de senaste åren har en unionsrättslig bakgrund. Administrativa sanktioner, inklusive sanktionsavgifter, anses vara lämpliga påföljder för överträdelser av EU-rättslig reglering. Allt fler EU-författningar innehåller således en förpliktelse att i den nationella genomförandelagstiftningen införa sanktioner för överträdelser av regleringen som ingår i den unionsrättsliga författningen ifråga.[386]

Tidigare var situationen en annan eftersom straffrättsliga påföljder ansågs höra till medlemsstaternas processuella autonomi.[387] Domstolen konstaterade till exempel i målet *Amsterdam Bulb* att då gemenskapens regelverk inte innehöll någon bestämmelse om särskilda påföljder för en överträdelse av EG-rätten var medlemsstaterna behöriga att välja de påföljder som de finner lämpliga.[388] Utgångspunkten om att medlemsstaternas valfrihet gällande lämpliga påföljder visade sig senare vara otillräcklig för EG-rättens effektiva genomförande.

En nytolkning av lojalitetsprincipen (principen om lojalt samarbete) i den dåvarande EG artikel 5 utgjorde startskottet för en förändringsprocess i detta avseende.[389] I det banbrytande grekiska majsmålet (*Greek Maize*) preciserades principens innehåll. Enligt EG-domstolen var medlemsstaterna skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder (*take all measures necessary*) för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan då en gemenskapsrättslig reglering inte innehåller någon särskild bestämmelse i vilken föreskrivs

[385] I föreliggande undersökning avses med EU-domstolen även den tidigare EG-domstolen (Europeiska gemenskapernas domstol), om inte något annat anges.

[386] Se bl.a. Mäenpää 2011 s. 152–153. Verkställighet är i Mäenpääs indelning utövande av offentlig makt som skyddar och stärker administrativt genomförande och hänför sig främst till situationer där det finns motstånd mot genomförandet. I en sådan situation är bl.a. administrativa sanktioner en metod som kan användas i verkställigheten. Se även Jääskinen 2007 s. 391–392.

[387] Se bl.a. Asp 1998 s. 55f., de Moor-van Vugt 2013 s. 608f. samt Craig – de Búrca 2015 s. 228–229.

[388] Se mål C-50/76, EU:C:1977:13, punkterna 31–33.

[389] Utvecklingen fortsatte på 1980-talet framför allt i mål som gällde den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken. Se Stoor 2009 s. 52–53, Mäenpää 2011 s. 240–242, Mitsilegas 2014 s. 1366–1367 samt Melander 2015 s. 372.

om påföljd vid överträdelse av denna reglering.[390] Dessutom skulle de nationella myndigheterna vid beivrandet av överträdelser av gemenskapsrätten iaktta samma noggrannhet som de gör vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning.[391] Genomförandet av EG-rätten ansågs innefatta en skyldighet att skydda gemenskapens intressen på samma sätt som nationella intressen i motsvarande situationer. Effektivitetsaspekter kom sålunda att bli en tydligare del av mekanismerna för det nationella genomförandet av EG-rättsliga krav.[392]

Medlemsstaterna ansågs således ha behörighet, och även skyldighet, att införa påföljder i sin nationella lagstiftning för överträdelser av unionsrätten. I det grekiska majsmålet uppställde EG-domstolen dessutom särskilda krav ifråga om påföljdernas karaktär. Enligt domstolens skulle påföljderna motsvara de nationella påföljder som gäller för överträdelser av samma art samt vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande (*effective, proportionate and dissuasive*).[393] Bakom dessa krav om likvärdighet och effektivitet kan sägas ha legat en strävan att säkerställa från centralt håll att EG-lagstiftningen genomfördes på ett enhetligt sett i medlemsstaterna.[394]

Administrativa sanktioner utgör idag en av de EU-rättsliga metoderna för genomförande. Bestämmelser om dessa finns numera även på primärrättslig nivå. Enligt FEUF artikel 325(1) ska unionen och medlemsstaterna bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel och som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer. Dessutom ska medlemsstaterna enligt FEUF artikel 325(2) vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier riktade mot unionens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier riktade mot deras egna ekonomiska intressen. Bestämmelserna förtydligar medlemsstaternas uppgift att införa effektiva nationella påföljder för verksamhet i strid med EU-rätten.

> EU:s konkurrensrätt utgör ett gott exempel på införande av administrativa sanktionsavgifter på unionsnivå. I FEUF artiklarna 101 och 102 förbjuds karteller och missbruk av dominerande ställning på marknaden när ett sådant förfarande kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 103 ska rådet på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet fastställa de förordningar och direktiv som behövs för att tillämpa de principer som anges i artiklarna 101 och 102. Dessa bestämmelser ska särskilt syfta till att genom införande av böter och viten säkerställa att de förbud som anges i artikel 101(1) och artikel 102 iakttas.

---

[390] Målet *Commission* v *Greece*, C-68/88, EU:C:1989:339, punkt 23. Se även de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 266–270 samt målet *Germany* v *Commission,* C-240/90, EU:C:1992:408, punkt 11. Se ytterligare Tridimas 2006 s. 169–170 och Prechal 2015 s. 46f.

[391] Se målet *Commission* v *Greece*, C-68/88, EU:C:1989:339, punkt 25.

[392] Se Melander 2015 s. 21.

[393] I målet *Commission* v *Greece*, C-68/88, konstaterades således följande (punkt 24): "For that purpose, whilst the choice of penalties remains within their discretion, they must ensure in particular that infringements of Community law are penalized under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive." Motsvarande konstaterande finns bl.a. i domen *Vandevenne and others*, C-7/90, EU:C:1991:363, punkt 11.

[394] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 265.

En påföljd som hänför sig till nationell verkställighet av EU-rätten ska således även fylla vissa kvalitativa minimikrav. Avvägningen mellan effektiv förvaltning och rättssäkerhetsgarantier är aktuell även i samband med genomförandet av unionsrättsliga förpliktelser att anta sanktioner. En separat fråga i föreliggande undersökning är vilken roll det administrativa rättsskyddet får när det gäller dessa kvalitativa krav. I uttalanden om dessa kvalitativa kraven ingår å andra sidan inte något ställningstagande om vilket slags påföljd som ska uppfylla dessa krav. Till den nationella autonomin hör således att bestämma om påföljden ska vara straff-, förvaltnings- eller civilrättslig.[395]

De administrativa påföljderna inom unionsrätten kan vara av många slag – allt från återkrav av stöd till straffliknande avgiftspåföljder. I EU-domstolens praxis förekommer det därmed väldigt många olika typer av administrativa påföljder. Även om valet av påföljder formellt görs nationellt, har utvecklingen inom EU-rätten varit att avgiftssanktioner uttryckligen förordas som sanktion för överträdelser av EU-rätten.[396] Utvecklingen har varit så pass snabb att man i de nordiska länderna talat om ett ”sanktionsflöde”, det vill säga, att förpliktelser att anta sanktioner strömmar in från unionsrättsligt håll till medlemsstaterna.

3.4.1.3 Unionsrättsliga krav i nationellrättsligt perspektiv

Enligt de EU-rättsliga utgångspunkterna bestäms ramarna för förfarandet i samband med administrativa sanktionsavgifter i första hand i enlighet med de nationella rättsordningarna.[397] Detta är utgångspunkten även i föreliggande undersökning. Till exempel ur ett finländskt, nationellt perspektiv innebär detta att 21 § i Finlands grundlag om god förvaltning och rättvis rättegång ska iakttas vid beslutsförfarandet och överklagandet av sanktionsbeslut även i de fall där sanktionsavgifterna ifråga har en EU-rättslig bakgrund.[398] Grundlagsbestämmelsen ifråga får sitt tolkningsinnehåll även av Europakonventionen, vilket konstaterades ovan i denna undersökning. Europakonventionens effekt riktar sig framförallt mot förvaltningsprocessen, det vill säga domstolsförfarandet, men har betydelse även för det administrativa beslutsfattandet. De grundläggande förutsättningarna för nationellt rättsskydd är således på olika sätt kopplade till de krav som har ställts i Europakonventionssystemet.

EU-rätten tillför dock oundgängligen särskilda spänningar i den europarättsliga analysen av administrativa sanktioner. Fastän medlemsstaterna har behörighet att bestämma hurdana påföljder som införs för överträdelse av unionsrätten måste påföljderna betraktas i ett bredare EU-rättsligt perspektiv. En utgångspunkt vid genomförande av EU-rätten är för det första det allmänna effektivitetskravet (*effet utile*) som framgår av FEUF artikel 197(1) och principen om lojalt samarbete som i sin tur framgår av FEU artikel

---

[395] Se Mäenpää 2011 s. 231–234, de Moor-van Vugt 2013 s. 609, de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 281 samt Prechal 2015 s. 47. Påföljdens art kan emellertid preciseras i EU-lagstiftningen. Se ytterligare mål *Commission v Council*, C-176/03, EU:C:2005:542.

[396] Se bl.a. Prechal 2015 s. 45.

[397] Se Jääskinen 2007 s. 397 och Mäenpää 2011 s. 12.

[398] Se även Prechal 2015 s. 43–44.

4(3). Det bör även beaktas att en påföljd inte får avvika från det som på nationell nivå föreskrivs om motsvarande överträdelser (*likvärdighetsprincipen*).[399] Denna helhet påverkas ytterligare av att den nationella tolkningsmarginalen ifråga om processuella regler (dvs. processautonomin) småningom krympt för EU:s medlemsstater.[400]

Att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna år 2009 integrerades som en del av grundfördragen och stadgans ställning som rättsligt bindande dokument (FEU artikel 6(1)) har klarlagt den åratal långa utvecklingen med att stärka de grundläggande och mänskliga rättigheternas ställning inom EU-systemet.[401] När det gäller det skrivna regelverkets utveckling kan man naturligtvis också hänvisa till FEU artikel 6(3) , där det konstateras att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Enligt artikel 52(3) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska de rättigheter som ingår i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som de som ingår i Europakonventionen i den mån de motsvarar varandra.[402] I artikeln konstateras vidare att bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.[403] Detta konstaterande öppnar möjligheter att göra en skillnad mellan EU-rättens och Europakonventionens krav. Utgångspunkten är dock att det EU-rättsliga skyddet för grundläggande rättigheter inte får bli mindre än minimikraven enligt Europakonventionen.

Grundläggande och mänskliga rättigheter utgör således i dagens läge en viktig del av unionens gemensamma mål.[404] Genomförandet av EU-rätten är således inte bundet enbart till effektivt genomförande av inremarknadsrättigheterna, utan allt tydligare också till kravet på effektivt rättsskydd (*principle of effective judicial protection)*.[405] Ett uttryck för situationen är för sin del FEUF artikel 298, enligt vilken genomförandet av EU-rätten ska bygga på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration.

Sanktionsavgifterna kan sägas ha ett direkt samband med EU-rättens effektiva genomförande. Sanktionsavgifter kan med andra sägas utgöra en del av EU-rättens verkställighetsmetoder. De har därmed en särskild roll i EU-rättens effektiva verkan på nationell nivå. Småningom har det dock blivit allt viktigare att undersöka hurudant rätts-

---

[399] Se Hofmann 2014 s. 1214–1216 och Craig – de Búrca 2015 s. 227–228.

[400] Se Prechal 2015 s. 45–46 och s. 55f.

[401] Se Tridimas 2006 s. 299f., Ojanen 2009 s. 1107f., Mäenpää 2011 s. 7 och 73, Craig 2012 s. 446–457, Rosas 2014 s. 1688f., Craig – de Búrca 2015 s. 383–384 samt Raitio 2016 s. 316–318 . Det administrativa sanktionssystemet har haft en synlig ställning i utvecklingen med att stärka betydelsen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, vilket framgår av en av de vägledande domarna *Internationale Handelsgesellschaft* v *Einfuhr- und Vorratsstelle,* 11/70, EU:C:1970:114. EG-domstolen hänvisade i avgörandet till vikten av att respektera de grundläggande rättigheterna som en av gemenskapens allmänna rättsprinciper (punkt 4). Se även bl.a. *Hoechst* v *Commission*, joined cases 46/87 and 227/88, EU:C:1989:337, punkt 13, där domstolen i sin tur konstaterade att Europakonventionen har en "särskild betydelse" i sammanhanget. Likaså *Krombach* v *Bamberski*, C-7/98, EU:C:2000:164, punkt *25* och *Booker Aquaculture and Hydro Seafood,* joined cases C-20/00 and C-64/00, EU:C:2003:397, punkterna 65–66.

[402] Se Tridimas 2006 s. 341–342 och Gragl 2014 s. 1734f., där närmandet mellan Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis i människorättsfrågor undersöks. Se också Craig – de Búrca 2015 s. 426–427 och van den Brink m.fl. 2015 s. 155–159, där å andra sidan även skillnader mellan domstolarnas rättspraxis påvisas.

[403] I domen *Åkerberg Fransson,* C-617/00, EU:C:2013:105, punkt 44 erinrar domstolen dock om att Europakonventionen inte utgör något rättsligt instrument som formellt införlivats i unionsrätten. Europakonventionen tillämpas således inte direkt så länge som unionen inte anslutit sig till denna konvention. Se även Rosas 2014 s. 1688 och Craig – de Búrca 2015 s. 386.

[404] Se Tridimas 2006 s. 7, Ojanen 2009 s. 1109f. samt Prechal 2015 s. 46.

[405] Se Prechal 2015 s. 66–67. Se även Craig – de Búrca 2015 s. 382–383 och 409.

skydd EU-rätten kan erbjuda för dem som har råkat ut för sådana verkställighetsåtgärder. EU-domstolen har i sin rättspraxis börjat betona att medlemsstaterna när de bestämmer administrativa sanktionsavgifter måste använda sina befogenheter i enlighet med unionsrätten och dess allmänna principer. Till unionsrätten och dess allmänna principer hör bland annat (de unionsrättsliga) grundläggande rättigheterna.[406] Även dessa krav ska beaktas i det nationella genomförandet av EU-rätten.[407] En särskild fråga i EU-rättsligt perspektiv är vilka slags rättsmedel som avses i sammanhanget.

Utgångspunkten ur nationell synvinkel är att man iakttar åtminstone de minimikrav som framgår av Europakonventionen. Samtidigt måste man beakta den stora betydelse som EU-domstolens rättspraxis har när det gäller att lyfta fram och utveckla rättigheterna inom EU:s rättsordning.[408] EU-domstolens rättspraxis har således haft en växande betydelse vid införande av sanktionsavgifter i den nationella lagstiftningen och den praktiska tillämpningen av dem.

Liksom det framhållits tidigare i detta kapitel har Europadomstolen under de senaste åren aktivt strävat till att skapa riktlinjer för rätten till rättvis rättegång i fråga om straffliknande administrativa sanktioner. På motsvarande sätt kan man konstatera att grundläggande och mänskliga rättigheter gradvis fått en större roll inom EU-rätten. EU-domstolen har hänvisat allt oftare till Europadomstolens rättspraxis i sina avgöranden gällande administrativa sanktioner.[409] Europadomstolens rättspraxis bestämmer således numera allt tydligare även rättssäkerhetsgarantierna för sanktionsavgifter som ingår i nationell lagstiftning härstammande från EU-rätten.

Europakonventionens processuella garantier innebär strängt taget enbart att en rättegång ska vara rättvis. Artikel 6 stycke 1 gäller till sin ordalydelse enbart frågor som hänför sig till tvister om civila rättigheter och skyldigheter samt anklagelser för brott. Däremot gäller artiklarna 41 och 47 i EU-stadgan inte bara det processuella skyddet vid domstol utan även kvalitativa krav på förvaltningsförfarandet. Effekten på beslutsfattandet i förvaltningen (i första instans) är således mer direkt än när det är fråga om Europakonventionen. Liksom ovan nämnts är det också annars möjligt att på EU-rättens område ge ett bättre skydd för de grundläggande rättigheterna än vad minimikraven i Europakonventionen förutsätter. Fastän de ovan nämnda artiklarna i rättighetsstadgan formellt sett gäller enbart frågor inom EU-systemet, har EU-rätten de facto en bredare inverkan på medlemsstaternas nationella rättsordningar.[410]

De fall angående administrativa påföljder som EU-domstolen har haft att avgöra bildar en rätt brokig helhet, och bakgrunden till dem består av skiftande EU-rättslig

---

[406] Se bl.a. Tridimas 2006 s. 6.

[407] Se bl.a. generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Bonda,* C-489/10, EU:C:2011:845, punkt 18 och de där nämnda domarna av EU-domstolen.

[408] Se bl.a. Tridimas 2006 s. 5–6 och Craig 2014 s. 1071.

[409] Sådana hänvisningar har börjat förekomma i EU-domstolens rättspraxis i synnerhet från början av 1990-talet. Se allmänt Pellonpää 2008 s. 21f. och Ojanen 2009 s. 1118f. Europakonventionens stora betydelse bakom art. 41 och 47 i EU-stadgan betonas även bl.a. i förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (Explanations relating to the charter of fundamental rights EYVL C 303/02, 14.12.2007). Se t.ex. dom *Unibet,* C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 3, där EMRK art. 6 och 13 uttryckligen åberopas.

[410] Se domen *Åkerberg Fransson,* EU:C:2013:105, i synnerhet punkterna 27–29. Se även Rosas 2014 s. 1687 och Tomkin 2014 s. 1385.

(materiell) lagstiftning och nationell lagstiftning med härstamning från EU-rätten. Administrativa avgiftssanktioner, enligt kärninnehållet i definitionen som antagits i denna forskning, utgör således en relativ liten del de EU-rättsliga administrativa påföljderna. I följande EU-rättsliga analys granskas särskilt de sanktionsavgiftsfall som förekommit i EU-domstolens praxis. I syfte att skapa en helhetsbild tas även andra avgöranden gällande administrativa påföljder med i analysen. Analysens målsättning är att skapa en helhetsbild av EU-domstolens rättspraxis gällande rättssäkerhetsgarantier. Domstolspraxis gällande rättssäkerhetsgarantier har uppkommit och fått sitt innehåll under olika skeden av integrationsutvecklingen. Rättskyddsgarantierna har på motsvarande sätt utvecklats sektorsvis – som exempel kan nämnas kravet på god förvaltning, som ursprungligen har aktualiserats i mål som gäller konkurrensrätt och statligt stöd.[411] Av denna anledning är strävan att i analysen även beakta den historiska dimensionen i innehållet i den rättspraxis som utgör föremålet för undersökningen.

3.4.1.4 Kravet på likvärdighet, effektivitet, proportionalitet och avskräckning

EU-domstolen har i sin rättspraxis utvecklat kvalitativa krav på innehållet i sanktionsavgifterna i samband med verkställigheten. Dessa krav är *likvärdighet, effektivitet, proportionalitet* och *avskräckning.* Ifråga om dessa krav har domstolen inte gjort någon principiell skillnad mellan om påföljden ska vara straffrättslig eller förvaltningsrättslig enligt det nationella rättsområdestänkandet.

Likvärdighetsprincipen innebär att en nationell påföljd och en med den jämförbar påföljd som härstammar från EU-rätten ska vara tillämplig på ett likvärdigt sätt – med andra ord att likvärdiga påföljder ska följa av överträdelser av nationell lagstiftning som motsvarande unionsrättlig reglering.[412] Detta krav förverkligas inte nödvändigtvis konsekvent i medlemsstaterna, eftersom införandet av administrativa sanktioner ofta sker sporadiskt och genom inkonsekventa förfaranderegler. På nationell nivå skulle det i själva verket vara viktigt att förvissa sig om att det i lagstiftningen åtminstone inte finns principiella skillnader mellan de rent nationella påföljderna och de påföljder som har sin bakgrund i EU-rätten.[413]

Kvalitetskraven effektivitet, proportionalitet och avskräckning har numera förts in i många direktiv.[414] Effektivitetskravet har lyfts fram med syftet att säkerställa genomförandet av EU-rätten.[415] Proportionalitetsprincipens syfte är att balansera effektivitetsmålen i EU. Enligt kärninnehållet i principen ska påföljden stå i riktig proportion till EU-rättens mål.[416] Principen behandlas närmare nedan. Vid sidan av effektivitet och

---

[411] Se Craig 2014 s. 1077.

[412] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 272.

[413] Se ytterligare de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 272–275.

[414] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 277 fotnot 62 samt s. 281–285.

[415] Se bl.a. Tridimas 2006 s. 170 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 275. Se även generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i *Berlusconi and others*, joined cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 88.

[416] Se t.ex. *Hansen,* C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 19, *Commission* v *United Kingdom,* C-382/92, EU:C:1994:233, punkt 55, *Pastoors and Trans-Cap* v *Belgian State,* C-29/95, EU:C:1997:28, punkt 24 och *Lennox*, C-220/01, EU:C:2003:390, punkt 76. Se dessutom generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i Berlusconi-målet, punkt 90. En hänvisning till proportionalitetsprincipen finns även i motiveringsdelen i ingressen till förordning Nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (den s.k. missbruksförordningen), enligt vilken det finns anledning att undvika

proportionalitet krävs det att de administrativa påföljderna ska vara avskräckande. Detta krav är kopplat framför allt till det preventiva syftet.[417] Det innebär att sanktionspåföljden i lagstiftningen ska bestämmas så att den till sin art och stränghet skapar en preventiv effekt. De administrativa sanktionsavgifterna kopplas som system ofta till uttryckligen kravet på avskräckande effekt.[418]

De allmänna EU-rättsliga kriterierna för administrativa sanktionsavgifter är på det hela taget mer ett uttryck för EU:s egna funktionella intressen än för uppställande av begränsningar för lagstiftningen om sanktioner. Utgångspunkten är då att existensen av ett sanktionssystem redan som sådan ska effektivera genomförandet av EU-rätten och förebygga eventuella brott mot den. Utgångspunkterna för kriterierna är således rätt allmängiltiga. Detta gäller även proportionalitetsprincipen, som ses mer utifrån administrativa mål än som en princip som normerar förhållandet mellan ett brott och den sanktion som följer på brottet. De allmänna kriterierna ger således inte direkt svar på frågan om hurdant den enskildes rättsskydd i praktiken är inom ett sanktionssystem som har sin bakgrund i EU-rätten. Svaret måste således sökas på annat håll – i sista hand genom ett liknande sätt att närma sig frågan som ovan när det gällde Europakonventionssystemet.

3.4.2 EU-rättsliga rättssäkerhetsgarantier för sanktionsavgifter

3.4.2.1 Allmänt

Frågan om de administrativa sanktionernas, inklusive sanktionsavgifternas, natur har i EU-domstolen ursprungligen aktualiserats i synnerhet i mål som gäller den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa mål har blivit anhängiga vid domstolen på flera olika sätt – till exempel genom att domar av tribunalen (tidigare förstainstansrätten) har överklagats eller genom att förhandsavgörande har begärts angående tolkningen eller giltigheten av en norm som hör till EU-lagstiftningen (till exempel en EU-förordning). Förhandsavgörande har även begärts angående frågan om en administrativ sanktion som ingår i nationell reglering för genomförande av EU-rätten kan anses innebära sådan tillämpning av EU-rätten som avses i artikel 51(1) i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Frågan har besvarats jakande till exempel i domen *Åkerberg Fransson* år 2013.[419]

Numera anses det vara en självklar utgångspunkt att unionsrätten kan innehålla en förpliktelse att sätta ut särskilda (administrativa eller straffrättsliga) påföljder för brott mot unionsrätten endast i den omfattning som unionsrättsliga grundläggande rättigheter och andra EU-rättsliga allmänna principer inte begränsas i sammanhanget.[420] Den utgångspunkten gäller även sådana administrativa påföljder som inte har utfärdats direkt

---

kumulation av gemenskapssanktioner av ekonomisk art och nationella straffrättsliga sanktioner. Proportionalitetsprincipen har på det sättet samband med *ne bis in idem* -problematiken.

[417] Se Mäenpää 2011 s. 238–239. Se även bl.a. domen *Commission* v *Ireland,* C-354/99, EU:C:2001:550, punkterna 46–48.

[418] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 285–287.

[419] Se *Åkerberg Fransson,* C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 21 och 27–28. Se även Tridimas 2006 s. 31, 38, 41 och 320–323, Craig – de Búrca 2015 s. 415 samt van den Brink m.fl. 2015 s.152–154.

[420] Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Bonda*, EU:C:2011:845, punkt 19.

med stöd av EU-rätten, men som dock har samband med genomförande av EU-rätten.[421] De ovan nämnda omständigheterna är ägnade att öka medlemsstaternas ansvar för att i samband med EU-rättsliga sanktionsavgifter se till att det finns erforderliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda.[422] En särskild fråga är dock i vilken mån dessa garantier får sitt innehåll av ett förvaltningsrättsligt respektive ett straffrättsligt betraktelsesätt.

3.4.2.2 Bedömningen av administrativa påföljders karaktär i EU-rättslig kontext

De administrativa sanktionernas kopplingar till straffrätten bestreds länge konsekvent till exempel i mål angående jordbruksstöd. Den utgångspunkten byggde på och hade sin bakgrund i EU-systemets historiska utveckling. Det straffrättsliga samarbetet hörde ursprungligen till tredje pelaren och de stod således – i motsats till sanktionsavgifterna – som utgångspunkt utanför gemenskapens behörighet.[423] Som principer för att bedöma de administrativa sanktionernas juridiska status användes särskilt överträdelsens art och syftena med påföljden för överträdelsen. Kriterierna skiljde sig i någon mån från de förutsättningar som användes av Europadomstolen i samband med de s.k. Engelkriterierna.[424] Dessa förutsättningar gav inte alltid stöd för att bedöma att en påföljd var av straffrättslig karaktär, i motsats till en bedömning som bygger på Europadomstolens Engel-kriterier.

Sättet att bedöma administrativa påföljders natur förändrades dock småningom i kölvattnet av EU-systemets allmänna utveckling. Till exempel i målet *Spektor Photo Group NV* år 2009 konstaterades beträffande den frågan följande:[425]

> It is true that Article 14(1) of Directive 2003/6 does not oblige the Member States to provide for criminal sanctions against authors of insider dealing but merely states that those States are required to ensure that "the appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions be imposed against the persons responsible where the provisions adopted in the implementation of [that d]irective have not been complied with", the Member States being required, in addition, to ensure that those measures are "effective, proportionate and dissuasive". None the

[421] Se Tridimas 2006 s. 41.

[422] Se Hofmann 2014 s. 1211–1212 och de domar som nämns i fotnot 71 i verket. Se även FEU 4(3) och 19(1).

[423] T.ex. frågan om kommissionens befogenhet att bestämma administrativa sanktioner, som har en bestraffande eller kvasi-bestraffande natur, följde ursprungligen av denna åtskillnad. Se Nehl 2014 s. 1281 fotnot 17. Ang. rättsutvecklingen beträffande denna gränsdragning, se *Maizena* v *BALM,* C-137/85, EU:C:1987:493, punkt 13, *Germany* v *Commission*, C-240/90, EU:C:1992:408, punkt 25, *Käserei Champignon Hofmeister,* C-210/00, EU:C:2002:440, punkt 41 och *Bonda,* C-489/10, EU:C:2012:319, punkterna 28–31. T.ex. i målet *Maizena* v *BALM,* EU:C:1987:493 försökte man inte bestrida påföljdens (en säkerhet) bestraffande natur (*penalty*), men den ansågs inte utgjöra en straffrättslig påföljd (*criminal sanction*). I domen *Bonda* betonade domstolen med hänvisning till tidigare rättspraxis att påföljder som ingick i rättsakter som gällde den gemensamma jordbrukspolitiken, så som att en ekonomisk aktör tillfälligt lämnades utanför ett stödsystem, inte till sin art var straffrättsliga ("not of a criminal nature"). Motiveringen var bl.a. att de bestämmelser som inte hade följts tillämpades endast på sådana ekonomiska aktörer som helt frivilligt hade beslutat använda sig av stödsystemet för jordbruket och att påföljden för underlåtenhet att följa kraven var en särskild administrativ metod som hör som en oskiljaktig del till stödsystemet och vars syfte är att säkerställa att unionens allmänna medel förvaltas oklanderligt (punkterna 28–30). I målet *Internationale Handelsgesellschaft* v *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide,* C-11/70, EU:C:1970:114 hänvisades i sin tur till påföljdens (förlust av garanti) administrativa karaktär till att det endast var fråga om garanti för verkställighet av en förbindelse som ingåtts frivilligt (punkt 18).

[424] För ett sammandrag av EU-domstolens tidigare rättspraxis, se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Bonda,* EU:C:2011:845, punkterna 35–41. Engel-kriterierna kunde dock även vara aktuella. Se generaladvokat Van Gervens förslag till avgörande i domen *Meico-Fell,* C-273/90, EU:C:1991:354, punkterna 9–10. Se också de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 299–301.

[425] Se *Spektor Photo Group NV*, C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 42.

> less, in the light of the nature of the infringements at issue and the degree of severity of the sanctions which may be imposed, such sanctions may, for the purposes of the application of the ECHR, be qualified as criminal sanctions (see, by analogy, Case C-199/92 P *Hüls* v *Commission* [1999] ECR I-4287, paragraph 150; Eur. Court H. R., *Engel and Others* v *the Netherlands*, judgment of 8 June 1976, Series A no. 22, § 82; *Öztürk* v *Germany*, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53; and *Lutz* v *Germany*, judgment of 25 August 1987, Series A no. 123, § 54).

Förändringen utvecklades så att den allt tydligare stödde sig på Europadomstolens Engel-kriterier. Till exempel i EU-domstolens kända *Bonda*-dom år 2012 bedömdes påföljdens art uttryckligen utifrån dessa kriterier (punkterna 37–46).

> I målet drog domstolen dock inte slutsatsen att det beträffande den administrativa påföljden (förvägrat jordbruksstöd åt en odlare) skulle ha varit fråga om en straffrättslig påföljd: "Article 138(1) of Commission Regulation (EC) No 1973/2004 of 29 October 2004 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1782/2003 as regards the support schemes provided for in Titles IV and IVa of that regulation and the use of land set aside for the production of raw materials must be interpreted as meaning that the measures provided for in the second and third subparagraphs of that provision, consisting in excluding a farmer from receiving aid for the year in which he made a false declaration of the eligible area and reducing the aid he can claim within the following three calendar years by an amount corresponding to the difference between the area declared and the area determined, do not constitute criminal penalties." *Ne bis in idem* -förbudet blev alltså inte tillämpligt.[426]

Bedömningsgrunderna blev således allt noggrannare och samtidigt mer i linje med Europadomstolens principer. Generaladvokaten Kokott argumenterade i sitt förslag till avgörande i målet Bonda att Engel-kriterierna skulle beaktas bland annat på grund av kravet på en homogen tolkning (FEU art. 6(1)(3) och art. 52(3) i EU-stadgan). Ett motsvarande förhållningssätt ingick även till exempel i målet *Åkerberg Fransson*.[427]

Tillämpningen av Europadomstolens Engel-kriterier har varit ägnat att stärka synsättet att det kan ingå strafffliknande drag i EU-rättsliga administrativa sanktioner. Att Europadomstolens rättspraxis beaktas har dock inte uteslutit den utgångspunkten att den brokiga mångfalden av administrativa sanktioner är större i EU-domstolens än i Europadomstolens rättspraxis. Vid bedömningen av påföljdernas karaktär kan det därför ha funnits större rörelsefrihet än när det gäller Europakonventionen. I målet Bonda strävade generaladvokaten i sitt förslag till avgörande att beskriva den administrativa sanktionens karaktär och därmed anpassa Engel-kriterierna till en EU-rättslig kontext. I EU-domstolens rättspraxis står således en stor del av påföljderna – exempelvis avslag

[426] Se *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, punkterna 28–30 och 37–46. Jfr domen *Spector Photo Group and Van Raemdonck*, C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 42 (gäller marknadsmissbruk). Där klassificerades den administrativa påföljden i hög grad med stöd av Europadomstolens rättspraxis så att den ansågs vara av straffrättslig natur (*criminal sanction*).

[427] Se *Åkerberg Fransson,* EU:C:2013:105, punkterna 35–36. Enligt EU-domstolen var det dock den nationella myndighetens sak att själv pröva huruvida en påföljd har straffrättslig karaktär. Anmärkningsvärt i denna dom är bl.a. att Engel-kriterierna har tillämpats med åberopande av *Bonda*-domen, dvs. enligt EU-systemets egen tolkningsprincip och inte utifrån Engel-målet. Ang. detta förhållningssätt allmänt, se Craig – de Búrca 2015 s. 426–427 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 300.

på ansökningar om stöd på grund av oriktiga uppgifter – fortfarande utanför det straffrättsliga straffbegreppet.[428]

Europadomstolens praxis angående administrativa sanktioner har i varje fall dock stakat ut vägen för att en del av de EU-rättsliga administrativa sanktionerna nuförtiden obestridligen anses vara straffliknande till sin karaktär. Strävan har varit att åstadkomma en likadan dimension i fråga om straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier som Europadomstolen. Detta förhållningssätt har betydelse redan enbart när det gäller oskyldighetspresumtionen liksom även för tillämpningen av *ne bis in idem* -förbudet.

3.4.2.3 Erforderliga rättssäkerhetsgarantier med hänsyn till de administrativa sanktionernas karaktär

De administrativa sanktionernas kopplingar till de straffrättsliga sanktionerna avvisades länge i EU-domstolens rättspraxis. Detta kunde eventuellt anses tyda på en strävan från domstolens sida att åsidosätta straff- och straffprocessrättsliga krav i dessa ärenden. Ett stöd för att så skulle vara fallet finns bland annat i följande uttalande i *Maizena*-målet:[429]

> 14. Consequently, in a system of security such as that described above the two principles typical of criminal law referred to by the national court, namely the principles nulla poena sine culpa and in dubio pro reo, are not applicable

Maizena-domen fortsätter dock så här:

> 15. However, the parties are not for that reason deprived of legal protection. As the Court has held in its judgment of 25 September 1984 in Case 117/83 *Könecke V BALM*(1984) ECR 3291, a penalty, even of a non-criminal nature, cannot be imposed unless it rests on a clear and unambiguous legal basis. Moreover, the Court has always emphasized that fundamental rights are an integral part of the general principles of Community law which it is called upon to enforce. Finally, it is settled law [...] that the provisions of Community law must comply with the principle of proportionality, that is to say, the means which they employ must be appropriate to achieve the objective pursued and must not go beyond what is necessary to achieve it.

Domsmotiveringen i *Maizena* stödde sig delvis på straffrättsliga rättsskyddshänsyn, även om målet gällde administrativa påföljder. Den nationella domstolen hade i sin begäran om förhandsavgörande lyft fram bland annat de straffrättsliga grundläggande principerna *in dubio pro reo* och *nulla poena sine culpa.* I stället för dem grundade EU-domstolen sin juridiska bedömning på EU-rättens rättsprinciper – legalitetsprincipen (*legal basis*) och grundläggande rättigheter (*fundamental rights*). Av de sistnämnda lyfte domstolen särskilt fram proportionalitetsprincipen. I målet efterlyste domstolen således rättsskyddsaspekten, men inte specifikt ur ett straffrättsligt betraktelsesätt utan genom att söka stöd från ett bredare EU-rättsligt förhållningssätt.

Samtidigt som EU-domstolen i sin definition av de administrativa sanktionernas karaktär har börjat övergå till att tillämpa Engel-kriterierna, har Europadomstolens

---

[428] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 300.

[429] Se *Maizena* v *BALM,* C-137/85, EU:C:1987:493, punkt 14.

rättspraxis angående straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier börjat få fotfäste när EU-domstolen bedömer hur rättsliga garantier förverkligas i samband med dessa påföljder. Utvecklingen har synts främst i hur domstolen i konkurrensrättsliga mål har börjat tillämpa oskyldighetspresumtionen i artikel 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.[430]

> I rådets förordning om tillämpning av konkurrensreglerna (rådets förordning (EG) nr 1/2003) ansågs det i början viktigt att understryka att de böter och andra administrativa påföljder (sanktioner) som avses i förordningen inte är av straffrättslig art (art. 23(5)). Oklarheten om påföljdernas art (*penal/quasi-penal character*) gjorde att det i tiden dröjde innan till exempel kravet på oskyldighetspresumtion infördes i samband med konkurrensmålen. En öppning i det avseendet gjordes dock i *Hüls*-domen år 1999.[431] Domstolen ansåg att principen om oskyldighetspresumtion är tillämplig på sådana förfaranden i strid med konkurrensreglerna för företag som kan leda till böter eller vite. Ståndpunkten i domen innebar således en flexibilitet i kategoriseringen av påföljderna för brott mot konkurrensreglerna.[432] Öppningen har medfört att utgångspunkten i konkurrensrättsliga mål numera anses vara att förbudet *ne bis in idem* ska tillämpas[433] liksom även det förbud mot retroaktiv lagstiftning som ska iakttas i brottmål.[434]

Det bör påpekas att termen ”charge” och inte ”criminal charge” används i artikel 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, i motsats till vad som gäller i artikel 6 i Europakonventionen. Detta har underlättat beaktandet av oskyldighetspresumtionen som en rättslig garanti som är tillämplig ifråga om EU-rättsliga administrativa sanktionspåföljder.[435]

Att Europakonventionen har fått växande betydelse inom EU:s rättssystem har således småningom lett till att i synnerhet de rättssäkerhetsgarantier som i artiklarna 6 och 7 i Europakonventionen har befästs i brottmål har börjat få konkret fotfäste i EU-domstolens rättspraxis angående administrativa sanktionspåföljder. Straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier har sedermera införts särskilt i artiklarna 47–50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Till exempel rätten till försvar enligt artikel 48 i stadgan anses få sitt innehåll i synnerhet via artikel 6(2) och 6(3) i Europakonventionen.

---

[430] Se bl.a. konkurrensmålet *Hüls* v *Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkterna 149–150. EU-domstolen har i den hänvisat till vikten av att också i EU-domstolen tillämpa kravet på oskyldighetspresumtion. Se vidare *Papierfabrik August Koehler and Others* v *Commission,* joined cases C-322/07 P, C-327/07 P och C-338/07 P, EU:C:2009:500, punkt 34: ”It is settled case-law that in all proceedings in which sanctions, especially fines or penalty payments, may be imposed, observance of the rights of the defence is a fundamental principle of Community law which must be complied with even if the proceedings in question are administrative proceedings (Case 85/76 *Hoffman-La Roche* v *Commission* [1979] ECR 461, paragraph 9, and *ARBED* v *Commission*, paragraph 19).” Se även *KME Germany and Others* v *Commission,* C-272/09 P, EU:C:2011:810. I sitt förslag till avgörande i målet, EU:C:2011:63, punkt 62 framåt, bedömde generaladvokat Sharpston i vilken omfattning de straffprocessuella kraven skulle tillämpas i det konkurrensrättsliga målet. EU-domstolen stödde sig dock inte i detta mål på en argumentation med stöd från Europadomstolen, utan gjorde bedömningen utifrån EU-lagstiftningen.

[431] *Hüls v Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkt 150.

[432] Se även Sauer 2015 s. 206.

[433] Se generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2012:340, punkt 90. Se även *Aalborg Portland and others* v *Commission*, joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6.

[434] Se Tridimas 2006 s. 253–254. Ang. debatten om konkurrensrättsliga överträdelsers natur, se Forrester 2011 s. 201–203.

[435] Se bl.a. Nehl 2014 s. 1280. Se även *Spector Photo Group and Van Raemdonck,* C-45/08, EU:C:2009:806, punkterna 43–44. EU-domstolen har i sin analys stött sig på oskyldighetspresumtionen i Europakonventionens artikel 6(2) och i målet stödjer sig domstolen direkt även på Europadomstolens praxis.

Att grundfördragens pelarindelning har avskaffats har för sin del, när det gäller vilka rättssäkerhetskrav som ska iakttas i beslutsfattandet, sänkt tröskeln mellan straffrättsliga sanktioner och straffliknande administrativa påföljder.[436] Samtidigt har det ansetts att det också kan finnas skillnader mellan rättssäkerhetsgarantierna. Således har det i konkurrensrätten ansetts viktigt att dra gränser mellan brottmål och administrativa sanktioner och att de sistnämnda påföljderna inte ska anses höra till straffrättens kärnområde (*hard core of criminal law*).[437] Betraktelsesättet stödjer sig direkt på Europadomstolens rättspraxis. Samtidigt ser man möjligheten att det mellan Europakonventions- och EU-systemen kan finnas skillnader även beträffande denna fråga.[438]

3.4.2.4 Krav gällande sanktionsförfarandet

Att rättsskyddet är effektivt är en central fråga när man bedömer om kravet enligt EU-rätten på rättvis rättegång tillgodoses.[439] Detta krav, som uttrycks i artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, har i EU-rätten vuxit fram ur medlemsstaternas gemensamma författningstradition (FEU artikel 6(3)) liksom även ur artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen.[440] Kravet på god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan bygger på samma synpunkter som betonar rättsskyddets effektivitet.

Till ett effektivt rättsskydd anses höra tillgång till domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.[441] Rätten att överklaga (tillgång till domstol) är i själva verket ett väsentligt element i kravet på effektivt rättsskydd. Domstolen måste också ha rätt att pröva såväl rätts- som faktafrågorna.[442] Detta krav har särskilt lyfts fram i artikel 31 i förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna, enligt vilken gemenskapernas domstol har obegränsad behörighet att pröva beslut genom vilka kommissionen har

---

[436] Se Pellonpää 2008 s. 29–31, som har granskat Europakonventionens effekt på samarbetet inom området för den tidigare tredje pelarens polisärenden och straffrätten. Pellonpää har konstaterat att det beträffande tredje pelarens rambeslut ofta var fråga om ärenden som i arbetsfördelningen mellan de europeiska domstolarna hade hört snarare till Europadomstolens än till EG-domstolens arbetsfält. Enligt Pellonpää erbjuder Europadomstolens rättspraxis i dessa ärenden en rätt färdig källa som EG-domstolen kan stödja sig på. Inom straffprocessens kärnområde har Europadomstolens påverkan således från början varit mer direkt än när det gäller de administrativa påföljderna inom första pelaren. Se även *ArcelorMittal Luxembourg* v *Commission* and *Commission* v *ArcelorMittal Luxembourg and Others,* joined cases C-201/09 P and C-216/09 P, EU:C:2010:634 där generaladvokat Bot har understrukit (punkt 205) vikten av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna iakttas och konstaterar att ”det rör sig om ett förfarande av nästan repressiv karaktär, i vilket kommissionen utövar undersöknings- utrednings-, och beslutsfunktioner och härvid förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.”

[437] Se Sauer 2015 s. 207 och målet *Sasol and Others v Commission*, 11 July 2014, T-541/08, EU:T:2014:628 som nämns i fotnot 168.

[438] Se generaladvokat Cruz Villalóns bedömningar i målet *Åkerberg Fransson,* C-617/10, EU:C:2012:340, samt punkt 44 i domen. I målet *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2003:85, hänvisar generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer till den ståndpunkt angående de administrativa sanktionernas straffrättsliga karaktär som befästs i Europadomstolens praxis. Samtidigt understryker han att unionens system, i motsats till artikel 6 i Europakonventionen garanterar rätten till försvar (den kontradiktoriska principen) redan i det skedet när ett förvaltningsbeslut fattas. Se punkt 27 i generaladvokatens förslag till avgörande.

[439] Se Hofmann 2014 s. 1213–1214 och Prechal 2015 s. 55.

[440] Se Hofmann 2014 s. 1211 och där de EU-domar som nämns i fotnot 63.

[441] Se Pellonpää 2008 s. 27–28 och Prechal 2015 s. 54. Se även *KME Germany and Others* v *Commission,* C-272/09 P, EU:C:2011:810, punkt 88.

[442] Se *Safalero*, C-13/01, EU:C:2003:447, punkterna 50 och 54. Se även de Moor-van Vugt 2013 s. 632.

fastställt böter eller viten. Enligt artikeln får domstolen upphäva, sänka eller höja förelagda böter eller viten.[443] Detta är allmänt taget en viktig utgångspunkt i ärenden som gäller administrativa sanktionsavgifter.

I fråga om rättssäkerhetsgarantierna för sanktionsavgifterna har även de rättsprinciper som utformats inom EU:s egen krets en viktig ställning.[444] Europakonventionen har naturligtvis påverkat utvecklingen av dessa principer. Inom EU-rätten har rättsprinciperna dock en egen betydelse kopplad till unionens värderingar och målsättningar.[445] Den vägen har de en klar effekt på verkställigheten av EU-rätten i medlemsstaterna. Av EU-rättens materiella rättsprinciper har till exempel legalitetsprincipen (rättsstatsprincipen), rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen en särskild roll när det är fråga om sanktioner i samband med genomförande av EU-lagstiftningen.[446] Till EU-rättens egna processuella utgångspunkter hör i sin tur principen om nationell processautonomi samt likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.[447] I samband med de administrativa sanktionerna har även aktualiserats särskilt de från grundrättigheterna härstammande processuella grundprinciperna, den kontradiktoriska principen (*audiatur et altera pars*) och parternas rätt att få ta del av de dokument som gäller saken (*access to file*).[448] Till den kontradiktoriska principen hör även principen om processuell likvärdighet (*adversarial proceedings*) liksom även likställdhet mellan parterna (*equality of arms*).[449]

Oskyldighetspresumtionen, skyddet mot självinkriminering, förbudet mot att åberopa bestämmelser som inte behörigen har publicerats eller tillkännagetts samt förbudet mot dubbelbestraffning har också aktualiserats särskilt i samband med administrativa sanktioner.[450] Till exempel *ne bis in idem* -förbudet har numera erkänts som en allmän rättsprincip i unionsrätten, och den har med stöd av artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ställning som en unionsrättslig grundläggande rättighet.[451]

De krav på administrativa sanktioner som ovan har lyfts fram ger redan i sig sådan intensitet som obestridligen kopplar dessa ärenden till de straffrättsliga ärendena. Dessa krav gäller även i övrigt alla skeden i sanktionsavgiftsförfarandet, med början från hur en administrativ sanktion blir anhängig och handläggs och förvaltningsmyndigheten fattar beslut till (förvaltnings)domstolens avgörande efter ett överklagande. Det kan också i samband med en administrativ sanktion hända att till exempel förbuden mot godtycke och maktmissbruk samt kravet på ändamålsbundenhet lyfts fram.[452]

---

[443] Se även Forrester 2011 s. 189–192 och de Moor-van Vugt 2013 s. 633. Se dessutom Raitio 2016 s. 160–161, som ser de som ett problem att EU-domstolen vid behov kan höja böter, även om kommissionen inte har yrkat detta.

[444] Detta har ofta påpekats i EU-domstolens praxis så att domstolen har konstaterat att ett påföljdssystem inte får äventyra de friheter som har bestämts i EG:s (dåvarande) grundfördrag. En sammanfattning av saken finns i generaladvokat Albers förslag till avgörande i målet *Louloudakis,* C-262/99, EU:C:2000:640, punkt 48.

[445] Se bl.a. Tridimas 2006 s. 6 och Mäenpää 2011 s. 245.

[446] Se Jääskinen 2007 s. 398–399 och Mäenpää 2011 s. 247.

[447] T.ex. *Steffensen,* C-276/01, EU:C:2003:228, punkt 60.

[448] Se Nehl 2014 s. 1289–1290.

[449] Se Sayers 2014 s. 1260.

[450] Se bl.a. Jääskinen 2007 s. 399.

[451] Se t.ex. generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Bonda,* EU:C:2011:845, punkt 13.

[452] Se Jääskinen 2007 s. 399 och Mäenpää 2008 s. 469–470.

Detta gör att fokus riktas i synnerhet på de frågor som gäller beslutsfattandet inom förvaltningen (i första instans). På EU-nivå finns det således till och med många slags krav utifrån mänskliga och grundläggande rättigheter samt processuella principer som ställs på de administrativa sanktionerna.

Liksom konstaterats tidigare är forskningens syfte inte att på allmän nivå kartlägga vilken ställning och vilket innehåll EU:s rättsprinciper har när det gäller sanktionsavgifter. För föreliggande undersökning har det dock särskild betydelse på vilket sätt de straffrättsliga principerna, till exempel *nulla poena sine lege* (inget straff utan lag) inom den nationella rättsordningen påverkar rättssäkerhetsgarantierna för sanktionsavgifter. Relevant ur EU-rättslig synvinkel är då vilket innehåll dessa krav har getts i EU-domstolens rättspraxis och då framförallt i förhållande till riktlinjerna i Europadomstolens rättspraxis. Visserligen finns det å andra sidan också egen reglering på EU-nivå av förfarandet i samband med administrativa sanktioner. Detta gäller i synnerhet på konkurrensrättens område.

> I förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna finns det bestämmelser om bland annat befogenheterna för konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna att ålägga företag administrativa böter för brott mot konkurrensreglerna (art. 5). I förordningen finns närmare bestämmelser om bland annat böternas belopp (art. 23), preskriptionstiden för åläggande av böter och avbrott av preskriptionen (art. 25; fem år från den dag då överträdelsen inträffade), preskriptionstiden för verkställande av påföljder och avbrott av preskriptionen (art. 26; fem år från den dag då beslutet har vunnit laga kraft), bevisbördan (art. 2) samt rätten till försvar, så som rätten att bli hörd och parternas rätt att ta del av handlingarna (art. 27).[453]

I det här sammanhanget är det viktigt att också lyfta fram rådets förordning (EG, EURATOM) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (den s.k. missbruksförordningen). Förordningen faller tillbaka på en situation då administrativ sanktionering utgjorde en viktig metod för att bekämpa bedrägerier inom EU.[454]

3.4.2.5 Processuella garantier enligt missbruksförordningen

I EU-domstolens (till en början alltså EG-domstolens) rättspraxis har redan tidigt varit klart att det beträffande påföljder av arten administrativa sanktioner inte är fråga om sedvanliga förvaltningsärenden, utan att de i hög grad hänför sig till skyddet av EU:s finansiella intressen – till att bekämpa ekonomiskt missbruk.[455] Rättsgrunden fanns i EG artikel 280.[456] När antalet bestämmelser angående administrativa sanktioner växte

[453] Ang. det konkurrensrättsliga förfarandet, se bl.a. Wijckmans – Tuytschaever (ed.) 2015.
[454] Se Melander 2015 s. 376.
[455] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 264 och 283–285.
[456] Se Melander 2015 s. 377, som konstaterar att den tidigare artikeln 280 EG således gav sin välsignelse till två spår att bekämpa EU-bedrägerier, där de straffrättsliga åtgärderna genomfördes inom III pelaren och de administrativa sanktionsåtgärderna inom I pelaren med förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

uppstod det ett behov att förenhetliga medlemsstaternas förfarande vid bestämmandet av dessa påföljder.[457] Detta har skett framför allt genom den s.k. missbruksförordningen (rådets förordning nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen).[458]

I ingressen till missbruksförordningen hänvisas i enlighet med förordningens syfte till behovet av allmänna regler för de administrativa sanktionerna. Riktlinjerna i EU-domstolens rättspraxis har särskilt varit framme när reglerna utformades. I enlighet med processautonomin har en utgångspunkt för förordningen varit att nationella förfarandebestämmelser ska tillämpas.[459]

Enligt artikel 1(2) i förordningen avses med oegentligheter varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning. Definitionen är rätt vag sett ur nationell synvinkel, det vill säga den täcker även andra slags överträdelser än sådana som omfattas av de administrativa sanktionsavgifterna.

Av artikel 5(1) framgår i sin tur hurdana påföljder som kan användas. Enligt den kan de oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet medföra bland annat betalning av administrativa böter (*payment of an administrative fine*), förlust helt eller delvis av en förmån, utestängning från eller indragning av förmånen under en period efter den då oegentligheten begicks samt tillfällig indragning av ett sådant godkännande eller erkännande som krävs för deltagande i gemenskapens stödprogram. På påföljderna ställs även de bekanta kvalitetskraven, effektivitet, proportionalitet och avskräckande effekt så att de säkerställer ett adekvat skydd för gemenskapernas finansiella intressen (art. 2).

Missbruksförordningen innehåller sammanlagt elva artiklar. Syftet med den är således att inte särskilt exakt styra förfarandet i samband med administrativa sanktioner. Grundpelarna ställs dock – förordningen har i varje fall en klar relevans även för de nationella rättsordningarna. För det första får påföljder inte bestämmas retroaktivt (art. 2(2)) och särskilda tidsfrister finns för påföljdsförfarandet (art. 3(1)) (i regel fyra år efter missbruket). I förordningen finns även bestämmelser om avbrott av preskriptionstiden och om dess upphörande. Tiden för att verkställa ett beslut om en administrativ påföljd är tre år räknat från det slutliga beslutet (art. 3(2)). Medlemsstaterna har dock möjlighet att tillämpa en längre frist än den som anges i förenämnda punkten (art. 3(3)). I förordningen finns dessutom bestämmelser om att förbudet *ne bis in idem* måste beaktas (art. 6) samt om att administrativa påföljder får tillämpas mot fysiska eller juridiska personer (art. 7).

---

[457] Se Mäenpää 2011 s. 240–241 och de Moor-van Vugt 2013 s. 609–610.

[458] Här kan man också hänvisa till rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter, EGT L 292, 15.11.1996.

[459] Enligt artikel 2(4) ska förfarandena för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner regleras i medlemsstaternas lagstiftning med förbehåll för den tillämpliga gemenskapsrätten.

Ytterligare finns det bestämmelser om kontroller (avd. III), vilka ska vara anpassade till varje sektors särdrag och vara proportionella i förhållande till de eftersträvade målen.

Missbruksförordningen berättar för sin del om de administrativa påföljdernas växande betydelse i EU-rätten, och där finns en klar strävan att utforma en gemensam rättslig ram för olika slags påföljder. Till ramen hör å ena sidan att bedöma det inbördes förhållandet mellan påföljderna och straffrättsliga straff och å andra sidan att lyfta fram den administrativa kontrollmakten i samband med dessa påföljder. Beträffande innehållet i sanktionsavgiftsförfarandet har betydelse fästs närmast vid sådant som gäller preskription och verkställighet. Till övriga delar blir kraven på sanktionsavgiftsförfarandet rätt öppet, och de får åtminstone inte direkt något innehåll via de mänskliga rättigheterna.

3.4.3 Närmare granskning av rättssäkerhetsgarantierna enligt EU-rätt

3.4.3.1 Centrala bestämmelser i EU:s rättighetsstadga

I unionsrätten erkänns sedan gammalt respekten för rätten att försvara sig samt rätten till rättvis rättegång.[460] Numera har dessa utgångspunkter skrivits in i FEUF artikel 6 och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Grundpelarna för processuella garantier kan konstateras bestå av den helhet som utgörs av rättighetsstadgan samt av Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Bestämmelser om god förvaltning och rättvis rättegång finns i artikel 41 och 47 i stadgan. I artiklarna 48–50 i stadgan ingår straffprocessuella krav. På samma sätt som enligt Europakonventionen har straffrättslig rättvisa således en egen specifik innebörd enligt rättighetsstadgan. Detta har betydelse i synnerhet när man lyfter fram och definierar rättssäkerhetsgarantier för administrativa sanktioner.

> *Artikel 41 – Rätt till god förvaltning*
>
> 1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.
>
> 2. Denna rättighet innebär bl.a. att
>
> a) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,
>
> b) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,
>
> c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.
>
> 3. Var och en har rätt att få ersättning av unionen för skador som har orsakats av dess institutioner eller dess tjänstemän under deras tjänsteutövning, enligt de allmänna gemensamma principerna i medlemsstaternas lagstiftning.

[460] Se *Krombach* v *Bamberski*, C-7/98, EU:C:2000:164, punkt 26.

4. Var och en ska kunna vända sig till unionens institutioner på något av fördragens språk och ska få svar på samma språk.

Kravet på god förvaltning gäller i princip endast unionens organ och institutioner. Enligt artikel 51(1) i rättighetsstadgan gäller bestämmelserna i stadgan dock även medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Således förpliktar kraven i stadgans 41 artikel lika väl även de nationella myndigheterna i ärenden som gäller tillämpning av EU-rätten.

För föreliggande undersökning har i synnerhet kraven i artikel 41(1) och 41(2) betydelse. Hörnstenar i det administrativa beslutsförfarandet är således parternas rätt att bli hörda, rätten att få ta del av dokumenten och att få ett motiverat beslut, rätten att få sitt ärende behandlat inom skälig tid och mer allmänt rätten till opartisk och rättvis behandling hos förvaltningsmyndigheterna. Artikeln garanterar mer allmänt individens rättsskydd, det vill säga i fråga om sanktionsavgifterna kravet på en rätt att få försvara sig. Den gäller naturligtvis inte bara fysiska utan också juridiska personer.[461] Detta syns konkret i EU-domstolens rättspraxis angående administrativa sanktioner. På grund av EU-rättens ekonomiska karaktär är frågor gällande juridiska personer mer framträdande i EU-domstolens än i Strasbourgdomstolens rättspraxis.

Artikel 47 – Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Delelement i artikel 47 i rättighetsstadgan är bland annat skälig behandlingstid, möjligheten att få råd, rätten att låta någon annan försvara och företräda sig själv samt gratis rättshjälp. Motsvarande krav finns också i artikel 6 i Europakonventionen, där en del av dem formellt sett hör till straffprocessuell rättvisa (art. 6(3) i Europakonventionen).

Europakonventionens krav (art. 6 och art. 13) utgör bakgrunden till artikel 41 och 47 i unionens rättighetsstadga. Kraven på god förvaltning och rättvis rättegång får således även sitt innehåll av Europadomstolens rättspraxis. Ett exempel på detta är målet *Ordre des barreaux* där EU-domstolen använde sig av Europadomstolens praxis som tolkningsgrund genom att konstatera att begreppet "rättvis rättegång" består av olika delar, till vilka hör bland annat jämlikhet mellan parterna (*equality of arms*), domstolsprövning och rätten till advokat i både tvistemål och brottmål.[462] EU-domstolen har na-

[461] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 308.

[462] Se *Ordre des barreaux francophones et germanophones and others,* C-305/05, EU:C:2007:383, punkterna 29–31. EU-domstolen hänvisade särskilt till Europadomstolens vägledande avgöranden *Golder mot Förenade kungariket* (1975),

turligtvis även i sin egen rättspraxis utvecklat innehållet i det processuella rättsskyddet.[463] Liksom konstaterats ovan kan de EU-rättsliga rättssäkerhetsgarantierna vara mer omfattande än minimiskyddet enligt Europakonventionen. Således är det inte uteslutet att det finns skillnader mellan EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis ifråga om administrativa sanktioner.

Angående brottmål finns följande särskilda bestämmelse i rättighetsstadgan:

> *Artikel 48 – Presumtion för oskuld och rätten till försvar*
>
> 1. Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen fastställts.
>
> 2. Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska garanteras respekt för rätten till försvar.
>
> *Artikel 49 – Principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff*
>
> 1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.
>
> 2. Denna artikel ska inte hindra lagföring och bestraffning av den som har gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna principer som erkänns av alla nationer.
>
> 3. Straffets stränghet bör inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.
>
> *Artikel 50 – Rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott*
>
> Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

Beslut om administrativa sanktionsavgifter fattas ofta av en förvaltningsmyndighet, vilket gör att inte enbart kravet på rättvis rättegång har betydelse. Artiklarna 41 och 47 i EU-stadgan kan sägas bilda en ram för de processuella rättssäkerhetsgarantier som är tillämpliga vid påförande av sanktionsavgifter och överklagande av beslut om dessa. Eftersom utgångspunkten i dagens läge är att även straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier är tillämpliga innebär detta att även på bestämmelserna i artiklarna 48–50 i stadgan ska uppmärksammas. Att betydelse tillmäts de rättssäkerhetsgarantier som härstammar från brottmålen beror i hög grad på Europadomstolens rättspraxis, men har även utgångspunkt i EU:s egna system.[464] Oskyldighetspresumtionen i artikel 48

Campbell och Fell mot Förenade kungariket (1984) och *Borgers mot Belgien* (1991), i vilka innehållet i rättvis rättegång definieras. Se även Pellonpää 2008 s. 28–30.

[463] Se Mäenpää 2008 s. 465 och Craig 2014 s. 1071.

[464] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 299–300.

understryker i varje fall den enskildes rättsskydd och försvarets rättigheter. Denna artikel har i själva verket fungerat som ett slags föregångare till att de straffrättsliga dragen hos sanktionsavgifterna har accepterats, och den har således en viktig principiell betydelse för föreliggande undersökning.

3.4.3.2 Allmänna EU-rättsliga principer

I den juridiska litteraturen har diskuterats rättsprinciper som styr verkställigheten av EU-rätten på nationell nivå. Dessa principer säkerställer inte bara en effektiv unionsrätt samt överensstämmelse mellan det övernationella och det nationella systemet utan även att rättsskyddshänsyn beaktas i samband med sanktioner vid verkställigheten av EU-lagstiftningen. Centrala principer är åtminstone legalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och likställighetsprincipen.[465] I föreliggande undersökning är avsikten inte att behandla samtliga EU-rättsliga principer som kan aktualiseras i samband med administrativa sanktionsavgifter. De principer som behandlas i det följande har dock haft särskild relevans i EU-domstolen.

a) Legalitets- och rättssäkerhetsprincipen

Legalitetsprincipen nämns i FEU artikel 2 i samband med hänvisningen till bland annat rättsstaten samt till respekten för människans värdighet och de mänskliga rättigheterna. Legalitetsprincipen är en väsentlig del av rättsstatsprincipen. I den traditionella nationella förvaltningen betonas via denna princip att myndighetsutövningen ska vara laglig och verksamheten lagbunden (*principen om förvaltningens lagbundenhet*). Den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår däremot i EU:s rättighetsstadga. Bestämmelser om principen finns i artikel 49 i stadgan, som i sin tur faller tillbaka på artikel 7 i Europakonventionen.

Europadomstolens rättspraxis har påverkat EU-domstolens rättspraxis vid tolkningen av legalitetsprincipen i artikel 49 i rättighetsstadgan.[466] Till exempel i domen *Intertanko and others* har domstolen med hänvisning till Europadomstolens rättspraxis konstaterat bland annat att den legalitetsprincip som gäller brott och straff förutsätter att gemenskapsbestämmelserna ska ge klara definitioner på vad som är en överträdelse och vilket straff som följer på denna. Enligt domen är detta villkor uppfyllt när en enskild av den relevanta bestämmelsens lydelse och, vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen kan utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som leder till straffrättsligt ansvar.[467]

EU-domstolen har i sin rättspraxis särskilt lyft fram den straffrättsliga legalitetsprincipen även i samband med administrativa sanktioner. Domstolen har inte då dragit

[465] Se Jääskinen 2007 s. 398–399.

[466] Se bl.a. Mitsilegas 2014 s. 1356–1357 och de domar av EU-domstolen som nämns där. Se Melander 2015 s. 159, enligt vilken EU-domstolen numera i sin rättspraxis har kunnat hänvisa till artikel 49 i grundrättighetsstadgan i stället för artikel 7 i Europakonventionen.

[467] Se *Intertanko and others*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 71. Se även Tridimas 2006 s. 252–253.

någon gräns mot hur den administrativa påföljden definieras i förhållande till straffrättsligt straff. Till exempel i målet *Könecke* från år 1984 konstaterade domstolen att ”en sanktionsåtgärd, även om den inte är av straffrättslig art, endast kan vidtas om den vilar på en klar och entydig rättslig grund.”[468] Således är det klart att villkoren för att sanktionsavgifter av straffrättslig art måste anges tillräckligt tydligt i lagstiftningen.[469] Att det till exempel i ett direktiv krävs att medlemsstaten vidtar åtgärder för att säkerställa iakttagandet av förpliktelser enligt direktivet räcker dock inte ännu till för att en sanktion ska kunna bestämmas. Närmare bestämmelser om påföljden måste därför tas in i den nationella lagstiftningen. Den enskilde har då utifrån legalitetsprincipen möjlighet att få veta vilka slags gärningar eller försummelser som kan leda till att en administrativ sanktionspåföljd bestäms.[470]

Rättssäkerhetsprincipen hänför sig i sin tur till att rättskipningen ska vara förutsebar och samtidigt till att även den EU-rättsliga regleringen ska vara tydlig och exakt.[471] Rättssäkerhetsprincipen och legalitetsprincipen är således fast kopplade till varandra. Förbudet mot retroaktiva rättsverkningar (art. 49 i EU-stadgan, art. 7 i Europakonventionen) har särskilt aktualiserats i sammanhanget.[472] Även om retroaktiv verkan har godkänts bland annat på den gemensamma jordbrukspolitikens område, har retroaktivitet inte ansetts möjlig i samband med straffliknande påföljder.[473] EU-domstolen har till exempel i målet *Kirk* konstaterat att medlemsstaterna inte får bestämma retroaktiva sanktioner för brott mot europarätten.[474]

I missbruksförordningen ingår likaså ett förbud mot retroaktiv lagstiftning samt den lindrigare lagens princip (art. 2). Enligt artikel 2(2) i förordningen får administrativa sanktioner nämligen inte beslutas, om de inte har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten. Om förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, ska, enligt ovannämnda artikel 2(2), de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktivt. De administrativa påföljderna har således även i detta sammanhang fått sitt innehåll utifrån straffrättsliga grundsatser.[475]

b) Proportionalitetsprincipen

---

[468] Se *Könecke* v *Balm*, C-117/83, EU:C:1984:288, punkt 11. Likaså *Maizena* v *BALM,* C-137/85, EU:C:1987:493, punkt 15, *ED & F Man Sugar,* C-274/04, EU:C:2006:233, punkt 15 och *SGS Belgium and Others,* C-367/09, EU:C:2010:648, punkt 61. Se även Mitsilegas 2014 s. 1360 och 1362, Sauer 2015 s. 208 samt Melander 2015 s. 160.

[469] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 304–305. Se även Melander 2015 s. 79 och 105, där det i sin tur betonas att den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver att straffbarheten för en gärning bestäms i nationell lag. Ett direktiv gäller således inte ännu som grund för att bestämma ett straffrättsligt straff. Likaså Raitio 2016 s. 235.

[470] Man måste dock lägga märke till att ett direktiv har tolkningseffekt vid tillämpningen av bestämmelserna om de nationella påföljderna. Ang. tolkningseffekten ur straffrättslig synvinkel, se Melander 2015 s. 101–111.

[471] Se bl.a. Craig 2012 s. 549–552 och van den Brink m.fl. 2015 s. 208f.

[472] Ang. förbudet mot retroaktiva rättsverkningar i EU-rätten, se bl.a. Tridimas 2006 s. 252f.

[473] Se Tridimas 2006 s. 254 och Raitio 2016 s. 300.

[474] Se *Kirk,* C-63/83, EU:C:1984:255, punkt 23. Se dock Gilliams m.fl. 2015 s. 177–178, där de konkurrensrättsliga bestämmelsernas retroaktiva verkan studeras.

[475] Se t.ex. *Gerken*, C-295/02, EU:C:2004:400, punkt 47.

Proportionalitetsprincipen finns inskriven som en EU-rättslig princip i FEU artikel 5(1) enligt vilken unionen utövar sina befogenheter med iakttagande av principerna om subsidiaritet och proportionalitet.[476] I FEU artikel 5(4) preciseras att proportionalitetsprincipen innebär att unionens åtgärder ska till form och innehåll inte gå ut över vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Proportionalitetsprincipen är följaktligen kopplad till utövandet av unionens behörighet liksom avgränsningarna gällande denna.[477]

Proportionalitetsprincipen har också en särskild betydelse i förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En bestämmelse om detta finns i artikel 52(1) i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt den får begränsningar av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan göras endast genom lag och i enlighet med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Dessutom sägs det i artikeln att begränsningar, med beaktande av proportionalitetsprincipen, får göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Detta gäller bland annat implementeringen av EU-författningar på nationell nivå.[478] Med andra ord har denna bestämmelse i artikeln, såsom framgår av föreliggande undersökning, betydelse när bestämmelser om administrativa sanktioner införs och när harmoniserad lagstiftning tillämpas.

Inom straffrätten har proportionalitetsprincipen främst den betydelsen att en påföljd måste stå i riktig proportion till överträdelsen.[479] En särskild bestämmelse om detta finns i artikel 49(3) i EU:s rättighetsstadga, enligt vilken straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen. Proportionalitetsprincipen bestämmer då förhållandet mellan brott och straff. Med beaktande av de administrativa sanktionsavgifternas straffliknande karaktär är det viktigt att den proportionalitetsprincip i stadgan som gäller brottmål även ska gälla dessa påföljder så att påföljderna står i rätt proportion till överträdelsens allvarlighetsgrad.[480]

Enligt *Tridimas* benämns proportionalitetsprincipen ”a flexible principle”.[481] Principen kräver att unionens åtgärder står i riktig och saklig proportion till dess mål.[482] Till exempel i målet *Urbán*[483] konstaterade EU-domstolen i punkt 24 följande:

---

[476] Se allmänt Tridimas 2006 s. 139f. och Craig 2012 s. 591–592.

[477] Se Tridimas 2006 s. 175f.

[478] Se Mäenpää 2011 s. 267.

[479] Se Stoor 2009 s. 61, Mäenpää 2011 s. 266f., Melander 2015 s. 167–175 och Raitio 2016 s. 262f. Se även generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2003:85, punkt 97.

[480] Se Gilliams m.fl. 2015 s. 174 och Raitio 2016 s. 262–263.

[481] Se Tridimas 2006 s. 173.

[482] Se Mäenpää 2011 s. 159. Se även bl.a. Tridimas 2006 s. 139, Craig 2012 s. 611f. och van den Brink m.fl. 2015 s. 189–190. Bedömningen sker med utgångspunkt i ett test i tre punkter. Tridimas har sammanfattat testet så här: ”First, it must be established whether the measure is suitable to achieve a legitimate aim (test of suitability). Second, it must be established whether the measure is necessary to achieve that aim, namely, whether there are other less restrictive means capable of producing the same result (the least restrictive alternative test). Third, even if there are no less restrictive means, it must be established that the measure does not have an excessive effect on the applicant´s interests (proportionality *stricto sensu*).” Se Tridimas 2006 s. 173–174.

[483] Se *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64.

> Thus, in the present case, the measures imposing penalties permitted under national legislation must not exceed the limits of what is appropriate and necessary in order to attain the objectives legitimately pursued by the legislation in question; when there is a choice between several appropriate measures, recourse must be had to the least onerous, and the disadvantages caused must not be disproportionate to the aims pursued.

Detta är ett uttryck för den traditionella EU-rättsliga synvinkeln vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Syftet med principen är att balansera i sista hand förhållandet mellan det allmänna och den enskilde. På det sättet har den betydelse även när det gäller de administrativa sanktionerna.[484]

Raitio har konstaterat att proportionalitetsprincipen inom förvaltningsrätten snarare påverkar förebyggande av kommande överträdelser än bedömning i enskilda fall av tidigare händelser, vilket gör att de för europarätten typiska förvaltningsrättsliga sanktionerna kan bli förhållandevis stränga jämfört med de nationella straffrättsliga sanktionerna.[485] Således uppstår det enligt Raitio beträffande de administrativa sanktionerna osäkerhet om proportionaliteten bedöms i förhållande till kommande utveckling eller till redan inträffade händelser.[486] *Asp* har redan i ett tidigt skede fäst uppmärksamhet vid att EG-domstolen i sin rättspraxis har tillämpat proportionalitetsprincipen på ett mycket varierande sätt genom att ibland betona dess inom straffrätten etablerade drag och ibland genom att betona den ur förvaltningsrättens intressen.[487]

Att proportionalitetsprincipen har getts såväl en EU-rättslig (administrativ) som straffrättslig natur, beror på att principen har anknytning till två omständigheter: å ena sidan kravet på att sanktionen ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande i det nationella genomförandet av EU-rätten och å andra sidan påföljdens rättsliga effekter (stränghet) när den konkret bestäms. Allmänt taget har EU-domstolen mera betonat de grundläggande rättigheter och ansvarsprinciper som EU garanterar än det straffrättsliga förhållningssättet vid tolkningen av proportionalitetsprincipen i samband med sanktionsavgifter.[488] Det förvaltningsrättsliga synsättet har visserligen inte undanröjt möjligheten till att till exempel bedöma

---

[484] Se Tridimas 2006 s. 169: "According to standard case law, such penalties must not go beyond what is strictly necessary for the objectives pursued and the control procedures must not be accompanied by a penalty which is so disproportionate to the gravity of the infringement that it becomes an obstacle to the freedoms enshrined in the Treaty."

[485] Se Raitio 2016 s. 263-264. Se på motsvarande sätt van den Brink m.fl. 2015 s. 202–203 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 305–306.

[486] Se Raitio 2016 s. 264.

[487] Se Asp 1998 s. 406–407. På liknande sätt Melander 2015 s. 169-170 och 173. Melander hänvisar (s. 173) bl.a. till domen *Nunes and de Matos*, C-186/98, EU:C:1999:376 och konstaterar att det angående proportionaliteten i påföljderna är fråga uttryckligen om proportionalitet som ska bedömas i relation till gärningens allvar. I detta sammanhang kan man ytterligare nämna domen *Maizena* v *BALM,* C-137/85, EU:C:1987:493, där innehållet i proportionalitetsprincipen sist och slutligen inte öppnas. I målet *Buitoni* v *FORMA,* C-122/78, EU:C:1979:43 granskas proportionalitetsprincipen i sin tur i samband med kravet på god förvaltningssed. I domen *Casati,* C-203/80, EU:C:1981:261, punkt 27 jämställs den straffrättsliga och den administrativa proportionalitetsprincipen med varandra. Ang. olika förhållningssätt, se vidare bl.a domarna *Hansen,* C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 19, *Commission* v *Greece,* C-210/91, EU:C:1992:525, punkterna 19–20 samt *Siesse*, C-36/94, EU:C:1995:351, punkterna 21–24.

[488] Se Stoor 2009 s. 61–62, de Moor-van Vugt 2013 s. 635, Gilliams m.fl. 2015 s. 174-176 samt Melander 2015 s. 172. I verket Tridimas 2006 s. 169–170 har till den här delen konstaterats: "In recent years, however, emphasis has been placed also on the need to ensure that the sanctions provided by national law for breach of Community obligations are adequate. This has been, at least partly, the result of greater awareness of fraud against the Community budget." Se bl.a. *Maizena* v *BALM*, EU:C:1987:493, punkt 24, *Siesse,* EU:C:1995:351, punkterna 22–24 samt *De Andrade,* C-213/99, EU:C:2000:678, punkt 22.

sanktionsavgiftens belopp ur den enskildes synvinkel.[489] Så som *Melander* har konstaterat kan den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen således ses ha något gemensamt även med *ultima ratio* -principen.[490] Kriterierna för tillämpning av proportionalitetsprincipen ger i sig möjlighet till detta (bl.a. *proportionality stricto sensu*).

Att betydelsen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har stärkts inom EU:s rättsordning har dock varit ägnat att öka den allmänna betydelsen av den straffrättsliga proportionalitetsprincipen.[491] Situationen belyses till exempel av artikel 23(3) i förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna, där det konstateras att när bötesbeloppet fastställs ska hänsyn tas både till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått.[492] Inom EU-systemet får proportionalitetsprincipen således sitt innehåll inte längre enbart som en allmän princip i samband med implementering. Att det inbördes förhållandet mellan överträdelse och påföljd har beaktats i regleringen på ett sätt som ger uttryck för den straffrättsliga proportionalitetsprincipen utstakar hur man ska förhålla sig även när det gäller andra sanktionsavgifter.

3.4.3.3 Rätt till försvar

Rätten till försvar (*rights of defence, droits de la defence*) har en central betydelse beträffande rättssäkerhetsgarantier inom EU-rätt och processuellt rättighetsskydd.[493] Rätten till försvar har utvecklats i synnerhet i samband med de konkurrensrättsliga sanktionerna, och rättigheterna har såsom en grundprincip i unionsrätten ansetts gälla även administrativa förfaranden (vid förvaltningsmyndigheterna).[494] Rätten till försvar anses numera även mer allmänt vara en grundprincip som gäller de administrativa sanktionerna, så som framgår av följande yttrande av generaladvokat Kokott i målet *Solvay* v *Commission*, punkt 19:[495]

> In all proceedings which may lead to the imposition of penalties, in particular fines or penalty payments, protection of the rights of the defence is a fundamental principle of European Union [...] law

---

[489] Se t.ex. *Man (Sugar)* v *IBAP*, C-181/84, EU:C:1985:359, punkt 29. Se även Tridimas 2006 s. 158–161 och 171–172 och de EU-domar som nämns där. Se ytterligare de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 306.

[490] Se Melander 2015 s. 169.

[491] Se Tridimas 2006 s. 234–238, de Moor-van Vugt 2013 s. 636 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 306. Saken blev aktuell redan i domen *Siesse*, C-36/94, EU:C:1995:351, punkt 21. Se även *Louloudakis,* C-262/99, EU:C:2001:407, punkt 67.

[492] Se *Aalborg Portland and others* v *Commission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkterna 89–90. I domen hänvisas till EU-domstolens tidigare praxis, enligt vilken allvaret av ett brott mot konkurrensreglerna ska bedömas med hänsyn till ett stort antal kriterier, såsom de särskilda omständigheterna i fallet, dess kontext och böternas avskräckande verkan. Utgångspunkten är således att påföljden ska stå i riktig proportion till allvaret av brottet mot konkurrensreglerna. Se Gilliams m.fl. 2015 s. 175–176, där betydelsen av artikel 23(3) i förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna betonas utifrån den straffrättsliga proportionalitetsprincipen. Se ytterligare Forrester 2011 s. 193f. samt van den Brink m.fl. 2015 s. 202 och de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 306.

[493] Se Tridimas 2006 s. 370f. och Sayers 2014 s. 1258–1259. Se även *Michelin* v *Commission*, C-322/81, EU:C:1983:313, punkt 7 och *Hoechst* v *Commission*, joined cases C-46/87 and C-227/88, EU:C:1989:337, punkt 14. Ang. utvecklingen inom straffrätten av rätten till försvar, se Summers 2007 s. 61f.

[494] Rättspraxis angående rätten till försvar i konkurrensrättsliga ärenden finns ända sedan 1970-talet. Se t.ex. *Transocean Marine Paint* v *Commission,* C-17/74, EU:C:1974:106 och *Hoffmann La Roche* v *Commission*, C-85/76, EU:C:1979:36, punkt 9. Se även Mäenpää 2011 s. 327 och Craig – de Búrca 2015 s. 407, särskilt fotnot 156.

[495] Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Solvay* v *Commission*, C-110/10 P, EU:C:2011:257. Se även domen *Solvay* v *Commission,* EU:C:2011:687, punkt 47.

which has been repeatedly affirmed in the case-law of the Court of Justice. It has also since been codified in Article 41(2)(a) and Article 48(2) of the Charter of Fundamental Rights.

Denna utgångspunkt har kodifierats i artikel 48(2) i rättighetsstadgan, som gäller rätten till försvar för var och en som har blivit anklagad. En likadan utgångspunkt finns även i den kontradiktoriska principen enligt artiklarna 41(2) och 47 i stadgan. Principen är en av uttrycksformerna för rätten till försvar.

Enligt förklaringarna till stadgan om de grundläggande rättigheterna motsvarar artikel 48 i stadgan artiklarna 6(2) och 6(3) i Europakonventionen.[496] Rätten att betraktas oskyldig enligt Europakonventionens artikel 6(2) ingår således i försvarets rättigheter. I rätten till försvar ingår även minimigarantierna i artikel 6(3) i Europakonventionen. Om försvarets rättigheter bestäms i synnerhet i artikel 6(3)(c), enligt vilken var och en har rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett. Detta krav har ansetts utgöra en garanti för rättvis rättegång. Eftersom rätten till försvar får sitt innehåll via Europakonventionen och Europadomstolens tolkningspraxis, är det här skäl att hänvisa till det som ovan sades om de mänskliga rättigheterna.

Inom rättspraxis och juridisk litteratur behandlas rätten till försvar vanligen genom att granska enskilda delelement som anses ingå i denna rättighet. Detta gör det svårt att bilda en helhetsuppfattning av begreppets omfattning. Utgångspunkten är dock att kraven på rättvis rättegång och god förvaltning överlappar varandra ifråga om rätten till försvar.[497] I Europakonventionen ingår bestämmelserna om rätten till försvar i huvudsak i artikel 6.

Oberoende av hur rätten till försvar bestäms, är det fråga om rättsskyddets *kärnområde* sett uttryckligen ur den enskildes synvinkel. Med den enskilde avses då inte enbart fysiska personer, utan rätten till försvar anses garantera även juridiska personers rättsliga ställning.[498] Det är viktigt att rätten till försvar föreligger när en förvaltningsmyndighet fattar beslut om sanktionsavgifter och när sådana beslut överklagas. Rätten till försvar är således inte en princip som enbart gäller förvaltningsprocessen (rättegången vid en förvaltningsdomstol) utan den förpliktar i lika hög grad förvaltningsmyndigheterna.

Vid beslut om administrativa sanktionsavgifter är utgångspunkten att det är myndighetens sak att visa att det finns förutsättningar för att bestämma en avgift. Det är således i dessa ärenden myndigheten som har ansvar för utredningen (bevisbördan).[499] Detta är en viktig utgångspunkt för rätten till försvar. Fastän rätten till försvar inte har ett etablerat och entydigt innehåll i EU-domstolens praxis, kopplas den som känt även till den kontradiktoriska principen.[500] I en noggrannare indelning

[496] Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna EUT 2007 C 303, 14.12.2007 s. 34. Se även Sayers 2014 s. 1309 samt s. 1311.

[497] Se Nehl 2014 s. 1289–1290. Se även *Aalborg Portland and others* v *Commission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 64.

[498] Se de Moor-van Vugt 2013 s. 619. Jfr Sauer 2015 s. 207–208, som gör en skillnad mellan rättsskyddsgarantierna beroende på om det är fråga om en fysisk eller en juridisk person.

[499] Se de Moor-van Vugt 2013 s. 631.

[500] Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Solvay* v *Commission*, C-110/10 P, EU:C:2011:257, punkt 56. Se även målen *Aalborg Portland and others* v *Commission*, EU:C:2004:6, punkt 66, *Dalmine* v *Commission*, C-407/04 P,

hänförs till rätten till försvar bland annat rätten att få information om grunden för sanktionsförfarandet mot honom eller henne, att få tillräcklig tid att förbereda sitt försvar, rätten till juridiskt biträde, sekretess för meddelanden mellan klient och rättsbiträde,[501] skydd mot att inte behöva belasta sig själv (skydd mot självinkriminering)[502] samt rätten att få ett motiverat beslut.[503] Även rätten att höra vittnen har en koppling till rätten till försvar som också kan aktualiseras i samband med myndighetsinspektioner (utredningen av saken).[504]

De ovan nämnda exemplen innebär att rätten till försvar i samband med sanktionsavgifter oundvikligen kopplas även till de straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna.[505] Rätten till försvar är på det hela taget ett omfattande begrepp som fördelas på olika delområden men vilket som helhet uttrycker ett förhållningssätt som ska garantera individens rättsliga ställning. Rätten till försvar ger den enskilde rättsligt skydd gentemot det allmänna, men den stärker samtidigt den enskildes processuella ställning (egna aktiva roll) inför förvaltningsmyndigheten och (förvaltnings)domstolen. Rätten till försvar garanterar således inte enbart skyddet, utan även den enskildes egna möjligheter att agera (aktivitet) hos myndigheten. Detta förhållningssätt som är kopplat till brottmål är ett tecken på att kravet är särskilt förpliktande jämfört med vanliga förvaltningsärenden. Det är i själva verket förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas sak att se till att rättssäkerhetsaspekterna särskilt beaktas i alla skeden vid behandlingen av och beslut om sanktionsavgifter.

Särskilda bestämmelser om rätten till försvar finns till exempel i förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna. I förordningen nämns särskilt skyldigheten att höra parten och partens rätt att få ta del av handlingarna. Denna reglering har å andra sidan även en egen särskild nyans hämtad från EU-systemet. Enligt etablerad konkurrensrättslig rättspraxis har åsidosättande av förfaranderegler betydelse för slutresultatet av ärendet endast när åsidosättandet har försvårat de berörda företagens försvar.[506] Det finns således ännu en tröskel för att ett åsidosättande av rätten till försvar ska påverka slutresultatet i saken.

Kraven om god förvaltning och rättvis rättegång i artikel 41 och 47 i rättighetsstadgan har direkt betydelse för rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningsförfarande och domstolsprocess gällande administrativa sanktionsavgifter. Allmänt taget har den enskildes rättsskydd ett mer förpliktande (kvalificerat) innehåll i dessa ärenden än i förvaltningsärenden i allmänhet. Ett eget tillskott till dessa krav kommer från de straff-

---

EU:C:2007:53, punkt 44 och SGL *Carbon* v *Commission*, C-328/05 P, EU:C:2007:277, punkt 71. Se dessutom Tridimas 2006 s. 370, de Moor-van Vugt 2013 s. 620 och van den Brink m.fl. 2015 s. 235.

[501] Se *Hoechst* v *Commission,* joined cases C-46/87 and C-227/88, EU:C:1989:337, punkt 16.

[502] Se ovannämnda *Aalborg Portland and others* v *Commission*, EU:C:2004:6, punkt 65.

[503] Se Prechal 2015 s. 54.

[504] Se de Moor-van Vugt 2013 s. 624–626.

[505] Se generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet *ArcelorMittal Luxembourg* v *Commission* and *Commission* v *ArcelorMittal Luxembourg and Others,* joined cases C-201/09 P and C-216/09 P, EU:C:2010:634, punkt 257.

[506] Se punkt 122 i generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission,* C-105/04 P, EU:C:2005:751. Se även punkterna 123–124 i förslaget till avgörande. Se ytterligare punkterna 42–43 i domen C-105/04 P, EU:C:2006:592.

rättsliga kraven i artiklarna 48–50 EU:s rättighetsstadga som till en viss gräns kan konstateras gälla även administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär (*punitive sanctions*).[507] Dessa krav kan i hög grad karaktäriseras med hjälp av begreppet rätt till försvar.

I de följande undersöks hur det straffrättsliga inslaget inverkar på förfaranden som gäller administrativa sanktioner. Även om det unionsrättsliga administrativa sanktionssystemet är mycket splittrat också i den frågan, kan man dock finna någon form av basnivå för de grundläggande och mänskliga rättigheterna – om inte på annat sätt så utifrån Europadomstolens rättspraxis.

a) Skyddet mot självinkriminering

Skyddet mot självinkriminering utgör en del den allmänna rätten till försvar inom EU-rätt. Skyddet mot självinkriminering nämns inte explicit i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna men EU-domstolen har bekräftat att skyddet hör till försvarets rättigheter.[508] Enligt artikel 48 stycke 2 i stadgan ska var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse garanteras respekt för rätten till försvar.

Inom unionsrätten har skyddet mot självinkriminering aktualiserats särskilt i konkurrensrättsliga sammanhang. Inom den konkurrensrättsliga regleringen har kommissionen vidsträckta undersökningsbefogenheter gällande juridiska personer.[509] Kommissionen kan begära upplysningar och handlingar samt utföra inspektioner bland annat i företags affärslokaler. Företag har ställts en förpliktelse att aktivt medverka undersökningen, vilket innebär att de måste ge kommissionen all den information som undersökningen gäller. Kommissionens befogenhet att begära upplysningar motsvaras sålunda av en skyldighet att samarbeta från partens sida.[510] Lämnande av oriktiga eller vilseledande upplysningar kan leda till påföljder i form av böter.[511]

Ett ledande domstolsfall gällande skyddet mot självinkriminering för juridiska personer är målet *Orkem*.[512] Målet är ett viktigt exempel på hur försvarets rättigheter utvecklats i samverkan med mänskliga och grundläggande rättigheter inom unionsrätten. I målet gjorde sökanden gällande att kommissionen tvingat sökanden att belasta sig själv och tvingat företaget att erkänna att det brutit mot konkurrensreglerna.[513] EU-

---

[507] Se de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 307.

[508] Se *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387 och *Aalborg Portland and others* v *Commission*, joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkterna 64 och 65.

[509] Se bl.a. rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, s. 1. Denna s.k. genomförandeförordning innehåller tillämpningsregler gällande fördragsbestämmelserna om konkurrensbegränsningar (FEUF art. 101 och 102, tidigare art. 81 och 82 i EG-fördraget). Kommissionen har utfärdat mer ingående riktlinjer för dessa konkurrensförförfaranden. Se beslut av Europeiska Kommissionens ordförande av den 13 oktober 2011 om förhörsombudets funktion och kompetensområde i vissa konkurrensförfaranden EUT L 275, 20.10.2011, s. 29, där rätten att inte vittna mot sig själv nämns i ingressen punkt 10 samt art. 4(2)(b). Se dessutom Kommissionens tillkännagivande om bästa praxis för förfarandena som rör artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget EUT C 308, 20.10.2011, s. 6. Självinkriminering behandlas i punkt 36 i tillkännagivandet.

[510] Se artikel 18.4 i genomförandeförordningen.

[511] Se artikel 23 i genomförandeförordningen.

[512] Se *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387.

[513] *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkt 18.

domstolen noterade att det inte följer av ordalydelsen av artikel 6 i Europakonventionen eller av Europadomstolens rättspraxis att artikel 6 skulle innehålla en rätt att inte belasta sig själv (*right not to incriminate oneself*).[514] Domstolen framhöll emellertid att även om kommissionen har rätt att begära företag att lämna alla nödvändiga upplysningar kan kommissionen inte genom sin begäran kränka företagets rätt till försvar. Kommissionen kan inte tvinga företag att tillhandahålla svar och därigenom tvinga företaget att erkänna förekomsten av en överträdelse.[515] Domstolen fann därför att kommissionen kränkt företagets rätt till försvar genom att ställa frågor som tvingade sökanden att erkänna att den begått en överträdelse.[516]

Orkem-domen utgör en viktig milstolpe i EU-domstolens rättspraxis eftersom domstolen bekräftade i domen att ett begränsat skydd mot självinkriminering utgör en del av rätten till förvar.[517] Skyddet mot självinkriminering gäller även det inledande undersökningsförfarandet innan handläggning i domstol.[518] EU-domstolen tog tydligt ställning till att kommissionen inte får ställa inkriminerande frågor som kan innebära att en part kan tvingas erkänna att en överträdelse inträffat.[519]

I Orkem-domen framhöll domstolen dock även att kommissionen kan begära s.k. faktiska upplysningar. Kommissionen kan ålägga ett företag att lämna ”alla nödvändiga upplysningar om de faktiska omständigheter som det kan ha kännedom om.” Företaget måste lämna dessa upplysningar, inklusive handlingar som företaget besitter, även om dessa kan användas för att fastställa att företaget gjort sig skyldigt till konkurrensbegränsande beteende.[520] Företaget måste med andra ord överlämna upplysningar även om dessa kan vara inkriminerande.[521]

Efter Orkem-domen har EU-domstolen åstadkommit en konsekvent praxis om att företag som mottar en begäran om upplysningar från kommissionen har rätt att enbart svara på frågor av rent faktiskt slag och att endast överlämna redan existerande handlingar. Enligt denna rättspraxis innebär en skyldighet att svara på kommissionens frågor av rent faktiskt slag är inte ett åsidosättande av principen om rätt till försvar eller rätten till opartisk rättegång.[522] Kommissionen kan följaktligen begära faktiska upplysningar om till exempel om förekomsten av möten samt handlingar gällande dylika möten.

---

[514] *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkt 30.

[515] Se *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkterna 34–35. Enligt domstolen ”the Commission may not compel an undertaking to provide it with answers which might involve an admission on its part of the existence of an infridgement which it is incumbent upon the Commmission to prove.”

[516] *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkt 41.

[517] Hofmann m.fl. 2011 s. 218.

[518] Se *Hoechst* v *Commission,* joined cases 46/87 and 227/88, EU:C:1989:337, punkt 15 och *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkt 33.

[519] *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkt 35. Se även *Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v Commission,* joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P and C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 273. I den s.k. *PVC II* -domen vidareutvecklade domstolen kriterierna för självinkriminering. Avgörande är huruvida ett svar på en fråga kan jämställas med ett erkännande av en överträdelse. Se även generaladvokat Wahls förslag till avgörande i målet *HeidelbergCement AG v Commission,* C-247/14 P, EU:C:2015:694, punkterna 154–155.

[520] *Orkem* v *Commission*, EU:C:1989:387, punkterna 34 och 35.

[521] Se även Niel 2014 s. 1294.

[522] Se bl.a. *Mannesmannröhren-Werke v Commission*, 20 February 2001, T-112/98 EU:T:2001:61, punkt 78, *Commission v SGL Carbon* AG, C-301/04, EU:C:2006:432, punkterna 35–49 och *Amann & Söhne and Cousin Filterie* v *Commission*, 28 April 2010,

Skyddet mot att belasta sig själv är med andra ord högst begränsat i EU-konkurrensrättslig kontext.[523] Särskilt skyddet gällande överlämnande av dokument är begränsat. Även terminologin om "frågor om sakförhållanden" (*factual questions*) kan anses vara ambivalent och stå öppen för tolkning. Vissa frågor kan beskrivas gälla rena sakförhållanden även om det är uppenbart att frågorna leder till att ett företags svar på frågorna kan jämställas med ett erkännande. Till exempel frågor om företagsrepresentanter överenskommit om att höja priser vid särskilt sammanträde eller accepterat att inte konkurrera på särskilda nationella marknader kan leda till att ett företag tvingas ge inkriminerande information även om frågorna kan beskrivas gälla faktiska förhållanden.[524]

Enligt EU-domstolens uppfattning strider inte kommissionens undersökningsbefogenheter gällande s.k. faktiska frågor inte mot artikel 6(1) och 6(2) i Europakonventionen eller Europadomstolens rättspraxis.[525] Till skillnad från EU-domstolen skiljer Europadomstolen emellertid enligt utgångspunkt inte mellan arten av information som efterfrågas. Huruvida informationen är "faktisk" till sin natur eller inte saknar med andra ord betydelse.[526] Inom europeisk rättslitteratur har EU-domstolens rättspraxis därför kritiserats för att inte stå i linje med Europadomstolens praxis.[527] Bland annat i målet *Funke mot Frankrike* (1993) har Europadomstolen tagit ställning till avsaknaden av möjlighet att neka till uppvisandet av handlingar. Europadomstolen ansåg att det stred mot rätten att tiga och att inte medverka till belastandet av sig själv. I målet *Saunders mot Förenade kungariket* (1996) vägrade Europadomstolen göra en åtskillnad mellan direkt och indirekt inkriminerande frågor. Att inte ge en tilltalad person möjlighet att neka svara på frågor om faktiska omständigheter kan därför ses som problematiskt mot bakgrunden av målet Saunders.[528]

Frågan är om EU-domstolen kan åsidosätta Europadomstolens praxis med hänsyn till artikel 52 stycke 3 i unionens rättighetsstadga. Enligt bestämmelsen ska skyddet för grundläggande rättigheter ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Artikel 48 i rättighetsstadgan om oskyldighetspresumtionen och försvarets rättigheter ska enligt förklaringarna till stadgan ha samma innebörd och räckvidd som rättigheten som garanteras av Europakonventionen. Vid jämförandet av Europadomstolens och EU-domstolens praxis är det emellertid viktigt att notera att Europadomstolens rättspraxis gällande skyddet mot självinkriminering gäller för individer medan EU-

---

T-466/05, EU:T:2010:165, punkterna 325–328. Rätten att inte belasta sig själv har även beaktats i själen till förordning 1/2003. I skäl 23 till förordningen konstateras att företag inte kan tvingas medge att de begått en överträdelse när de efterkommer kommissionens beslut men de är under alla förhållanden skyldiga att besvara frågor om sakförhållanden och tillhandahålla handlingar, även om dessa upplysningar kan komma att användas emot dem eller mot ett annat företag för att påvisa att en överträdelse ägt rum.

[523] Domstolen har konstaterat att rätten att tiga inte är absolut. Se bl.a. *Mannesmannröhren-Werke v Commission*, 20 February 2001, EU:T:2001:61, punkt 66.

[524] Se även generaladvokat Wahls förslag till avgörande i målet *HeidelbergCement AG* v *Commission,* C-247/14 P, EU:C:2015:694, punkterna 153–156.

[525] *Commission v SGL Carbon* AG, EU:C:2006:432, punkterna 43–44.

[526] Se *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 71.

[527] Se Ruiz Calzado – De Stefano 2012 s. 427–428 och Weiß 2011 s. 77–79. Se även Nehl 2014 s. 1294–1295.

[528] Se *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44 och *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkt 71. Jfr dock *Weh mot Österrike* (2004), punkt 54 och *O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket* (2007), punkt 62 där Europadomstolen ansåg att "direkta" eller "begränsade" frågor var tillåtna med hänsyn till skyddet mot självinkriminering.

domstolens konkurrensrättsliga praxis rättspraxis gäller juridiska personer. Med hänsyn till att EU-domstolens rättspraxis gäller enbart företag kan domstolens praxis anses vara rentav förhållandevis avancerad. I fall Europadomstolen i framtiden tar upp kartellmål och bedömer räckvidden av skyddet för självinkriminering för juridiska personer skulle rättsläget klargöras avsevärt.[529]

b) Oskyldighetspresumtionen

Rätten att presumeras vara oskyldig har fastställts i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 48 stycke 1 i stadgan ska var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Enligt förklaringarna avseende stadgan ska artikel 48 ges samma innebörd och räckvidd som motsvarade rättighet i Europakonventionen.[530]

Inom unionsrätten får oskyldighetspresumtionen därmed långt sitt innehåll av artikel 6 stycke 2 i Europakonventionen samt Europadomstolens tolkningspraxis gällande konventionsbestämmelsen. Ett brott mot Europakonventionen innebär därmed att det samtidigt föreligger ett brott mot rättighetsstadgan. Det finns emellertid inget hinder för att unionens stadga kan ge ett mer långtgående skydd än Europakonventionen. Den unionsrättsliga tolkningen av oskyldighetspresumtionen kan sålunda vara bredare än tolkningen som anammats av Europadomstolen.[531]

En viktig orsak till att den unionsrättsliga tolkningen av oskyldighetspresumtionen kan vara mer extensiv än Europadomstolens tolkning är att begreppet brottsanklagelse inte behöver tolkas på ett identiskt sätt. Gällande ordalydelsen av artikel 48 stycke 1 i stadgan är det skäl att märka att den gäller för ”lagöverträdelser” och inte enbart till ”anklagelser för brott”. Artikel 48 omfattar sålunda även administrativa sanktionsavgifter. Konkurrensrättsliga sanktionsavgifter enligt artiklarna 23 och 24 i rådets förordning nr 1/2003[532] utgör prominenta exempel på sanktionsavgifter som omfattas av oskyldighetspresumtionen inom unionsrätten.[533]

EU-domstolen har inkluderat oskyldighetspresumtionen i sin rättspraxis under 1990-talet. I målen *Hüls* och *Montecatini* förklarade unionsdomstolen att oskyldighets-presumtionen utgör en allmän rättsprincip som gäller inom unionsrätten.[534] Domstolen hänvisade i dessa avgöranden till Europadomstolens domar *Öztürk mot Tyskland* (1984) och *Lütz mot Tyskland* (1987) och konkluderade att oskyldighetspresumtionen är tillämplig vid förfaranden rörande åsidosättande av konkurrensregler med hänsyn till överträdelsernas art samt arten och strängheten hos sanktionerna som är knutna till dessa överträdelser.[535] Unionsdomstolen kan med andra ord sägas ha tagit avstamp i Europadomstolens praxis vid sin

[529] Se Nehl 2014 s. 1294–1295.
[530] Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna EUT C 303, 14.12.2007, s. 30.
[531] Se även Nehl 2014 s. 1280–1281.
[532] Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (text av betydelse för EES). EGT L 1, 4.1.2002, s. 1.
[533] Se även Nehl 2014 s. 1280–1281.
[534] Se *Hüls* v *Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkterna 149–150 och *Montecatini* v *Commission*, C-235/92 P, EU:C:1999:362, punkterna 175–176.
[535] Se ibid.

tolkning av oskyldighetspresumtionen.[536] Domstolen har sedermera även hänvisat till oskyldighetspresumtionen som en processuell garanti som ingår av unionens stadga om grundläggande rättigheter.[537]

Oskyldighetspresumtionen har aktualiserats i EU-domstolens praxis främst i kartellärenden som initierats av kommissionen.[538] Domstolen har i dessa mål tagit ställning till oskyldighetspresumtionen särskilt i samband med frågor om bevisbörda (*burden of proof*) samt bevisvärdering (*standard of proof*). I konkurrensrättsliga mål är dessa frågeställningar förhållandevis komplexa.

Bevisbördan i konkurrensrättsliga mål regleras i förordning nr 1/2003. Enligt artikel 2 i förordningen ska bevisbördan åläggas den part eller myndighet som gör gällande att en överträdelse skett. Sökanden har med andra ord bevisbördan: den part som gör särskilda omständigheter gällande ska inge bevisning som övertygar domstolen om att dessa omständigheter föreligger (*necessitas probandi incumbit ei qui agit*). Då kommissionen gör gällande att en överträdelse av unionens konkurrensregler skett ankommer det sålunda kommissionen att förete bevisning om att en överträdelse föreligger.[539] På samma sätt ankommer det en nationell konkurrensmyndighet att inge bevisning om förekomsten av en överträdelse då myndigheten gör gällande att en överträdelse skett.

I enlighet med oskyldighetspresumtionen ligger bevisbördan med andra ord inte hos den part som anklagas för en konkurrensrättslig överträdelse inom EU-rätt. Detta innebär emellertid inte att en part ifråga kan förbli passiv under förvaltnings- eller domstolsförfarandets gång.[540] De faktiska omständigheter som kommissionen (eller den nationella konkurrensmyndigheten) åberopar kan vara sådana att motparten tvingas lämna en förklaring eller en motivering vid äventyr att bevisbördan anses ha uppfyllts.[541] I fall motparten ställer de omständigheter som kommissionen åberopat i en annan dager och därmed möjliggör en alternativ rimlig förklaring än den som kommissionen gett kan kommissionen inte anses ha styrkt att det föreligger en överträdelse av konkurrensreglerna.[542] I fall företaget som anklagas för att ha överträtt konkurrensreg-

---

[536] Gällande den särskilda naturen hos konkurrensrättsliga förfaranden och tillämpandet av EKMR art. 6 se generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet *ArcelorMittal Luxembourg* v *Commission and Commission* v *ArcelorMittal Luxembourg and Others*, joined cases C-201/09 P and C-216/09 P, EU:C:2010:634, punkterna 41–45.

[537] Se *Eturas and Others*, C-74/14, EU:C:2016:42, punkt 38.

[538] Se även Nehl 2014 s. 1278. Se dock bl.a. *Rubach*, C-344/08, EU:C:2009:482 om oskyldighetspresumtionen och sanktioner på miljöområdet.

[539] Se t.ex. *Baustahlgewebe* v *Commission*, C-185/95 P, EU:C:1998:608, punkt 58, *Hüls* v *Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkt 154, *Commission* v *Anic Partecipazioni*, C-49/92 P, EU:C:1999:356, punkt 135, *BAI and Commission* v *Bayern*, joined cases C-2/01 P and C-3/01 P, EU:C:2004:2, punkt 62. Se även generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *T-Mobile Netherlands and Others*, C-8/08, EU:C:2009:110, punkt 78 samt generaladvokat Szpunars förslag till avgörande i målet *Eturas and Others*, C-74/14, EU:2025:493, punkt 96.

[540] Se även Tuytschaever 2015 s. 14–15.

[541] Se *Aalborg Portland and others v Commission*, joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 79. För att styrka att ett företag deltagit i "konkurrensbegränsande samverkan" behöver kommissionen till exempel enbart visa att företaget har deltagit i möten under vilka konkurrensbegränsande avtal slutits. När kommissionen visat att företaget deltagit sådana sammanträden ankommer det företaget att anföra omständigheter som visar att bolaget deltog i dessa utan "konkurrensfientlig inställning". Se *Hüls v Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkt 155 och *Commission v Anic Partecipazioni*, C-49/92 P, EU:C:1999:356, punkt 96. Se även ovannämnda *Aalborg Portland and others v Commission*, punkt 81.

[542] *E.ON Energie* v *Commission*, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 74.

lerna inte företer sådana bevis kan konkurrensmyndighetens bevisbörda anses ha uppfyllts.[543] Detta innebär inte i sig att bevisbördan omvänds på ett otillåtet sätt[544] eller att oskyldighetspresumtionen åsidosätts.[545]

Frågor om bevisbörda och dess fördelning har ett nära samband med frågor om bevisvärdering. Kommissionen ska förete den bevisning som krävs för att "på ett ur en rättslig synvinkel tillfredsställande sätt" (*to the requisite legal standard*) visa att de faktiska omständigheter som utgör en konkurrensrättslig överträdelse föreligger.[546] Ifall det föreligger tvivel ska domstolen ge företräde åt den lösning som gynnar det företag som beslutet riktar sig till (*benefit of doubt*).[547] Kravet på bevisning om utom rimligt tvivel (*in dubio pro reo*) anses med andra ord följa av oskyldighetspresumtionen även inom unionsrätten. I fall rimligt tvivel kvarstår sker med andra ord ett brott mot oskyldighetspresumtionen.[548]

Artikel 2 om bevisbördans fördelning gäller, liksom ovan konstaterats, även för nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar. Också i detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan frågor om bevisbörda och bevisvärde. I skäl 5 till förordning 1/2003 konstateras nämligen att förordningen inte påverkar nationella regler om bevisvärde eller den skyldighet som konkurrensmyndigheter och domstolar i medlemsstaterna har att fastställa sakförhållanden i ett fall. Frågor om bevisvärdering faller med andra ord inom ramen för den nationella processautonomin. Nationella regler om bevisvärde ska emellertid vara förenliga med unionsrättens allmänna principer och grundläggande rättigheter.[549]

---

[543] EU-domstolen har möjlighet att göra en sammantagen bedömning på basis av olika indicier. Avsaknad av en annan hållbar förklaring (*absence of another plausible explanation*) kan innebära att domstolen härleder att en överträdelse av konkurrensreglerna skett. Se ovannämnda *Aalborg Portland and others* v *Commission*, punkt 57 och *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkt 94.

[544] Generaladvokat Kokott konstaterar i sitt förslag till avgörande i målet *T-Mobile Netherlands BV and Others*, C-8/08, EU:C:2009:110, punkt 89 att "there is an interplay between the respective burdens of adducing proof prior to the consideration of the objective burden of proof." Se dessutom generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission*, C-105/04 P, EU:C:2005:751, punkterna 73–74.

[545] *Montecatini* v *Commission*, C-235/92 P, EU:C:1999:362, punkt 181 och *E.ON Energie* v *Commission*, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 75.

[546] Se *Baustahlgewebe* v *Commission*, C-185/95 P, EU:C:1998:608, punkt 58 och *Montecatini* v *Commission*, C-235/92 P, EU:C:1999:362, punkt 179.

[547] Se *E.ON Energie* v *Commission*, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 72 och *Dresdner Bank and Others* v *Commission*, 27 September 2006, joined cases T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP and T-61/02 OP, EU:T:2006:271, punkterna 60–61. Domstolen och tribunalen hänvisar i samband med även till oskyldighetspresumtionen som en allmän unionsrättslig princip.

[548] I praktiken behöver emellertid EU-domstolen inte konstatera att ett brott mot oskyldighetspresumtionen skett eftersom det räcker att unionsdomstolen eller tribunalen konstaterar kommissionen inte kan anses ha företett den bevisning som krävs för att visa att en överträdelse föreligger och ogiltigförklara kommissionens beslut. *Dresdner Bank and Others* v *Commission*, 27 September 2006, joined cases T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP and T-61/02 OP, EU:T:2006:271, punkterna 144 och 166–167. Se även Nehl 2014 s. 1283–1284.

[549] Den nationella processautomins utsträckning styrs av dels s.k. likvärdighetsprincipen och dels av den s.k. effektivitetsprincipen. Enligt likvärdighetsprincipen får nationella bestämmelser om bevisvärdering inte vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer. Effektivitetsprincipen innebär att bestämmelserna inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. Effektivitetsprincipen medför att de nationella bestämmelserna om bevisvärdering och beviskrav inte får göra det "omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionens konkurrensregler och får i synnerhet inte undergräva en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF". Se *Eturas and Others*, C-74/14, EU:C:2016:42, punkterna 32–35.

Trots att frågor om bevisvärdering enligt utgångspunkt faller inom ramen för den nationella processautonomin kan olika beviskrav följa av unionsrätten. Till exempel bevispresumtioner som följer av konkurrensreglerna i FEUF artikel 101 stycke 1 ska anses utgöra integrerade delar av den unionsrätt som nationella domstolar har att tillämpa.[550] I rättspraxis har erkänts ett antal dylika bevisningspresumtioner.[551] En bevisningspresumtion innebär att det åvilar de berörda parter att bevisa att motsatta omständigheter föreligger. Inom EU-konkurrensrätten finns till exempel en presumtion om ett orsakssamband mellan s.k. samordnat förfarande (*concerted practice*) och de deltagagande företagens beteende på marknaden. Företag som deltar i ett samordnat förfarande presumeras ta hänsyn till de uppgifter som de har lämnat till varandra när de bestämmer om sitt beteende på marknaden.[552]

EU-domstolen och dess generaladvokater har ansett att oskyldighetspresumtionen inte förbjuder användandet av motbevisbara bevisnings-presumtioner (*rebuttable presumtions*) inom konkurrensrätt.[553] Motbevisbara presumtioner om sakförhållanden anses inte flytta bevisbördan från myndighet till motpart. Presumtioner anses ge myndigheten möjlighet att dra en viss slutsats på basis av tidigare erfarenhet (*on the basis of common experience*). En dylik *prima facie* -slutsats kan motbevisas genom motsatt bevisning. Om motbevisning inte framförs betraktas emellertid den dragna slutsatsen vara tillräcklig för att uppfylla bevisbördan, vilken fortsatt ligger hos förvaltningsmyndigheten.[554]

EU-domstolen har framhävt att motbevisbara presumtioner är godtagbara även med hänsyn till Europadomstolens praxis gällande oskyldighetspresumtionen. EU-domstolen har i bland annat hänvisat till Europadomstolens mål *Janosevic mot Sverige* (2002) och konstaterat att en presumtion, även om den är svår att motbevisa, är godtagbar så länge presumtionen "står i rimlig proportion till det legitima mål som eftersträvas", det finns en möjlighet att lägga fram motbevis samt rätten till försvar säkerställs.[555] Den omständigheten att det är svårt att frambringa nödvändiga bevis för att bryta en presumtion innebär inte i sig att presumtionen inte är motbevisbar (*irrebutable*). Detta gäller enligt domstolen särskilt då det berörda företaget är bäst lämpad att själv söka denna bevisning inom ramen för sin egen verksamhet.[556]

Vidare har EU-domstolen i målet *Spector Photo Group* hänvisat till Europadomstolens domar *Salabiaku mot Frankrike* (1987) och *Pham Hoang mot Frankrike* (1992)

---

[550] Se *T-Mobile Netherlands and Others*, C-8/08, EU:C:2009:343, punkterna 51–53 och *Eturas and Others*, C-74/14, EU:2016:42, punkt 33.

[551] Se generaladvokat Szpunars förslag till avgörande i målet *Eturas and Others*, C-74/14, EU:2025:493, punkterna 97–98 och generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *T-Mobile Netherlands and Others*, C-8/08, EU:C:2009:110, punkterna 89–93.

[552] *Commission* v *Anic Partecipazioni*, C-49/92 P, EU:C:1999:356, punkterna 118 och 121.

[553] Se generaladvokat Szpunars förslag till avgörande i målet *Eturas and Others*, C-74/14, EU:2025:493, punkt 97.

[554] Generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *T-Mobile Netherlands and Others*, C-8/08, EU:C:2009:110, punkterna 89 och 93 samt generaladvokat Szpunars förslag till avgörande i målet *Eturas and Others*, C-74/14, EU:2025:493, punkt 99.

[555] *Elf Aquitaine v Commission,* C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 62. I målet hävdade företaget att en presumtion som var omöjlig att motbevisa (*probatio diabolica*) hade ställts gentemot det. Se ibid. punkterna 45, 59 och 62–72.

[556] Ibid. punkt 70.

och konstaterat att rättsliga och faktiska presumtioner är godtagbara ifall de hålls inom "rimliga gränser" med hänsyn till vad som står på spel och rättigheterna till försvar upprätthålls. EU-domstolen fann i domen ifråga att presumtionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådet direktiv 2003/6/EG om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan inte stred mot oskyldighetspresumtionen. Direktivbestämmelsen innehåller en presumtion enligt vilken avsikten hos den som bedriver insiderhandel implicit kan utläsas av de sakomständigheter som utgör överträdelsen. Subjektiva rekvisit förutsätts följaktligen inte. Enligt EU-domstolen strider denna presumtion inte mot oskyldighetspresumtionen så länge den kan motbevisas och rätten till försvar garanterats.[557]

Även om målet Spector Photo Group gällde frågor om objektivt ansvar diskuterade domstolen inte relationen mellan bevisningspresumtioner och principen "inget straff utan skuld" (*nulla poena sine culpa*) i målet ifråga. EU-domstolen har inte heller i andra mål diskuterat principens omfattning särskilt ingående.[558] Det oaktat anses principen om inget straff utan skuld vara en väletablerad unionsrättslig princip som gäller för sanktioner av straffrättsliga art.[559] Principen kan i dagens läge anses gälla för straffrättsliga sanktioner, kartellärenden[560] samt för andra sanktionsavgifter av straffrättslig art inom EU-rätt.[561] Generaladvokat Kokott har hävdat att även om principen inte nämns explicit i unionens rättighetsstadga eller i artikel 6 i Europakonventionen kan principen anses utgöra en nödvändig utgångspunkt (*a necessary precondition*) för oskyldighetspresumtionen. Även andra generaladvokater har i sina förslag till avgöranden ansett det vara uppenbart att principen om inget straff utan skuld åtnjuter en status av grundläggande rättighet i medlemsstaternas konstitutionella traditioner.[562]

---

[557] *Spector Photo Group and Van Raemdonck*, C-45/08, EU:C: 2009:806, punkterna 43–45, 54 och 62.

[558] Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Schindler Holding and Others*, C-501/11 P, EU:C:2013:248, punkt 41.

[559] I *Maizena v BALM*, C-137/85, EU:C:1987:493, punkterna 6 och 14, konstaterade domstolen att principen *nulla poena sine culpa* är en princip som är "typisk" för straffrätt. Principen skulle enligt domstolen emellertid inte tillämpas på den aktuella sanktionen i målet. Förlusten av en säkerhet (*loss of security*) var inte var en sanktion av straffrättslig art utan en integrerad del av systemet med säkerheter. I *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, EU:C:2002:440, punkterna 35–44 konstaterar domstolen att principen gäller för sanktioner av straffrättslig art men att den inte skulle tillämpas på den administrativa sanktionen i målet ifråga eftersom sanktionen inte var av straffrättslig art utan utgjorde en del av ett bidragssystem. Se även generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Schenker & Co and Others*, C-681/11, EU:C:2013:126, punkt 41, fotnot 21.

[560] Gällande bötespåföljderna som kommissionen kan döma ut enligt artikel 23 i förordning 1/2003 krävs uppsåt eller oaktsamhet. Principen inget straff utan skuld är med andra ord tillämplig gällande dessa. Se även generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Schindler Holding and Others*, C-501/11 P, EU:C:2013:248, punkt 116. Förordning 1/2003 kräver emellertid inte att konkurrensrättsliga böter som påförs av nationella konkurrensmyndigheter ska bygga på subjektiva rekvisit. Se *Schindler Holding and Others*, C-501/11 P, EU:C:2013:404, punkterna 35–36.

[561] Se generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet *Michaeler and Others*, C-55/07, EU:C:2008:42, punkt 56 där generaladvokaten konstaterar att skuldprincipen (*principle of culpability*), tillsammans med oskyldighetspresumtionen, *ne bis in idem* och legalitetsprincipen ska anses gälla för både straffrättsliga straff och administrativa sanktionsavgifter (*administrative penalties*).

[562] Se generaladvokat Van Gervens förslag till avgörande i målet *Charlton and Others*, C-116/92, EU:C:1993:357, punkt 18. Se även generaladvokat Kokotts förslag till avgöranden i *Schenker & Co and Others*, C-681/11, EU:C:2013:126, punkt 41, fotnot 22 samt *Schindler Holding and Others*, C-501/11 P, EU:C:2013:248, punkt 114.

Även om principen om inget straff utan skuld är en etablerad unionsrättslig princip är strikt ansvar är inte förbjudet i sig inom unionsrätten.[563] Objektivt ansvar – det vill säga ansvar utan uppsåt eller oaktsamhet – för både straffrättsliga och administrativa sanktioner kan godtas. Sanktioner som baserar sig på strikt ansvar måste emellertid respektera kravet på proportionalitet.[564] Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har konstaterat att avsaknad av modifierande kriterier vid bestämmandet av överträdarens skuld (*corrective criteria which adjust the punishment according to the culpability of the infringer*) skulle innebära ett brott mot gemenskapsrätten och dess proportionalitetsprincip.[565]

Avslutningsvis ska nämnas att det straff- och processrättsliga samarbetet inom unionen[566] omfattar allt starkare även tolkningen av oskyldighetspresumtionens innehåll. Europaparlamentet och rådet har den 9 mars 2016 godtagit ett direktiv om oskyldighetspresumtionens tolkning och tillämpning i straffprocessuella förfaranden.[567] Direktivet gäller emellertid inte för administrativa förfaranden eller administrativa domstolsprocesser och gäller följaktligen inte sanktionsavgifter. Förvaltningsförförfaranden, även om dessa kan likställas med anklagelser för brott, har avgränsats utanför direktivets tillämpningsområde.[568]

Direktivet om oskyldighetspresumtionen bygger i stor utsträckning på Europadomstolens existerande praxis om oskyldighetspresumtionens tolkning och kan sägas främst utgöra en kodifikation av denna praxis.[569] Avgränsandet av administrativa sanktioner utanför direktivets tillämpningsområde kan uppfattas som förvånande med hänsyn till detta. Å andra sidan är det osäkert om det skulle finnas en rättslig grund för ett dylikt utvidgande av tillämpningsområde inom ramen för FEUF artikel 82(2) som gäller ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Det är osäkert om

---

[563] Se *Hansen*, C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 10 och *Ebony Maritime and Loten Navigation*, C-177/95, C:1997:89, punkt 36. Se även generaladvokat Van Gervens förslag till avgörande i målet *Hansen* (EU:C:1989:609) punkterna 14–15, där generaladvokaten hänvisar till dels Europadomstolens dom *Salabiaku* och dels till kravet på proportionalitet (*rule of proportionality*) inom gemenskapsrätten samt konstaterar sålunda att principen om *nulla poena sine culpa* kan stå föremål för begränsningar.

[564] Kravet på proportionalitet följer givetvis av det allmänna kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (*effective, proportionate and dissuasive,*). Se *Commission* v *Greece*, 66/88, EU:C:1989:339, punkt 24 och *Hansen*, C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 17. Se även generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet *Michaeler and Others*, C-55/07, EU:C:2008:42, punkt 58, fotnot 45.

[565] Se generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet *Michaeler and Others*, C-55/07, EU:C:2008:42, punkterna 59–60.

[566] Det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen bygger på principen om ömsesidigt erkännande (*mutual recognition*) av rättsliga avgöranden och domar. Strävan till att skapa ett likvärdigt rättsskydd för alla EU-medborgare i unionen är en viktig del av detta samarbete. För att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och avgöranden kan Europaparlamentet och rådet skapa minimiregler om bland annat personers rättigheter inom det straffrättsliga förfarandet. Om denna ömsesidigt erkännande bestäms i FEUF artikel 82 och 83.

[567] Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegång i straffrättsliga ärenden, EUT L 65, 11.3.2016, s. 1.

[568] Enligt skäl 11 i direktivet bör direktivet inte tillämpas på administrativa förfaranden som kan leda till sanktioner, såsom förfaranden rörande konkurrens, handel, finansiella tjänster, vägtrafik, skatter och skattetillägg, och utredningar som administrativa myndigheter utför i samband med sådana förfaranden.

[569] Jfr hänvisningarna till Europadomstolens praxis i Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Arbetet med att främja Europeiska unionens agenda för rättssäkerhetsgarantier för misstänkta eller tilltalade och stärkta grunden för det europeiska straffrättsliga området, COM(2013) 821 final.

Europaparlamentet och rådet kan genom direktiv skapa minimiregler för administrativa sanktioner på basis av artikel FEUF artikel 82(2) då fördragsbestämmelsen ifråga gäller straffrättsliga frågor med en gränsöverskridande dimension.[570] Även om direktivet inte gäller för administrativa sanktioner utgör det emellertid en ytterligare bekräftelse av att tolkningen av oskyldighetspresumtionen inom unionsrätten väsentligen bygger på Europadomstolens tolkningspraxis.

c) Behandling inom skälig tid

Till god förvaltning och rättvis rättegång hör som en väsentlig del rätten att få ett avgörande inom skälig tid.[571] Att tiden för handläggningen är rimlig är en del av rätten till försvar.[572] EU-domstolen har i sin bedömning av tiden för handläggningen använt sig av liknande slags kriterier som Europadomstolen, det vill säga lyft fram betydelsen av tvisten för parterna, hur komplicerad saken har varit samt hur käranden och myndigheterna har agerat under handläggningen.[573] Å andra sidan har även unionens egna intressen getts betydelse vid bedömningen av handläggningens längd.[574] Någon skillnad på den grunden att förfarandet riktar sig mot företag och inte mot fysiska personer har dock inte gjorts i förhållande till Europadomstolens praxis.[575]

Huruvida handläggningstiden har varit rimlig ska bedömas utifrån den helhet som utgörs av det administrativa beslutsfattandet och rättskipningsförfarandet. EU-domstolen har tagit tydligt ställning till detta i sin rättspraxis.[576] Det administrativa beslutsfattandet finns således klart med i bedömningen av handläggningens längd, vilket man kan sluta sig till redan enbart utifrån artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kravet på att beslutsförfarandet ska vara tillräckligt snabbt är således tydligare i EU-systemet än på Europakonventionens sida.

d) Den kontradiktoriska principen

---

[570] Se även justitieministeriets betänkande UJ 5/2015 vp, Liiteasiakirja EDK-2015.AK-5873, Perusmuistio, s. 2. Jfr dock betänkandet från Europaparlamentets LIBE -utskott (Medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor) *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the strengthening of certain aspects of the presumtion of innocence and the right to be present at a trial in criminal proceedings*, A8-0133/2015, 20.4.2015, s. 8–9.

[571] Se *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission,* C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkt 35, enligt vilken iakttagandet av en rimlig tidsfrist i handläggningen av administrativa förfaranden som rör konkurrenspolitik är en allmän gemenskapsrättslig princip som säkerställs av gemenskapsdomstolen. Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i samma mål, EU:C:2005:751, punkt 107. Så som generaladvokaten konstaterade har kravet sin bakgrund i Europakonventionens artikel 6(1).

[572] Se de Moor-van Vugt 2013 s. 634 samt även *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission,* EU:C:2006:592, punkterna 43–50, där tiden för handläggning granskas som en del av rätten till försvar.

[573] Ang. EU-domstolens praxis, se punkt 80 i generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Solvay* v *Commission*, C-110/10 P, EU:C:2011:257. Se även Sayers 2014 s. 1268.

[574] Se Pellonpää 2008 s. 35.

[575] Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* v *Commission,* EU:C:2005:751, punkt 108 och EU-domstolens rättspraxis som nämns där.

[576] Generaladvokat Kokott har i målet *Solvay* v *Commission*, EU:C:2011:257, punkt 84, konstaterat att ju fler delar av det administrativa förfarandet och/eller domstolsförfarandet som förfarandet har, desto större betydelse har bedömningen av den sammanlagda handläggningstiden.

Den kontradiktoriska principen (*audi alteram partem*) hör sedan gammalt till de förfarandeprinciper som har tillämpats inom unionsrätten och principen har skrivits in i artiklarna 41 och 47 i rättighetsstadgan som ett av kraven på god förvaltning och rättvis rättegång.[577] Den kontradiktoriska principen har till exempel i domen *Aalborg Portland m.fl.* formulerats i punkt 66 på följande sätt:[578]

> Equally, respect for the rights of the defence requires that the undertaking concerned must have been afforded the opportunity, during the administrative procedure, to make known its views on the truth and relevance of the facts and circumstances alleged and on the documents used by the Commission to support its claim that there has been an infringement of the Treaty […].

Den kontradiktoriska principen är således en del av rätten till försvar, vilken anses vara viktig i synnerhet i administrativa sanktionsförfaranden.[579] Enligt artikel 41(2) i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne. EU-domstolen har i sin rättspraxis ansett att den kontradiktoriska principen gäller såväl när kommissionen planerar att förelägga en sanktion som när en åtgärd annars kan påverka den rättsliga ställningen för den som omfattas av ett beslut.[580] Principen ska således tillämpas genast i det skede då ett förfarande för att bestämma en sanktionsavgift har inletts.

På specialområden, så som när det gäller förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna, betonas särskilt att den kontradiktoriska principen ska iakttas. Enligt artikel 27(1) i förordningen ska kommissionen innan den fattar beslut ge de företag eller företagssammanslutningar som omfattas av det förfarande som kommissionen inlett tillfälle att yttra sig över kommissionens invändningar. Den kontradiktoriska principen skapar således även inom denna specialreglering ett tydligt element i rätten till försvar.

Den kontradiktoriska principen innehåller en rätt för den enskilde att uttrycka sin egen ståndpunkt i saken och att den vägen påverka behandlingen och myndighetens avgörande. Kravet är en del av den enskildes rätt att effektivt medverka i processen. I både Europakonventionssystemet och inom EU-rätt har kravet ett samband med bevisning.[581] Det är också viktigt att den som hörs får tillräckligt med tid att förbereda innehållet i sitt ställningstagande.[582] Vid bedömningen av om tiden räcker till ska bland annat likvärdighets- och effektivitetsprinciperna tillmätas betydelse, men även särdragen i varje enskilt fall.[583] Kravet gäller naturligtvis även skedet då ett förvaltningsbeslut

---

[577] Ang. principens bakgrund i EU-rättsliga mål, se Tridimas 2006 s. 378.

[578] *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6. Se även bl.a. *Dalmine* v *Commission*, C-407/04 P, EU:C:2007:53, punkt 44.

[579] Se *Hoffmann-La Roche v Commission*, C-85/76, EU:C:1979:36. Se även van den Brink m.fl. 2015 s. 235.

[580] Se Mäenpää 2011 s. 311 och bl.a. domen *Windpark Groothusen* v *Commission*, C-48/96 P, EU:C:1998:223, punkt 47.

[581] Se Sayers 2014 s. 1262. Kravet på muntlig handläggning är dock inte lika framträdande i EU-ärenden som inom Europakonventionssystemet. Se de Moor-van Vugt 2013 s. 622.

[582] Se *Sopropé – Organirzações de Calçado, Lda*, C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 37.

[583] Se bl.a. *Sopropé – Organirzações de Calçado, Lda*, punkt 44. Se även van den Brink m.fl. 2015 s. 242: "When establishing those periods the Member States must, inter alia, take into account the significance for the parties concerned of the decisions to be taken, the complexities of the procedures and of the legislation to be applied and the number of persons who may be affected."

fattas och till exempel den tid som parterna ges för hörandet, vilken således ska vara tillräcklig.

En central del av den kontradiktoriska principen är att den enskilde har rätt att få relevant information som ingår i handlingarna.[584] Detta innebär rätt att ta del av handlingarna.[585] I artikel 41(2) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna begränsas rätten dock med klausulen "med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet." Således har domstolen i domen *Aalborg Portland m.fl.* till denna del i punkt 68 konstaterat följande:[586]

> A corollary of the principle of respect for the rights of the defence, the right of access to the file means that the Commission must give the undertaking concerned the opportunity to examine all the documents in the investigation file which may be relevant for its defence […].Those documents include both incriminating evidence and exculpatory evidence, save where the business secrets of other undertakings, the internal documents of the Commission or other confidential information are involved […]

Till exempel enligt artikel 27(1) i förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna ska kommissionen grunda sina beslut endast på invändningar som de berörda parterna har fått tillfälle att yttra sig över. I artikel 27(2) ges dock möjligheten att rätten att ta del av handlingarna begränsas till exempel till den del det är fråga om affärshemligheter, konfidentiell information samt skriftväxling mellan kommissionen och konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna. I vissa fall har EU-domstolen således begränsat en parts rätt att få information till exempel i konkurrensrättsliga ärenden.[587]

e) Motivering av beslut

I artikel 41(2) i stadgan om de grundläggande rättigheterna har motivering av förvaltningsbeslut särskilt lyfts fram som ett villkor för god förvaltning.[588] Motivering hör naturligt också till kravet i artikel 47 på rättvis rättegång. Innehållet i motiveringsskyldigheten beror bland annat på beslutets natur och omständigheterna i saken, och allmänt taget förutsätter kravet inte detaljerade svar på varje argument som anförts i saken.[589]

---

[584] Se van den Brink m.fl. 2015 s. 240–241.

[585] Se *Knauf Gips* v *Commission*, C-407/08 P, EU:C:2010:389, punkt 22. Se även de Moor-van Vugt 2013 s. 621 och Sayers 2014 s. 1261.

[586] *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6. Se även bl.a. *Dalmine* v *Commission*, EU:C:2007:53, punkt 59 och *Elf Aquitaine* v *Commission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620. Se ytterligare Sayers 2014 s. 1260–1261.

[587] Se ovannämnda *Aalborg Portland and others* v *Commission,* punkterna 70–77. I målet har hänvisats till att artikel 6 i Europakonventionen enbart gäller rättegång vid "domstol" och inte innehåller någon allmän och abstrakt princip om att parterna alltid skall ha rätt att medverka vid förhör som hålls eller att få information om alla handlingar som beaktats, när dessa rör andra personer. Underlåtet utlämnande av en handling utgör enligt domen åsidosättande av rätten till försvar endast när det berörda företaget visar dels att kommissionen har hämtat stöd i denna handling för sin anmärkning om förekomsten av ett åsidosättande, dels att anmärkningen endast har kunnat bevisas genom en hänvisning till denna handling. Så som det framgår närmare av domen är utgångspunkten att företaget i fråga måste visa vilken betydelse en handling har för beslutsfattandet. Se även Tridimas 2006 s. 389.

[588] Se Craig 2014 s. 1074. Se även Hofmann 2014 s. 1219 och de domar av EU-domstolen som nämns där.

[589] Se Hofmann 2014 s. 1219 och Sayers 2014 s. 1264. Se även *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 372.

Med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna i samband med sanktionsavgifter är det viktigt att förvaltningsmyndigheten uppfyller sin motiveringsskyldighet som sig bör. Av dess beslut bör då framgå åtminstone vilket resonemang som har lett till avgörandet samt de rättsregler som tillämpats.[590]

f) Andra särskilda processuella garantier

Rätt till rättshjälp (the right to legal assistance). Enligt artikel 47(2) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska var och en ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Vikten av kravet på att få rättshjälp har betonats i EU-domstolens rättspraxis till exempel i samband med målet *Hoechst.* Enligt den domen bör rätten till juridiskt biträde iakttas redan från undersökningens början.[591] I samband med administrativa sanktionsavgifter innebär detta redan det skede då saken blir anhängig hos förvaltningsmyndigheten.

Konfidentiell kommunikation. Kravet i artikel 47(2) i rättighetsstadgan har inom konkurrensrätten konkretiserats särskilt när det gäller advokatsekretessen (*protection of legal professional privilege*) och har då särskilt kopplas uttryckligen till rätten till försvar.[592] Utgångspunkten är att korrespondensen är konfidentiell när det är fråga om korrespondens med en oberoende advokat.[593]

Rätt till gratis rättshjälp. Detta krav som framgår av artikel 47(3) i rättighetsstadgan har en viktig roll i brottmål. Som utgångspunkt har kravet betydelse även i samband med EU-rättsliga sanktionsavgifter, även om dessa sanktionsavgifter oftast drabbar juridiska och inte fysiska personer.[594]

3.4.3.4 Ne bis in idem

Förbudet mot att lagföra och bestraffa två gånger för samma brott (*ne bis in idem*) har inom unionen erkänts som en allmän rättsprincip, och har med stöd av artikel 50 i rättighetsstadgan ställning som grundläggande rättighet.[595] Liksom framgått av föreliggande undersökning, granskas de administrativa sanktionernas natur numera inom EU-domstolens rättspraxis i hög grad utifrån Engel-kriterierna.[596] Detta har inneburit att EU-domstolen ansett att administrativa sanktioner kan ha en straffliknande karaktär på samma sätt som i Europadomstolens rättspraxis. Ifall en administrativ sanktion har

[590] Se Mäenpää 2011 s. 336.
[591] Se *Hoechst v Commission*, joined cases C-46/87 and C-227/88, EU:C:1989:337, punkt 16. Se även van den Brink m.fl. 2015 s. 244–245 och Melander 2015 s. 366. Melander har hänvisat bl.a. till direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden.
[592] Se bl.a. Tridimas 2006 s. 373 och van den Brink m.fl. 2015 s. 243–244.
[593] Se Mäenpää 2011 s. 339.
[594] Beträffande brottmål, se Melander 2015 s. 370, som undersöker förslaget till direktiv om rättshjälp COM (2013) 824 slutlig.
[595] Ang. bakgrunden till principen inom EU-rätten, se generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2012:340, punkt 88 och de domar av EU-domstolen som nämns där.
[596] Se t.ex. domen *Bonda*, EU:C:2012:319, punkterna 36–46.

en straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i rättighetsstadgan, hindrar artikeln enligt EU-domstolen att en och samma person lagförs för samma gärning.[597] Denna ståndpunkt följer Europadomstolens riktlinjer.

I vissa fall har EU-domstolen dock antagit ståndpunkten att en administrativ sanktion saknar straffliknande drag, det vill säga sådana drag som kännetecknar brottmål. Detta har förekommit till exempel i ärenden som gäller den gemensamma jordbrukspolitiken.[598] Då har *ne bis in idem* -principen inte blivit tillämplig trots att en brottmålsprocess samtidigt aktualiserats. Proportionalitetsprincipen (art. 49(3) i rättighetsstadgan) kan däremot beaktas också i sådana fall.[599] Inom EU-rätten har således förbudet mot dubbelbestraffning ofta kulminerat i en bedömning av om sanktionen som påförts varit en straffrättslig eller rent administrativ påföljd. Situationen är således annorlunda än när det gäller Europadomstolen, som under de senaste åren fokuserat närmast på begreppet "idem".[600]

Till EU-domstolens vägledande avgöranden angående dubbelbestraffning hör målen Bonda från 2012 och Åkerberg Fransson från 2013.[601]

I Bonda-målet ansåg domstolen att det att odlaren utestängdes från jordbruksstöd för ett visst år och att stödet drogs av från de tre följande åren inte var straffrättsliga påföljder. Frågan om "idem" aktualiserades inte i målet, fastän odlaren hade dömts även för bidragsbedrägeri med motiveringen att han för att uppnå utbetalning av stöd hade lämnat felaktiga uppgifter om omständigheter som var av avgörande betydelse för att erhålla enhetlig arealersättning.[602] Prövningen upphörde således vid det första kriteriet – frågan om den administrativa påföljdens rättsliga natur. Påföljdens natur analyserades i EU-domstolens dom utifrån såväl domstolens egen rättspraxis och missbruksförordningen som Europadomstolens Engel-kriterier. I målet analyserades även separat EU:s stödsystem och den aktuella administrativa påföljden, som konstaterades utgöra en integrerad beståndsdel av stödsystemet och vara avsett att säkerställa en

---

[597] Se t.ex. *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34: "It is only if the tax penalty is criminal in nature for the purposes of Article 50 of the Charter and has become final that that provision precludes criminal proceedings in respect of the same acts from being brought against the same person."

[598] Se bl.a. Tomkin 2014 s. 1404.

[599] Proportionalitetsprincipen har även tillmätts betydelse bland annat i missbruksförordningen i situationer där en administrativ påföljd bestämmas trots att ett straffrättsligt straff påförts (artikel 6 i rådets förordning nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen). Se bl.a. de Moor-van Vugt 2013 s. 637–638 och Tomkin 2014 s. 1379. Se även generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2012:340, punkt 78 och fotnot 31 där generaladvokaten hänvisade till Europadomstolens mål *Tomasovic mot Kroatien* (2011). I målet hade Europadomstolen framhållit att det saknar betydelse att den första sanktionen beaktats vid påförandet av den andra i syfte att mildra den dubbla verkan av dessa. Man kunde sålunda tidigare urskilja olika förhållningssätt i Europadomstolens och EU-domstolens praxis gällande denna princip.

[600] Man bör lägga märket till att även EU-domstolen i sin rättspraxis stödjer sig på den grundläggande frågan om det i respektive mål är fråga om identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma. Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Bonda*, EU:C:2011:845, punkterna 33 ja 80 samt generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet *Åkerberg Fransson*, punkt 77. Se även *Toshiba Corporation*, C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 97.

[601] Se t.ex. generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Toshiba Corporation*, C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 96 framåt som gäller principen *ne bis in idem* i konkurrensrättsliga mål. Se även *Aalborg Portland and others* v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6 samt Tomkin 2014 s. 1377 och fotnot 26.

[602] Se *Bonda,* C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 19.

god förvaltning av unionens offentliga medel.[603] Europadomstolens rättspraxis fick inte en sådan ställning i övervägandena att domstolen utifrån den skulle ha dragit direkta slutsatser om påföljdens straffrättsliga art och den vägen att det skulle ha förelegat dubbelbestraffning genom den administrativa och den straffrättsliga påföljden.[604]

I domen Åkerberg Fransson ansåg domstolen för sin del att *ne bis in idem* -principen enligt artikel 50 i rättighetsstadgan inte hindrade att medlemsstaten först påför en administrativ skattepåföljd och därefter en straffrättslig påföljd för en och samma gärning, det vill säga två påföljder för underlåtenhet att deklarera mervärdesskatt, om den första påföljden inte till sin natur är straffrättslig, vilket den nationella domstolen ska pröva. Domstolen betonade utgångspunkten om att medlemsstaterna har en skyldighet enligt FEUF artikel 325 att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen genom påföljder som ska vara avskräckande och effektiva.[605] Med en hänvisning till värnet av unionens ekonomiska intressen framhöll EU-domstolen i punkt 34 i Åkerberg Fransson-målet därmed följande:

> In this connection, it is to be noted first of all that Article 50 of the Charter does not preclude a Member State from imposing, for the same acts of non-compliance with declaration obligations in the field of VAT, a combination of tax penalties and criminal penalties. In order to ensure that all VAT revenue is collected and, in so doing, that the financial interests of the European Union are protected, the Member States have freedom to choose the applicable penalties (see, to this effect, Case 68/88 *Commission* v *Greece* [1989] ECR 2965, paragraph 24; Case C-213/99 *de Andrade* [2000] ECR I-11083, paragraph 19; and Case C-91/02 *Hannl-Hofstetter* [2003] ECR I-12077, paragraph 17). These penalties may therefore take the form of administrative penalties, criminal penalties or a combination of the two. […]

Enligt EU-domstolen kan således påföljder för överträdelser av unionsrätten vara straffrättsliga sanktioner, administrativa sanktioner eller en kombination av båda sanktionsformerna. I målet Åkerberg Fransson var påföljden ett skattetillägg, som Europadomstolen i princip har ansett vara av straffrättslig natur. Utan att hänvisa explicit till Europadomstolens tolkningspraxis konstaterade EU-domstolen i målet följande:

> 35. Next, three criteria are relevant for the purpose of assessing whether tax penalties are criminal in nature. The first criterion is the legal classification of the offence under national law, the second is the very nature of the offence, and the third is the nature and degree of severity of the penalty that the person concerned is liable to incur (Case C-489/10 *Bonda* [2012] ECR, paragraph 37).
>
> 36. It is for the referring court to determine, in the light of those criteria, whether the combining of tax penalties and criminal penalties that is provided for by national law should be examined in relation to the national standards as referred to in paragraph 29 of the present judgment, which could lead it, as the case may be, to regard their combination as contrary to those standards, as long as

---

[603] *Bonda*-domen punkt 30. Även generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet EU:C:2011:845 byggde på EU-domstolens tidigare rättspraxis och på missbruksförordningen och en omsorgsfull analys av och jämförelse med Europadomstolens domar.

[604] Generaladvokaten underströk dock betydelsen av proportionalitetsprincipen – att den administrativa sanktionen ska beaktas vid bedömningen av omfattningen av den straffrättsliga sanktion som ska påföras. Se punkt 78 i förslaget till avgörande.

[605] Se målet *Åkerberg Fransson*, punkt 26.

> the remaining penalties are effective, proportionate and dissuasive (see, to this effect, inter alia *Commission* v *Greece*, paragraph 24; Case C-326/88 *Hansen* [1990] ECR I-2911, paragraph 17; Case C-167/01 *Inspire Art* [2003] ECR I-10155, paragraph 62; Case C-230/01 *Penycoed* [2004] ECR I-937, paragraph 36; and Joined Cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02 *Berlusconi and Others* [2005] ECR I-3565 paragraph 65).
>
> 37. It follows from the foregoing considerations that the answer to the second, third and fourth questions is that the *ne bis in idem* principle laid down in Article 50 of the Charter does not preclude a Member State from imposing successively, for the same acts of non-compliance with declaration obligations in the field of VAT, a tax penalty and a criminal penalty in so far as the first penalty is not criminal in nature, a matter which is for the national court to determine.

Den egentliga frågan kretsade således i målet Åkerberg Fransson kring bedömningen av den administrativa sanktionens natur, men domstolen lät detta bero av prövning på nationell nivå, fastän Europadomstolens rättspraxis hade gett stöd för att anse påföljden vara av straffrättslig natur. Till den delen skiljer sig målet från Bonda, där påföljden tydligare kunde anses vara administrativ till sin karaktär. Genom denna slutsats undvek domstolen samtidigt sådan kritik som Europadomstolen har råkat ut för när det gäller dess riktlinjer i domarna under de senaste åren angående *ne bis in idem* -principen.

Det är dock uppenbart att EU-domstolen beaktade i sitt avgörande i Åkerberg Fransson-målet att läget gällande *ne bis in idem* -principen var delikat i medlemsstaterna (bl.a. med anledning av skillnaderna i ratificeringarna av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen), även om detta inte framgår av domstolens motiveringar. Frågan togs dock upp av i generaladvokatens förslag till avgörande.[606] Beträffande den problematiska situationen hänvisade generaladvokaten bland annat till förhandlingarna om unionens framtida anslutning till Europakonventionen och att tilläggsprokollen till konventionen lämnats utanför denna.[607]

Fastän EU-domstolen ifråga om *ne bis in idem* -principen beaktat riktlinjerna i Europadomstolens rättspraxis, kan domstolen sägas ha sökt ett mer självständigt förhållningssätt utifrån EU:s egna utgångspunkter och medlemsstaternas rättsordningar. EU-domstolen har allmänt framhållit i samband med prövning av kombinationer av administrativa och straffrättsliga påföljder att sanktioner ska effektiva, proportionerliga och

---

[606] Se generaladvokat Cruz Villálons förslag till avgörande i målet *Åkerberg Fransson*, EU:C:2012:340. Generaladvokaten konstaterade i sitt förslag till avgörande att alla medlemsstater inte har ratificerat "den grundläggande rättigheten *ne bis in idem"* i artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, och i andra fall har de gjort förbehåll med avseende på bestämmelsen eller avgett tolkningsförklaringar avseende densamma. Resultatet är att påbudet att tolka stadgan mot bakgrund av Europakonventionen och Europadomstolens praxis (artikel 52(3) i stadgan) blir så att säga asymmetriskt, vilket leder till betydande problem vid tillämpningen av detta påbud på förevarande fall (punkt 70). Vidare anförde generaladvokaten att trots att artikel 50 i stadgan innehåller en rättighet som motsvarar den i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen, är den aspekt av *ne bis in idem* som aktualiseras i förevarande mål långt ifrån tillämplig och befäst i de stater som undertecknat Europakonventionen (punkt 82). Således ansåg generaladvokaten att påbudet att tolka stadgan mot bakgrund av Europakonventionen bör nyanseras när den ifrågavarande grundläggande rättigheten, eller en aspekt av denna (såsom i fråga om tillämpningen av artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen på dubbla administrativa och straffrättsliga sanktioner), inte har införlivats fullständigt av medlemsstaterna. Artikel 50 i stadgan kräver således en delvis självständig tolkning (punkterna 85 och 87).

[607] Se punkt 73 i generaladvokatens förslag till avgörande. Se dock de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015 s. 311.

avskräckande då det handlar om överträdelser av unionsrätten. Dessutom ska proportionalitetsprincipen beaktas i samband med frågor om dubbelbestraffning i unionsrättsliga sammanhang.[608]

Europadomstolen har sedermera i målet A och B mot Norge konstaterat att dubbla förfaranden kan förekomma ifall konsekvenserna av detta är proportionerliga och förutsebara för den enskilde (se kap. 3.3.5.7 ovan). Europadomstolens rättspraxis innefattar därmed i dagens läge en tolkning av *ne bis in idem* -förbudets innehåll som liknar EU-domstolens rättspraxis gällande förbudet.

3.4.4 Sammanfattande synpunkter

De administrativa sanktionsavgifterna har inom EU-systemet utvecklats till ett rättsligt instrument som i växande grad införs i nationell lagstiftning och som avses stärka genomförandet av EU-rätten. De krav angående likvärdighet, avskräckning, proportionalitet och effektivitet som har ställts på de administrativa sanktionsavgifterna har ursprungligen tjänat framförallt EU:s ekonomiska integrationssyften. De grundläggande och mänskliga rättigheternas ökade betydelse inom unionsrätten har dock småningom förändrat denna utgångspunkt. Enskildas personers rättssäkerhet i samband med påförande av administrativa sanktioner har gradvis fått allt större uppmärksamhet.

På de administrativa sanktionspåföljderna ställs således numera inom EU-systemet klara krav på effektivt rättsskydd för den enskilde. De straffrättsliga dragen hos administrativa sanktioner har identifierats i EU-domstolens rättspraxis och på de EU-rättsliga sanktionsavgifterna ställs i princip samma straff- och straffprocessuella krav som Europadomstolen har lyft fram när det gäller de mänskliga rättigheterna. På samma sätt som i Europadomstolens praxis är det dock inte när det gäller kraven på de EU-rättsliga sanktionsavgifterna meningen att tränga in i straffrättens kärnområde och inte heller att utforma dem så att de är helt likadana som när det rör sig om egentliga brottmål.

Liksom framgått av undersökningen ovan är EU-domstolens förhållningssätt inte helt identiskt med Europadomstolens betraktelsesätt till straffliknande administrativa sanktioner. Som exempel kan nämnas skyddet mot självinkriminering samt förbudet mot dubbelbestraffning. När det gäller förbudet mot dubbelbestraffning har EU-domstolen varit klart försiktig till att ha ett likadant förhållningssätt som Europadomstolen har haft i sin praxis. Detta beror på skillnaderna i EU:s rättssystem jämfört med Europakonventionssystemet.

I en stor del av de EU-domstolens avgöranden som lyfts fram ovan kan man dock finna ett liknande förhållningssätt som i Europadomstolens rättspraxis. EU-domstolen stödjer sig rätt mycket på Europadomstolens avgöranden i sin rättspraxis angående administrativa sanktioner. God förvaltning och rättvis rättegång samt med vissa förbehåll rättighetsstadgans krav på brottmål ställer normativa ramar för innehållet i rätts-

[608] Se t.ex. Tomkin 2014 s. 1406–1407.

skyddsgarantierna för de administrativa sanktionerna. Eftersom den enskildes rättsskydd särskilt ligger i fokus i dessa ärenden, har det varit möjligt att närma sig undersökningsobjektet utifrån begreppet *rätten till försvar.* Detta krav innesluter åtminstone grunderna för myndighetens utredningsskyldighet vid beslut om en sanktionsavgift, den kontradiktoriska principens olika former, skyddet mot självinkriminering liksom även rätten att få ett motiverat beslut. Missbruksförordningen pekar i sin tur på behovet att lagstifta om tidsfrister för beslut om påförande och verkställighet av sanktionsavgifter.

Även när det gäller rättsprinciperna kan man finna särpräglade betoningar med bakgrund i straffrätten. Legalitetskrav förpliktar till att bestämmelser om förutsättningarna för att påföra sanktionsavgifter måste finnas på lagnivå och även innefatta principen om den lindrigare lagen och om förbud mot retroaktiv lagstiftning. Proportionalitetsprincipen borde i sin tur ses även ur den synvinkeln att den bestämmer förhållandet mellan överträdelse och påföljd. EU-domstolen har i sin rättspraxis likaså understrukit betydelsen av tillgång till domstol som en del av kravet på effektivt rättsskydd, med andra ord att det ska finnas möjlighet att överklaga beslut om administrativa sanktioner.

4. Centrala rättssäkerhetskrav gällande sanktionsavgifter: Nationellrättslig analys

4.1 Rättsläget i Finland

I det följande undersöks sanktionsavgifternas användningsområde och centrala karaktärsdrag i Finlands rättsordning. Efter en allmän introduktion (kap. 4.1.1) behandlas sanktionsavgiftslagstiftningens utveckling under de senaste decenniernas lopp. I samband med detta beskrivs huvuddragen för några av de viktigaste sanktionsavgifterna (kap. 4.1.2). Därefter undersöks hur lagstiftningen om beslutsfattande – det vill säga påförande av sanktionsavgifter – och överklagande av sanktionsavgiftsbeslut har utvecklats och på vilket sätt sanktionsavgiftsförfarandet vanligen regleras i Finland (kap. 4.1.3). Efter detta undersöks hur straffrättsliga principer såsom den straffrättsliga legalitetsprincipen samt centrala straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier beaktats i det nationella sanktionsavgiftssystemet (kap. 4.1.4). Syftet är sammantaget att kartlägga rättsläget angående de administrativa sanktionsavgifterna i Finland med hänsyn till mänskliga och grundläggande rättigheter och särskilt med beaktande av begreppet administrativ sanktionsprocess.

4.1.1 Introduktion

De administrativa sanktionsavgifterna – eller påföljdsavgifterna[609] som de ofta benämns i Finland – är ett rätt nytt fenomen i Finlands rättsordning. Visserligen har man redan från 1970-talet börjat ta in sanktionsavgiftsbestämmelser i lagstiftningen, men det är först på 2000-talet som dessa avgiftssanktioner tagits i bruk i bredare utsträckning. På samma sätt som i Sverige används flertaliga olika benämningar på dessa sanktioner. Vid sidan av namnen påföljds-, försummelse-, kontroll- och ordningsavgift används till exempel de specifika benämningarna oljeutsläppsavgift, påföljdsavgift för transportör, påföljdsavgift för konkurrensbegränsning, överlastavgift och felparkeringsavgift.

En sanktionsavgift innebär, som det framgår av uttrycket, en *betalningsförpliktelse* till staten som bestäms i ett administrativt förfarande eller i ett domstolsförfarande. I en förvaltningsrättslig betraktelse räknas sanktionsavgifterna således till den bredare

[609] I Finland används för dessa avgiftssanktioner oftast termen påföljdsavgift (*seuraamusmaksu*) i lagstiftning, rättspraxis och rättslitteratur. I denna forskning används emellertid benämningen sanktionsavgift enligt svensk förebild i syfte att finna en gemensam nordisk term för dessa sanktioner.

kategorin administrativa påföljder.[610] Som det konstaterades i kapitel 2 anses sanktionsavgifterna dock inte vara skatter i statsrättsligt avseende (GL 81 §) och inte heller vara vanliga administrativa avgifter, det vill säga avgifter för någon åtgärd från förvaltningens sida.[611]

För närvarande finns det omkring 70 administrativa avgiftspåföljder av sanktionskaraktär i lagstiftningen i Finland. Till denna del kan hänvisas till tabellen över de mest centrala sanktionsavgifterna i Finland som bifogats till rapporten (bilaga 1). Antalet beskriver egentligen inte sanktionsavgiftssystemets volym, eftersom vissa lagar kan innehålla flera slags sanktionsavgiftspåföljder. Exempelvis i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014) finns bestämmelser om påföljdsavgifter och överträdelseavgifter. De första avser allvarligare och de senare lindrigare administrativa förseelser. Beträffande vissa avgifter är det dessutom oklart om de är egentliga sanktionsavgifter eller om det är fråga om något annat slags administrativ påföljd, såsom förvaltningstvång.[612]

Som exempel på administrativa sanktionsavgifter i Finland kan nämnas påföljdsavgift enligt konkurrenslagen (948/2011), ordningsavgift och påföljdsavgift enligt lagen om Finansinspektionen (878/2008),[613] gottgörelse och påföljdsavgift enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), påföljdsavgift enligt arbetsavtalslagen (55/2001), oljeutsläppsavgift enligt miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009), försummelseavgift enligt avfallslagen (646/2011), kontrollavgift enligt lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979), överlastavgift enligt lagen om överlastavgift (51/1982), felparkeringsavgift enligt lagen om parkeringsövervakning (727/2011), påföljdsavgift för transportör enligt utlänningslagen (301/2004) och försummelseavgift enligt lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013). Som det framgår av föreliggande undersökning är antalet sanktionsavgifter betydligt större i Sverige än i Finland och används där även i vidare utsträckning (t.ex. inom miljöförvaltningen och på arbetsskyddsområdet).

Som det framgår av kapitel 2 förekommer det även andra ekonomiska påföljder av straffkaraktär som inte kallas för påföljdsavgifter i lagstiftningen men som trots detta kan anses höra till gruppen sanktionsavgifter. I synnerhet inom skatteområdet finns det skatteförhöjningar som utgör påföljder för fel eller bristfälligheter som gjorts i samband med skattedeklaration eller en annan deklarationsskyldighet (se t.ex. lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), 32 § (907/2001)). Tar man med i beräkningen de skatteförhöjningar samt försummelse- och felavgifter som finns i skattelagstiftningen, kan

[610] Se Mäenpää 2013 s. 193. Se även Kulla 2011a s. 6.

[611] Ang. denna bedömning, se t.ex. GrUU 9/2012 rd se även bl.a. Kulla 2014 s. 364.

[612] T.ex. försummelseavgiften i 133 § i avfallslagen (646/2011) har drag av vite. Likaså har den påföljdsavgift som finns i lagen om advokater (496/1958) drag av disciplinärt straff. Se även HFD 2010:34 där HFD konstaterade att byggnadstillsynsavgiften enligt 145 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) har en delvis straffliknande karaktär.

[613] Den sektorspecifika lagstiftningen om finansmarknaden, så som värdepappersmarknadslagen (746/2012), lagen om placeringsfonder (48/1999) och lagen om värdepapperskonton (750/2012), innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att påföra sanktionsavgifter. Däremot finns bestämmelserna om påförande, verkställighet och behandling av sanktionsavgifter i lagen om Finansinspektionen (878/2008).

man uppskattningsvis utgå från att antalet sanktionsavgifter i lagstiftningen i Finland stiger till ungefär etthundra.[614]

Det växande antalet sanktionsavgifter och deras tilltagande betydelse har lett till att man på nationell nivå strävat till att skapa en allmängiltig definition för dessa påföljder. En etablerad definition av sanktionsavgifter kan således i Finland sägas vara den följande: *En administrativ sanktionsavgift är en lagstadgad ekonomisk påföljd av straffkaraktär som en förvaltningsmyndighet eller en domstol påför ett enskilt rättssubjekt till följd av en lagöverträdelse.*[615] Definitionen har preciserats i synnerhet av grundlagsutskottet och i den juridiska litteraturen. Ställningstaganden beträffande denna finns dock även i enskilda lagar och deras förarbeten.[616] Utgångspunkten på nationell nivå är således att sanktionsavgifterna påförs till följd av en lagöverträdelse (en förseelse) och att dessa ekonomiska påföljder innehåller ett straffliknande element. Fastän sanktionsavgifter utgör sanktioner, hänförs de enligt det nationella rättsområdestänkandet inte till straffrättsliga straff utan till förvaltningsrättsliga – alltså administrativa – påföljder. Klassifikationen av sanktionsavgifter som administrativa påföljder har emellertid inte ansetts innebära att dessa sanktioners kopplingar till straffrätten försvinner.[617]

Även om sanktionsavgifterna inte i nationellt perspektiv anses vara straffrättsliga påföljder enligt den traditionella rättsområdesindelningen, har de således flera drag som gör att de *liknar* straffrättsliga bötesstraff. Sanktionsavgifter är med andra ord straffliknande påföljder. Liksom konstaterats ovan har detta sedan gammalt i Finland

---

[614] Fastän de administrativa sanktionerna enligt skattelagstiftningen bildar en egen separat lagstiftningshelhet, kan de således räknas till det vidare begreppet sanktionsavgift. Se t.ex. RP 85/2012 rd s. 25–26, där det finns en bedömning av förhållandet mellan administrativa sanktioner och egentliga skattepåföljder. Ang. sanktionssystemet inom skatteförvaltningen, se t.ex. Kulla 2014 s. 363–366 samt Myrsky – Räbinä 2015 s. 371f. Se även HFD 2011:41, där det finns en bedömning av skatteförhöjningssystemets natur. Europadomstolens betydelsefulla avgöranden under de senaste åren angående förbudet mot *ne bis in idem* gäller uttryckligen skatteförhöjningssystemet.

[615] Definitionen är tämligen allmänt etablerad och det ser inte ut att i Finland finnas några större innehållsliga meningsskiljaktigheter om den. Se t.ex. GrUU 32/2005 rd s. 2, GrUU 55/2005 rd s. 2, GrUU 57/2010 rd s. 2 och GrUU 9/2012 rd s. 2. Se även Kiiski 2011 s. 29–31, Kulla 2011a s. 8, Kulla 2014 s. 363–364 och Mäenpää 2013 s. 193. I fråga om "straffliknande påföljder", se Frände 2012a s. 340–342. Se även Halila – Lankinen 2014. Definitionen har granskats närmare i kapitel 2.

[616] Sanktionsavgifterna har dock då främst granskats som en del av den vidare gruppen administrativa påföljder. Enligt 2 a § 2 punkten (81/2013) i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009) avses med administrativ påföljd disciplinstraff, förseelse- och tillsynsavgifter, skatteförhöjningar samt andra påföljder av straffnatur som bestämts i ett förvaltnings- eller förvaltningsprocessärende. Se även RP 85/2012 rd s. 25–26. Förslaget i processarbetsgruppens betänkande (OM 4/2011) till lag om rättegången i förvaltningsärenden utgår från en likadan definition (4 § 6 punkten). Vidare enligt FörvL (434/2003) 67 § en myndighet kan förena ett förbud, ett åläggande eller ett krav som den har meddelat med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande eller med någon annan administrativ påföljd enligt vad som föreskrivs särskilt. I förarbetena till lagrummet (RP 72/2002 rd s. 127) nämns som exempel överlastavgift och felavgift enligt 33 § i lagen om påförande av accis (1469/1994). I de ovan nämnda definitionerna bildar administrativ påföljd således ett överbegrepp för olika slags sanktionerande påföljder så som sanktionsavgifter. I förvaltningsprocesslagen (586/1996) 53 a § (364/2009), där det är fråga om dröjsmål vid behandlingen av en administrativ ekonomisk påföljd, rör man sig redan tydligare på området för administrativa sanktionsavgifter. Se även RP 233/2008 rd s. 35. Likaså nämns i förvaltningsprocesslagens 52 § 2 mom. "avgifter av straffnatur" i samband med en bestämmelse om omröstning. Se ang. begreppen administrativa sanktioner och andra administrativa påföljder, Mäenpää 2013 s. 193–194.

[617] Se särskilt Kulla 2011a s. 6: "I Finland är det allmänna sanktionssystemet fortfarande starkt straffrättsligt betonat, och administrativ sanktionsrätt är klart sekundär, om också på utvidgande."

ansetts vara ett etablerat drag hos sanktionsavgifter.[618] Betydelsen av detta förhållningssätt har dock vuxit under de senaste åren i synnerhet till följd av Europadomstolens rättspraxis. Även EU-domstolen praxis har en stigande inflytande i detta hänseende. De övernationella domstolarnas riktlinjer har fört sanktionsavgifterna och de processuella garantierna gällande dessa närmare den straffprocessuella uppfattningen om rättsskydd. Man kan säga att sanktionsavgifterna i dag intar ett slags dubbelroll i två påföljdssystem eller åtminstone att rättssäkerhetsgarantierna beträffande sanktionsavgifter behöver bedömas på ett nytt sätt i fältet mellan rättsområdena förvaltningsrätt och straff-/straffprocessrätt.

Sanktionsavgifternas innehåll varierar på olika förvaltningsområden. Den betalningsskyldige kan vara en fysisk eller en juridisk person och storleken på avgiften kan variera från några tiotals euro (t.ex. felparkeringsavgift) upp till miljontals euro (t.ex. påföljdsavgift enligt konkurrenslagen). Avgiften som påförs kan bygga på subjektivt ansvar, det vill säga uppsåt eller oaktsamhet, eller på strikt, s.k. objektiv ansvar. Vanligtvis bestäms avgiften av en förvaltningsmyndighet, men i vissa fall av en domstol (oftast av marknadsdomstolen) på framställning av den myndighet som är behörig i saken. Som det framgår av föreliggande undersökning finns det inte särskilt stora skillnader mellan Finland och Sverige ifråga om dessa utgångspunkter.

Antalet administrativa sanktionsavgifter fortsatt öka i Finland under 2000-talet. En viktig orsak till detta är EU-rättens utveckling.[619] Sanktionsavgifter används för att säkerställa genomförandet och verkställigheten av EU-rätten i medlemsstaterna. Sanktionsavgifterna hänför sig således till ett effektivt genomförande av EU-rätten på medlemsstatsnivå. Administrativa avgiftssanktioner har fått en mer framträdande roll även ur ett traditionellt nationellt perspektiv eftersom de hör samman med en bredare utvecklingstrend där betydelsen av administrativ styrning och tillsyn ökar.[620] Den växande administrativa styrningen och tillsynen har inneburit att man i Finland i stigande omfattning lagstiftat om administrativt tvång, tillsynspåföljder och administrativa sanktioner.[621] Till exempel oljeutsläppsavgiften ska säkerställa att målet att värna om miljön uppfylls i sjöfarten. De administrativa sanktionsavgifternas betydelse har således stärkts även utgående från förvaltningens egna funktionella utgångspunkter.

I Finland har på senare tid behovet av bestämmelser om administrativa sanktioner lyfts fram även i samband med kampen mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.[622] Sanktionsavgifterna har en allt större betydelse inom myndighetstillsynen över

---

[618] Se ang. detta förhållningssätt i samband med ny lagstiftning, bl.a. GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd och GrUU 9/2012 rd. En liknande utgångspunkt har funnits även i den förvaltningsrättsliga litteraturen. Se t.ex. Kulla 2011a s. 6 och Mäenpää 2013 s. 193–194.

[619] Ang. de EU-rättsliga skälen för att ta i bruk sanktionsavgifter, se t.ex. RP 28/2003 rd s. 48–49 (utlänningslagen), RP 88/2010 rd, t.ex. s. 7–8 och 14–21 (konkurrenslagen), RP 3/2012 rd s. 4 och 25 (ändring av arbetsavtalslagen) samt RP 107/2014 rd s. 14 (ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken). T.ex. i RP 107/2014 rd s. 18 har det konstaterats att förpliktelsen i EU-rättsakterna att utvidga påföljdssystemet att till alla delar även gälla juridiska personer förhindrar i praktiken att straff som grundas på brott används.

[620] Se t.ex. GrUU 58/2010 rd, där införandet av en sanktionsavgift i avfallslagen motiveras med att den hänför sig till tillsynen över lagstiftningen samt även i övrigt med dess preventiva natur.

[621] Se Mäenpää 2013 s. 193–196.

[622] Se t.ex. lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013) och RP 23/2013 rd ang. den samt lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) och RP 114/2006 rd

näringsverksamhet och när målsättningarna för näringslagstiftningen verkställs. Växelverkan mellan de administrativa sanktionsavgifterna och det straffrättsliga påföljdssystemet har blivit allt tydligare och behovet att granska dessa påföljder tillsammans har aktualiserats på sistone i allt större utsträckning.

Följden av utvecklingen hittills har varit att de administrativa sanktionsavgifterna har börjat bilda en allt tydligare lagstiftningshelhet i Finland. Dels skiljer sig sanktionsavgifterna från andra administrativa påföljder, dels kan de klart åtskiljas från det straffrättsliga påföljdssystemet. Bestämmelserna om administrativa sanktionsavgifter finns emellertid spridda över ett stort antal olika förvaltningsområden och myndigheterna kan använda möjligheten att påföra en sanktionsavgift i väldigt många olika typer av förvaltningsärenden. Trots att denna utveckling är ett faktum har ingen övergripande bedömning av de administrativa sanktionsavgifterna gjorts på nationell nivå.[623]

Den tilltagande sanktionsavgiftslagstiftningen har således medfört olika typer av oförutsedda problem. Problemen gäller framför allt att lagstiftningen om sanktionsavgifter är splittrad och till och med oklar – en omständighet som har lyfts fram även bland annat i Sverige. Trots problemen uppfattas sanktionsavgifterna dock allmänt vara användbara och smidiga sätt att ingripa motverka lagöverträdelser som begås av enskilda personer eller företag. Antalet sanktionsavgifter fortsätter alltjämt att öka och utvecklingstrenden har därmed inte upphört.

Frågan om tillämpningsområdet för sanktionsavgifterna har behandlats till exempel i regeringsprogrammet av den 22 juni 2011 för statsminister Jyrki Katainens regering.[624] Justitieministeriets reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025 innehåller också frågor om hur kvaliteten på rättsvården ska förbättras innehållsmässigt och hur man i framtiden ska kunna garantera att rättegångsförfarandet är ekonomiskt effektivt.[625] Reformprogrammet uppställer – i enlighet med regeringsprogrammet – målet att ”eventuella brister i sättet att lagstifta om och bestämma administrativa påföljder av bestraffande karaktär utreds och bestämmelserna förtydligas.”[626]

Den växande mängden administrativa sanktionsavgifter i lagstiftningen har lett till att även riksdagens grundlagsutskott upprepade gånger har lyft fram behovet att se över den gällande lagstiftningen om sanktionsavgifter samt de frågor som gäller förbudet mot dubbelbestraffning. Grundlagsutskottet har följaktligen uppmanat regeringen att undersöka om det finns behov för en bättre samordnad lagstiftning och om de gällande bestämmelserna till alla delar är motiverade.[627] Även i den juridiska litteraturen har man lyft fram behovet att systematisera sanktionsavgifterna, som

---

ang. den. Se även Lahti 2012 s. 108. Frågan om sanktionsavgifternas roll i kampen mot verksamhet som syftar till olaglig ekonomisk vinning behandlades redan i samband med totalrevideringen av strafflagstiftningen. Se KM 1976:72 s. 90.

[623] Saken har från början främst uppmärksammats i lagstiftningsskedet. Se LaUU 21/2005 rd (oljeutsläppsavgift).

[624] Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011 s. 27–29.

[625] Se Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025 (JM 17/2013) s. 11.

[626] I reformprogrammet konstateras bl.a. att eftersom användningen av administrativa sanktioner har blivit vanligare har det uppstått ett behov att ”bedöma principerna” för hur man lagstiftar om dessa påföljder. Samtidigt betonas vikten av att det finns rättsskyddsgarantier i förfarandet där påföljderna bestäms. Vidare konstateras det i reformprogrammet att möjligheterna att använda administrativa och straffrättsliga sanktioner även måste bedömas i belysning av förbudet mot dubbelbestraffning, dvs. *ne bis in idem*. Se Reformprogrammet för rättsvården s. 23. I reformprogrammet hänvisas till GrUU 9/2012 rd s. 4.

[627] GrUU 9/2012 rd s. 4 och GrUU 17/2013 rd s. 5–6.

har tillkommit under olika tider och går under olika namn, och att på det sättet klargöra dem som en del av rättsordningen som helhet.[628] Det föreliggande forskningsprojekt, som har initierats av justitieministeriet i Finland, är försett att kartlägga och systematisera frågor om sanktionsavgifter och speciellt rättighets- och rättssäkerhetsgarantier gällande dessa.

4.1.2 Utvecklingsdrag i lagstiftningen om sanktionsavgifter

4.1.2.1 Utvecklingen på 1970- och 1980-talet

I Finland har administrativa sanktionsavgifter tagits i bruk på ett sätt som mycket påminner om till exempel det i Sverige. De första egentliga sanktionsavgifterna togs i bruk redan på 1970- och 1980-talet. Dessa sanktionsavgifter innebar en möjlighet att påföra parkeringsbot (lag 248/1970),[629] kontrollavgift i kollektivtrafik (lag 469/1979) samt överlastavgift (lag 51/1982).[630] Beaktansvärt är dock att skatteförvaltningen redan tidigare hade fått rätt att använda skatteförhöjning som sanktionsmedel.[631]

a) Felparkeringsavgift (ursprungligen parkeringsbot)

Lagen om parkeringsbot (248/1970) var rätt speciell till sin karaktär och bakgrunden till lagstiftningens utformning var ett tydligt straffrättsligt synsätt. Parkeringsbotssystemet byggdes på ett komplicerat förfarande med betalningsanmaning, föreläggande och protest och var således något främmande i förvaltningsrättsliga sammanhang. Sättet att lagstifta kan förklaras med behovet att så noga som möjligt reglera dessa avgifter för den händelse att dubier om rättsskyddet skulle uppkomma till följd av deras administrativa karaktär. En specialitet beträffande rättsskyddet var dock att ett villkor för att ett överklagande skulle prövas var att parkeringsboten betalades inom utsatt tid.

Sedermera har påföljdssystemet reviderats. Lagen om parkeringsövervakning antogs 2011 (727/2011). Den reglerar mycket ingående myndigheternas befogenheter att påföra parkeringsavgift liksom även rätten att överklaga.[632] Utgångspunkten är att det är en statlig uppgift att påföra felparkeringsavgift, men uppgiften kan också på vissa

[628] Se Lahti 2012 s. 105 och 114–115. Lahti har betonat vikten av systemtänkande och koherens när man utvecklar sanktionsavgiftssystemet. Han har i rättskomparativt syfte som exempel hänvisat till Ordnungswidrigkeiten-systemet i Tyskland. Se även Kulla 2011a s. 14. Kulla har konstaterat att ”ett beaktansvärt alternativ kunde vara en speciallag om straffsanktionerade administrativa påföljder eller bara om sanktionsavgifter och tillhörande förfarande.”

[629] Regeringens proposition byggde på en rätt noggrann jämförelse med lagstiftningen i bl.a. Sverige, Norge och Danmark. Se RP 130/1969 rd s. 2–4.

[630] På samma sätt som när det gällde parkeringsbot användes lagstiftningen i Sverige och Norge som jämförelse. Se RP 20/1981 rd s. 4–5.

[631] Möjligheten att påföra skatteförhöjning fanns t.ex. redan i lagen angående skyldighet att avgiva inkomstskattedeklaration för kommunalskatt (43/1919). Se bl.a. Rekola 1955 s. 190–192.

[632] Det var i huvudsak experter på straffrätt som på justitieministeriet svarade för beredningen av lagen, se JM 16/2010. Trots sanktionsavgiftens administrativa karaktär har man således önskat behålla kopplingen till straffrätten.

villkor delegeras till kommunerna.[633] I samband med lagstiftningsreformen behandlades frågan om befogenhet att påföra avgift även skulle kunna anförtros enskilda (fastighetsägare och fastighetsinnehavare).[634] Detta har dock inte fått stöd i riksdagen, fastän högsta domstolen i sin egen rättspraxis har stött även en sådan möjlighet (HD 2010:23).[635]

En felparkeringsavgift är en rätt liten sanktionsavgift med ett fast belopp som tillämpas inom ett större system med massförvaltning i frågor som gäller användning av fordon. Ett centralt drag i systemet är dess koppling till det straffrättsliga påföljdssystemet, vilket innebär att de grövsta felparkeringarna undersöks och bestraffas i straffprocessuell ordning.[636] Ett straffrättsligt straff är fortfarande den strängaste påföljden och berättar samtidigt om den administrativa sanktionsavgiftens rötter till vilka man måste återgå när situationen det kräver. Felparkeringsavgift får således inte påföras, om en felparkering eller tomgångsförseelse behandlas i straffprocessuell ordning. Ett uttryck för straffrättslig anknytning eller åtminstone förebild är att högst tre felparkeringsavgifter får påföras för fortsatt felparkering och att en ny avgift inte får påföras förrän det har gått ett dygn sedan den förra påfördes. Det straffrättsliga förhållningssättet framgår även av bestämmelsen om att inte fler än en felparkeringsavgift kan påföra då flera felparkeringar begåtts genom samma gärning (3 §).

I lagen finns också bestämmelser om förhållandet mellan den administrativa sanktionsavgiften och andra administrativa påföljder, vilka kan vara klampning eller muntlig eller skriftlig anmärkning (4 och 5 §). Åtminstone varning avses till sin natur vara lindrigare än sanktionsavgiften som fungerar som en ekonomisk påföljd. Efter klampning får felparkeringsavgift inte påföras (3 §).

I lagen finns ytterligare bestämmelser bland annat om felparkeringsavgiftens storlek och om åtgärdseftergift samt om vem som svarar för att avgiften betalas. Likaså finns det särskilda bestämmelser om innehållet i felparkeringsbeslut och om delgivning, överklagande, betalningstid och dröjsmålspåföljd samt om återbetalning av avgiften. Systemet har senare förtydligats och omprövning har tagits i bruk som rättsmedel. Besvärstillstånd behövs för att få överklaga förvaltningsdomstolens beslut. I takt med lagstiftningens utveckling har sådant som är onödigt komplicerat i systemet utgallrats och till exempel systemet för överklagande har ordnats på samma sätt som i förvaltningen i allmänhet.

---

[633] Se 10–13 § i lagen om parkeringsövervakning, där det finns noggranna bestämmelser om behörig myndighet (som utgångspunkt polisen) samt om förutsättningarna för kommunal parkeringsövervakning och dess huvuddrag. I kap. 2 i föreliggande undersökning behandlas riksdagens grundlagsutskotts praxis ifråga om påförandet av felparkeringsavgifter såsom utövande av betydande offentlig makt. Se GrUU 57/2010 rd s. 5. Se i detta sammanhang även HFD 2014:175, där gränserna för den kommunala parkeringsövervakningen prövas. I avgörandet ansågs att en kommunal parkeringsövervakare inte hade kunnat påföra felparkeringsavgift för parkering på en privatägd fastighet.

[634] Se ang. bedömningen av denna fråga GrUU 57/2010 rd s. 4–5.

[635] Lagförslaget i saken förföll således i riksdagen. En ny proposition gavs senare (RP 79/2012 rd med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning), där frågan gällde hur enskilda aktörer kan biträda myndigheterna i deras uppgifter. Även denna proposition har numera förfallit. Se också Mäkinen 2011 s. 7f.

[636] Se RP 223/2010 rd s. 1. I och för sig är det numera i princip möjligt att påföra felparkeringsavgift även i situationer där parkeringen har medfört eller har kunnat medföra allvarlig skada eller olägenhet. Se gällande denna fråga LaUB 42/2010 rd och FvUU 31/2010 rd.

b) Kontrollavgift i kollektivtrafik

Den kontrollavgift i kollektivtrafik som togs i bruk 1979 (lag om kontrollavgift i kollektivtrafik 469/1979) avser en liten sanktionsavgift med ett fast belopp som kan påföras den som reser utan giltig biljett i kollektivtrafiken eller som vistas på ett sådant område för kollektivtrafik där man måste ha en biljett. Utgångspunkten är att kommunerna uppbär kontrollavgifterna (1 och 2 §).[637] Förr var straffrättsligt straff den enda påföljden för underlåtenhet att lösa in färdbiljett och detta tillämpades bara sällan i praktiken. I sak var dessa förseelser helt sanktionsfria. Kontrollavgiften fyllde således behovet av smidigare sanktioner än straffrättsligt straff.

Bestämmelserna om kontrollavgift i kollektivtrafiken har till största delen reformerats. De ändringar som under olika tider har gjorts är ett uttryck för hur man numera önskar reglera kontrollavgiften. Man har till exempel utvidgat kretsen av dem som får bära upp avgiften samt tillämpningsområdet för avgiften (den gäller numera även en begränsad del av stationsområdena). I lagen finns också bestämmelser bland annat om grunderna för kontrollavgiftens belopp och om betalningsbefrielse. En nyhet är att omprövningsförfarandet tillämpas på dessa ärenden.

Fastän straffrättsliga påföljder endast sällan kommer på fråga i dessa ärenden finns det dock en sådan möjlighet. Därför har lagen också en bestämmelse om kontrollavgiftens förhållande till straffrättsligt straff. Utgångspunkten är densamma som när det gäller felparkeringsavgift. Kontrollavgift får inte påföras en passagerare för att han eller hon saknar giltig biljett, om det beslutas att saken ska anmälas till polisen eller åklagaren för att handläggas i den ordning som är föreskriven för brottmål (9 §, lagändring 468/2011).

c) Överlastavgift

Överlastavgiften togs i bruk 1982 (lag om överlastavgift 51/1982).[638] Sanktionsavgiften kan påföras för transport av överlast på väg med motordrivet fordon eller dess släpvagn (1 §). Avgiften påförs av polisen (8 §, lagändring 915/2015). Överlastavgiften är en ekonomiskt rätt kännbar betalningspåföljd, som påförs individuellt i varje enskilt fall. Syftet är således annorlunda än när det gäller felparkeringsavgift och kontrollavgift i kollektivtrafik, vilkas belopp är mindre och som bättre passar för massförvaltning.

I lagen finns noggranna bestämmelser om sådant som gäller systemet, så som betalningsskyldighet (fordonets ägare eller innehavare eller den som har gett transportuppdraget), befrielse från betalningsskyldighet, grunden för avgiften och dess belopp, hörande av den betalningsskyldige, betalningstid samt överklagande. Lagen innehåller

---

[637] I lagen finns rätt noggranna bestämmelser om hur och på vilka villkor uppgiften att uppbära sanktionsavgiften kan ges kommuner eller samkommuner samt om de biljettkontrollörer som är anställda av dem. I lagen finns dessutom bestämmelser t.ex. om kontrollörernas och biträdande ordningsvakters rättigheter och ansvar.

[638] Överlastavgiften har vanligen ansetts höra till gruppen sanktionsavgifter. På sistone har denna uppfattning dock varit vacklande. Se RP 117/2015 rd.

också bestämmelser om myndigheternas uppgifter när det gäller att bestämma en avgift, till exempel om hur överlasten ska konstateras (myndighetens utredningsskyldighet). År 2016 (lagändring 915/2015) togs ett besvärstillståndssystem i bruk som innebär att förvaltningsdomstolens beslut om överlastavgifter får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

d) Sammanfattande synpunkter om utvecklingen under 1970- och 1980-talet

I samband med totalrevideringen av strafflagen (straffrättskommitténs betänkande 1976:72) framfördes synpunkter som gav stöd för möjligheten till en ökad användning av administrativa sanktionsavgifter. Straffrättskommittén förordade att en del av de lindrigare kriminaliseringarna kunde *ersättas* med administrativa påföljder av straffkaraktär och att dessa kunde påföras av förvaltningsmyndigheter i stället för allmänna domstolar. På denna punkt hänvisade kommittén i synnerhet till bestämmelserna om skatteförhöjning och om parkeringsbot som införts i lagstiftningen några år tidigare. Kommittén ansåg att straff för gärningar som inte kan betecknas som allvarliga systematiskt kunde ersättas med betalningspåföljder.[639]

Ibruktagandet av betalningspåföljder motiverades även med hänvisning till att bötesstraff och individuellt straffansvar kan betraktas som ineffektiva medel vid förebyggande av brott där gärningsmannen eftersträvar ekonomisk vinning.[640] Syftet var sålunda att sanktionsavgifterna skulle fungera å ena sidan som påföljder för mindre förseelser och å andra sidan som sanktionsmedel för att avvärja ekonomiskt missbruk. I det senare fallet kunde sanktionsavgiftens belopp bli ekonomiskt kännbart.[641] De administrativa sanktionsavgifterna kunde således fungera parallellt med och som ett komplement till en straffrättslig påföljd.[642] Sanktionsavgifterna har från början inte enbart förknippats med s.k. bagatellbrottslighet utan tvärtom i fall vissa fall ansetts vara lika stränga som straffrättsliga straff.[643]

Efter att de första sanktionsavgifterna hade tagits i bruk var lagstiftningsutvecklingen under en tid vacklande. Ett tag såg det till och med ut så att man inte längre skulle vidareutveckla sanktionsavgiftssystemet. I Finland infördes nämligen år 1983 en ordningsbot (ordningsbotslag 66/1983) som skulle bli en del av det större straffrättsliga sanktionssystemet. Ibruktagandet av ordningsbotssystemet motiverades i hög grad med samma argument som man hade använt beträffande de administrativa sanktionsavgifterna, det vill säga med att det var effektivt och billigt.[644] I praktiken innebar ordningsbotsreformen inte något egentligt ställningstagande till hur det administrativa

[639] Se KM 1976:72 s. 90. Enligt betänkandet är det inte rationellt att vid mindre förseelser använda straffrättsliga resurser för att utreda skuldfrågor och betalningsförmåga.

[640] Se KM 1976:72 s. 89–90 och RP 20/1981 rd (överlastavgift) s. 2.

[641] Se RP 20/1981 rd s. 8. Avsikten var inte att överlastavgiften skulle ha ett fast belopp, så som när det gällde felparkeringsavgift och kontrollavgift i kollektivtrafik, utan överlastavgiften skulle stiga progressivt enligt överlastens storlek. Se även GrUU 2/1981 rd s. 1. Jfr GrUU 55/2014 rd, där överlastavgift ses som en eventuellt mindre eller juridiskt enkel påföljd, vilket gör att ett besvärstillståndssystem kan införas.

[642] Se RP 20/1981 rd s. 1 och 3. Syftet med påföljden var att trafikidkarna inte skulle dra nytta av överlast.

[643] Se KM 1976:72 s. 90. Se dessutom Melander 2008 s. 424–425.

[644] Se RP 19/1981 rd s. 1.

sanktionsavgiftssystemet skulle utvecklas. Öppningen för att ta i bruk dessa avgifter var i varje fall ett faktum och utvecklingen började ofrånkomligen gå i riktning mot att sanktionsavgiftssystemet utvidgades.

Införandet av de administrativa sanktionsavgifterna ingick alltså från början som en del i arbetet med att utveckla det straffrättsliga påföljdssystemet. Sanktionsavgifternas betydelse och deras användbarhet undersöktes ur en specifikt straffrättslig synvinkel, det vill säga utifrån vilka slags alternativ man kunde hitta till sådana straffrättsliga straff som i lagstiftningen användes för mindre förseelser av massnatur. Sådana förseelser förekom framför allt på vägtrafikområdet till följd av fordonsparkens kraftiga tillväxt.[645] Ibruktagandet av sanktionsavgifter kopplades alltså till sanktionsväxling och till ett växande behov att använda andra än straffrättsliga medel för mindre förseelser.[646] Det fanns dock även andra skäl att ta i bruk sanktionsavgifter. Det ansågs möjligt att med hjälp av dem även förebygga lagstridig verksamhet som syftade till ekonomisk vinning, vilket var fallet i fråga om överlastavgiften.

Förebilderna för att ta i bruk ett sanktionsavgiftssystem fann man dels genom nordisk jämförelse, dels av det skatteförhöjningsinstitut som tidigare införts i lagstiftningen.[647] Skatteförhöjning var ett exempel på hur detta system kunde tillämpas uteslutande inom förvaltningen. På de områden som var administrativt sanktionerade kvarstod dock i regel möjligheten att tillämpa straffrättsliga påföljder.[648] I den mån en gärning skulle anses vara tillräckligt grav, borde påföljden vara straffrättslig och inte administrativ. Det var med andra ord fråga om ett slags straffrättslig reservventil för en situation där en avgift av straffnatur inte med hänsyn till allvarligheten av en gärning skulle anses vara en tillräcklig påföljd.

4.1.2.2 Utvecklingen på 1990-talet

Utvecklingen av de administrativa sanktionsavgifterna fortsatte i rätt begränsad omfattning på 1990-talet. Dessa avgifter blev aktuella främst när det var fråga om behovet att införa sanktioner för mindre förseelser. Det var alltså fall där någon hade brutit mot lagstiftningen, men inte så allvarligt att tröskeln för straffrättslig reglering nåddes. Å andra sidan var det fall där det ur samhälleligt perspektiv ansågs befogat med något slags negativ påföljd. Den administrativa betalningsförpliktelsen fungerade således i bestraffningssyfte och inte som en ersättning eller kompensation för fel som begåtts.

---

[645] Se RP 130/1969 rd s. 1. Trafikbrottmålen hade ökat betydligt vid domstolarna och t.ex. felparkering utgjorde en rätt stor del av dem. Sanktionen för brott mot parkeringsbestämmelserna kunde vara bötesstraff, vilket småningom började upplevas som en onödigt sträng påföljd.

[646] Se t.ex. GrUU 3/1977 rd, enligt vilket avsikten med kontrollavgiften i kollektivtrafik var att minska användningen av vanliga straffrättsliga påföljder. Kontrollavgiften skulle därför i sak anses vara en alternativ påföljd jämställbar med straff, trots att den kunde uppbäras även av en privat trafikidkare.

[647] En administrativ betalningspåföljd kunde vara betydligt strängare än ett bötesstraff, men den medförde inte att gärningen fick karaktären av ett brott. Se KM 1976:72 s. 90.

[648] Se t.ex. KM 1976:72 s. 90, enligt vilket man som påföljd bör tillämpa dagsböter eller varning för förseelser som är så förkastliga att en avgift inte är tillräcklig som påföljd.

På 1990-talet infördes endast några enstaka sanktionsavgifter, så som försummelseavgiften enligt lagen om hemkommun (201/1994) och konkurrensbrottsavgiften enligt den dåvarande lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992).[649] Utvecklingens art syns dock tydligast på skatteförvaltningens sida, där man tog i bruk skatteförhöjningar för olika skatteslag samt andra motsvarande påföljder:[650]

> Lagen om hemkommun som trädde i kraft 1994 innehöll bestämmelser om en försummelseavgift. Den som flyttar var skyldig att göra en anmälan till myndigheterna eller att ge kompletterande uppgifter. Magistraten skulle uppmana den som försummade detta att inom en viss tid uppfylla sin skyldighet. Om den som flyttar inte följde magistratens uppmaning, skulle magistraten påföra en försummelseavgift (14 §). Försummelseavgiften var således till sin natur en offentligrättslig avgift av straffkaraktär.[651] Sanktionsavgiften ersatte ett tidigare straffrättsligt straff och den infördes i synnerhet för att det tidigare visat sig osmidigt och oändamålsenligt att använda bötesstraff.[652] Försummelseavgift blev alltså en påföljd för en underlåtelse, men den fungerade också som påtryckning för att den som flyttar att uppfylla anmälningsplikten. Försummelselagen enligt lagen om hemkommun har nyligen upphävts (lagändring 669/2016). Detta motiverades bland annat med att försummelseavgiften i praktiken blivit en bestämmelse som registerförvaltningen inte kunnat utnyttja för det ursprungliga ändamålet och att den inte ansågs ha en väsentlig betydelse när riktigheten i anteckningarna om hemkommun säkerställs.[653] Den allmänna utvecklingstendensen har med andra ord inte varit enbart att utvidga sanktionsavgifternas användningsområde utan utvecklingen har även gått åt ett motsatt håll.

4.1.2.3 Utvecklingen på 2000-talet

Även om administrativa sanktionsavgifter har förekommit i Finlands rättsordning redan under flera årtionden, har deras betydelse börjat träda fram tydligare först på 2000-talet. Sanktionsavgifter har införts särskilt till följd av den unionsrättsliga utvecklingen och krav om effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner som ingått i denna. Dessa sanktionsavgifter har framförallt gällt lagöverträdelser inom näringsverksamhet och har ofta haft ett samband med motverkande av grå ekonomi. Ur finländsk synvinkel har det varit betydelsefullt att en sanktionsavgift även antagits i syfte att trygga miljöskyddsintressen. Nedan granskas några enskilda sanktionsavgifter som antagits under 2000-talet i syfte att beskriva deras innehåll inom lagstiftningen. Samtidigt hänvisas till den bifogade tabellen, där det finns en förteckning över centrala sanktionsavgifter i Finland.

a) Oljeutsläppsavgift, miljöskyddslagen för sjöfarten

Bestämmelser om en oljeutsläppsavgift togs in i den nationella lagstiftningen i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg (300/1979; fartygsavfallslagen) genom

---

[649] Den konkurrensrättsliga påföljdsavgiften granskas närmare nedan.

[650] Som exempel kan nämnas mervärdesskattelagen (1501/1993) 101 § (felavgift, 1486/1994) och 168 a § (försummelseavgift, 1486/1994, lagändring 773/2016).

[651] Se RP 104/1993 rd s. 19 och GrUU 19/1993 rd s. 1.

[652] Så RP 104/1993 rd s. 31. Enligt propositionen förutsatte samhällets informationsförsörjning att medborgarna inte utan påföljd kunde försumma sin anmälningsskyldighet.

[653] Se RP 78/2016 rd s. 8–9.

en lagändring (1163/2005), som trädde i kraft 1.4.2006. Ett särskilt 2 a kap. om avgiften fogades till lagen med bestämmelser bland annat om förutsättningarna för att påföra avgift, avgiftens belopp och nedsättning av den, avgiftens förhållande till straffrättsligt straff, den myndighet som beslutar om avgiften, förfarandet när avgift bestäms samt om överklagande och verkställighet av avgiftsbeslut. Oljeutsläppsavgiftens tillkomst sammanfaller med en tidpunkt då betydelsen av de administrativa sanktionsavgifterna tydligt växte i Finlands rättsordning. För närvarande ingår bestämmelserna om oljeutsläppsavgift i 3 kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009), huvudsakligen med samma innehåll som i fartygsavfallslagen.[654]

Oljeutsläppsavgiften infördes ursprungligen utan större principiell debatt, men när miljöskyddslagen för sjöfarten stiftades måste man öppna frågan om förhållandet mellan en administrativ sanktionsavgift och ett straffrättsligt straff. Det berodde på att saken hade aktualiserats på EU-nivå.[655] I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser (fartygsavfallsdirektivet) var utgångspunkten i fråga om sanktioner för fysiska personer nämligen att brotten ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande *straffrättsliga* sanktioner.[656] Beträffande juridiska personer bestämdes inte i ändringsdirektivet om påföljderna skulle vara straffrättsliga eller inte. Villkoret var endast att påföljden skulle vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Utifrån det ansåg man i Finland att man trots ändringsdirektivet fortfarande skulle kunna tillämpa systemet med en administrativ oljeutsläppsavgift som ett alternativ till straffrättslig påföljd i enskilda fall.[657]

Till de centrala målen för skyddet av Östersjön hör att minska de risker som oljetransporterna medför samt att få ett slut på de olagliga, avsiktliga oljeutsläppen.[658] Således har syftet med bestämmelserna om oljeutsläppsavgift varit att få till stånd ett effektivt och kännbart administrativt påföljdssystem för överträdelse av förbudet mot oljeutsläpp. Det administrativa sanktionssystemet har då byggts ut för att genomföra övernationella och nationella miljömål. Fastän det sedan gammalt hade varit möjligt med straffrättsliga straff i dessa fall, var det ett problem att systemet var ineffektivt i kampen mot olagliga oljeutsläpp. Straffrättsliga straff hade således inte förefallit att fungera tillräckligt avskräckande.[659] Införandet av en administrativ sanktionsavgift kunde motiveras med behovet att komma åt de orsaker som låg bakom olagliga oljeutsläpp, så som dem som i sista hand har ansvaret för utsläppen.

---

[654] Nytt i jämförelse med den tidigare lagen är närmast att gränsbevakningsväsendet fick rätt att anföra fortsatta besvär (lagens 3:13).

[655] I bakgrunden fanns EG-domstolens avgörande i målet *Commission* v *Council*, C-440/05, EU:C:2007:625.

[656] I punkt 3 i ingressen till direktivet konstateras att straffrättsliga sanktioner, som markerar en annan typ av ogillande från samhällets sida än administrativa sanktioner, leder till en förbättrad efterlevnad av den gällande lagstiftningen om föroreningar förorsakade av fartyg och bör vara tillräckligt stränga för att avskräcka alla potentiella förorenare från överträdelser därav.

[657] Se RP 248/2009 rd s. 11 och ang. tidigare bedömning av saken RP 77/2005 rd s. 6–7. Se även art. 8 c i direktiv 2009/123/EG.

[658] Så RP 77/2005 rd s. 4.

[659] Se RP 77/2005 rd s. 7. Åtal för brott mot förbudet att släppa ut olja hade väckts rätt sällan och påföljderna (böterna) hade inte varit särskilt höga.

När bestämmelserna om oljeutsläppsavgiften infördes var det inte fråga om en avkriminalisering. Överträdelse av utsläppsförbudet är straffbart främst med stöd av strafflagen (SL 48:1–4 miljöbrott) och i miljöskyddslagen för sjöfarten finns även en särskild straffbestämmelse (13:3 miljöskyddsförseelse i sjöfart). Med stöd av dessa kan bötesstraff dömas ut. Straffbestämmelserna täcker direktivens krav. På miljöbrott tillämpas även bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer (SL 48:9). En juridisk person kan således dömas till samfundsbot för verksamhet i strid med fartygsavfallslagen, så som förbjudet oljeutsläpp.

Oljeutsläppsavgiften har således inte antagits i stället för en straffrättslig påföljd. Avgiften kan därför räknas till samma kategori som den ovan refererade överlastavgiften. Det har varit meningen att straffrättsligt straff ska bestå som sanktionsform för tillräckligt allvarliga gärningar. Detta har understrukits på EU-nivå, men även i den nationella lagberedningen.[660] Avsikten är att det från samhällets sida tillräckligt klart framgår att det är förkastligt och klandervärt att fartyg skadar miljön.[661] Att administrativa sanktioner kan tillämpas på juridiska personer visar dock att det i sista hand finns ett behov att komma åt bakgrundskrafterna inom den kriminella verksamheten.[662] Avsikten är även i övrigt att sanktionsavgiften ska ha en plats i påföljdssystemet som helhet.[663] Oljeutsläppsavgiften räknas utifrån mängden utsläpp och fartygets bruttodräktighet enligt en betalningstabell i en bilaga till lagen. Avgiften kan vara ekonomiskt till och med mycket kännbar och i vissa fall större än ett bötesstraff för en motsvarande gärning.[664] Detta har stor betydelse för sanktionsavgiftens preventiva effekt.

I lagstiftningen om oljeutsläppsavgiften, vars förebilder i hög grad kommer från Sverige, har man försökt att mycket noggrant beskriva hur sanktionsavgiften bestäms och hur den kan överklagas. De noggranna bestämmelserna och deras innehåll är ett uttryck för att rättsskyddsaspekternas betydelse har vuxit på detta område. Avgiftens rättsliga konsekvenser bedömdes till exempel i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 32/2005 rd) ur en exaktare synvinkel än tidigare. Bedömningen hade fokus på de mänskliga rättigheterna och därigenom drogs straffrättsliga paralleller. Bestämmelserna om avgiften kopplades av grundlagsutskottet bland annat till frågeställningarna angående den straffrättsliga legalitetsprincipen och oskyldighetspresumtionen.[665] Att sanktionsavgiftsförfarandet är smidigt och effektivt hade i lagberedningen ansetts vara

[660] Se RP 77/2005 rd s. 8 och GrUU 32/2005 rd s. 2.

[661] En fördel har också ansetts vara att gemensamma bestämmelser om straffrättsliga sanktioner gör det möjligt att inom och mellan medlemsstaterna använda effektivare utredningsmetoder och att samarbeta effektivt. Ang. detta, se punkt 5 i ingressen till direktiv 2009/123/EG.

[662] Enligt punkt 6 i ingressen till direktiv 2009/123/EG begås fartygsföroreningsbrott ofta i juridiska personers intresse eller till deras förmån.

[663] Se RP 77/2005 rd s. 8. Man bör lägga märke till att en straffrättslig sanktion inte alltid ens kommer på fråga eller att den kan riktas mot någon helt annan (t.ex. fartygets kapten) än när det gäller en sanktionsavgift (t.ex. näringsidkaren).

[664] Se GrUU 32/2005 rd s. 2.

[665] Grundlagsutskottet lyfte då fram bl.a. frågan om objektivt ansvar vid påförande av avgift samt, som motvikt, möjligheten att jämka avgiften. Utskottet underströk att myndigheten har ansvar för att utreda saken och att beslutsfattandet därför inte bygger på omvänd bevisbörda samt att oskyldighetspresumtionen tillämpas.

ett av de viktigaste argumenten för att ta i bruk systemet.[666] I riksdagsbehandlingen försökte man inte i sig ändra på denna utgångspunkt och grundlagsutskottet förhöll sig inte heller i övrigt kritiskt till själva grundkonstellationen att oljeutsläppsavgiften bestäms i ett förvaltningsförfarande. En säregen lösning är dock att överklagande sker vid allmän domstol (sjörättsdomstolen) och inte vid förvaltningsdomstolen.[667]

b) Försummelseavgift, lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft

Syftet med lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006, beställaransvarslagen) är att främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor samt att för företag och offentligrättsliga sammanslutningar skapa förutsättningar att säkerställa att företag som med dem ingår avtal om hyrd arbetskraft och underleverans fullgör sina lagstadgade förpliktelser såsom avtalsparter och arbetsgivare (1 §). En beställare ska alltså utreda avtalspartens bakgrund när avtal ingås om anlitande av hyrd arbetskraft eller om arbete som bygger på underleveransavtal. En beställare som åsidosätter sin utredningsskyldighet måste betala en försummelseavgift. Försummelseavgift påförs även för annat som är förbjudet, så som att ingå avtal med någon som har meddelats näringsförbud eller som har försummat sina lagstadgade betalningsskyldigheter (9 §, lagändring 678/2015).

Syftet med försummelseavgiften är alltså att skärpa beställarens ansvar i det skede avtal ingås och att den vägen underlätta arbetarskyddsmyndigheternas tillsyn. I bakgrunden är det fråga om bekämpning av grå ekonomi som är ett stort samhälleligt problem och som inte alltid är lätt att komma åt med straffrättsliga metoder. En försummelseavgift som måste betalas genast i början av avtalsförhållandet utgör ett sätt att i ett första skede reagera och blir således en tröskel för att använda arbetskraft på ett osakligt sätt. I lagen har man försökt bestämma sanktionens belopp (minst 2 000 och högst 20 000 euro) så att den ska ha preventiv effekt. I vissa fall kan också förhöjd avgift påföras (minst 20 000 och högst 65 000 euro). I lagen finns dessutom bland annat bestämmelser om omständigheter som ska beaktas när det gäller avgiftens belopp samt om avgiftsbefrielse, nedsättning av avgiften, den myndighet som påför avgiften och preskription. I förarbetena utgick man från att sanktionsavgiften inte ska överlappa andra administrativa eller straffrättsliga påföljder.[668]

När försummelseavgiften infördes ansågs den vara ett slags ersättande sanktion i stället för vite, det vill säga en påföljd när man inte genom vite uppnår önskat resultat.[669] Vite har inte annars heller ansetts lämpa sig för dessa situationer, där ingående

---

[666] Se RP 77/2005 rd s. 7–8, enligt vilken det föreslagna avgiftssystemet skulle vara enklare än det straffrättsliga i det avseendet att det inte förutsätter förundersökning eller instämmande till rättegång, utan att det efter att ett oljeutsläpp har konstaterats och bevis skaffats fram räcker med att den avgiftsskyldige ges tillfälle att bli hörd.

[667] Grundlagsutskottet ansåg att denna lösning i sig var exceptionell, men godtog den på grund av särdragen i dessa frågor. Se GrUU 32/2005 rd s. 4.

[668] Se RP 161/2014 rd s. 38.

[669] Se RP 114/2006 rd s. 30.

av ett privaträttsligt avtal ligger till grund.[670] Genom försummelseavgift och förhöjd försummelseavgift försöker man på förhand förhindra vissa slags avtalsförhållanden. Avgifterna har alltså ett starkt preventivt syfte. Sanktionssystemet har delvis i detta avseende skärpts genom en lagändring år 2015 (678/2015). Då höjdes försummelseavgifternas belopp och man försökte även annars effektivare sanktionera upprepade och uppsåtliga försummelser.[671] Samtidigt har proportionalitetsprincipens betydelse betonats när det gäller att bedöma försummelseavgiftens storlek i relation till gärningens klandervärdhet.[672]

c) Försummelseavgift, lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning

År 2013 kompletterades lagstiftningen med en lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013). Lagen är en del av åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.[673] Syftet med lagen är således att bekämpa grå ekonomi genom att genom att minska näringsidkarnas möjligheter att låta bli att bokföra inkomst från försäljning mot kontant betalning och genom att främja köparnas möjligheter att upptäcka sådan försäljning (1 §). Lagen tillämpas på sådan rörelse och yrkesutövning som avses i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968), om verksamhetens omsättning för en räkenskapsperiod överstiger 10 000 euro (2 §, lagändring 516/2015). Lagen tillämpas inte exempelvis på torghandel utomhus eller på e-handel.

Näringsidkaren ska enligt lagen erbjuda den som köper en vara eller en tjänst ett kvitto på betalningen, om inköpet betalas med kontanter eller på ett jämförbart betalningssätt. Kvittot kan erbjudas också i elektronisk form (4 §). Om näringsidkaren försummar skyldigheten att ge kvitto kan tillsynsmyndigheten ålägga denne en försummelseavgift (6 §). Försummelseavgiften ska betalas till staten. I lagen finns bestämmelser om förutsättningarna för att ålägga avgift och bland annat om myndigheternas rätt att få upplysningar samt om jämkning, rätten att överklaga betalningsbeslut och om verkställighet. Omprövningsförfarandet tillämpas i dessa ärenden och besvärstillstånd krävs för att överklaga förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen.

Myndigheten har i första hand bevisbördan för att det finns förutsättningar för att påföra avgift.[674] Systemet beaktar således oskyldighetspresumtionen utifrån de straffrättsliga utgångspunkterna.[675] I lagen finns dock en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten har rätt att för påförande av en försummelseavgift få de uppgifter som behövs

[670] Se RP 114/2006 rd s. 30. Enligt regeringens proposition kan en försummelse av utredningsskyldigheten inte avhjälpas eller förbjudas i efterhand utan att ingripa i rätten att ingå avtal. Även om rätten att ingå avtal inte uttryckligen tryggas i grundlagen, kan man inte genom vanlig lag retroaktivt ingripa i förmögenhetsrättsliga avtalsförhållanden mellan enskilda. Således kan avtal inte t.ex. hävas genom myndighetsbeslut. I propositionen har vidare konstaterats bl.a. att beslut om försummelseavgift ersätter de ovan nämnda förfarandena och att en försummelseavgift är en tillräcklig sanktion som påföljd för brott mot utredningsskyldigheten.

[671] Se RP 161/2014 rd s. 4.

[672] Se RP 161/2014 rd s. 23.

[673] Se RP 23/2013 rd s. 4.

[674] Se RP 23/2013 rd s. 25.

[675] Se RP 23/2013 rd s. 25.

av näringsidkaren oberoende av sekretessbestämmelserna (6 § 1 mom.) Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid den sistnämnda omständigheten i relation till skyddet mot självinkriminering, det vill säga skyddet mot att inte behöva belasta sig själv.[676]

d) Påföljdsavgift för transportör, utlänningslagen

Påföljdsavgiften för transportörer har nära samband med Finlands unionsmedborgarskap och Schengenregelverket som infördes i samband med det.[677] I artikel 26 i Schengenkonventionen förutsätts att de avtalsslutande parterna i sin nationella lagstiftning inför bestämmelser om skyldigheten för dem som transporterar tredjelandsmedborgare till Schengenområdet att försäkra sig om att dessa har nödvändiga resedokument samt att garantera transportörernas skyldighet att ombesörja återresa. I artikeln förutsätts dessutom att de avtalsslutande parterna förbinder sig att ta i bruk sanktioner mot transportörer som till Schengenområdet befordrar utlänningar som inte har nödvändiga resedokument. Skyldigheten att införa en sanktion gäller således samtliga avtalsslutande parter och syftet är att ge stöd för en så enhetlig kontroll som möjligt av EU:s yttre gränser.

Till en början var det i de avtalsslutande staterna inte helt klart vad som i artikel 26 avses med ”sanktioner”. Till exempel i Finland ansågs att uttrycket avsåg enbart straffrättsliga straff. Därför föreslogs en ny bestämmelse i strafflagen, enligt vilken det var straffbart att transportera en passagerare som inte har resedokument. Bestämmelsen fogades till strafflagen år 1998.[678]

Nationellt visade sig situationen i en ny belysning när direktivet om transportöransvar (rådets direktiv 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985) utfärdades år 2001. Det hade uppenbart upplevts som ett problem att sanktioner av olika slag tillämpades i de olika medlemsstaterna, vilket kunde tänkas försvaga effekten av artikel 26 i kampen mot olaglig invandring. Därför försökte man i direktivet införa så enhetliga påföljder som möjligt genom att konstatera att de måste vara avskräckande, effektiva och proportionella.

Frågan om huruvida det straffrättsliga straff som var i bruk i Finland var avskräckande, effektivt och proportionellt i den mening som avsågs i direktivet om transportöransvar kom att bedömas i samband med totalreformen av utlänningslagstiftningen

---

[676] Se GrUU 14/2013 rd s. 2. Enligt utskottet hade skyddet mot självinkriminering inte behandlats i propositionen så som man borde ha gjort, även om det står klart att detta skydd måste beaktas när bestämmelserna tillämpas.

[677] Se RP 28/2003 rd s. 7.

[678] Reformen genomfördes så att en bestämmelse i utlänningslagen (64 b §) flyttades till SL 17:8 (563/1998, ordnande av olaglig inresa). Dock ansåg t.ex. stora utskottet att straffbestämmelsen var problematisk, eftersom en sanktion som byggde på strikt ansvar, dvs. en påföljd utan bevisning för ett klandervärt förfarande, var främmande för finländsk rättsuppfattning. Se StoUU 1/1996 rd. Grundlagsutskottet hade för sin del tidigare ansett att det borde vara ett villkor för bötesstraff att transportören gjort sig skyldig till vållande. Se GrUU 16/1995 rd och GrUU 25/1996 rd. Förvaltningsutskottet lyfte fram faktum att det även hade varit aktuellt att införa en administrativ sanktionsavgift, men att detta inte hade lyckats på grund av tidtabellsproblem. Sanktionen måste således utformas med hjälp av systemet med straffansvar för juridiska personer. Se FvUU 7/1998 rd.

som då var aktuell. Då måste man konstatera att det fanns särskilda trösklar för att döma till ett straffrättsligt straff, i synnerhet när påföljden var en samfundsbot.[679] I lagberedningen lyfte man därför fram möjligheten att ta i bruk en administrativ sanktionsavgift för transportörers försummelser, det vill säga för lindrigare förseelser. Stöd för detta fick man genom en internationell jämförelse. Resultatet blev att en administrativ sanktionsavgift, "påföljdsavgift för transportör", togs i bruk i den reviderade utlänningslagen år 2004 (301/2004).

Införandet av påföljdsavgiften för transportörer berättar om de problem angående tillämpning av det straffrättsliga systemet som än en gång måste lyftas fram. I sig tjänade den straffrättsliga påföljden ansvarsdirektivets syften, det vill säga den innebar en sanktion för ordnande av olaga inresa, men dess användbarhet belastades av effektivitetsproblem som beror på straffrättssystemet. Även om ett straffrättsligt straff var avskräckande, kunde effektivitetssynpunkter dock tala för att en procedurmässigt "lättare" påföljd borde tas i bruk. Till samma slutsats kunde man komma utifrån proportionalitetshänsyn, eftersom de brott det var fråga om bedömdes vara rätt lindriga när det gäller deras klandervärdhet. De nationella myndigheterna stod således inför en ny slags situation när införandet av en administrativ sanktionsavgift började aktualiseras som en vidare EU-rättslig förpliktelse.

I den gällande utlänningslagen från år 2004 ingår utifrån de ovan nämnda utgångspunkterna bestämmelser om påföljdsavgift för transportör (179–184 §). Enligt lagens 179 § 1 mom., som ändrades år 2014 (755/2014), ska av en transportör som bryter mot den kontrollskyldighet som föreskrivs i 173 § eller den skyldighet att lämna uppgifter som avses i 20 eller 20 a § i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet tas det ut en påföljdsavgift (*påföljdsavgift för transportör*).

Påföljdsavgiften för transportör hör på det hela taget till de första administrativa sanktionsavgifter som har en tydlig EU-rättslig bakgrund på 2000-talet. I lagberedningen försökte man därför beskriva sanktionsavgiftens allmänna natur. Särskilt framhölls att skuldfrågan hade mindre betydelse jämfört med det straffrättsliga systemet.[680] Påföljdsavgiften har ett fast belopp och är bunden till antalet personer eller resor. Bestämmelserna bygger till den delen på direktivet om transportöransvar. I utlänningslagen finns dessutom bestämmelser bland annat om avstående från att uppbära avgift,[681] hörande av trafikidkare, den myndighet som fattar beslut, undanröjande av avgift, betalningstid och verkställighet. I bestämmelserna om avgiften har man således försökt lyfta fram sådana procedurfrågor som gäller sanktionsavgifternas särdrag.

---

[679] Se RP 28/2003 rd s. 87–88. I regeringens proposition påpekades att man inte i Finland har tilldömt juridiska personer påföljder, eftersom det är svårt att utreda och bevisa det uppsåt som förutsätts av juridiska personer vid ordnande av olaglig inresa.

[680] Se RP 28/2003 rd s. 233, enligt vilken frågan om vem som är skyldig inte behöver uppmärksammas lika stort som inom det straffrättsliga systemet.

[681] Se HFD 28.12.2007 liggare 3434, där domstolen tog ställning till nedsättning av påföljdsavgiften. Enligt HFD hade bolaget i fråga inte visat att det hade uppfyllt sin kontrollskyldighet (utlänningslagens 173 §) t.ex. genom kopior av resedokumenten eller på något annat sätt. Därför hade det varit möjligt att ta ut påföljdsavgifter på 3 000 euro för två utlänningars inresa. Bolagets besvär över förvaltningsdomstolens beslut förkastades således.

Straffet enligt strafflagen för ordnande av olaga inresa har behållits för de grövsta fallen.[682] Att en administrativ sanktionsavgift tagits i bruk innebär således inte att den straffrättsliga straffbarheten slopas, utan att myndigheterna får ett bredare urval av redskap på ett sätt som avspeglar proportionalitetsprincipen.

e) Försummelseavgift, avfallslagen

I avfallslagen som stiftades 2011 (646/2011) infördes en administrativ sanktionsavgift, en försummelseavgift, som ett nytt redskap för att effektivera den administrativa tillsynen. Bestämmelserna har sin bakgrund i EU-rätten – i avfallsdirektivet (direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv) – och avser i huvudsak att genomföra det. Genom att införa sanktionsavgiften försökte man således få till stånd en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion mot dem som bryter mot den harmoniserade nationella lagstiftningen.

Som benämningen anger är försummelseavgiften en betalningspåföljd, om någon sådan aktör som nämns i avfallslagen – till exempel en producent eller en avfallstransportör eller avfallsmäklare – försummar sina skyldigheter enligt lagen genom att till exempel inte göra en ansökan eller anmälan eller upprätta ett dokument eller ha med sig ett dokument (131 §). Som sanktion hade det även varit möjligt att använda traditionellt förvaltningstvång – vite – men man gick dock in för en sanktionsavgift.[683] Att en sanktionsavgift togs i bruk innebar dock inte att man skulle ha avstått från straffrättsligt straff, även om det har kunnat konstateras att den administrativa sanktionen fungerar effektivare än det straffrättsliga påföljdssystemet.

På motsvarande sätt som när det gäller vite ska försummelseavgiftens effekt vara att skyldigheterna uppfylls – den ska med andra ord ha ett förebyggande syfte. Sanktionsavgiften påförs i administrativt förfarande av tillsynsmyndigheten. Innan sanktionsavgiften påförs ska myndigheten dock ge en skriftlig uppmaning att avhjälpa försummelsen vid äventyr av att en avgift påförs eller så ges den försumlige en skriftlig anmärkning med uppmaning att vid äventyr av en avgift låta bli att upprepa försummelsen (133 §).[684] Förfarandet beror på vilket slags försummelse det är fråga om. I lagen finns dessutom bestämmelser om tidsfrister för att avhjälpa försummelsen och påföra sanktionsavgift. Proportionalitetsprincipen är således uttalad i systemet. I lagens förarbeten betonas också vikten av att parten hörs.[685] I avfallslagen finns även bestämmelser om försummelseavgiftens storlek, såsom minimi- och maximibelopp,[686] samt om jämkning och avstående från att uppbära avgift. I avfallslagen finns även med iakttagande

[682] Se RP 28/2003 rd s. 233, enligt vilken straffrättsligt förfarande och straffrättsliga påföljder ska tillämpas på sådana gärningar där det uttryckligen är fråga om en gärning i brottsligt syfte.
[683] Se RP 199/2010 rd s. 146–147.
[684] Så som i kapitel 2 konstaterats har försummelsen vissa särdrag som gör att den liknar vitespåföljder även om den klassificeras vara en sanktionsavgift.
[685] Se RP 199/2010 rd s. 148.
[686] Jfr GrUU 58/2010 rd. Utskottet ansåg att man med tanke på kravet på proportionalitet kan ifrågasätta att försummelseavgiften är minst 500 EUR även för vissa försummelser som är att anse som synnerligen ringa. Miljöutskottet (MiUB

av *ne bis in idem* -förbudet en motsvarande formulering som nuförtiden tillämpas i bestämmelser om sanktionsavgifter.[687] Avgiften kan påföras innan den har vunnit laga kraft, vilket motiveras av att övervakningen måste vara effektiv.[688]

f) Påföljdsavgift, arbetsavtalslagen

Den påföljdsavgift som år 2012 fogades till arbetsavtalslagen (55/2001; lagändring 451/2012, kap. 11 a) kan räknas till samma helhet som påföljdsavgiften för transportörer. Den bygger på direktivet om sanktioner mot arbetsgivare (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt), vars syfte är att bekämpa olaglig invandring genom att förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU.

Bakgrunden till påföljdsavgiften är således ett allmänt förbud mot att anställa tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vistas inom EU. Detta framgår av 11 a kap. 1 § i arbetsavtalslagen. Inom EU eftersträvas en så enhetlig, effektiv och avskräckande mekanism som möjligt som sanktion för överträdelse av förbudet. Den fungerar samtidigt i preventivt syfte. Det är således inte möjligt att bryta mot förbudet utan att på nationell nivå drabbas av sanktioner som är anpassade till gärningens art och natur. Eftersom det i regel är fråga om allvarlig verksamhet som man önskar förhindra inom EU, betonas i direktivet vikten av att efterlevnaden av förbudet stärks genom att straffrättsliga sanktioner tillämpas. Enbart administrativa sanktioner har inte ansetts tillräckliga för att avskräcka "vissa skrupellösa arbetsgivare".[689]

Strafflagens 47 kap. 6 a § innehåller bestämmelser om anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd och i utlänningslagens 186 § finns bestämmelser om utlänningsförseelse av arbetsgivare. Det straffrättsliga påföljdssystemet har således redan tidigare överenstämt med målsättningarna i direktivet. Genom straffrättsliga straff stärks således systemets avskräckande effekt. Å andra sidan vill man även att administrativa ekonomiska sanktioner ska vara tillämpliga i situationer som till sin natur är lindrigare. I direktivet betonas dessutom betydelsen av förvaltningsmyndigheternas tillsyn och att man även i dessa frågor har möjligheter att använda sig av andra administrativa sanktioner – exempelvis återbetalning av offentliga förmåner, stöd och bidrag. Man har således på olika sätt önskat ge förvaltningsmyndigheterna ansvar i samband med dessa frågor.

23/2010 rd) hade däremot den uppfattningen att den föreslagna avgiften var acceptabel med tanke på proportionalitetskravet, med hänsyn till att avgiften bara drabbar yrkesmässiga aktörer. Om den minsta avgiften minskades jämfört med den föreslagna, skulle försummelseavgiftens roll som varnande och förebyggande exempel urholkas.

[687] Enligt 133 § 2 mom. kan försummelseavgift inte påföras den som har dömts till straff för samma förseelse eller om ett ärende som gäller samma förseelse är föremål för förundersökning eller åtalsprövning eller är anhängigt vid en domstol. Av paragrafens 3 mom. framgår att en försummelseavgift för en i 131 § 1 mom. avsedd underlåtenhet att göra en ansökan kan i fall där försummelsen fortgår påföras på nytt, när det har gått minst ett kalenderår från det att den föregående avgiften påfördes. I lagens förarbeten betonas att påförande av en ny avgift är en del av samma straff, som till följd av gärningens natur bestäms genom två eller flera beslut oberoende av hur länge försummelsen fortgår. Det är således inte fråga om ett förfarande i strid med *ne bis in idem* -förbudet. Se RP 199/2010 rd s. 148.

[688] Se RP 199/2010 rd s. 171–172. En dylik möjlighet gällande verkställigheten är i sig sällsynt inom sanktionsavgiftssystemet. Grundlagsutskottet fäste inte uppmärksamhet vid saken i sitt utlåtande GrUU 58/2010 rd.

[689] Se punkt 21 i direktivets ingress.

Enligt 11a kap. 3 § 1 mom. i arbetsavtalslagen är således en arbetsgivare som har anställt en eller flera sådana arbetstagare som avses i 1 § skyldig att betala en påföljdsavgift. I förarbetena till kapitlet konstateras att den ekonomiska påföljden för olaglig verksamhet är en administrativ sanktionsavgift av straffkaraktär.[690] Avgiftens maximi- och minimibelopp har dessutom fastställts i lagen liksom även de faktorer som i konkreta situationer påverkar beloppet. Påföljdsavgiften bygger på s.k. objektivt ansvar. Hänsyn ska dock tas till om arbetsgivarens förfarande har varit uppsåtligt och upprepat (11a:4.1). Ett särdrag är att inte enbart en arbetsgivare utan även en uppdragsgivare kan bli skyldig att betala resekostnaderna för en återvändande arbetstagare.

I lagen har man särskilt försökt beakta Europadomstolens senaste praxis beträffande *ne bis in idem* -förbudet – med andra ord i situationer där en sanktionsavgift och en straffrättslig påföljd kan aktualiseras samtidigt. Så som grundlagsutskottet konstaterade har man i lagstiftningen till och med gått längre än vad *ne bis in idem* -förbudet absolut kan anses kräva.[691] I varje fall säkerställer lagrummet den utgångspunkten att förbudet mot dubbel straffbarhet kan anses gälla även *samtidigt anhängiga förfaranden*.

Enligt 11 a kapitel 6 § 4 mom. i arbetsavtalslagen får påföljdsavgift inte påföras den som är misstänkt för samma gärning i ett brottmål där förundersökning eller åtalsprövning inletts eller i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol. Påföljdsavgift får inte heller påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för samma gärning. Migrationsverket ska på ansökan avlyfta avgiften, om den som påförts påföljdsavgiften är misstänkt för samma gärning i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol eller denne senare döms till straff för samma gärning.

Det straffrättsliga systemet har i denna reglering avsetts vara primärt i förhållande till den administrativa sanktionsavgiften, vilket är en tydlig utgångspunkt i denna lag i dess helhet. Grundlagsutskottet har dock påtalat att även en motsatt situation är möjlig. Således är det enligt utskottet befogat att en lagakraftvunnen slutlig avgift ska förhindra att domstolsbehandling av åtal för samma gärning inleds eller leda till att behandlingen avbryts.[692] Genom detta uttalande har utskottet ännu tydligare försökt belysa sambandet mellan påföljderna och föra fram alternativet att sanktionsavgiften utestänger möjligheten till en straffpåföljd.

Grundlagsutskottets utlåtande gavs i en situation där det nationella rättsläget på det hela taget var oklart i fråga om Europadomstolens senaste tolkningsprinciper beträffande *ne bis in idem* -förbudet. Utskottet har således i sitt utlåtande behandlat denna problematik mer allmänt och strävat till att sammanfatta den ur ett nationellt perspektiv oklara situationen. Man kan alltså anse att grundlagsutskottet har klargjort rättsläget och lagt en grund för att utveckla principer för lagstiftning och rättspraxis angående förbudet i fråga.

g) Påföljdsavgift för konkurrensbegränsning, konkurrenslagen

---

[690] Se RP 3/2012 rd s. 36.
[691] Se GrUU 9/2012 rd s. 3.
[692] Se GrUU 9/2012 rd s. 3.

EU:s konkurrensrätt är ett gott exempel på införande av administrativa sanktionsavgifter på primärrättslig nivå i EU. I FEUF artiklarna 101 och 102 finns förbud mot karteller och missbruk av dominerande marknadsställning, om ett sådant förfarande kan påverka handeln mellan medlemsstater. Enligt FEUF artikel 103(1) ska rådet på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet fastställa de förordningar och direktiv som behövs för att tillämpa de principer som anges i artiklarna 101 och 102. Enligt punkt 2(a) i samma artikel ska de bestämmelser som avses i punkt 1 särskilt syfta till att genom införande av böter och viten säkerställa att de förbud som anges i artikel 101(1) och artikel 102 iakttas.

Kommissionen övervakar att konkurrensreglerna, så som FEUF artiklarna 101 och 102, följs och svarar för verkställigheten av dem (rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget).[693] Enligt artiklarna 23 och 24 i konkurrensförordningen får kommissionen ålägga företag böter och viten, om företagen bryter mot konkurrensreglerna. Kommissionen har med stöd av konkurrensförordningen även rätt att göra inspektioner och få information, vilket har medfört rättstvister angående förfarandet i ärenden som gäller konkurrensfrågor inom EU.

Finlands konkurrenslagstiftning (konkurrenslagen 948/2011) har harmoniserats för att svara mot EU:s konkurrensregler.[694] Myndigheterna i medlemsstaterna har vid sidan av kommissionen en viktig roll i övervakningen av konkurrensreglerna.[695] När en konkurrensbegränsning påverkar handeln mellan medlemsstater kan den nationella konkurrenslagen tillämpas parallellt med FEUF artiklarna 101 och 102.[696] På nationell nivå blir således sekundärlagstiftningen tillämplig, så som bestämmelserna i den ovan nämnda konkurrensförordningen samt EU-domstolens riktlinjer i rättspraxis angående konkurrensfrågor.[697] EU-effekten, så som EU-domstolens rättspraxis, sträcker sig givetvis också till det nationella systemet även om handeln mellan medlemsstater inte påverkas.[698]

Sanktionsavgiften enligt den nationella konkurrenslagen, det vill säga påföljdsavgiften för konkurrensbegränsning (12 §), har stor vikt inom såväl unionens system som det nationella systemet. En administrativ sanktionsavgift kan vara påföljd för brott mot både EU:s konkurrensregler och den nationella konkurrenslagen. En sanktionsavgift (konkurrensbrottsavgift) infördes enligt modell från EU:s konkurrenssystem redan i den lag om konkurrensbegränsningar (480/1992) som var föregångare till den nuvarande konkurrenslagen. Bakgrunden var bland annat att den tidigare kriminaliseringen

---

[693] Se Mäenpää 2011 s. 173–174. Övervakningen omfattar såväl FEUF artiklarna 101 och 102 som den nationella lagstiftningen.

[694] Se RP 88/2010 rd s. 14–17 och Kuoppamäki 2012 s. 33. EU:s konkurrensregler har påverkat bl.a. konkurrenslagens bestämmelser om preskription av påföljdsavgift samt om befrielse från och nedsättning av påföljdsavgift.

[695] Detta gäller således även tillämpningen av FEUF artiklarna 101 och 102. Se Mäenpää 2011 s. 174 och Kuoppamäki 2012 s. 29.

[696] Se konkurrenslagen 3 § och RP 88/2010 rd s. 60 samt även art. 3 i EU:s konkurrensförordning. Beträffande parallell tillämpning kan man ytterligare hänvisa till 12 § i konkurrenslagen, där brott mot FEUF artiklarna 101 och 102 nämns som en av grunderna för påförande av påföljdsavgift.

[697] Se Kuoppamäki 2012 s. 49.

[698] Se HFD 2009:83 punkt 1184.

hade visat sig vara ineffektiv.[699] Införandet av en administrativ sanktion motiverades med påföljdssystemets smidighet och att förvaltningsmyndigheterna har ett specialkunnande gällande konkurrensärenden. Dessutom anfördes i regeringens proposition att det vid bedömningen av en konkurrensbegränsning är nödvändigt att fästa större avseende vid den skada som näringslivet åsamkas än vid frågan om gärningsmannens handlande är klandervärt.[700] Således avskaffades det tidigare straffrättsliga straffet när den administrativa sanktionsavgiften infördes. Någon kriminalisering har inte återinförts under den nuvarande konkurrenslagens tid, även om saken annars har kommit fram i samband med dessa ärenden.[701]

Påföljderna för brott mot konkurrenslagen delas in i offentligrättsliga och privaträttsliga.[702] Till de offentligrättsliga påföljderna hör att ett förfarande förbjuds och att påföljdsavgift bestäms eller vite föreläggs. Privaträttsliga påföljder är att avtal blir civilrättsligt ogiltiga samt skyldighet att ersätta skada som näringsidkare har lidit av en konkurrensbegränsning.[703]

Enligt 12 § i konkurrenslagen ska en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare som bryter mot bestämmelserna i 5 § (förbjudna konkurrensbegränsningar mellan näringsidkare) eller 7 § (missbruk av dominerande marknadsställning) eller i FEUF artikel 101 eller 102 åläggas att betala en påföljdsavgift. Det är alltså fråga om ett förfarande (brott) i strid mot EU:s primärrätt eller den nationella konkurrenslagen som är anpassad till primärrätten. Som en konkurrensrättslig precisering föreskrivs i lagen att påföljdsavgift kan bestämmas också för en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare till vilken den näringsverksamhet som var delaktig i överträdelsen har övergått till följd av ett företagsförvärv eller något annat företagsarrangemang. Utöver bestämmelserna om förutsättningarna för att påföra avgift innehåller konkurrenslagen bestämmelser om bland annat påföljdsavgiftens storlek,[704] betalningsbefrielse och nedsättning[705] samt om preskription och verkställighet. Näringsidkarens egen verksamhet beaktas i grunderna för befrielse och nedsättning (s.k. leniency-förfarande).

I konkurrenslagen finns också rätt noggranna bestämmelser om förfarandet. Regleringen bottnar i hög grad i EU-rätten. De mänskliga och grundläggande rättigheterna har beaktats med det innehåll de har på unionsrättslig nivå.[706] I lagberedningen lyfte man även fram artiklarna 6, 7 och 8 i Europakonventionen samt grundlagens krav i förhållande till dessa frågor.[707] Det har konstaterats att det konkurrensrättsliga förfa-

[699] Se RP 162/1991 rd s. 6 och 12. Se även Kuoppamäki 2012 s. 27 och 73 samt handels- och industriministeriets betänkande KTM 1991:15. Genom en ändring av lagen om konkurrensbegränsningar som gjordes 2004 (318/2004) harmoniserades lagens förbudsbestämmelser med konkurrensreglerna i EG:s grundfördrag. Se även Lahti – Hiltunen 2014, där frågan om kriminalisering av karteller i Finland utreds.

[700] Se RP 162/1991 rd s. 6.

[701] Se Kuoppamäki 2012 s. 73 och Lahti 2012 s. 111–112. Se i detta sammanhang även HFD 2000:45.

[702] Se Kuoppamäki 2012 s. 65.

[703] Se bl.a. Kuoppamäki 2012 s. 65.

[704] Se HFD 1999:21 och HFD 2016:221 om hur avgiftens storlek ska bedömas. Likaså HFD 20.12.2001 liggare 3179.

[705] Se HFD 11.11.1996 liggare 3509.

[706] Se RP 88/2010 rd s. 39–41.

[707] Se bl.a. RP 88/2010 rd s. 11 och 39.

randet bygger på bestämmelserna i förvaltningslagen och på de allmänna förvaltningsrättsliga principerna.[708] I lagen har dock särskilt till följd av EU-rätten tagits in preciserande bestämmelser om myndigheternas inspektionsbefogenheter och om den enskildes rätt att försvara sig.

En central bestämmelse för myndigheternas roll är utredningsskyldigheten (31 §), medan den enskildes rättsliga ställning framgår av näringsidkarens rätt att försvara sig (38 §) vilken även framhålls i EU-rätten.[709] Till konkurrensmyndighetens utredningsskyldighet hör bland annat rätten att få upplysningar av näringsidkarna eller sammanslutningar av näringsidkare (33 §), rätten att kalla in företrädare för dem för att höras (34 §) samt rätten att förrätta inspektioner i näringsidkares affärslokaler (35 §). Inspektioner i andra lokaler är i sig möjliga, men det ställs kvalificerade villkor för det och dessutom krävs det att marknadsdomstolen har gett lov till det (36 §). Allmänt taget har man försökt beakta proportionalitetsprincipen i utformningen av inspektionsbefogenheterna.

Av konkurrenslagens bestämmelser om näringsidkarens rätt att försvara sig (38 §) framgår i sin tur att betydelsen av den enskildes rättsskydd i konkurrensrättsliga frågor har vuxit. Bestämmelserna har påverkats av Europadomstolens rättspraxis samt av EU-domstolens praxis som följer den.[710] Bestämmelserna om rätten att försvara sig handlar bland annat om näringsidkarens rätt att få upplysningar, skyddet för juridisk rådgivning, skyddet mot att inte behöva belasta sig själv samt hörande.

> 38 §. *Näringsidkarens rätt att försvara sig*. Konkurrens- och konsumentverket ska meddela den näringsidkare som är föremål för en utredning vilken ställning denna har i utredningen och för vilken gärning denna misstänks. Näringsidkaren har rätt att få informationen så snart detta kan ske utan men för utredningen av en konkurrensbegränsning. (30.11.2012/662).
>
> En näringsidkare som är föremål för en utredning har rätt att på begäran antingen muntligt eller på annat lämpligt sätt få upplysningar om de handlingar som rör utredningen och i vilket skede behandlingen av ärendet är till den del detta kan ske utan men för utredningen av ärendet, om något annat inte föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller i Europeiska unionens rättsakter.
>
> Konkurrens- och konsumentverket får använda de upplysningar som erhållits på basis av 33–36 § endast till det ändamål för vilket de har samlats in, om inte Konkurrens- och konsumentverket har inlett en ny utredning. En näringsidkare är inte skyldig att ge Konkurrens- och konsumentverket handlingar som innehåller konfidentiell brevväxling mellan en utomstående juridisk rådgivare och dennas klient. När en näringsidkare besvarar de frågor som Konkurrens- och konsumentverket ställt kan näringsidkaren inte åläggas att erkänna att näringsidkaren gjort sig skyldig till ett brott mot 5 eller 7 § eller mot artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. (30.11.2012/662).
>
> En näringsidkare har rätt att bli hörd innan Konkurrens- och konsumentverket gör en framställning om påföljdsavgift eller fattar ett beslut i vilket det konstaterar att ett förfarande i strid med 5 eller 7 § eller med artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förekommit. Konkurrens- och konsumentverket ska underrätta näringsidkaren skriftligen om de invändningar som verket kommit med mot omständigheter som uppdagats vid undersökningen jämte

[708] Se RP 88/2010 rd s. 84.

[709] Se RP 88/2010 rd s. 84, där insyn i förfarandet, effektiv behandling av ärendena och näringsidkarnas rättsskydd behandlas i samband med bestämmelsen om rätten att försvara sig.

[710] Se RP 88/2010 rd s. 39–41 och 84–86.

> motiveringar. Konkurrens- och konsumentverket ska sätta ut en skälig tid inom vilken näringsidkaren antingen skriftligen eller muntligen kan framföra sina synpunkter till Konkurrens- och konsumentverket. (30.11.2012/662).

I Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis liksom på nationell nivå har det ansetts viktigt att man inte i samband med myndigheternas rätt att få upplysningar bryter mot skyddet mot att inte behöva belasta sig själv eller mot skyddet för rätten att använda utomstående juridiskt biträde (*legal professional privilege*). I synnerhet detta anses uttrycka garantierna för den enskildes rättsskydd i det konkurrensrättsliga förfarandet. Skyddet mot att inte behöva belasta sig själv innefattar rätten att låta bli att besvara frågor som leder till att företaget blir tvunget att erkänna sin skuld.[711] I övrigt begränsas inte myndigheternas rätt att få upplysningar. En näringsidkare är således skyldig att överlämna handlingar och att svara på frågor som gäller fakta även i det fall att sådana upplysningar kan användas mot näringsidkaren själv eller mot någon annan näringsidkare för konstaterande av om en överträdelse har skett.[712]

I motiveringarna till paragrafen om rätten att försvara sig hänvisas generellt till förvaltningslagens bestämmelser och de allmänna förvaltningsrättsliga principerna. Paragrafen anses med andra ord mer allmänt uppfylla förvaltningslagens utgångspunkter. Till exempel konstateras att 38 § 2 mom. i konkurrenslagen i huvudsak motsvarar 23 § 2 mom. i förvaltningslagen angående parts rätt att få en uppskattning av när ett beslut ges och myndighetens skyldighet att besvara frågor om hur behandlingen framskrider. I sammanhanget lyfts fram bland annat principen om ändamålsbundenhet (myndigheten får använda upplysningar endast för det syfte som de har inhämtats), principen om fri bevisprövning och kravet på en korrekt tillämpning av den kontradiktoriska principen.[713]

I konkurrenslagen är utgångspunkten att sanktionsavgiften bestäms av marknadsdomstolen på framställning av Konkurrens- och konsumentverket (42 §). Beslut i första instans fattas således av en domstol och inte av en förvaltningsmyndighet. Inom EU:s konkurrenssystem ankommer motsvarande befogenhet på kommissionen, vilket betyder att det övernationella och det nationella systemet är olika. Marknadsdomstolens roll som beslutsfattare i första instans kan försvaras med ärendenas speciella natur. Vid handläggningen iakttas domstolsförfarande, i vilket rättsskyddsaspekterna har en central betydelse när saken behandlas och avgörs.[714] Man bör, som det framgår av det följande, lägga märke till att det finns särskilda bestämmelser om marknadsdomstolsprocessen i konkurrensärenden.

---

[711] Se RP 88/2010 rd s. 40 och 85 samt Kuoppamäki 2012 s. 60. Enligt Kuoppamäki innebär den allmänna rättsskyddsprincipen att frågor inte får ställas på ett sådant ledande sätt att man genom att besvara dem samtidigt skulle bli tvungen att erkänna att man har medverkat i en förbjuden konkurrensbegränsning. Enligt Kuoppamäki får dessutom konkurrensmyndighetens allmänna bevisbörda inte kringgås med ledande frågor. Se äv. ibid. s. 70 där det finns en hänvisning till EU-domstolens Orkem-mål.

[712] Se gällande detta RP 88/2010 rd s. 85.

[713] Se RP 88/2010 rd s. 84–86.

[714] Se även Kuoppamäki 2012 s. 80–81.

42 §. *Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen*. Konkurrensbegränsningsärenden blir anhängiga vid marknadsdomstolen genom en framställning som avses i 12 § 3 mom., 25 § 1 mom. eller 30 § 2 mom., genom besvär som avses i 44 § 1 mom. eller genom en ansökan som avses i 26 § 2 mom., 36 § 3 mom. eller 45 § 2 mom. Framställningen, besvären och ansökan ska inlämnas skriftligen. (9.8.2013/595)

När en framställning eller besvär har kommit in till marknadsdomstolen ska ärendet före den egentliga behandlingen förberedas under ledning av överdomaren eller en marknadsrättsdomare så att det utan dröjsmål kan avgöras. Någon förberedelse behövs inte om framställningen lämnas utan prövning eller omedelbart avslås såsom ogrundat.

Vid förberedelsen ska den näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som framställningen gäller ges tillfälle att bemöta denna muntligt eller skriftligt. Med anledning av framställningen kan också den näringsidkare som konkurrensbegränsningen riktar sig mot höras. Förberedelsen får avslutas även om någon part inte har bemött framställningen.

Marknadsdomstolen kan besluta om tillstånd enligt 36 § 3 mom. utan att den berörda näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare hörs.

43 §. *Skyldighet att infinna sig till marknadsdomstolens sammanträde och att lägga fram handlingar*. Marknadsdomstolen kan ålägga en part att infinna sig till sammanträdet och att lägga fram sin affärskorrespondens, sin bokföring, sina protokoll samt övriga handlingar som klarlägger konkurrensbegränsningen. Bestämmelser om handläggningen och utredningen av ärenden i marknadsdomstolen finns i övrigt i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013). (31.1.2013/123)

I bestämmelserna understryks bland annat att behandlingen ska ske utan dröjsmål och att parterna ska höras. Officialprincipen får stöd av att parterna vid behov är skyldiga att infinna sig till sammanträdet och att lägga fram dokument.

h) Påföljdsavgift och ordningsavgift, Finansinspektionen

Också sanktionssystemet inom finansinspektionen utgör en egen helhet, som har en tydlig EU-rättslig bakgrund och samtidigt konkurrensrättsliga drag. I lagstiftningen har systemet byggts upp så att bestämmelserna om påförande av administrativ sanktionsavgift och om överklagande har samlats i lagen om Finansinspektionen (878/2008). Flertaliga gärningar som medför en sanktion (överträdelser eller försummelser) beskrivs i sin tur i sektorslagstiftningen så som värdepappersmarknadslagen (746/2012, kap. 15), lagen om investeringstjänster (747/2012, kap. 15), lagen om handel med finansiella instrument (748/2012, kap. 10), lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (749/2012, kap. 8), lagen om värdepapperskonton (750/2012, 15 §), lagen om placeringsfonder (48/1999, kap. 22), kreditinstitutslagen (610/2014, kap. 20) samt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (162/2014, kap. 22).[715]

En administrativ sanktionsavgift aktualiseras, om den som är föremål för tillsyn gör sig skyldig till överträdelse eller försummelse av till exempel en skyldighet att lämna och offentliggöra information eller en anmälningsplikt eller betalningsskyldighet. I

[715] Ang. hänvisningarna till dessa olika lagar, se 38 och 40 § i lagen om Finansinspektionen. Genom lagändring 1279/2015 har tillämpningsområdet för ordnings- och påföljdsavgiften utvidgats och avgiften kan riktas även mot en företrädare för en juridisk person.

ärenden som omfattas av värdepappersmarknadslagen påförs ordningsavgift till exempel för ett förfarande i strid med bestämmelserna om skyldighet att göra anmälan om betydande ägar- och röstandelar, medan påföljdsavgift kan komma på fråga till exempel för överträdelse eller försummelse som gäller bestämmelserna om offentligt uppköpserbjudande och skyldigheten att lämna erbjudande (15:1 och 2).

I dessa frågor kan även civilrättsligt ersättningsansvar eller straffrättsligt straffansvar aktualiseras. Bestämmelser om förutsättningarna för dem finns i respektive sektorlag. I motsats till vad som gäller konkurrensrätten har det straffrättsliga ansvaret således inte avskaffats i samband med att administrativ sanktionsavgift togs i bruk. Tvärtom har det ansetts viktigt att det finns straffrättsligt straff som en del av påföljdssystemet i dessa frågor. De administrativa sanktionerna har i sin tur förenhetligats och förankrats utifrån en rättsjämförelse angående EU-rättsliga lagstiftningsprojekt och lagstiftningen i olika länder.[716] I 33 a § i lagen om Finansinspektionen finns även en möjlighet till utsättande av vite, men den har hållits separat från påförande av administrativa sanktioner.[717]

Som det redan konstaterades ovan innehåller lagen om Finansinspektionen bestämmelser om förfarandet vid beslut om sanktionsavgifter och om överklagande. I lagstiftningen har man försökt iaktta kraven på ”god förvaltningsrättskipning”.[718] Man har också eftersträvat exakta och proportionerliga påföljder men å andra sidan även att de ska vara flexibla och avskräckande.[719] Systemet kännetecknas av att de administrativa påföljderna har graderats enligt överträdelsens eller underlåtelsens allvarlighetsgrad så att ordningsavgiften (38 §) är avsedd för lindrigare och påföljdsavgiften (40 §) för allvarliga gärningar eller underlåtelser. En tredje form av påföljd är offentlig varning, som meddelas tillsynsobjekt eller andra finansmarknadsaktörer för ett förfarande som inte uppfyller villkoren för en sanktionsuppgift men som man annars har önskat sanktionera i lagen (39 §). Proportionalitetsprincipen tillämpas vid val av påföljd.[720] Påföljderna bygger inte heller på objektivt ansvar, utan uppsåtligt eller oaktsamt handlande är en förutsättning för att de ska kunna påföras.

Enligt 3 kap. i lagen om Finansinspektionen har Finansinspektionen rätt att få upplysningar och att utöva inspektion. På samma sätt som i konkurrenslagen har dessa befogenheter begränsats av rättsskyddsskäl när det gäller rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater (25 §).[721] Dessutom får enligt lagens 33 a § (752/2012) en fysisk persons informationsskyldighet inte förenas med vite när det finns anledning att miss-

[716] Se RP 32/2012 rd s. 35, 59–60 och 68–69.

[717] Se RP 32/2012 rd s. 84–87. I 22 § i lagen i fråga, som gäller kallelse till den som ska höras, utesluts likaså möjligheten att förstärka skyldigheten med vite eller en administrativ påföljd. I detta lagrum har dessa två rättsliga redskap redan i viss mån jämförts med varandra.

[718] Se RP 66/2008 rd s. 56.

[719] Se RP 32/2012 rd s. 320.

[720] Se t.ex. RP 94/2013 rd s. 99–100.

[721] Se GrUU 28/2008 rd s. 3, där utskottet hänvisar till rätten att underhandla förtroligt med ett rättegångsbiträde, vilken utgör grund för principen om rättvis rättegång.

tänka personen för brott, och informationen har samband med det ärende som brottsmisstanken hänför sig till.[722] I samband med denna bestämmelse om skyddet mot att inte behöva belasta sig själv har de administrativa sanktionerna inte nämnts särskilt, vilket man kunde ha tänkt sig.[723]

Ordnings- och påföljdsavgiftens storlek bestäms närmare i lagen om Finansinspektionen liksom även avgifternas maximi- och minimibelopp. Särskilt i fråga om påföljdsavgiften har de omständigheter som ska beaktas när storleken bestäms angetts rätt detaljerat i lagen (41 §). I lagen finns också bestämmelser bland annat om avstående från att påföra avgift och om när offentlig varning kan ges i stället för påföljdsavgift. I lagen om Finansinspektionen finns även bestämmelser om påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsligt straff. Påföljdsavgift kan inte påföras en fysisk person för en gärning eller försummelse som enligt lag är straffbar (40 §), vilket innebär att straffrättsligt straff har företräde i relationen mellan påföljderna. Finansinspektionen kan dock av de skäl som anges i lagen prioritera administrativ påföljd.[724] *Ne bis in idem* -förbudet har beaktats så att betalningspåföljd inte får bestämmas, om ett brottmål är anhängigt eller en straffdom har vunnit laga kraft (42 §). Bestämmelserna har likadant innehåll som i allmänhet när det gäller sanktionsavgifter sedan grundlagsutskottet har preciserat sin ståndpunkt i enlighet med Europadomstolens rättspraxis.[725]

I lagen finns ytterligare bestämmelser om till exempel preskription av rätten att påföra sanktioner samt om offentliggörande och information om påföljder. Bestämmelserna om offentliggörande och information har sin bakgrund i EU-rätten och har att göra med dessa ärendens särskilda natur. Ordningsavgift och påföljdsavgift som påförs med stöd av denna lag ska verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter (43a §, 1071/2017).

Påföljdsavgiften påförs av en förvaltningsmyndighet (Finansinspektionen, 41 § 1 mom., 1071/2017). Tidigare bestämdes avgifter som var högre än en miljon euro av marknadsdomstolen på framställning av Finansinspektionen. Kompetensfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten och marknadsdomstolen motiverades med rättsäkerhetshänsyn.[726] Lagändringen 1071/2017 har dock medfört att Finansinspektionen påför själv alla påföljdsavgifter. Lagändringen motiverades främst med effektivitesgrunder.[727]

---

[722] Se även RP 66/2008 rd s. 56, där lagrummet har motiverats med skyddet mot att inte behöva belasta sig själv. I regeringens proposition konstaterades vidare att Europadomstolens senaste rättspraxis har förutsatt lagstiftning.

[723] Jfr avfallslagens 129 § 2 mom.

[724] Enligt lagens 40 § 3 mom. får Finansinspektionen dock påföra påföljdsavgift och avstå från att anmäla ärendet till förundersökningsmyndigheten, om gärningen eller försummelsen med hänsyn till dess menlighet, gärningsmannens skuld sådan den framgår av gärningen, den vinning som erhållits och övriga omständigheter i anslutning till gärningen eller försummelsen anses vara ringa bedömd som en helhet.

[725] Se GrUU 9/2012 rd beträffande arbetsavtalslagen och utlänningslagen.

[726] Se RP 32/2012 rd s. 283.

[727] Se RP 151/2017 rd s. 79.

4.1.2.4 Sammanfattande synpunkter gällande utvecklingen på 2000-talet

Ovan har kartlagts huvuddragen av vissa av de viktigaste sanktionsavgifterna och de situationer där de är avsedda att användas. Avsikten har också varit att preliminärt belysa omständigheter som bör beaktas i förfarandet vid beslutsfattande om dessa sanktionsavgifter och vid överklagande. Som det framgår av undersökningen är det kännetecknande för de sanktionsavgifter som togs i bruk på 2000-talet att de hänför sig å ena sidan till ekonomisk verksamhet och å andra sidan till genomförande av värderingar och målsättningar i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas sanktionsavgifter med bakgrund i EU-rätten samt oljeutsläppsavgiften, som har en koppling till miljöhänsyn. På nationell nivå har det dessutom kommit fram att straffrättsliga straff inte alltid innebär en tillräckligt fungerande och effektiv påföljd.[728] Sanktionsavgifterna har således motiverats med samma argument som när man i tiden började ta dem i bruk på 1970-talet. Trenden med ett växande antal sanktionsavgifter har inte heller förändrat de bestämmelser om straffansvar för juridiska personer som togs in i strafflagen år 1995 (743/1995).

Utvecklingen när det gäller administrativa sanktionsavgifter har kommit igång bättre först i slutet av det första decenniet på 2000-talet. Sanktionsavgifter har i växande grad tagits i bruk på de mest varierande förvaltningsområden – allt från miljöförvaltningen till konkurrensrätten. Vid en jämförelse har en administrativ sanktionsavgift kunnat te sig som en modernare sanktionsform än ett straffrättsligt straff enligt traditionell modell. Eftersom utvecklingen har skett områdesvis inom förvaltningen, har lagstiftningen om avgifterna dock blivit rätt splittrad och de sanktionsavgifter som har tillkommit under olika tider kan till sin natur och sitt innehåll skilja sig till och med väldigt mycket från varandra.

Ett nytt drag i utvecklingen är att den administrativa sanktionsavgiften inte bara kopplas till ett straffrättsligt straff utan att man numera också gör jämförelser med administrativa påföljder och administrativa tvångsmedel i en vidare kontext. Så har man till exempel på vissa förvaltningsområden (såsom avtalslagstiftningen) börjat övergå till sanktionsavgifter i stället för traditionellt förvaltningstvång. De administrativa påtryckningsmedlen och beslutsfattandet om dem (föreläggande av vite, utdömande av förelagt vite) har uppenbarligen inte alltid ansetts fungera så effektivt som det numera skulle krävas. Sanktionsavgifterna har således kopplingar inte bara till straffrätten utan allt mer även till användning av traditionellt administrativt tvång.[729]

Fastän de administrativa sanktionsavgifterna fungerar som påföljder i till och med mycket olika slags ärenden och på de mest varierande förvaltningsområden, är deras funktion i princip densamma – det vill säga administrativt bestraffande. En sanktionsavgift bestäms i regel genom ett myndighetsbeslut. Den juridiska konstellationen kulminerar således i sista hand i ett rättsförhållande mellan en enskild och myndigheten, så som i allmänhet inom förvaltningen. Rättsskyddsfrågorna spelar därför en viktig roll i dessa ärenden, inte bara ur den enskildes utan även ur myndighetens (som företräder

[728] T.ex. RP 77/2005 rd (oljeutsläppsavgift) s. 5 och 8

[729] Se ang. indelningen i administrativa sanktioner, övriga administrativa påföljder och förvaltningstvång, Mäenpää 2013 s. 193–195.

det allmänna) perspektiv. Myndigheten är redan enligt GL 22 § skyldig att garantera de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Tonvikten på rättsskyddet är dock i dessa ärenden större än i förvaltningen i genomsnitt och mer nyanserat på grund av sanktionsavgifternas bestraffande karaktär. En gemensam kärnfråga för sanktionsavgifterna är därför hur man kan säkerställa tillräckliga rättsskyddsgarantier för dessa påföljder i samband med beslutsfattande och överklagande.

4.1.3 Utvecklingen när det gäller beslutsförfarandet och överklagande

4.1.3.1 Utvecklingen på 1970-talet

De administrativa avgiftspåföljderna (främst skatteförhöjning och felparkeringsavgift) definierades ursprungligen av straffrättskommittén som negativa ekonomiska påföljder, vilka inte var egentliga straff, för förbjudna gärningar.[730] Att avgifterna inte ansågs vara uttryckliga straff skiljde dessa ärenden formellt från straffrätten. Gränsdragningen motiverades med att den gärning som orsakade avgiften inte var lika klandervärd och att behovet av bestraffning inte var lika stort som när det gäller straffrättsliga påföljder. Rättspolitiska skäl förutsatte således inte att dessa gärningar skulle definieras som straffrättsliga, utan tvärtom. Eftersom påföljdsavgifterna var administrativa, kunde det straffrättsliga systemet spara resurser, som inte behövde användas till att utreda skuld och den betalningsskyldigas betalningsförmåga. Det fanns samtidigt en viss oro för att bötesstraff och individuellt straffansvar var ineffektiva i bekämpningen av brottslighet som siktar på ekonomisk vinning.[731]

Som ett särskilt argument som talade för sanktionsavgifter anfördes att eftersom det var förvaltningsmyndigheter som hade rätt att påföra sanktionsavgifter, kunde man avstå från åtminstone en del av de krav som ställs på rent straffrättsliga förfaranden.[732] Samtidigt ansågs det dock att förfarandet för påförande av sanktionsavgift inte var helt problemfritt. I samband med totalrevideringen av strafflagen fanns det rentav planer på att stifta en separat lag om förfarandet vid beslutsfattandet om administrativa sanktionsavgifter.[733] Bestämmelserna om förfarandet utvecklades i hög grad med utgångspunkt i straffprocessrätten. Bakgrunden till det var uppenbarligen de juridiska

[730] Se KM 1976:72 s. 86 och 89. Se även RP 130/1969 rd.

[731] Se KM 1976:72 s. 89–90.

[732] Se KM 1976:72 s. 90, där det framfördes att en avgift ska påföras i ett flexibelt förfarande som inte kräver mycket arbete. I gengäld ska den betalningsskyldige ha rätt att överklaga beslutet.

[733] Se KM 1976:72 s. 90. En arbetsgrupp, som tillsatts av justitieministeriet (rikemaksutyöryhmä, dvs. ordningsbotsarbetsgruppen), fortsatte beredningen av ärendet. Se OM 14/1977.

undersökningar i vilka man redan flera årtionden tidigare hade fört fram begreppet administrativ straffprocess som en del av straffprocessen som helhet.[734] Planerna förverkligades dock inte, vilket förmodligen berodde på att man inte vid den tidpunkten hade som mål att utveckla sanktionsavgifterna till ett mer omfattande system.[735]

Förfarandet i samband med administrativa sanktionsavgifter började sålunda utvecklas från två håll. Det visar hur systemet redan från början sökte sin plats i fältet mellan de två rättsområdena – straffrätten och förvaltningsrätten. Å ena sidan betonade man anknytningspunkterna med straffprocessen, så som fallet var i ordningsbotsarbetsgruppens riktlinjer för en allmän lag om sanktionsavgiftsförfarandet samt i den första lagen om felparkeringsavgift (som alltså då kallades parkeringsbot). Å andra sidan lyfte man i totalrevideringen av strafflagen fram de skillnader i förhållande till straffprocessens grundläggande förutsättningar som sanktionsavgiftssystemet möjliggjorde. Som det konstaterades ovan ansågs särskilt flexibilitet i förfarandet och därmed effektiviteten i jämförelse med straffprocessen vara omständigheter som talade för administrativa avgiftssanktioner. Den utgångspunkten hade nära samband med genomförandet av förvaltningens egna intressen, det vill säga verkställigheten av lagstiftningen. Administrativa sanktioner antogs således ha egenskaper som möjliggjorde avsevärt enklare förfarandemodeller än vad som sedan gammalt gällde straffprocessen.

4.1.3.2 Utvecklingen alltsedan 1980-talet

Förfarandet vid beslut om administrativa sanktionsavgifter och vid överklagande har efter begynnelseskedet utvecklats inom lagstiftningen för de olika förvaltningsområdena. Det har inte varit aktuellt att åstadkomma en allmän lag om detta, frånsett några enstaka bestämmelser gällande straffliknande påföljder som intagits i de allmänna lagarna om förvaltningförfarande och -process. Vissa specialbestämmelser har med andra ord ansetts vara nödvändiga på grund av särdragen hos dessa ärenden.

Sanktionsavgifternas användbarhet (flexibilitet, effektivitet, enkelt förfarande) verkar fortsättningsvis vara ett av de viktigaste skälen för att ta in dessa påföljder i lagstiftningen.[736] Att sanktionsavgifter har tagits i bruk i allt högre grad har således inte fört med sig några nya dimensioner, som skulle ha förändrat den ursprungliga uppfattningen om att systemet fungerar bra i synnerhet när det gäller förfarandet.[737]

---

[734] Se Merikoski 1958 s. 23. Till den administrativa straffprocessen hänförde Merikoski ett förfarande där det var fråga om sådana brott mot administrativa ordningsregler som hamnade utanför disciplinär bestraffning. Samtidigt hänvisade han till juridisk litteratur där den administrativa straffprocessen hänfördes som en del till straffprocessrätten. Se ang. begreppet administrativ straffprocess, kap. 2 i föreliggande undersökning.

[735] I stället valde man att utveckla systemet med ordningsbot, dvs. man valde att införa ett separat straffrättsligt förfarande för mindre brott (lagen om ordningsbotsförfarande, 66/1983). Se även Kiiski 2011 s. 102–106 och Lahti 2012 s. 107.

[736] Se t.ex. RP 77/2005 rd (oljeutsläppsavgift) s. 7, där det betonas att sanktionsavgiften i fråga skulle kunna bestämmas i ett enklare och effektivare förfarande än ett straffrättsligt straff. Se bl.a. även RP 32/2012 rd (värdepappersmarknadslagstiftningen) s. 320, där det betonas att de administrativa sanktionerna är flexibilitet och avskräckande. Enligt propositionen gör de administrativa sanktionerna det möjligt att snabbt och effektivt ingripa i förfaranden som strider mot finansmarknadslagstiftningen, vilket innebär effektivare offentlig tillsyn över finansmarknaden.

[737] Kulla 2014 s. 364, som hänvisar till att de straffrättsliga påföljderna är onödigt stela och stränga jämfört med sanktionsavgiftssystemet. I sanktionsavgiftsärenden finns det enligt Kulla inte heller ett liknande intresse att utreda saken som i brottmål och det är inte av rättsskyddsskäl centralt att utreda den subjektiva skulden.

I takt med utvecklingen inom övernationell rättspraxis har perspektivet dock oundvikligen förskjutits. Europadomstolen har skärpt sin inställning till dessa frågor (bl.a. problematiken *ne bis in idem*) och EU-domstolen har i sammanhanget allt tydligare betonat betydelsen av rätten att kunna försvara sig. Den enskildes rättsskydd har således blivit allt mer framträdande. Samtidigt har effektiviteten börjat få även ett annat innehåll än sådant som gäller förvaltningens egen verksamhet. Förvaltningens effektivitet och rättsskyddets effektivitet har således en allt tydligare växelverkan i sanktionsavgiftsärendena.

Vad man i dagens läge avser med effektiva och flexibla förfaranden utgör således en skild fråga inte bara övernationellt utan också på nationell nivå. I följande kartläggning utreds i vilken mån förfarandet gällande sanktionsavgifter separerats till ett eget särområde inom finsk lagstiftning.

a) Den allmänna lagstiftningen om sanktionsavgifter

I Finland finns det några enstaka specialbestämmelser om sanktionsavgifter inom allmän lagstiftning. Detta vittnar om att betydelsen av dessa avgiftspåföljder har beaktats på allmän lagstiftningsnivå. Det finns en stark konstitutionellrättslig dimension i regleringen, som samtidigt visar på kopplingar till det straffrättsliga systemet. Detta, det vill säga förfarandets särskilda natur, har i själva verket varit en central omständighet när det gällt att skapa allmänna bestämmelser om sanktionsavgifterna. Lagstiftaren har då tagit ställning till i vilka fall det har funnits skäl att avvika från de allmänna förvaltningsprocessuella garantierna för förfarandet i riktning mot straffprocess. Det är också anmärkningsvärt att det överhuvudtaget har ansetts möjligt att lagstifta om dessa frågor genom allmän lag trots att sanktionsavgiftslagstiftningen annars är splittrad.

I den allmänna lagstiftningen är det fråga om omröstning i förvaltningsdomstolen samt om nedsättning eller undanröjande av sanktionsavgifter på grund av dröjsmål med handläggningen. Sanktionsavgifterna har senare tagits med även när lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång stiftades.

Omröstning. Enligt 52 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen ska omröstning hållas, om de ledamöter som deltar i beslutsfattandet inte kan enas om avgörandet. Vid omröstningen vinner den åsikt som majoriteten av ledamöterna har omfattat. Enligt 2 mom. gäller vid lika röstetal att den åsikt som ordföranden har omfattat vinner. I ett disciplinärende, i ett ärende som gäller avgifter av straffnatur samt i fråga om beslut om utdömande av vite, böter eller annan särskild påföljd för underlåtenhet att följa en förpliktelse avsedd att trygga rättegångens förlopp vinner vid lika röstetal likväl den åsikt som är lindrigare för den mot vilken påföljden riktar sig.[738]

Bestämmelserna om omröstning vid rättegång tillämpas således på samma sätt som i straffprocess och med dem jämförbara ärenden, i princip oberoende av vilket processlag det är fråga om.[739] Detta innebär att man i sanktionsavgiftsärendena, som är jämförbara

[738] Se även lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) 74 § (520/2010).

[739] Se RP 217/1995 rd s. 83–85 och Hallberg m.fl. 1997 s. 335–336. Se även betänkandet av JM:s processarbetsgrupp 4/2011 s. 178, där det inte till denna del föreslås någon ändring av bestämmelsen.

med straffrättsliga straff, tillämpar principen om det lindrigaste slutresultatet. Det är fråga om att skydda den enskildes rättsliga ställning i en juridiskt tvistig situation.

Nedsättning eller undanröjande av en sanktionsavgift. I förvaltningsprocesslagens 53 a § (364/2009) föreskrivs i sin tur om en situation där handläggningen av en administrativ ekonomisk påföljd har dröjt. Om ett ärende gäller bestämmande av en administrativ ekonomisk påföljd eller överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om en sådan påföljd, kan förvaltningsdomstolen eller något annat rättskipningsorgan i sitt avgörande beakta att behandlingen av ärendet har fördröjts så att en parts rätt till rättegång inom skälig tid har kränkts. Förvaltningsdomstolen eller rättskipningsorganet kan sätta ned den administrativa ekonomiska påföljdens belopp eller undanröja påföljden helt och hållet för att gottgöra dröjsmålet.[740]

Lagrummet, som har sin bakgrund i Europadomstolens riktlinjer, togs in i förvaltningsprocesslagen år 2009. På samma sätt som när det gäller omröstningsförfarandet utgår bestämmelsen från att de administrativa sanktionsavgifterna jämställs med straffrättsliga straff. Denna jämförelse görs på nationell nivå beträffande samtliga sanktionsavgifter utan hänsyn till till exempel avgiftens storlek.[741]

I förarbetena till lagrummet har konstaterats att tidpunkten för när behandlingen av ett ärende börjar bestäms på samma sätt i dessa fall som när det gäller brottmål. Det avgörande är "när en myndighet preliminärt underrättar en part om möjligheten att parten påförs en administrativ sanktion."[742] Dröjsmålet kan gälla såväl förvaltningsförfarandet som förvaltningsprocessen. Bedömningen av frågan om behandlingen av ärendet har dröjt sker i sin tur "på samma sätt som när det gäller brottmål."[743] Det betydelsefulla är att bedömningen sker på samma sätt som när Europadomstolen tillämpar artikel 6 i Europakonventionen. Enligt regeringens proposition kan beloppet av gottgörelsen som avses i 6 § i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009) vara till hjälp för att fastställa hur stor nedsättningen ska vara.[744]

I rättspraxis har förvaltningsprocesslagens 53 a § tillämpats framför allt i samband med skatteförhöjningar och konkurrensmål. Då har det gällt att ta ställning till bland

---

[740] För jämförelsens skull kan man hänvisa till förvaltningslagen, i vilken sanktionsavgiftsärendena inte bildar en egen grupp när det gäller frågan om hur brådskande saken är. T.ex. FörvL 23 a § (368/2014) angående förväntad handläggningstid gäller inte sanktionsavgifterna, eftersom de blir anhängiga på initiativ av en myndighet (och inte en part). Se till denna del FvUB 6/2014 rd s. 5. Däremot har parten även i dessa ärenden rätt att få en i FörvL 23 § 2 mom. avsedd uppskattning om när beslutet ges. I varje fall skall ett ärende enligt FörvL 23 § 1 mom. behandlas utan ogrundat dröjsmål.

[741] Se RP 233/2008 rd s. 35. Enligt propositionen är det inte möjligt att fastslå någon nedre gräns för en administrativ påföljds belopp, så att en påföljd som överstiger den gränsen skulle anses som en sådan påföljd som avses i paragrafen. Utgångspunkten är att administrativa ekonomiska påföljder som bestäms som sanktion för en lagstridig verksamhet eller underlåtelse allmänt sett ska anses vara sådana påföljder som avses i paragrafen. Likaså RP 85/2012 rd s. 26.

[742] Se RP 233/2008 rd s. 5 och 36. Se även RP 85/2012 rd s. 4.

[743] Se RP 233/2008 rd s. 36.

[744] Se RP 233/2008 rd s. 36.

annat från vilken tidpunkt dröjsmålet med behandlingen av ärendet ska anses ha börjat.[745] Vid gottgörelse för dröjsmål har det hänt att HFD har undanröjt en sanktionsavgift helt och hållet[746] eller så har avgiftens belopp satts ned med stöd av lagrummet i fråga.[747]

Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ändrades genom en lag år 2013 (81/2013) så att lagen blev tillämplig på förvaltningsprocessärenden.[748] Således kan även dröjsmål i förvaltningsprocess medföra skyldighet för staten att betala gottgörelse. När det gäller administrativa påföljder börjar den tid som ska beaktas i rättegångens längd när myndigheten har inlett ett förfarande som leder till en påföljd och har delgivit parten detta (5 § 3 mom.)[749] Rätt till gottgörelse föreligger inte till den del ett straff sätts ned eller en administrativ påföljd lindras på grund av ett dröjsmål (6 §). Bestämmelsen medför att ett dröjsmål inte beaktas två gånger.

När dröjsmål som gäller administrativa sanktionsavgifter beräknas beaktas således även tiden för förvaltningsförfarandet efter att sanktionen har påförts, även om det formellt taget är fråga om gottgörelse för dröjsmål med överklagande (rättegång). Beträffande vissa påföljder hör behörigheten redan i första instans dock till domstolen. Även i dessa situationer är det naturligast att vid bedömningen av behandlingens längd ha förvaltningsmyndighetens beredning av beslutsförslaget som utgångspunkt.[750]

Ärenden som gäller sanktionsavgifter ska i allmänhet behandlas i skyndsam ordning, vilket framgår av kapitel 3. Denna utgångspunkt har beaktats även inom den nationella allmänna lagstiftningen. Dessa allmänna bestämmelser gäller nedsättande av sanktionsavgifter eller undanröjande av dem samt gottgörelse för dröjsmål vid förfarande eller rättegång. Därför kunde det vara motiverat att överväga om man beträffande sanktionsavgifterna borde införa ett allmänt krav på skyndsam behandling. Dylik reglering skulle bilda en konsekvent helhet tillsammans med ovannämnda lagstiftning. Sådana bestämmelser kan i varje fall tas in i respektive speciallag. Till exempel i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den allmänna fiskeripolitiken (1188/2014) finns en bestämmelse om brådskande behandling vid påföljdsmyndigheten (56 §).

b) Speciallagstiftningen om sanktionsavgifter – sammandrag av bestämmelserna

---

[745] Se HFD 2014:90 där den tidpunkt då bedömningen av dröjsmålet skulle bedömas ansågs vara den då A hade fått kännedom om granskningsberättelsen angående efterbeskattningen av ett motorfordon. Eftersom det dock inte i handlingarna fanns någon utredning om när A hade delgivits granskningsberättelsen, ansågs den dag då handläggningen inleddes vara den dag då granskningsberättelsen var daterad. I målet HFD 2013:20 ansågs handläggningen av ärendet ha börjat när Konkurrensverket begärde ett bemötande angående ett utkast till en framställning om en påföljdsavgift. Likaså HFD 2013:8.

[746] Se HFD 2014:90, där en skatteförhöjning undanröjdes helt. Se även t.ex. HFD 2013:8.

[747] Se t.ex. HFD 2013:20.

[748] Administrativa påföljder nämns särskilt i definitionerna i lagens 2 a §.

[749] Se även RP 85/2012 rd s. 30, där det konstateras att rättegångens inledningstidpunkt i ärenden som gäller en administrativ påföljd har bedömts på motsvarande sätt som i brottmål.

[750] Se RP 85/2012 rd s. 4.

Ovan har granskats den allmänna lagstiftningen om olika sanktionsavgifter i Finland. För att få en helhetsbild ges i det följande även en överblick av förfarandet vid beslutsfattande och överklagande gällande de mest betydande sanktionsavgifterna. Avsikten är att kartlägga vilka slags handläggningsfrågor lagstiftaren tagit ställning till i sammanhanget. Syftet är med andra ord att skapa en översiktlig bild av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna inom speciallagstiftningen gällande sanktionsavgifter.

Förfarandereglerna gällande sanktionsavgifter som har en EU-rättslig bakgrund är generellt sett mer detaljerade än sanktionsavgifter i allmänhet. Regleringen i konkurrenslagen kan tas som exempel.[751] Dessa bestämmelser präglas emellertid av särdragen inom förvaltningsområdet ifråga. Handläggningsreglerna om sanktionsavgifter har även fått intryck från andra håll. När det till exempel gäller oljeutsläppsavgiften måste man beakta den internationella sjörättens krav. Den detaljerade regleringen om felparkeringsavgift beror i sin tur på de direkta straffprocessuella förebilderna.[752]

För samtliga sanktionsavgifter enligt finsk lagstiftning finns det dock bestämmelser angående de viktigaste kraven på förfarandet, så som vilket slags gärning eller underlåtelse som medför en betalningspåföljd,[753] vem som är avgiftssubjekt (betalningsskyldig),[754] hur avgiftens storlek bestäms[755] och vem som fattar beslut om avgiften.[756] Vanligast är att en förvaltningsmyndighet beslutar om sanktionsavgiften, men i vissa fall är det endast en domstol som kan göra det.[757]

---

[751] Se RP 88/2010 rd s. 22. I lagstiftningen om finansmarknaden, som har reformerats i takt med EU-utvecklingen, finns likaså rätt noggranna bestämmelser om sanktionsavgiftsförfarandet. Sanktionsavgifterna i fråga, som administreras av Finansinspektionen, jämförs i princip med påföljderna med stöd av konkurrenslagen.

[752] Se t.ex. 3 § i lagen om parkeringsövervakning, där det finns bestämmelser om påföljder för fortsatt felparkering eller flera felparkeringar som begåtts genom samma gärning. Enligt lagens 2 § får felparkeringsavgift inte påföras den som är yngre än 15 år. En motsvarande åldersgräns finns i 1 § i lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik.

[753] Ang. den detaljerade regleringen, se bl.a. lagen om Finansinspektionen 38 och 40 §. Den gärning eller underlåtelse som orsakar en avgift definieras i regel noga i lagstiftningen. I vissa fall händer det dock beträffande grunden för avgiften att man i den nationella lagstiftningen om sanktionsavgifter endast hänvisar till EU-lagstiftningen. Ang. det sistnämnda, se t.ex. lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012) 75 §. Se i detta sammanhang HFD 2017:37, som berör skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning. HFD ansåg att det inte entydigt framgick av ordalydelsen i 4 § 1 mom. i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning, eller av lagens förarbeten, om lagens syfte hade varit att ålägga näringsidkare skyldighet att erbjuda sina kunder kvitto oberoende av om kunden tar emot kvittot eller inte. Bolaget hade kunnat åläggas en sådan skyldighet och påföras försummelseavgift endast genom en exakt och noga avgränsad bestämmelse. Följaktligen skulle A Ab inte enligt HFD påföras någon försummelseavgift i saken.

[754] Se t.ex. utlänningslagen 179 § (transportören), arbetsavtalslagen 11 a:3 (arbetsgivaren), avfallslagen 131 § (producenten eller en producentsammanslutning eller särskilt angivna andra aktörer) samt lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013) 6 § (näringsidkaren).

[755] T.ex. lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) 9 § (eurobelopp; ytterligare kriterier finns i lagen), miljöskyddslagen för sjöfarten 3:2 (utsläppets omfattning och fartygets bruttodräktighet), konkurrenslagen 13 § (maximiprocent, ytterligare kriterier finns i lagen), utlänningslagen 179 § (eurobelopp per person eller resa), arbetsavtalslagen 11 a: 3 och 4 (eurobelopp, tilläggskriterier finns om t.ex. arbetsgivarens förfarande varit uppsåtligt eller upprepat), avfallslagen 132 § (eurobelopp och procent), lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 6 § (eurobelopp, ytterligare kriterier finns i lagen), informationssamhällsbalken (917/2014) 333 och 334 § (eurobelopp och procent, ytterligare kriterier finns i lagen) samt lagen om Finansinspektionen 38 § och 41 § (eurobelopp och procent, ytterligare kriterier finns i lagen). Bedömningen av avgiftens belopp kan således innefatta en prövningsmån som gör det möjligt att beakta särdragen i varje enskilt fall (proportionalitetsprincipen, skälighetsaspekter). Se gällande detta HFD 2016:114.

[756] T.ex. utlänningslagen 181 § (behörig tjänsteman vid gränsbevakningen, sjöbevakningen, polisen eller tullen), arbetsavtalslagen 11 a:6 (Migrationsverket) och lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 6 § (tillsynsmyndigheten).

[757] Se t.ex. konkurrenslagen 12 § (marknadsdomstolen), lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) 158 § (marknadsdomstolen) och informationssamhällsbalken 333 och 334 § (marknadsdomstolen).

Det finns ofta också annan reglering av sanktionsavgifterna, även om den som det ovan konstaterades är rätt varierande till sin karaktär och sitt innehåll. Det kan till exempel finnas en lagbestämmelse om skyldighet att påföra avgift när vissa rättsliga villkor uppfylls.[758] I fråga om vissa avgifter har myndigheterna till denna del getts prövningsrätt.[759] I vissa fall förutsätts uppsåt eller oaktsamhet,[760] medan vissa andra sanktionsavgifter bygger på objektivt ansvar.[761] Lagstiftningen i det sistnämnda fallet innehåller ofta en möjlighet för den enskilde att anföra sådana skäl som talar för att någon avgift inte borde påföras och innefattar således en rätt till försvar.[762] Myndigheten kan även av andra i lag nämnda skäl avstå från att påföra en sanktionsavgift.[763] I allmänhet anges i lagstiftningen dessutom skälighetsgrunder för befrielse eller nedsättning av sanktionsavgiften.[764] I vissa fall finns det även en möjlighet att bestämma en lindrigare administrativ påföljd i stället för sanktionsavgift.[765] Ibland innehåller en och samma lag både lindrigare och strängare sanktionsavgifter. En strängare sanktionsavgift kan då påföras istället för en lindrigare sådan. Till exempel enligt 38 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen kan en påföljdsavgift påföras i stället för en ordningsavgift om gärningen eller försummelsen är särskilt klandervärd. I vissa sällsynta fall kan det finnas separata bestämmelser om hörande av parten innan beslutet om påförande av avgift fattas.[766]

I vissa fall finns det bestämmelser om preskription, det vill säga om den tid inom vilken avgiften måste bestämmas.[767] Lagstiftningen om verkställighet av avgifterna varierar likaså till sitt innehåll. För det mesta föreskrivs det att sanktionsavgiften ska förordnas att tillfalla staten. Verkställigheten kan ske med stöd av lagen om verkställighet

---

[758] Se t.ex. lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft 9 §, arbetsavtalslagen 11 a:3 och lagen om Finansinspektionen 38 och 40 §.

[759] T.ex. lagen om offentlig upphandling och koncession 158 § (marknadsdomstolen "kan" bestämma). Likaså lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 6 §, informationssamhällsbalken 333 och 334 § samt lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) 16 §.

[760] T.ex. lagen om Finansinspektionen 38 och 40 § samt lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden 16 §.

[761] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 9 §, lagen om överlastavgift 2 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:1, arbetsavtalslagen 11 a:3 samt lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantköp 6 §. Ansvar utifrån objektiv bevisning fritar dock inte myndigheten från skyldigheten att utreda saken, se GrUU 32/2005 rd.

[762] Se lagen om parkeringsövervakning 9 § enligt vilken fordonets ägare eller innehavare är fri från ansvar, om han eller hon gör det sannolikt att han eller hon inte har felparkerat eller att det inte fanns förutsättningar för att påföra felparkeringsavgift. Likaså utlänningslagen 179 § 2 mom., lagen om överlastavgift 3 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:3, avfallslagen 132 § och arbetsavtalslagen 11 a:13.

[763] T.ex. lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft 9 § 5 mom. samt informationssamhällsbalken 333–334 §.

[764] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 6 §, lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik 10 §, lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft 9 §, lagen om Finansinspektionen 42 §, utlänningslagen 179 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:3, lagen om statsborgen för återbetalning av aravalån (868/2008) 15 § samt lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 6 §.

[765] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 5 § (anmärkning) och lagen om Finansinspektionen 42 § (offentlig varning i stället för påföljdsavgift).

[766] T.ex. lagen om överlastavgift 12 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:7, utlänningslagen 180 § och konkurrenslagen 38 §.

[767] T.ex. lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft 10 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:14, lagen om Finansinspektionen 42 a §, konkurrenslagen 19 §, arbetsavtalslagen 11 a:6, lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012) 80 § samt avfallslagen 133 §.

av skatter och avgifter (706/2007)[768] eller lagen om verkställighet av böter (672/2002).[769] I vissa fall finns en bestämmelse om betalningstiden,[770] en tidsfrist för verkställighet[771] eller om återbetalning av avgiften (även i andra situationer än *ne bis in idem* -förbudet).[772] Ibland krävs att sanktionsavgiften offentliggörs.[773]

Frågan om *ne bis in idem* -förbudet som har varit starkt framträdande i den nordiska debatten har lagstiftaren strävat till att lösa i enlighet med kraven i Europadomstolens rättspraxis – åtminstone sådana som de tolkas vara.[774] Liksom grundlagsutskottet har konstaterat har lagstiftaren delvis gått till och med längre än Europadomstolens rättspraxis.[775] Det tydligaste ställningstagandet finns i lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut (781/2013). I den förhindras dubbel bestraffning redan när det är fråga om samtidigt anhängiga och inte bara på varandra följande förfaranden. Avgörande för möjligheten att påföra skatteförhöjning är om den behöriga myndigheten har gjort polisanmälan eller fått veta att förundersökning inleds (2 §). Dessa omständigheter förhindrar påförande av skatteförhöjning. Skatteförhöjning kan dock påföras om förundersökningen avslutas eller inte genomförs eller om åklagaren beslutar om åtalseftergift eller återkallar åtalet. Efter att åtal har väckts eller behandlingen av ett brottmål har inletts kan skatteförhöjning påföras endast om åtalet eller brottmålet har återkallats (4 §). Den sista gränsen ställs dock av en dom som innebär tillräknande eller att åtalet förkastas – med andra ord kan skatteförhöjning inte längre påföras för samma ärende (5 §).

---

[768] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 22 §, avfallslagen 140 § och informationssamhällsbalken 335 §.

[769] I 1 § lagen om verkställighet av böter anges de sanktionsvgifter som verkställs enligt lagen ifråga. Om verkställigheten regleras även i speciallagar såsom t.ex. 181 § i utlänninglagen.

[770] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 17 §, lagen om överlastavgift 13 §, lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik 8 §, miljöskyddslagen för sjöfarten 3:16, utlänningslagen 183 § samt arbetsavtalslagen 11a:6.

[771] T.ex. lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken 59 § och arbetsavtalslagen 11 a:6.

[772] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 18, avfallslagen 140 § och konkurrenslagen 47 §.

[773] T.ex. lagen om Finansinspektionen 43 § (176/2016).

[774] Se i synnerhet GrUU 9/2012 rd och GrUU 17/2013 rd.

[775] Så GrUU 9/2012 rd s. 3.

Angående förbudet mot dubbelbestraffning finns numera samma slags reglering i enstaka fall som när det gäller beskattningsärenden.[776] Därvid ges vanligen en möjlighet att undanröja beslutet om sanktionsavgiften och/eller att avlyfta avgiften.[777] På senaste tid har lagstiftningen också kompletterats med bestämmelser för det fall att flera sanktionsavgifter har bestämts för en och samma gärning.[778] På vissa specialområden har lagstiftaren tagit ställning till rätten att inte belasta sig själv (skydd mot självinkriminering).[779]

I vissa fall ska omprövning av ett avgiftsbeslut sökas innan beslutet överklagas hos förvaltningsdomstolen.[780] Avgifterna kan för det mesta överklagas vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. När det gäller de mindre sanktionsavgifterna krävs ibland besvärstillstånd för överklagande hos HFD.[781] I ett visst specialfall överklagas sanktionsavgiftsbeslut inte till förvaltningsdomstol utan till allmän domstol. [782, 783]

---

[776] Ställningstaganden till saken finns t.ex. i utlänningslagens ändrade 179 § (755/2014), enligt vars 4 mom. en påföljdsavgift inte får tas ut hos den som är misstänkt för samma gärning i en förundersökning eller åtalsprövning eller i ett brottmål som behandlas vid en domstol och inte heller hos den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för samma gärning. Se ang. motsvarande reglering, bl.a. arbetsavtalslagen 11 a:6 § 4 mom., avfallslagen 133 § 2 mom. samt lagen om Finansinspektionen 42 § 3 mom. Se beträffande *ne bis in idem* -förbudet dessutom lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik 9 § (hinder uppstår när beslut fattas om att göra anmälan till polisen eller åklagaren) och lagen om parkeringsövervakning 2 § (felparkeringsavgift får inte påföras om felparkeringen eller tomgångsförseelsen handläggs i den ordning som gäller för brottmål). Enligt 42 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen kan Finansinspektionen avstå från att påföra en juridisk person påföljdsavgift eller skjuta upp den, om myndigheten i samma ärende gör en myndighetsanmälan om saken enligt 3 c § eller vidtar någon annan sådan tillsynsåtgärd som föreskrivs i lagen. Enligt 3:4 i miljöskyddslagen för sjöfarten kan oljeutsläppsavgift inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Påförande av en påföljdsavgift hindras med andra ord inte av att förundersökning eller åtalsprövning pågår gällande samma ärende.

[777] Enligt utlänningslagens 182 § ska en påföljdsavgift för transportör avlyftas om denne döms till straff för ordnande av olaglig inresa eller för grovt ordnande av olaglig inresa. I detta sammanhang kan även nämnas grundlagsutskottets utlåtande GrUU 2/2017 rd (bl.a. förslag till lag om förhindrande av penningtvätt). Sammanfattningsvis kan sägas att utskottet framhåller i utlåtandet att en tidigare påförd påföljdsavgift hindrar att domstolsbehandlingen av ett åtal för samma gärning inleds eller fortsätts. *Ne bis in idem* -förbudet påverkar med andra ord även i motsatt riktning dvs. möjligheten inleda ett straffprocessuellt förfarande. Det finns visserligen också skillnader mellan de olika lagarna. Enligt 11 a:6 § 4 mom. i arbetsavtalslagen ska påföljdsavgiften avlyftas, om den som påförts avgiften är misstänkt för samma gärning i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol eller denne senare döms till straff för samma gärning. Avgiften ska således avlyftas redan på grund av att samma ärende blir anhängigt vid domstol. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. även i 140 § 2 mom. i avfallslagen.

[778] Enligt 333 § i informationssamhällsbalken behöver påföljdsavgift inte påföras om teleföretaget för motsvarande gärning eller försummelse har påförts eller ska påföras en påföljdsavgift enligt konkurrenslagen. Enligt 16 § 5 mom. (649/2014) i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden kan påföljdsavgift inte heller påföras den som på framställning har meddelats ett beslut om påförande av påföljdsavgift enligt konkurrenslagen för samma gärning. Lagrummet tillfogades under utskottsbehandlingen i riksdagen. Se GrUU 15/2014 rd och EkUB 7/2014 rd. Enligt 41 b § (1071/2017) i lagen om Finansinspektionen ska en gemensam påföljdsavgift bestämmas om en ordningsavgift eller en påföljdsavgift samtidigt påförs för två eller flera försummelser eller överträdelser som avses i denna lag. En gemensam påföljdsavgift får uppgå till högst summan av ordningsavgifterna och påföljdsavgifterna.

[779] Se t.ex. 129 § i avfallslagen. Bakgrunden till lagrummet är 184 § 2 mom. i miljöskyddslagen (527/2014), se RP 214/2013 rd s. 190.

[780] T.ex. lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 7 §, lagen om parkeringsövervakning 15 § och lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik 13 §.

[781] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 16 §, lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 7 § samt lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft 10 § 2 mom. (70/2017). I 13 § i lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik finns ett besvärsförbud som innebär att förvaltningsdomstolens beslut inte får överklagas.

[782] Miljöskyddslagen för sjöfarten 3:10 (Sjörätten vid Helsingfors tingsrätt).

[783] Enligt 73 § (1071/2017) i lagen om Finansinspektionen överklagas Finansinspektionens beslut genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol och inte hos marknadsdomtolen, liksom tidigare var fallet.

Av den ovan redogörelsen framgår hurdant förfarandet är enligt Finlands rättsordning i ärenden som gäller sanktionsavgifter. Allmänt taget täcker regleringen de viktigaste grundläggande förutsättningarna för att påföra sanktionsavgifter (orsaken till sanktionsavgiften, den myndighet som fattar beslutet, vem som är betalningsskyldig, avgiftens storlek). I övrigt kan lagstiftningen om sanktionsavgifter dock vara oenhetlig och ibland rentav bristfällig. Detta gäller i synnerhet frågor om preskription, betalningstid och verkställighet.

Förfarandet som gäller administrativa sanktionsavgifter har i samband med lagförslaget om oljeutsläppsavgift beskrivits på följande sätt i motiveringarna (RP 77/2005 rd s. 7–8):

> Det föreslagna avgiftssystemet skall vara enklare än det straffrättsliga systemet i det avseendet att det inte skall förutsättas förundersökning eller instämmande till rättegång för att påföra avgiften, utan efter att oljeutsläppet konstaterats och bevis skaffats fram räcker det med att den avgiftsskyldige ges tillfälle att bli hörd. Därefter påförs avgiften genom ett skriftligt förfarande där som grund för avgiftsskyldigheten används objektivt ansvar till skillnad från den straffrättsliga skuldbuppfattningen. Det objektiva ansvaret kompletteras med en skälighetsbestämmelse, där den avgiftsskyldige åläggs bevisskyldighet. Den avgiftsskyldige skall således påvisa grunder för att eftergivande eller nedsättning av avgiften. Strävan skall också vara att påföra en tillräckligt hög avgift, så den blir ekonomiskt kännbar för den avgiftsskyldige. Avsikten är att få bland annat de fartyg som orsakar utsläpp när de passerar Finland att omfattas av avgiftsbestämmelserna. Syftet med avgiften skall framför allt vara förebyggande, det vill säga att minska riskerna med oljetransporter och de avsiktliga oljeutsläppen.

I regeringens proposition betonas särskilt att officialprincipen tillämpas vid utredningen av ärenden, att parterna ska höras samt att det även ska finnas en möjlighet att jämka avgiften.[784] Dessa krav tillämpas givetvis inom förvaltningsförfaranden i allmänhet. Vid en närmare studie av de sanktionsavgifter som ingår i olika lagar kan man konstatera att bestämmelserna inte bara gäller de förvaltningsrättsliga utgångspunkterna utan i växande grad även innehåller straffprocessuella särdrag.

4.1.4 Sanktionsavgifter och straffprocessuella rättssäkerhetskrav

4.1.4.1 God förvaltning och rättvis förvaltningsprocess som utgångspunkt

Påförande av administrativa sanktionsavgifter är en del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet och besluten om dem överklagas vanligen i förvaltningsprocessuell ordning. Därför är det naturligt och befogat att understryka att man i dessa ärenden följer samma grundläggande utgångspunkter som i förvaltningen i allmänhet, det vill säga legalitetsprincipen och kravet på att förvaltningen ska vara lagbunden (GL 2.3 §), liksom även de krav på god förvaltning och rättvis rättegång som framgår av GL 21 §. Betydelsen av dessa krav i sanktionsavgiftsärenden har betonats bland annat i HFD:s rättspraxis samt i den förvaltningsrättsliga litteraturen.

[784] Se t.ex. RP 3/2012 rd (arbetsavtalslagen) s. 39.

Bakgrunden till GL 21 § ligger som bekant i artikel 6 i Europakonventionen. Fastän denna artikel inte formellt taget gäller beslutsfattande inom förvaltningen, påverkar Europadomstolens rättspraxis dess innehåll.[785] I den nationella förvaltningsprocessen har Europadomstolens rättspraxis naturligtvis en mer direkt inverkan. I EU-rättsliga ärenden blir dessutom bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tillämpliga. Av dem gäller artikel 41 uttryckligen garantierna för god förvaltning och artikel 47 grunderna för rättvis rättegång. Dessutom tryggas i artikel 48 rätten att presumeras oskyldig och rätten till försvar som särskilda rättssäkerhetsgarantier för den enskilde.

Till begreppet rättsskydd hör enligt GL 21 § rätten att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, liksom även att handläggningen av förvaltningsärenden är offentlig samt rätten att bli hörd och att få ett motiverat beslut och rätten att överklaga beslut i förvaltningsärenden. Som det framgår av förteckningen är kraven i hög grad desamma till innehållet som artikel 6 i Europakonventionen och artiklarna 41 och 47 i EU:s rättighetsstadga. Förteckningen är dock inte avsedd att vara uttömmande.[786] När det gäller dessa krav, som även får uttryck på en vidare europarättslig nivå, är det i vilket fall som helst fråga om sådana krav som hör till rättsstatens kärnområde.

På så kallad vanlig lagnivå säkerställs garantier för god förvaltning framförallt i förvaltningslagen. I lagen omnämns bland annat serviceprincipen i förvaltningen samt jämlikhets-, proportionalitets-, objektivitets- och ändamålsbundenhetsprinciperna. Till samma helhet hänför sig de EU-rättsliga materiella principer som tillämpas på nationell nivå i EU-rättsliga ärenden.[787]

I förvaltningslagen ställs även viktiga konkreta krav på förfarandet, till vilket i enlighet med god förvaltning hör bland annat att handläggningen hos myndigheterna är opartisk (28 §), att parterna hörs (34 §) och att besluten motiveras (45 §). Enligt förvaltningslagen kan även i ett förvaltningsärende ett vittne höras muntligen under försäkran (40 §). Enligt förvaltningslagen skall en myndighet även ordna tolkning och översättning i ett ärende som inleds av en myndighet (26 §). I rättshjälpslagen (257/2002) stadgas om rättshjälp med statlig finansiering för den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder, biträdande i domstol och hos andra myndigheter samt befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende. Kostnader som uppkommer till följd av ett sanktionsavgiftsförfarande kan därmed ersättas med stöd av rättshjälpslagen, även om erhållandet av ersättning står föremål för vissa begränsningar som framgår av lagen ifråga.

Liknande krav ställs på förvaltningsprocessen, med den skillnaden att kraven är av en mer kvalificerad art.[788] Rätten att överklaga förvaltningsmyndigheternas beslut är likaså en väsentlig del av de krav som ställs i GL 21 §. Tillgången till domstol och ett

[785] Se bl.a. Mäenpää 2013 s. 307.
[786] Mäenpää 2013 s. 86–87 och 136.
[787] Se bl.a. Mäenpää 2013 s. 147 och 169.
[788] Ang. förvaltningsprocessens natur, se Mäenpää 2013 s. 799–801.

effektivt rättsskydd (*access to court, access to justice*) är frågor som under de senaste åren har varit i fokus i debatten om rättssäkerhetsgarantier i Finland. På samma sätt som i förvaltningen i allmänhet är dessa utgångspunkter viktiga också när det gäller beslut om administrativa sanktionsavgifter och överklagande av dem.

I enlighet med Europadomstolens riktlinjer har det följaktligen betonats att hörande av part, muntlig handläggning och motivering av beslut har stor betydelse gällande sanktionsavgifter.[789] Till exempel HFD har motiverat en kvalificerad rättsskyddsaspekt med att sanktionsavgifterna har karaktären av straff.[790] Även rätten att försvara sig har särskilt lyfts fram och den har vid sidan av enskilda bestämmelser (bl. a. 38 § i konkurrenslagen) även allmänt ansetts säkerställa den enskildes processuella ställning i samband med att ett ärende väcks, handläggs och avgörs.[791]

Sanktionsavgifternas särskilda natur har således utstakat vägen för att betona kvalificerat rättsskydd inom förvaltningsprocessen. Sanktionsavgifterna är en del av den växande administrativa styrnings- och kontrollmakten, och deras funktion är inte enbart preventiv utan även bestraffande, vilket beror på att det är fråga om lagstridigt förfarande. Sanktionsavgifterna har på det sättet en speciell betydelse för den enskilde som drabbas av den ekonomiska påföljden. Därför har det varit oundvikligt att man på nationell nivå måste konstatera att rättsskydds- och andra grundläggande krav bör granskas även utifrån en annan kontext än den traditionella förvaltningsrättsliga.

4.1.4.2 Begreppet administrativ straffprocess

Som det framgår av sanktionsavgifternas historiska utveckling finns bakgrunden till dessa påföljder i hög grad i straffrätten. Synsättet när det gäller sanktionsavgifter har därför i Finland fram till senaste tid varit mer straffrättsligt än förvaltningsrättsligt.[792] Det straffrättsliga synsättet har inneburit att det har uppstått farhågor om att rättsskyddsgarantierna i fråga om de administrativa sanktionsavgifterna inte i tillräcklig mån håller måttet på förvaltningsrättens område. Även om man ursprungligen (i straffrättskommittén) ansåg att rättssäkerhetskrav i fråga om administrativa sanktionsavgifter inte behöver vara de samma som i straffprocessen, förhåller man sig dock i dagens läge klart mer kritiskt till dylika särdrag i det administrativa sanktionsavgiftssystemet. Detta torde framförallt bero på inflytandet från övernationell rättspraxis. Inom den straffrättsliga litteraturen har man följaktligen ansett att även om det finns goda grun-

[789] Se bl.a. Halila 2010 s. 213–214, Kulla 2011 s. 11, Mäenpää 2013 s. 1064 och Kulla 2014 s. 43–44.

[790] Se HFD 2007:67 (skatteförhöjning, muntlig handläggning), HFD 2007:68 (likaså) och HFD 2014:28 (försummelseavgift, muntlig handläggning).

[791] Se Mäenpää 2013 s. 310 och 372.

[792] Exempelvis har sanktionsavgifterna i straffrätten klassificerats som en undergrupp till begreppet bagatellbrottslighet. Se bl.a. Tolvanen 2002 s. 194. Man har även hänfört de administrativa sanktionerna till en del av den europeiska straffrätten. Se Lahti 2012 s. 106 och 113–115.

der för att behålla sanktionsavgifternas administrativa grundkaraktär, tryggas respekten för grundläggande rättsstatliga krav inte nödvändigtvis i tillräcklig utsträckning i detta påföljdssystem.[793]

Situationen håller på till denna del att småningom förändras.[794] Som det framgår av kapitel 2 har man också på förvaltningsrättsligt håll uppmärksammat de särskilda behov som rättssäkerhetskraven ställer på de administrativa sanktionsavgifterna. När utgångspunkten ligger i förvaltningsrätten granskas dessa frågor inte enbart ur en straffrättslig synvinkel och på straffrättens villkor. Tvärtom utgår man från att sanktionsavgifterna hör till det administrativa påföljdssystemet och att sanktionsavgifterna rättar sig efter de grundläggande principer som tillämpas vid administrativt beslutsfattande och överklagande. Inom förvaltningen tillämpas givetvis principerna om god förvaltning och rättvis rättegång som har sin grund i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utöver dessa krav ska man när det gäller administrativa sanktionsavgifter – som bekant – även beakta de krav som ställs på straffprocessuella förfaranden.[795]

Denna speciella utgångspunkt förklarar varför man i den förvaltningsrättsliga doktrinen har använt begreppet *administrativ straffprocess* för att beskriva förfarandet vid beslut om administrativa sanktionsavgifter och vid överklagande av dessa ärenden.[796] Begreppet har redan länge använts i finsk rättsvetenskap, men det har fått en ökad betydelse i samband med den växande mängden sanktionsavgifter i lagstiftningen. Begreppet får nuförtiden sitt innehåll i synnerhet i Europadomstolens rättspraxis angående administrativa sanktioner, men man bör lägga märke till att samma utgångspunkter gäller inom EU-rätten. Det krävs således ett nytt angreppssätt som gör det möjligt att undersöka dessa påföljder även ur en annan synvinkel än ett sådant som bygger på det traditionella rättsområdestänkandet. Av denna anledning har ovan i kap. 2.5 föreslagits antagande av termen *administrativ sanktionsprocess* i stället för administrativ straffprocess.

Syftet med begreppet administrativ sanktionsprocess är att markera att det förvaltningsrättsliga systemet också kan utarbeta svar på hur rättssäkerhetskraven ska uppfyllas när administrativa sanktionsavgifter påförs. Besluten om sanktionsavgifter behöver inte fattas av allmänna domstolar i ett straffprocessuellt förfarande.[797] Som motvikt har man understrukit betydelsen av att denna administrativa specialprocess anpassas till rätt rättssäkerhetsnivå och att förfarandet även till det yttre visar att de grundläggande och mänskliga rättigheterna respekteras vid förfarandet. I rättslitteraturen har det ansetts att den administrativa straffprocessen (eller sanktionsprocessen)

---

[793] Se Nuutila 1997 s. 22, Melander 2008 s. 424–425, Tolvanen 2012 s. 201 och Lahti 2012 s. 102, 106, 109 och 114. Författarna har gett uttryck för farhågor att legalitets- och proportionalitetsprincipen samt oskyldighetspresumtionen inte förverkligas i de förfaranden där administrativa sanktionsavgifter påförs. Man har även ansett att det är problematiskt att i samband med administrativa sanktionsavgifter införa strikt ansvar.

[794] Det finns en allt större medvetenhet om att det finns ett behov för forskning även på andra rättsområden vid sidan av den som har bedrivits på straffrättsligt håll. Se t.ex. litteraturhänvisningarna i fotnot 4 på s. 6 i Kulla 2011.

[795] Se Mäenpää 2013 s. 320, som utgår från att de straffrättsliga principerna kan tillämpas analogt. Likaså, Kulla 2014 s. 365–366.

[796] I fråga om begreppet administrativ straffprocess, se bl.a. Mäenpää 2013 s. 44, 798 och 1064 och Halila 2010 s. 197f. Begreppet granskas också i kap. 2 i föreliggande undersökning.

[797] Se Mäenpää 2013 s. 1063.

kännetecknas bland annat av den straffrättsliga legalitetsprincipen, förbudet mot dubbelbestraffning, oskyldighetspresumtionen och skyddet mot självinkriminering samt de krav som lyfter fram betydelsen av ett effektivt rättsskydd och betydelsen av muntlig förhandling.[798] I sista hand är det fråga om i vilken utsträckning det är skäl att tillämpa straffprocessuella krav gällande sanktionsavgifter, då man utgår ifrån att dessa påföljder inte är egentliga straffrättsliga straff och inte hör till straffrättens kärna.

4.1.4.3 Grundlagsutskottets särskilda roll

I Finland har riksdagens grundlagsutskott haft en viktig roll när det har gällt att utforma rättighets- och rättssäkerhetsgarantier för de administrativa sanktionsavgifterna och kontrollera att sådana finns i lagstiftningen som stiftas av riksdagen. Detta har bidragit till en precisering av innehållet i det rättsvetenskapliga begreppet administrativ straffprocess/sanktionsprocess. Fastän de administrativa sanktionsavgifterna bildar en lagstiftnings- och innehållsmässigt rätt splittrad grupp, har grundlagsutskottet strävat till att bedöma dem utifrån enhetliga och samtidigt gemensamma kriterier. Detta förhållningssätt har varit ägnat att närma sanktionsavgifterna varandra och att systematisera frågeställningarna angående dem.

Grundlagsutskottet har i sitt förhållningssätt tydligt lagt vikt vid Europakonventionen. Utskottet har bedömt sanktionsavgifterna i synnerhet i relation till artikel 6 i konventionen, men även med beaktande av kraven i artikel 7 (inget straff utan lag) och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet (rätt att inte bli lagförd eller bestraffad två gånger, *ne bis in idem*). Dessa artiklar har ansetts bilda en helhet som alltid måste uppfyllas när ny lagstiftning kommer till.[799]

Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått för det första från att sanktionsavgifterna *i sak jämställs* med straffrättsliga straff, även om de till sin grundläggande natur är administrativa påföljder.[800] Detta förhållningssätt har gällt samtliga ärenden som klassificeras som sanktionsavgifter utan samma slags gränsdragningar till exempel utifrån avgiftens storlek som Europadomstolen till en början gjorde. Att sanktionsavgifterna jämställs med straffrättsliga påföljder har dock inte klart inneburit att det skulle vara nödvändigt att definiera dem helt och hållet på samma sätt som straffrättsliga straff.[801] Även om grundlagsutskottet i sina utlåtanden utgått från en straffrättslig synvinkel har sanktionsavgifterna i princip ansetts vara administrativa påföljder och inte straff som hör till straffrättens kärnområde. Utskottet har betonat bland annat att förfarandet vid

---

[798] Se Mäenpää 2013 s. 193–194, 310, 372, 432 och 1064, Halila 2010 s. 205–215, Kulla 2008 s. 325, Kulla 2011a s. 6f. samt Kulla 2014 s. 43–45 och 365–366.

[799] Ifråga om dessa krav se bl.a. i RP 88/2010 rd s. 26. Se på motsvarande sätt inom nationell rättspraxis t.ex. HFD 2014:28.

[800] Se bl.a. GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd, GrUU 57/2010 rd samt GrUU 9/2012 rd.

[801] Se bl.a. GrUU 17/2012 rd s. 5–6. En motsvarande principiell skillnad har även förts fram i rättspraxis, t.ex. HFD 2009:83 punkt 966 (det s.k. asfaltkartellmålet). Också i rättslitteraturen har man med hänvisning till Europadomstolens dom *Jussila mot Finland* (2006) ansett att det av motiverade skäl även kan finnas skillnader mellan administrativ och egentlig straffprocess. Se bl.a. Mäenpää 2013 s. 432 och 1064. I detta sammanhang kan man ytterligare konstatera att ändringssökande i ärenden som gäller oljeutsläppsavgifter sker hos sjörätten som fungerar som allmän domstol och inte hos förvaltningsdomstolen. Grundlagsutskottet har ansett att detta arrangemang är möjligt bl.a. med hänvisning till att behandlingen av ärendet "i tillämpliga delar" sker enligt vad som bestäms om rättegång i brottmål. Se GrUU 32/2005 rd s. 4. Utskottet har således ansett att det kan finnas skillnader i förfarandet mellan olika sanktionsformer.

påförande av sanktionsavgifter ska vara så enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten äventyras.[802]

Grundlagsutskottet har således gett plats även för de drag som kännetecknar sanktionsavgiftssystemet – att förfarandet är enkelt och flexibelt. Ursprungligen har dessa drag haft en stark koppling till förvaltningens egna intressen – till att genomförandet och kontrollen av lagstiftningen ska vara effektiv. Numera ses dessa omständigheter mer som en del av individens rättsskydd (effektivt rättsskydd utan dröjsmål). När det gäller garantierna för förfarandet i samband med administrativa sanktionsavgifter blir det allt tydligare en balansgång mellan den enskildes rättsskydd och förvaltningens effektivitet. Detta syns även i lagstiftningen om sanktionsavgifter som granskats ovan.

I det följande undersöks sådana centrala frågor angående mänskliga och grundläggande rättigheter som lagstiftaren särskilt har tagit ställning till i samband med antagandet av sanktionsavgifter i Finland. Syftet är att undersöka vilka särdrag kan anses höra till den administrativa sanktionsprocessen – det vill säga hurdana straffrättsliga drag ingår i förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen gällande straffliknande administrativa påföljder. Systematiseringen stöder sig i hög grad på grundlagsutskottets praxis. Samtidigt beaktas även finsk rättspraxis och rättsvetenskaplig diskussion om ämnet. I detta sammanhang ska även noteras att grundlagsutskottet inte behandlat alla lagförslag gällande administrativa sanktionsavgifter. Utskottet har därför inte haft möjlighet att kontrollera de grundläggande rättsliga garantierna för alla sanktionsavgifter. Detta förklarar delvis varför lagstiftningen om olika sanktionsavgifter till en viss del är splittrad och inkonsekvent.

4.1.4.4 Enskilda frågeställningar

a) Allmänt

Begreppet administrativ sanktionsprocess hänför sig både till administrativt beslutsfattandet i första instans (förvaltningsförfarande) och till överklagande av förvaltningsbeslut (förvaltningsprocess). I det följande granskas enskilda frågeställningar som ingår i detta begrepp och som gäller för samtliga sanktionsavgiftsförfaranden och -processer. Beaktansvärt i detta sammanhang är att den administrativa sanktionsprocessen innefattar vissa krav som är striktare vid överklagande av sanktionsbeslut än för beslutsfattande i första instans. Skillnaderna ifråga om kraven klarläggs nedan.

b) Legalitet

De allmänna grunderna för administrativa sanktionsavgifter ska finnas i lag. Detta säkerställs i Finlands grundlag (GL) 2 § 3 mom., som lyder:

> All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

[802] Se t.ex. GrUU 57/2010 rd.

Detta krav som understryker lagbundenheten har sedan gammalt en central roll i förvaltningen. Utövningen av offentlig makt ska alltså enligt grundlagen bygga på lag och vid handläggningen av förvaltningsärenden ska lag noggrant iakttas.[803]

Att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag innebär att den ska bygga på riksdagslag och bland annat på direkt tillämplig EU-rätt. Samma utgångspunkt framgår av GL 80 § 1 mom.:

> Republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna grundlag eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

Detta utgör således grunden för den offentliga maktutövningen och för beslutsfattandet angående individens rättigheter och skyldigheter. Till detta hör givetvis kravet på att lagstiftningen om myndigheternas befogenheter ska vara tydlig, förutsebar och exakt.[804] Till den del normer på lägre nivå än lag blir tillämpliga ska de i enlighet med GL 80 § bygga på ett bemyndigande i lag.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) grundar sig på samma rättsstatsideologi som principen om förvaltningens lagbundenhet och legalitet. Den straffrättsliga legalitetsprincipen utgår från att ett brott, och det straff som följer av det, måste bygga på lag.[805] Principen finns inskriven i GL 8 § som lyder:

> Ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

Principen ingår även i strafflagen (SL 3 kap. 1 §).[806] Den straffrättsliga legalitetsprincipen är således striktare eller åtminstone mer nyanserad än motsvarande princip i förvaltningsrätten. Ett straff måste bygga på lag, det vill säga domaren får inte döma ut ett straff för ett brott som inte är beskrivet i lag eller bestämma en retroaktiv straffrättslig påföljd.[807] Vid sidan av detta innehåller den straffrättsliga legalitetsprincipen ett förbud mot analog tillämpning av straffbestämmelser till den tilltalades nackdel samt kravet på att straffbestämmelser ska vara innehållsmässigt exakt avgränsade (obestämdhetsförbud).[808]

Riksdagens grundlagsutskott har ansett att beslut om administrativa sanktionsavgifter hänför sig till offentlig förvaltningsverksamhet. Utskottet har preciserat sin ståndpunkt i synnerhet i samband med lagstiftningen om felparkeringsavgift genom

---

[803] Se Mäenpää 2013 s. 137f.
[804] Se Mäenpää 2013 s. 138.
[805] Se bl.a. Lappi-Seppälä 2013 s. 70.
[806] Se Frände 2012b s. 28–29, som lyfter fram sambandet mellan GL 8 § och art. 7 i Europakonventionen och art. 49 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Se t.ex. även Matikkala 2010 s. 10–11 och Tapani – Tolvanen 2013 s. 102f.
[807] Se Frände 2012b s. 29.
[808] Se RP 44/2002 rd s. 28–31. Se även Frände 2012b s. 29, Melander 2008 s. 246 och Tapani – Tolvanen 2013 s. 103.

att konstatera att påförande av sanktionsavgifter dessutom innebär betydande utövning av offentlig makt.[809] Utskottet har samtidigt jämställt de administrativa sanktionsavgifterna med de straffrättsliga påföljderna. Detta har betytt att man i dessa frågor har granskat legalitetsprincipen ur såväl förvaltningsrättslig som straffrättslig synvinkel. Utskottet har anfört att även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder "kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang."[810] Utifrån dessa utgångspunkter har grundlagsutskottet utgått från att bestämmelser om grunderna för betalningsskyldighet och avgiftens storlek samt om den betalningsskyldiges rättsskydd och om grunderna för verkställigheten måste utfärdas genom lag (bl.a. GrUU 74/2002 rd, GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 9/2012 rd, GrUU 17/2012 rd och GrUU 43/2013 rd). Dessa omständigheter hänför sig uttryckligen till det obestämdhetsförbudet som ingår i legalitetsprincipen. De måste därför beaktas särskilt när lagstiftning om sanktionsavgifter kommer till.

De krav som grundlagsutskottet har lyft fram bildar en ram för lagstiftningen av sanktionsavgifter, även om frågan om hurdan lagstiftningen rent faktiskt ska vara lämnas rätt öppen. I vart fall ska lagstiftningen om handläggning av sanktionsavgiftsärenden och påförande av dessa vara tillräckligt tydlig och exakt.[811] Vid en närmare studie av den nationella rättsordningens bestämmelser om sanktionsavgifter kan man lägga märke till att de grundläggande faktorerna för att påföra sanktionsavgifter, så som en hurdan gärning eller försummelse som medför en betalningspåföljd, vem som är betalningsskyldig, hur avgiftens storlek bestäms och vem som beslutar om avgiften, i regel bestäms i lag.[812] Till exempel i utlåtandet GrUU 28/2014 rd ansåg grundlagsutskottet att det var tillräckligt att man i de nationella avgiftsbestämmelserna såsom betalningsgrund hänvisar till en eller flera bestämda artiklar i en EU-förordning. Däremot har utskottet ansett att det skulle vara problematiskt om påförandet av en sanktionsavgift byggde på brott mot en nationell bestämmelse på förordningsnivå.[813]

När det gäller avgiftens storlek kan man hänvisa till exempel till oljeutsläppsavgiftssystemet. Där bestäms avgiftens storlek utifrån utsläppets omfattning och fartygets

---

[809] Se bl.a. GrUU 57/2010 rd s. 5. Andra än myndigheter kan således inte ges till uppgift att påföra sanktionsavgifter. Se även Mäenpää 2013 s. 73.

[810] Se bl.a. GrUU 57/2010 rd s. 2. I den straffrättsliga doktrinen har man likaså utgått från att den straffrättsliga legalitetsprincipen även gäller de administrativa sanktionsavgifterna. Se bl.a. Frände 2012b s. 31–32 och Tapani – Tolvanen 2013 s. 126–127.

[811] Se t.ex. HFD 2017:37. Jfr GrUU 14/2013 rd.

[812] Se även HFD 2013:191, där domstolen betonar att sanktionsavgiften i fråga (en försummelseavgift) kan påföras endast med stöd av de uttryckliga bestämmelserna i beställaransvarslagen. Se dessutom HFD 2009:83 punkt 1168 och HFD 2012:66. Se även HFD 2017:37 där konstaterades, att bolaget hade kunnat åläggas en sådan skyldighet och påföras försummelseavgift endast genom en exakt och noga avgränsad bestämmelse.

[813] Detsamma gäller en situation där grunden för en sanktionsavgift skulle vara "alla typer av brott mot konsumentskyddslagen"; se GrUU 43/2013 rd. Likaså förutsatte utskottet i utlåtandet GrUU 14/2013 rd att gärningsbeskrivningen skulle preciseras. Frågan har varit aktuell även i utlåtandena GrUU 9/2012 rd, GrUU 11/2012 rd, GrUU 17/2012 rd och GrUU 10/2016. Om grunderna för sanktionsavgifterna bestäms tillräckligt noga i lag, kan närmare bestämmelser dock enligt GL 80 § utfärdas genom förordning. Ett exempel på det är 5 § i lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik. Se även Koillinen 2006 s. 94–103 och Koillinen 2016 s. 577–580.

bruttodräktighet enligt en betalningstabell i en bilaga till lagen. Grunderna för oljeutsläppsavgiftens belopp kan enbart ändras genom lag.[814] Gällande vissa andra sanktionsavgifter stadgas om ett minimi- och maximibelopp för avgiften och samtidigt ges preciserande kriterier för hur avgiftsbelopp konkret ska utvärderas.[815] Det är fråga om kriterier som begränsar myndighetens prövningsrätt och samtidigt om krav som stöder legalitetsprincipen.[816] Eftersom det inte är tillåtet att retroaktivt påföra en avgiftspåföljd,[817] har det ansetts vara nödvändigt att inta bestämmelser om sanktionsavgiftsbestämmelsernas ikraftträdande. En dylik bestämmelse om ikraftträdandet fanns ursprungligen bland annat i lagstiftningen om oljeutsläppsavgiften.

Med hänsyn till straffrättsliga legalitetsprincipen är en bred prövningsrätt vid påförande av sanktionsavgifter värd att notera. Gällande vissa sanktionsavgiftsbestämmelser har det föreskrivits en skyldighet att påföra en sanktionsavgift ifall förutsättningarna för påförande av en sådan föreligger (se t.ex. 38 och 40 § i lagen om Finansinspektionen). I andra avgiftsbestämmelser har den påförande instansen getts en prövningsrätt, det vill säga, att myndigheten eller domstolen "kan" påföra en sanktionsavgift om förutsättningarna för dessa finns (se t.ex. 158 § lagen om offentlig upphandling och koncession).[818] I förarbetena till sanktionsavgiftslagstiftningen har man i allmänhet inte utrett den beslutsfattande instansens prövningsutrymme i detta hänseende. Man kan således fråga sig om variationerna i regleringssättet är problematiskt med hänsyn till obestämdhetsförbudet samt jämlikhetsaspekter.

Enligt grundlagsutskottet förutsätter kravet på lagbundenhet bestämmelser om rättsskyddet och om grunderna för verkställigheten. Hurdan lagstiftning utskottet då avser framgår inte närmare av dess utlåtandepraxis. Liksom ovan framgått är lagstiftningen gällande sanktionsavgifter på olika områden rätt detaljerad. Regleringens mängd, karaktär och noggrannhet varierar dock. Ifråga om vissa sanktionsavgifter kan det finnas specialbestämmelser till exempel om hörandet av en part trots att det ingår en allmän bestämmelse om hörande i förvaltningslagen.[819] Ifråga om sanktionsavgifter som härstammar från EU-rätten, så som är fallet i konkurrenslagen, finns det i genomsnitt fler specialbestämmelser om förvaltningsförfarande och -process än i den övriga sanktionsavgiftslagstiftningen.

Det är emellertid problematiskt att regleringen gällande vissa sanktionsavgifter är knapp och att det även annars finns skillnader mellan sanktionsavgifterna. Det kan därför vara svårt för en part att bilda en uppfattning om vilket slags förfarande det är fråga om.

---

[814] Se RP 77/2005 rd s. 22–23. Se även 9 b § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och arbetsavtalslagen 11 a:3.

[815] Se t.ex. lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning 6 §, arbetsavtalslagen 11 a:3 och 4, lagen om Finansinspektionen 38 och 41 § samt konkurrenslagen 13 §.

[816] I det här sammanhanget kan man hänvisa t.ex. till att Finansinspektionen har gett anvisningar (25.2.2015) om faktorer som påverkar påföljds- och ordningsavgifternas storlek. Även f.d. Konkurrensverket har gett riktlinjer (Konkurrensverket 3/2011) om hur påföljdsavgiftens belopp ska bedömas.

[817] Se HFD 2.6.2016 liggare 2517.

[818] Se även t.ex. 6 § lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning, 333 och 334 § i informationssamhällsbalken samt 16 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013).

[819] I vissa fall betonas vikten av hörande av part även i lagens förarbeten. Se t.ex. RP 199/2010 rd s. 137 (avfallslagen).

Att lagstiftningen ställvis är knapp kan också vara problematiskt för myndigheten i dess egen verksamhet, vilket kan försvaga både effektiviteten och den enskildes rättsskydd.

Bestämmelser om rätten att överklaga ingår i regel i sanktionsavgiftslagstiftningen. Dessutom finns det allmänna bestämmelser om förvaltningsdomstolsprocessen i förvaltningsprocesslagen. Till den del sanktionsavgiftsärenden handläggs i andra domstolar än förvaltningsdomstolar – det vill säga i marknadsdomstolen och sjörätten – finns det särskilda bestämmelser om rättegångsförfarandet. Kravet på lagbundenhet är en viktig utgångspunkt i detta hänseende.

Med tanke på legalitetsprincipen kunde det vara befogat att i Finland införa allmän lagstiftning om sanktionsförfarandets viktigaste drag. Av samma anledning kunde man även överväga införande av allmänna lagbestämmelser om de viktigaste garantierna i domstolsprocessen angående sanktionsavgifter.

Avslutningsvis kan konstateras att även lagstiftningen om verkställighet av sanktionsavgifter är varierande och delvis till och med bristfällig. I vissa fall krävs det att betalningsbeslutet ska ha vunnit laga kraft, medan det inte i samtliga fall har ställts som ett absolut krav.[820] Verkställigheten av en sanktionsavgift kan dessutom ske med stöd av två lagar – enligt lagen om verkställighet av skatter och avgifter eller enligt lagen om verkställighet av böter. Det kunde finnas skäl att överväga om verkställigheten av sanktionsavgifter borde ske framför allt enligt den senare nämnda lagen med hänsyn till sanktionsavgifternas särskilda karaktär.[821]

c) Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen har småningom blivit allt mer framträdande i samband med de administrativa sanktionsavgifterna. Bakgrunden är Europakonventionen liksom även EU-rätten. Också grundlagsutskottet har i sin praxis fäst särskild uppmärksamhet vid principen. Således har utskottet ansett det viktigt att man säkerställer att lagstiftningen i fråga uppfyller kraven på att sanktionerna är proportionerliga.[822]

På vissa ställen i lagstiftningen finns i själva verket nuförtiden bestämmelser om möjlighet till lindrigare påföljder än en sanktionsavgift. Det kan till exempel vara möjligt att ge en anmärkning[823] eller en offentlig varning.[824] Det förekommer också att

---

[820] Se bl.a. GrUU 4/2004 rd, GrUU 32/2005 rd och GrUU 28/2014 rd. T.ex. enligt 140 § 1 mom. i avfallslagen verkställs försummelseavgiften innan beslutet har vunnit laga kraft, med iakttagande av bestämmelserna i lagen om verkställighet av skatter och avgifter.

[821] Se GrUU 32/2005 rd s. 3 där utskottet har ansett att ett förfarande enligt lagen om verkställighet av böter fyller kraven på precision och klarhet. Se även GrUU 2/2017 rd och LaUU 3/2017 rd.

[822] Se bl.a. GrUU 17/2012 rd, GrUU 15/2014 rd, GrUU 28/2014 rd och GrUU 15/2016 rd. I utlåtandet GrUU 58/2010 rd s. 6 (avfallslagen) har grundlagsutskottet konstaterat följande: "Denna typ av avgifter av påföljdskaraktär som påförs genom ett administrativt förfarande lämpar sig enligt utskottets mening i och för sig väl för tillsynen över avfallslagstiftningen.[…] Den försumlige ska innan avgift påförs ges en anmärkning om hur försummelsen kan rättas till och påföljden undvikas. Avgiften kan också jämkas eller under vissa förutsättningar behöver ingen avgift påföras. Därför har påföljden i första hand en avskräckande effekt. Utskottet anser emellertid att man med tanke på kravet på proportionalitet kan ifrågasatta att försummelseavgiften är minst 500 euro även för vissa försummelser som är att anse som synnerligen ringa (särskilt underlåtenhet att medföra registerutdrag eller transportdokument enligt 131 § 2 mom. 4 och 5 punkten)."

[823] T.ex. lagen om parkeringsövervakning 5 §.

[824] T.ex. lagen om Finansinspektionen 39 §.

sanktionsavgifterna är graderade så att det är möjligt att för de minsta förseelserna bestämma en ordnings- eller motsvarande avgift och för större förseelser en påföljdsavgift, som är strängare till beloppet och andra påföljder.[825] Det finns också lagstiftning enligt vilken myndigheten ger en uppmaning att inom en bestämd tid korrigera försummelsen eller så ges den försumlige först en anmärkning. Sanktionsavgiften kan bestämmas först efter dessa åtgärder, det vill säga under förutsättning att de inte har lett till åtgärder av den försumlige.[826] Lagstiftningen kan alltså innehålla olika slags graderingar för bestämmande av administrativa sanktionsavgifter.

Proportionalitetsprincipen är en viktig delfaktor vid tillkomsten av lagstiftning om sanktionsavgifter, men även i myndigheternas beslutsfattande. I förvaltningsrätten innebär proportionalitetsprincipen traditionellt att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till sitt syfte (FörvL 6 §). Principen anses innehålla tre delfaktorer.[827] Åtgärden ska nämligen vara lämplig, behövlig och riktigt avvägd i förhållande till det mål som eftersträvas. Åtgärdernas proportionalitet bedöms i hög grad från förvaltningens perspektiv. Ju mer en åtgärd innehåller till exempel administrativa begränsningar eller användning av administrativt tvång, desto viktigare är det dock att även den enskildes rättsliga ställning (rättigheter och skyldigheter) beaktas och att åtgärderna är riktigt dimensionerade (proportionalitet).[828] I praktiken har proportionalitetsprincipen ansetts förutsätta att myndigheten dimensionerar sina åtgärder till det minimum där den behövliga effekten kan nås.[829]

Den straffrättsliga proportionalitetsprincipen aktualiseras i sin tur i synnerhet vid bestämmande av straff. Enligt SL 6:4 ska straffet mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt. Proportionalitetsprincipen ses då delvis ur en annan slags synvinkel än det ovan nämnda administrativa proportionalitetskravet.[830] Den straffrättsliga proportionaliteten sträcker sig, i motsats till den administrativa, i första hand till det förflutna och straffets stränghet bestäms i förhållande till brottets svårhetsgrad. Enligt Matikkala är en sådan proportionalitet (retributiv proportionalitet) en rättviseprincip.[831]

När det gäller de administrativa sanktionsavgifterna kan man kräva att såväl administrativ som retributiv proportionalitet förverkligas.[832] Lagstiftningen om sanktionsavgifter måste göra det möjligt att fatta ett rätt avvägt beslut även i relation till den gärning för vilken avgiften bestäms. Kravet på proportionalitet syns bland annat i hur sanktionsavgiftens storlek bestäms.[833] Till exempel oljeskyddsavgiften bestäms utifrån

---

[825] T.ex. lagen om Finansinspektionen 38 och 40 §.

[826] Se t.ex. avfallslagen 133 § samt informationssamhällsbalken 333 och 334 §.

[827] Se RP 72/2002 rd s. 60 och Mäenpää 2013 s. 157–158. Ur straffrättslig synvinkel, se Melander 2008 s. 466–468 och Matikkala 2010 s. 119–123.

[828] Se Mäenpää 2011 s. 266f och Mäenpää 2013 s. 157. Det är viktigt att märka att den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen även får sitt innehåll av Europadomstolens samt EU-domstolens praxis.

[829] Så RP 72/2002 rd s. 60.

[830] Ang. gränsdragningen, se särskilt Matikkala 2010 s. 120.

[831] Se Matikkala 2010 s. 120.

[832] I fråga om proportionalitetsprincipens innehåll kan man visserligen inte direkt stödja sig på SL 6:4 enbart för att merparten av sanktionsavgifterna bygger på objektivt ansvar.

[833] Se GrUU 2/2017 rd.

utsläppets omfattning och fartygets bruttodräktighet enligt tabellen i bilagan till lagen (miljöskyddslagen för sjöfarten 3:2). Genom avgiftens storlek beaktas proportionalitetsprincipen.[834] Likaså bygger påföljdsavgiften enligt konkurrenslagen (13 §) på en helhetsbedömning. När beloppet bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens art och omfattning, det klandervärda i överträdelsen samt varaktigheten.[835] Som kriterier för avgiftens storlek används således liknande förhållningssätt som inom straffrätten (SL 6:4). Den ovan beskrivna graderingen av påföljderna utgör också en utgångspunkt för genomförandet av proportionalitetsprincipen.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen kan proportionalitetsprincipen även aktualiseras vid utredningen av ett ärende. Enligt regeringens proposition kan en part således inte avkrävas mer omfattande utredning än vad som behövs för att avgöra ärendet. När det är nödvändigt att på tjänstens vägnar skaffa ytterligare utredningar, bör detta ske på ett sätt som är minst arbetsdrygt och minst kostsamt för parten och för myndigheten.[836] Denna utgångspunkt är värd att beakta även ifråga sanktionsavgifter. Även skyddet mot självinkriminering kan aktualiseras i detta sammanhang.

Även skälighetsaspekter utgör en väsentlig del av proportionalitetsprincipen. Frågor om skälighet uppkommer i synnerhet när det är fråga om begränsande eller negativa beslut i förvaltningsverksamhet.[837] Liksom det ovan konstaterats innehåller lagstiftningen om administrativa sanktionsavgifter oftast bestämmelser som gör det möjligt att jämka avgiften. Frågan om jämkning aktualiserades till exempel i HFD:s avgörande 2009:78 som gällde en avgift för överskriden utsläppsrätt. Avgiftsbestämmelsen var enligt HFD absolut och medgav inte jämkning av avgiften.[838] I allmänhet finns det dock bestämmelser om möjlighet till jämkning i samband med sanktionsavgifter. Om sådana bestämmelser saknas, borde man överväga att ta in dem i respektive speciallag eller till och med på allmän lagnivå.

[834] Se RP 77/2005 rd s. 9.
[835] Se HFD 2016:221.
[836] Se RP 72/2002 rd s. 60–61.
[837] Se Mäenpää 2013 s. 157f.
[838] Se Mäenpää 2013 s. 160.

d) Oskyldighetspresumtionen samt objektivt ansvar

Oskyldighetspresumtionen utgör ett grundläggande element i en rättvis straffprocess. Presumtionen gäller framförallt bevisningen under en brottmålsrättegång. Av presumtionen följer att den som anklagas för brott ska förutsättas vara oskyldig tills hans eller hennes skuld har blivit lagligen fastställd. I en brottmålsprocess har käranden, det vill säga allmänna åklagaren, bevisbördan och svaranden kan inte åläggas att bevisa sin oskuld.[839]

Oskyldighetspresumtionens betydelse framträder i oklara fall. Om tillräcklig bevisning inte presenteras av käranden, döms målet till förmån för den tilltalade (*in dubio pro reo*). Denna s.k. beviströskel innebär att det måste föreligga bevisning utom rimligt tvivel (*beyond resonable doubt*) om den tilltalades skuld.

Oskyldighetspresumtionen utgör ett av de element som ingår i rätten till rättvis rättegång enligt 21 § i Finlands grundlag även om presumtionen inte nämns i paragraftexten.[840] I Finland finns uttryckliga bestämmelser om oskyldighetspresumtionen enbart i förundersökningslagen. Enligt 4:2 i nämnda lag ska den misstänkte bemötas som oskyldig under förundersökningen. Rättegångsbalkens nyligen ändrade bestämmelser om bevisning i allmänna domstolar bör dessutom nämnas i sammanhanget. Enligt RB 17:3.1 (732/2015) ska käranden styrka de omständigheter som dennes straffyrkande grundar sig på. Enligt lagrummets 2 mom. krävs det för en fällande dom att det inte finns något rimligt tvivel om att svaranden är skyldig.[841]

Varken i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen finns det några bestämmelser om oskyldighetspresumtionens tillämplighet i förvaltningsförfarande eller förvaltningsprocess. Både grundlagsutskottet och högsta förvaltningsdomstolen har emellertid flera gånger tagit ställning till oskyldighetspresumtionens betydelse i samband med sanktionsavgifter. Att oskyldighetspresumtionen är tillämplig i samband med sanktionsavgifter har med hänsyn till Europadomstolens praxis ansetts vara ostridigt. Grundlagsutskottet har i tagit ställning till hur bevisbördan kan fördelas mellan myndigheten och den som misstänks ha gjort skyldig till en lagöverträdelse.[842] Högsta förvaltningsdomstolen har behandlat frågor gällande oskyldighetspresumtionen särskilt i samband med felparkeringsavgifter.[843]

Frågan om oskyldighetspresumtionens tillämpning aktualiseras särskilt i samband med strikt ansvar eller s.k. objektivt ansvar för sanktionsavgifter. En del av sanktionsavgifterna grundar sig visserligen inte på objektivt ansvar, utan beträffande dem förutsätts uppsåt eller oaktsamhet för att en avgift ska kunna bestämmas. Så gäller till exempel enligt 38 och 40 § i lagen om Finansinspektionen. Sanktionsavgiften är då beträffande kravet på tillräknande jämförbar med straffrättsliga straff, vilket i sig kan anses motiverat på grund av likheterna mellan systemen.[844]

---

[839] Ang. oskyldighetspresumtionen i finsk straffprocess, se bl.a. Virolainen – Pölönen 2004 s. 282–298.

[840] Se RP 309/1993 rd s. 79.

[841] Se RP 46/2014 rd s. 48–49.

[842] Se GrUU 4/2004 rd s. 7, GrUU 32/2005 rd s. 3 och GrUU 57/2010 rd s. 3.

[843] Se HFD 2014:104 och HFD 2014:164.

[844] Ang. den straffrättsliga skuldprincipen och möjligheten att ha kunnat handla annorlunda, se bl.a. Melander 2008 s. 29of.

Mer problematiskt och kännetecknande för sanktionsavgifterna är emellertid att en stor del av dessa påföljder grundar sig på objektivt ansvar. Det innebär i normalfall att det för att en avgift ska kunna bestämmas inte förutsätts personlig, ”subjektiv” skuld i form av uppsåt eller oaktsamhet, utan det krävs enbart ”objektiv” bevisning gällande detta.[845]

Ansvarsbestämningen för felparkeringsavgift enligt lagen om parkeringsövervakning (727/2011) är ett typiskt exempel på objektivt ansvar som grund för en sanktionsavgift. En felparkeringsavgift ska betalas av den förare som har begått felparkeringen (9.1 §). För avgiften svarar dessutom den som har registrerats som fordonets ägare eller innehavare (9.2 §). Ägaren och innehavaren presumeras med andra ord vara ansvariga för överträdelsen och ansvaret kan för deras del sägas vara objektivt.[846] I lagen om parkeringsövervakning förutsätts emellertid inte heller för förarens del personlig, subjektiv skuld i form av uppsåt eller oaktsamhet för att felparkeringsavgift ska kunna bestämmas. I den meningen kan även förarens ansvar beskrivas som objektivt ansvar.[847]

I motsats till straffrättsliga straff anses det således möjligt att påföra sanktionsavgifter utifrån strikt ansvar.[848] Denna ståndpunkt som man gått in för framför allt i lagstiftningen är förenlig med vilar på Europadomstolens ställningstaganden i rättspraxis, så som det framgår av avgörandena bland av målen *Salabiaku* och *Janosevic* (se kap. 3 ovan). Europadomstolen har framhållit att presumtioner om faktiska eller rättsliga omständigheter (*presumtions of fact or of law*) är godtagbara med hänsyn till oskyldighetspresumtionen. Enligt Europadomstolen ska konventionsstaterna dock se till att skäliga begränsningar uppställs för sådana presumtioner med hänsyn till sakens allvar och att den tilltalades rätt till försvar.[849] De metoder som tillämpas ska stå i rimlig proportion till det legitima mål som eftersträvas.[850]

Liksom tidigare konstaterats kan användningen av sanktionsavgifter motiveras med att förfarandet där de bestäms är effektivare och smidigare än det som gäller straffrättsliga sanktioner. I den argumentationen är det väsentligt att det är möjligt att bestämma sanktionsavgifterna utifrån objektivt ansvar. Eftersom det inte då krävs subjektiv skyldighet för någon för att sanktionsavgiften ska kunna bestämmas,

---

[845] Ang. objektivt ansvar i straff- och straffprocessrätten, se bl.a. Virolainen – Pölönen 2004 s. 288–289. Inom straffrättslig doktrin förekommer nyanserande uppdelningar i ”absolut objektivt ansvar” och andra former av strikt ansvar. I föreliggande undersökning förstår vi begreppen som synonymer. Vår användning av begreppet objektivt ansvar överensstämmer med Europadomstolens sätt att använda begreppet. Se t.ex. *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 27 och *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 100.

[846] Enligt 9 § 2 mom. är fordonets ägare eller innehavare dock fri från ansvar, om han eller hon gör det sannolikt att han eller hon inte har felparkerat eller att det inte fanns förutsättningar för att påföra felparkeringsavgift.

[847] RP 223/2010 rd och GrUU 57/2010 rd diskuteras enbart frågor om ägarens och innehavarens ansvar. Den objektiva naturen hos förarens ansvar diskuteras inte.

[848] Inom finsk straffrätt anses strikt ansvar för brott inte vara godtagbart. Det föreligger med andra ord ett förbud mot strikt ansvar. I sista hand motiveras detta med individens självbestämmanderätt och människovärdets okränkbarhet enligt GL 1 §. Se Tapani – Tolvanen 2009 s. 277–286. Enligt författarnas ståndpunkt är strikt ansvar inte tillåtet heller för administrativa sanktionsavgifter. Se ibid. s. 281. I den nya upplagan år 2013 finns inte längre något ställningstagande till denna fråga.

[849] *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 28.

[850] *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 101.

har det ansetts möjligt att ge avkall på kraven när det till exempel gäller förundersökning och stämning att svara vid rättegång.[851] Strävan har med andra ord varit att på så sätt åstadkomma ett förfarande som är förenklat och schabloniserat i jämförelse med straffprocess.[852]

I Finland har det objektiva ansvaret för sanktionsavgifter inte ansetts innebära att oskyldighetspresumtionen åsidosätts som en grundläggande förutsättning för rättvis rättegång.[853] Rekvisitet för sanktionsavgiften måste i varje fall uppfyllas för att en avgift ska kunna bestämmas. Gärningen eller försummelsen som leder till en sanktionsavgift måste med andra ord kunna konstateras med användning av en objektiv måttstock.[854] För att det ska vara möjligt måste för det första bestämmelserna om sanktionsavgifter vara tillräckligt exakta och tydliga, så som ovan betonades i samband med legalitetsprincipen. För det andra är det fråga om att de omständigheter som ligger till grund för betalningsskyldigheten måste utredas – i sista hand gäller det hur ansvaret att utreda fördelas mellan myndigheten och parten samt den enskildes möjligheter att i sammanhanget försvara sig.

Som en utgångspunkt som stöder oskyldighetspresumtionen bör i varje fall anses att det är myndigheten som primärt har bevisbördan för att det finns förutsättningar att bestämma en avgift. Ingen får således anses vara betalningsskyldig förrän myndigheten har lagt fram tillräcklig bevisning (utredning) om grunderna för sanktionsavgiften. Dessa omständigheter har varit aktuella framför allt i Europadomstolen såsom ett synsätt som gör det möjligt att tillämpa objektivt ansvar. Tillräcklig bevisning innebär i sammanhanget att rimligt tvivel om den betalningsskyldiges skuld inte får föreligga när en sanktionsavgift bestäms.

Som det framgår av Europadomstolens rättspraxis finns det vissa randvillkor för skuldpresumtioner och objektivt ansvar. Objektivt ansvar har i Finland ofta diskuterats som en fråga om myndighetens utredningsansvar (officialprincipen) samt konstaterandet av orsakssamband (kausalitet) under faktiska förhållanden.[855] Situationen sammanfattades i samband med tillkomsten av oljeutsläppsavgiften på följande sätt:

> När olja har kommit ut i havet är det fråga om ett förbjudet utsläpp som avses i 10 § i fartygsavfallslagen. För att avgiften skall påföras förutsätts inte att det utreds vem som orsakade utsläppet ombord på fartyget, och handlade han eller hon avsiktligt eller vårdslöst. Det måste ändå finnas objektiva bevis på att utsläppet härrör från ett visst fartyg. Det strikta ansvaret balanseras av att avgiften inte behöver påföras med stöd av 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordningen eller för att utsläppet är så ringa och av att det är möjligt att få avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning med stöd av 19 d §. Myndigheten deltar i utredningen av om det vid utsläppet eventuellt är fråga om en undantagssituation enligt 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordningen. Likaså hör det till myndighetens uppgifter att bedöma om utsläppet skall betraktas som

[851] Se t.ex. RP 77/2005 rd s. 7–8.

[852] Således konstateras i RP 77/2005 rd (oljeutsläppsavgift) s. 7 att det efter att ett oljeutsläpp har konstaterats och bevis har skaffats fram räcker att den betalningsskyldige ges tillfälle att bli hörd.

[853] En viss gränsdragning i frågan har dock gjorts, så som det framgår av grundlagsutskottets utlåtande 32/2005 rd.

[854] Se t.ex. RP 23/2013 rd s. 25.

[855] Ang. kausalitet ur straffrättslig synvinkel, se bl.a. Frände 2012b s. 71–79 och Tapani – Tolvanen 2013 s. 163f.

> ringa. Däremot är det den avgiftsskyldige som skall påvisa att en grund för befrielse från avgiftsskyldigheten eller nedsättning av avgiften föreligger, så det är den avgiftsskyldige som är skyldig att bevisa att förutsättningar enligt 19 d § föreligger.[856]

Enligt regeringens proposition ska avgiftssubjektet alltså inte ha bevisbördan till den del det är fråga om huruvida utsläppet härrör från fartyget i fråga (kausalitet). Detta ankommer på myndigheten som ska ta tillvara det allmänna intresset.[857] Till myndighetens skyldighet att utreda saken hör dock även att föra fram de omständigheter som talar för befrielse från ansvar eller nedsättning av avgiftens belopp. Kravet på att myndighetsverksamheten ska vara objektiv innefattar att den enskildes intresse ska beaktas och hör även till god förvaltning.

Det strikta ansvaret balanseras i oljeutsläppsavgiftssystemet dessutom med en jämkningsbestämmelse, som gör det möjligt att beakta partens egen synvinkel (subjektiva omständigheter) i beslutsfattandet. Att avgiftssubjektet då måste visa att dessa omständigheter föreligger är naturligt, eftersom man kan anta att det är denne som bäst känner till dem eller bäst kan utreda dem.[858] Möjligheten till jämkning lindrar för sin del det kategoriska elementet i sanktionsavgiftssystemet, vilket inte kan undvikas i samband med objektivt ansvar. Bestämmelser om jämkning finns också till exempel i lagen om parkeringsövervakning, som behandlades ovan. Eftersom åtgärdseftergift – det vill säga befrielse från ansvar – är möjlig på skälighetsgrunder, bland annat om en felparkering uppenbarligen har berott på en ursäktlig ouppmärksamhet eller tanklöshet (6 §), lindras det objektiva ansvarets "objektiva" karaktär i en mer "subjektiv" riktning.[859]

Liksom det betonats i europarättsliga sammanhang ska skäliga begränsningar uppställas för presumtioner om faktiska och rättsliga omständigheter och rätten till försvar säkerställas. I sanktionsavgiftsärenden är balansgången mellan myndighetens och den enskildes utredningsansvar dock en problematisk fråga. Inom den nationella lagberedningen har utgångspunkten varit att till denna del varit följa Europadomstolens riktlinjer. Grundlagsutskottet har till exempel i samband med oljeutsläppsavgiften särskilt understrukit att det i samband med objektivt ansvar inte är fråga om s.k. omvänd bevisbörda[860] (det är alltså myndigheten som har utredningsskyldighet) och att man i sista hand även tillämpar oskyldighetspresumtionen[861] (ingen får anses vara betalningsskyldig förrän det finns korrekt och tillräcklig utredning om grunderna för att påföra en avgift). Med beaktande av oskyldighetspresumtionen anses omvänd bevisbörda inte vara

---

[856] Se RP 77/2005 rd s. 11.

[857] Se RP 77/2005 rd s. 11.

[858] Se bl.a. även arbetsavtalslagen 11 a:13.

[859] T.ex. när det gäller påföljdsavgiften enligt 11 a kap. i arbetsavtalslagen kan hänsyn tas till huruvida arbetsgivarens förfarande har varit uppsåtligt och upprepat (11 a:4.1)

[860] Detta har betonats i grundlagsutskottets utlåtandepraxis. Se bl.a. GrUU 32/2005 rd s. 3. Termen bevisbörda är i detta sammanhang ett i viss mån främmande begrepp, eftersom man i förvaltningsförfarandet snarare talar om utredning och fördelning av utredningsansvaret. T.ex. Mäenpää talar om utredningsskyldighet och omvänd utredningsskyldighet, vilket bättre motsvarar utgångspunkten i FörvL 31 §. Situationen är densamma beträffande förvaltningsprocessen. Se Mäenpää 2013 s. 425 och 920.

[861] Se bl.a. GrUU 57/2010 rd s. 2 (felparkeringsavgift). Se dock ang. en enskild parts utredningsskyldighet HFD 2009:83 punkt 980 och HFD 2013:191 s. 17.

tillåten.[862] I den omfattning en enskild part kan vara utredningsskyldig är det inte fråga om att kullkasta antagandet om betalningsföreläggandet, utan om att undanröja eller sätta ned betalningsskyldigheten på vissa subjektiva grunder.

En allmän bestämmelse om myndighetens primära utredningsansvar (officialprincipen) finns i 31 § 1 mom. i förvaltningslagen. Enligt lagrummet skall myndigheten se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Enligt paragrafens 2 mom. skall parten lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden och även i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett. Eftersom det i samband med administrativa sanktionsavgifter är fråga om myndighetsinitiativ och beslut som i regel är negativa för parterna, är det primärt myndigheten som bör ha ansvar för utredningen i enlighet med officialprincipen.[863] Denna utgångspunkt uttalas i FörvL 31 §, men den är viktig att beakta även vid tolkningen av de aktuella bestämmelserna. Utredningen skall dessutom vara tillräcklig, objektiv och jämlik. En utredning görs således inte enbart med tanke på det offentliga intresset, utan den skall på samma sätt stödja den enskildes rättsliga ställning. Beslutet som fattas ska vara formellt och innehållsligt riktigt samt bygga på tillräcklig och ur parternas synvinkel opartisk utredning (fakta). Det är fråga om att lagbundenhetsprincipen och villkoren för god förvaltning skall iakttas i dessa ärenden.[864]

Det finns således gränser för den enskilde partens medverkande i utredningen. Till exempel vid hörandet av parter (FörvL 34 §) kan myndigheten inte överföra utredningsskyldigheten på enskilda, även om hörande ostridigt även tjänar behov som hänför sig till utredningen.[865] Enligt FörvL 31 § 2 mom. ska en part dock lägga fram utredning om grunderna för sitt yrkande. En sådan situation kan det i princip anses vara fråga om vid utövning av de ovan nämnda rättigheterna att få försvara sig (jämkning, betalningsbefrielse eller betalningsnedsättning). Det är i själva verket viktigt att parten är medveten om sin egen roll och sitt ansvar när det gäller att lägga fram ytterligare utredning. Myndigheten bör vid behov också inom ramen för sin omsorgsplikt stödja parten med utredningen.[866] Den nationella allmänna lagstiftningen (FörvL 31 §) styr förfarandet i detta sammanhang.

I den finska nationella sanktionsavgiftslagstiftningen finns det vanligen bestämmelser om möjligheter till jämkning. Tydlig lagstiftning om försvarets rättigheter är synnerligen viktig med hänsyn till rättssäkerheten då det är fråga om objektivt ansvar. På motsvarande sätt är det viktigt att partens roll vid utredningen av ärendet regleras tillräckligt tydligt i lag. Som exempel i detta hänseende kan nämnas 3 kap. 3 § i miljöskyddslagen för sjöfarten och 11a kap. 13 § i arbetsavtalslagen. Med tanke på den en-

---

[862] GrUU 4/2004 rd s. 7.

[863] Se Mäenpää 2013 s. 423–424. Detta gäller även förvaltningsprocessen, där det anses att det är förvaltningsmyndigheten som i dessa ärenden har ansvar för utredningen. Se Mäenpää 2013 s. 920.

[864] Se även Mäenpää 2013 s. 425–429.

[865] Detsamma gäller andra utredningsmetoder, så som komplettering av handlingar (FörvL 22 §) och framläggande av tilläggsutredning (FörvL 32 §).

[866] Se Mäenpää 2013 s. 428–429.

skildes rättssäkerhetsgarantier är det även viktigt att det inte ställs en alltför hög tröskel för frigörelse från betalningsskyldighet eller nedsättande av avgiftsbelopp. Till exempel i GrUU 57/2010 rd, som gällde revideringen av lagstiftningen om parkeringsövervakning, ansåg grundlagsutskottet att avgiftssubjektets utredningsskyldighet, såsom den presenterats i regeringens proposition, stred mot oskyldighetspresumtionen i GL 21 §.[867] Grundlagsutskottet har även i sina utlåtanden GrUU 39/2017 och 49/2017 framhållit att förvaltningsmyndighetens beslutsfattande gällande jämkning av en sanktionsavgift ska vara bunden prövning, det vill säga att myndigheten inte ska påföra en sanktionsavgift om de skälighetsvillkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den finska riksdagens grundlagsutskott har tagit tydligt ställning till oskyldighetspresumtionens tillämpning i fråga om sanktionsavgifter. Fastän grundlagsutskottet preciserat tolkningen av oskyldighetspresumtionens innehåll finns det dock ett behov för en mer ingående dogmatisk analys av de subjektiva respektive objektiva elementen i ansvarsbestämningen. Det finns ett behov av en mer djupgående diskussion om tillämpningen av presumtioner om faktiska och rättsliga omständigheter och hur dessa förhåller sig till oskyldighetspresumtionen.

För att undvika en onödig begreppslig förvirring är skäl att göra en tydlig åtskillnad mellan konstaterandet av en överträdelse och bestämmandet av påföljdens storlek. På samma sätt som man inom straffrättslig doktrin skiljer mellan brott och straff är det i fråga om sanktionsavgifter skäl att skilja mellan gärning och sanktion. Beträffande de objektiva och subjektiva elementen i ansvarsbestämningen innebär detta att subjektivt uppsåt eller oaktsamhet kan utgöra antingen en del av definitionen av överträdelsen eller en del av mätningen av påföljdens storlek.

För det första kan subjektiva element med andra ord utgöra en del av definitionen av överträdelsen. Om ett krav på uppsåt eller oaktsamhet utgör en del av definitionen av en överträdelse, ska denna omständighet – det vill säga detta rekvisit – föreligga för att en gärning ska anses ha skett. Till exempel när det gäller påföljderna i lagen om Finansinspektionen är detta fallet, eftersom påföljden enligt 40 § påförs den som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot i någon lagbestämmelse som nämns i paragrafen. Uppsåt eller oaktsamhet är rekvisit som måste föreligga för att påföljden ska kunna bestämmas. Om dessa rekvisit inte föreligger, kan någon påföljd däremot inte bestämmas eftersom en sanktionerad överträdelse inte har skett.

För det andra kan subjektiva element i många fall beaktas i mätningen av sanktionsavgiftens storlek. I fråga om flera sanktionsavgifter kan subjektiva element beaktas som en del av en samlad bedömning där olika individuella omständigheter bedöms. Även om ansvaret för en överträdelse är objektivt kan påföljdens storlek i vissa fall bestämmas med hänsyn till hur klandervärd överträdelsen anses vara. Detta kan innebära till exempel att överträdelsens art, omfattning, varaktighet eller ”gärningsmannens skuld” beaktas. Exempelvis ska vid bestämmandet av skatteförhöjning enligt lagen om

[867] Se GrUU 57/2010 rd s.3 där bestämmelsen som ingick i lagförslaget skulle ändras på så vis att ägaren eller innehavaren var fri från ansvar då denne gjorde det sannolikt att han eller hon inte själv hade parkerat fordonet fel. I regeringens proposition hade man utgått från att fordonets ägare eller innehavare kunde frigöra sig från ansvar om de gjorde det sannolikt att fordonet vid tidpunkten för felparkeringen olovligen nyttjades av föraren eller att det annars inte fanns förutsättningar för att påföra felparkeringsavgift. Se även HFD 2015:24.

beskattningsförfarande "medvetet" förfarande eller "grov vårdslöshet" vid lämnande av en oriktig skattedeklaration beaktas som en grund som medför att skatteförhöjningens belopp blir större (32 §).

På ett liknande sätt kan subjektiva element ofta även beaktas som jämkningsgrund som leder antingen till att påföljden sätts ner eller till ansvarsbefrielse. Subjektiva element fungerar då som en skälighetsgrund. Åtgärdseftergift på subjektiva grunder är möjlig i fråga om flera olika sanktionsavgifter. Det objektiva ansvaret är intimt kopplat till möjligheterna att beakta individuella omständigheter och att vid behov jämka ansvarets storlek.

Grundlagsutskottet har i enlighet med Europadomstolens praxis granskat frågor om objektivt ansvar i förhållande till oskyldighetspresumtionen. Detta är riktigt och viktigt, eftersom frågorna om objektivt ansvar och avsaknad av subjektiva element ska granskas i relation till rättigheten att försvara sig och till den enskildes rätt att bemötas som oskyldig. Grundlagsutskottet har emellertid i sin praxis gällande oskyldighetspresumtionen nästan uteslutande fokuserat på fördelningen av bevisbördan. Det finns ett behov för att bredare granska jämkningsmöjligheterna och undersöka om lagstiftningen angående detta är adekvat till alla delar.

Avslutningsvis kan konstateras att frågorna gällande oskyldighetspresumtionen bör granskas som en del av rätten till rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Oskyldighetspresumtionen har ett nära samband med hörande och principen om kontradiktoriskt förfarande, som innebär att parterna ska få ta del av allt bevismaterial i processen och lägga fram sina synpunkter om detta. Skyddet mot självinkriminering, som även utgör ett delelement i en rättvis brottmålsrättegång, är en rättsprincip som har ett särskilt nära samband med oskyldighetspresumtionen. Denna princip diskuteras närmare nedan.

e) Skyddet mot självinkriminering

Skyddet mot att inte behöva belasta sig själv, det vill säga skyddet mot självinkriminering, är en central rättssäkerhetsgaranti i en rättvis straffprocess. Kort sagt innebär rättsprincipen att den som misstänks eller anklagas för brott inte får tvingas till att medverka till utredningen av sin egen skuld.[868] Ingen ska med andra ord vara tvungen att bidra till bevisningen i sin egen sak genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material.[869] Betydelsen av skyddet mot självinkriminering har under de senaste åren allt oftare aktualiserats i samband med antagande av lagstiftning om administrativa sanktionsavgifter.[870] I synnerhet frågor om parallella förfaranden om sanktionsavgifter och brottmål har uppkommit, liksom även frågor om i vilken utsträckning

[868] Se Virolainen 2012 s. 65–66 och 221–222. Skyddet mot självinkriminering har fått stigande uppmärksamhet inom rättspraxis och straffprocessrättslig doktrin under 2000-talet. Ang. principen, se t.ex. ytterligare Virolainen – Pölönen 2004 s. 299–343. Gällande diskussionen kring självinkrimineringsskyddet se bl.a. Vuorenpää 2011a och Tarkka 2016. Ifråga om rättspraxis se t.ex. HD 2009:80, HD 2010:49, HD 2011:46 och HD 2014:67.

[869] I Sverige kallas principen ofta "rätten att inte belasta sig själv". Se Danelius 2015 s. 299.

[870] Se bl.a. GrUU 34/2012 rd s. 3, GrUU 14/2013 rd s. 2 och GrUU 39/2014 rd s. 4.

sådana uppgifter som någon har lämnat under hot om en sanktionsavgift kan användas i en senare brottmålsprocess.

Enligt artikel 14(3)(g) i FN-konventionen om medborgerlig och politiska rättigheter har den som anklagas för brott rätt att inte bli tvingad att vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig. Däremot nämns skyddet mot självinkriminering inte explicit i 21 § i Finlands grundlag, i artikel 6 i Europakonventionen eller i artiklarna 41 och 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Skyddet mot självinkriminering anses dock höra till garantierna för rättvis rättegång enligt GL 21 §.[871] Likaså enligt Europadomstolens praxis hör principen till kärnan i en rättvis rättegång.[872] Skyddet mot självinkriminering skyddar enligt Europadomstolen mot otillbörligt tvång (*improper compulsion*) från myndigheternas sida och bidrar till undvikandet av felaktiga domar (*misscarriages of justice*) och säkerställer därmed målen för artikel 6.[873] Rätten till rättvis rättegång innefattar därmed bland annat rätt att tiga (*right to silence*) och att inte bli tvingad att lämna upplysningar som kan skada det egna försvaret mot en eventuell anklagelse för brott (*right not to incriminate oneself*). Även i EU-domstolens rättspraxis har skyddet mot självinkriminering ansetts tillhöra försvarets rättigheter.[874]

I RB 17:18.1 (732/2015) har intagits följande bestämmelse om skyddet mot självinkriminering:

> Var och en har rätt att vägra vittna till den del detta skulle medföra risk för åtal för personen själv eller någon som står i ett sådant förhållande till honom eller henne som avses i 17 § 1 mom. eller medverka till utredningen av hans eller hennes skuld eller en persons skuld som står i ett sådant förhållande till honom eller henne som nämns ovan.[875]

Även bland annat i 4:16 och 7:10.2 (818/2014) i förundersökningslagen ingår det bestämmelser om rätt att inte belasta sig själv.[876] Enligt nämnda lagrum ska den misstänkte underrättas om sin rätt att tiga och att också annars låta bli att medverka till utredningen av sitt brott.

I RB 17:25 (732/2015) finns dessutom en bestämmelse som gäller förbud att utnyttja bevis*:*

> Domstolen får inte utnyttja bevis som har fåtts genom tortyr.
>
> Domstolen får inte i ett brottmål utnyttja bevis som har skaffats i strid med tystnadsrätten enligt 18 §. Förbudet mot att utnyttja bevis gäller även ett bevis som i något annat förfarande än vid en förundersökning eller i rättegång i brottmål har fåtts av en person genom hot om användning av tvångsmedel eller annars mot personens vilja, om personen vid tidpunkten i fråga var misstänkt för brott eller svarande i ett brottmål eller om en förundersökning eller rättegång var anhängig med

---

[871] Se RP 309/1993 rd s. 79, där rätten att inte behöva vittna mot sig själv omnämns.

[872] Se bl.a. *Funke mot Frankrike* (1993), punkt 44, *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 68–69 samt *J.B. mot Schweiz* (2001), punkt 64.

[873] Se t.ex. *John Murray mot Förenade kungariket* (1996), punkt 45.

[874] Beträffande övernationell rättspraxis, se kap. 3 ovan.

[875] Se även RP 46/2014 rd s. 77.

[876] Bestämmelser om skyddet mot självinkriminering finns dessutom i konkurslagen (120/2004) 4 kap. 5 a § (86/2013) och utsökningsbalken (705/2007) 3 kap. 73 § 1 mom.

anledning av det brott som personen åtalades för och det skulle ha stridit mot 18 § att skaffa beviset i brottmålet. Om en person dock i något annat förfarande än vid handläggningen av ett brottmål eller ett därmed jämställbart förfarande, i samband med fullgörandet av en lagstadgad skyldighet, har avgett en utsaga som strider mot sanningen eller gett in en handling som är falsk eller till sitt innehåll osann eller ett felaktigt eller förfalskat föremål, får dessa utnyttjas som bevis i ett brottmål som gäller det förfarande som stred mot denna skyldighet.

I andra fall får domstolen även utnyttja bevis som har fåtts på ett lagstridigt sätt, om det inte äventyrar genomförandet av en rättvis rättegång med hänsyn till ärendets natur, hur allvarlig den rättskränkning som hänför sig till sättet att skaffa beviset var, hur sättet att skaffa beviset påverkar dess tillförlitlighet, bevisets betydelse för avgörandet av målet och övriga omständigheter.

RB 17:18 gäller bevisningen i allmänna domstolar.[877] Varken RB 17:18 eller förundersökningslagen är direkt tillämpliga i sanktionsavgiftsärenden. Detsamma gäller det s.k. utnyttjandeförbud som i RB 17:25 som citerats ovan.[878] Eftersom skyddet mot självinkriminering är en grundläggande förutsättning för att en rättegång ska vara rättvis anses denna rättsprincip emellertid även vara tillämplig i sanktionsavgiftsförfaranden.[879]

Frågan om antagandet av bestämmelser om självinkrimineringsskyddet har varit aktuell inom förvaltningsprocesslagens revideringsarbete. Redan i samband med reformen av förvaltningsprocesslagens bevisningsbestämmelser (RP 245/2014 rd) föreslogs antagandet av en bestämmelse om skydd mot självinkriminering. Bestämmelsen skulle, i likhet med ovannämnda RB 17:18, ha gällt rätten för ett vittne att vägra vittna till den del avläggandet av ett vittnesmål skulle röja en omständighet vars yppande kan leda till risk för åtal eller administrativa påföljder av straffkaraktär för vittnet eller för en närstående till honom eller henne.[880] Den föreslagna paragrafen om vittnets tystnadsrätt ströks dock av riksdagen på förslag av lagutskottet. Lagutskottet anmärkte i sitt betänkande att det i propositionen ifråga inte ingick bestämmelser om förbud att utnyttja bevis som skaffats i strid med skyddet mot självinkriminering, trots att motsvarande bestämmelser om utnyttjandeförbud fogats till rättegångsbalken. Lagutskottet ansåg det därför vara motiverat att både skyddet mot självinkriminering och förbud mot utnyttjande av bevisning skulle behandlas närmare inom ramen den kommande totalrevideringen av förvaltningsprocesslagen.[881]

[877] Se GrUU 39/2014 rd s. 4.

[878] Se LaUB 19/2014 rd s. 17–18. Lagutskottet konstaterade i sitt betänkande att det faktum att Europadomstolen i sina avgöranden jämställer ett administrativt sanktionsförfarande med brottmål när det gäller vissa minimikrav i Europakonventionen inte innebär att rättegångsförfarandet i brottmål ska iakttas i ett sådant ärende. Möjligheten att utnyttja information som fåtts genom ett administrativt sanktionsförfarande ska enligt utskottet avgöras utifrån speciallagstiftningen och i sista hand på basis av den tolkning av Europakonventionen som framgår av Europadomstolens rättspraxis.

[879] Se Mäenpää 2013 s. 432–433 och Mäenpää 2016 s. 239–240 och 243. Här avses uttryckligen påförande av en sanktionsavgift. Lagstadgade skyldigheter om att lämna uppgifter eller utredning till tillsynsmyndigheter som kan förstärkas vid äventyr av straff eller därmed jämförbara påföljder, vite eller tvångsmedel utan att det strider mot självinkriminseringsskyddet. Se LaUB 19/2014 rd s. 5.

[880] Se RP 245/2014 rd s. 12.

[881] LaUB 23/2014 rd s. 4.

Totalrevideringen av förvaltningsprocesslagen har framskridit under år 2017. Under våren 2017 har ett utkast till lagförslag om en ny lag om rättegång i förvaltningsärenden presenterats.[882] I utkastet till författningstext ingår bestämmelser om både skydd mot självinkriminering och utnyttjandeförbud. Bestämmelserna som föreslagits i utkastet gäller personer som riskerar åtal och administrativa påföljder och motsvarar till sin utformning motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken.[883] Det slutliga lagförslaget har dock inte i skrivande stund givits till riksdagen.

I samband med tidigare och pågående revideringar av förvaltningsprocesslagen har även bestämmelserna om förrättande av syn samt skyldighet att lägga fram föremål eller handlingar setts över.[884] I nuvarande FörvProcL 33 a § (799/2015) har intagits följande bestämmelse om skyldighet att lägga fram utredning:

> Var och en är skyldig att infinna sig i domstolen för att höras samt att tillåta förrättande av syn eller att lägga fram sådana föremål eller handlingar som avses i 42 § för domstolen, om inte något annat föreskrivs i lag.
>
> Om en person har skyldighet eller rätt att vägra vittna i domstol, kan han eller hon inte åläggas att lägga fram en handling eller ett föremål eller att tillåta att syn förrättas för framläggande av utredning om en omständighet som omfattas av tystnadsplikt eller tystnadsrätt.

Bestämmelsen anknyter till rätten att vägra vittna och därmed även till självinkrimineringsskyddet. Bestämmelsen motsvarar RB 17:9 (732/2015) där det stadgas om skyldighet att infinna sig i domstol för att höras i bevissyfte samt överlåtande av föremål och handling eller tillåta syn. En bestämmelse som motsvarar FörvProcL 33 a § och RB 17:9 har även intagits i det nya förslaget till lag om rättegång i förvaltningsärenden.[885]

I ljuset av den rättsutveckling som skett under de senaste årens lopp ska skyddet mot självinkriminering anses vara tillämpligt vid såväl förvaltningsförfarande som förvaltningsprocess. Skyddet mot självinkriminering ingår sålunda i kraven på god förvaltning och rättvis rättegång.[886] Rättigheten sammanrör särskilt med utredningen av sanktionsavgiftsärenden. Självinkrimineringsskyddet bör anses sträcka sig från ärendets begynnelsepunkt, det vill säga från tidpunkten då handläggningen av sanktionsärendet inleds fram till det slutliga beslutet i ärendet.

Den avgörande frågeställningen i sammanhanget är dock i hurdana konkreta situationer rätten att inte belasta sig själv aktualiseras i samband med sanktionsavgifter och hurdant skyddets innehåll ska anses vara i jämförelse med motsvarande skydd i

---

[882] Se begäran om utlåtande OM 17/41/2015 och bilagorna till den: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=51a25ad7-8443-4104-b988-5969000ef8a2&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9foc-3f2016e71b4f (besökt 30.11.2017).

[883] Se ibid. och de föreslagna paragraferna 7 kap. 12 §, 16 § och 17 § i utkastet till författningstext. Självinkrimineringsskyddet i 7 kap. 16 § har formulerats på följande sätt: "Var och en får vägra yppa en omständighet som skulle medföra risk för att han eller hon eller en person som är i en i 12 § 1 mom. avsedd relation till honom eller henne ställs under åtal eller påförs en administrativ påföljd eller som skulle bidra till att hans eller hennes skuld eller en persons skuld som står i nämnda förhållande till honom eller henne utreds."

[884] Se ibid. och bl.a. de föreslagna paragraferna 6 kap. 14 §, 15 § och 17 § i utkastet till författningstext. Se vidare bl.a. RP 245/2014 rd s. 10 och 21. I RP 242/2014 rd ingick ett förslag om en paragraf gällande förrättandet av syn. Paragrafförslaget ströks dock av lagutskottet. Se LaUB 23/2014 rd s. 5.

[885] Se paragrafförslaget till 6 kap. 4 § i utkastet till författningstext.

[886] Se t.ex. GrUU 34/2012 rd.

straffprocessen. Frågan är med andra ord det finnas skillnader angående straffrättsliga och förvaltningsrättsliga påföljder med hänsyn till att Europadomstolen ansett att garantierna för förfarandet som gäller sanktionsavgifter inte behöver vara desamma som på straffrättens kärnområde.[887] En särskilt angelägen fråga i sammanhanget är tillämpningen av skyddet mot självinkriminering då avgiftssubjektet är en juridisk person.[888]

Frågor om skyddet mot självinkriminering vid påförande av sanktionsavgifter kan uppkomma på olika sätt. *För det första* kan frågor om skyddet mot självinkriminering aktualiseras inom förvaltningsförfarandet när en överträdelse utreds. *För det andra* kan frågor om skyddet mot självinkriminering aktualiseras vid eventuella parallella eller konsekutiva processer.

Självinkrimineringsskyddet kan alltså *först och främst* aktualiseras i samband med ett enskilt sanktionsavgiftsärende. Enligt FörvL 31 § 1 mom. ska myndigheten se till att ärendena utreds tillräckligt och på ett behörigt sätt genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Enligt paragrafens 2 mom. ska parten lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten skall också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett.

Sanktionsavgifterna är inte ärenden som inleds av parten, vilket betyder att parten i princip inte är skyldig att medverka i utredningen.[889] När det gäller egna yrkanden ska parten givetvis lägga fram utredning och står med andra ord inte helt vid sidan om utredningen. Liksom konstaterats ovan i förevarande kapitel i samband med oskyldighetspresumtionen och objektivt ansvar, har förvaltningsmyndigheten dock primärt ansvar för att utredning läggs fram om grunderna för att påföra en sanktionsavgift.

I samband med överklagande har domstolen huvudansvar för att saken utreds. Enligt FörvProcL 33 § 1 mom. ska besvärsmyndigheten se till att ärendet blir utrett och vid behov för parten eller den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet ange den tilläggsutredning som skall företes i ärendet. Enligt 2 mom. ska besvärsmyndigheten på tjänstens vägnar skaffa utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver.[890]

I praktiken förutsätts även att den enskilde parten och förvaltningsmyndigheten som har fattat beslutet deltar i utredningen av saken. Fördelningen av utredningsansvaret bygger i hög grad på FörvL 31 §.[891] Ansvaret ligger således primärt på förvaltningsmyndigheten. Frågan är i vilken utsträckning en enskild kan anses vara skyldig att medverka i utredningen av en eventuell överträdelse och om det är möjligt att vägra medverka i utredandet av sin egen skuld.[892]

---

[887] Se Mäenpää 2013 s. 432.

[888] Frågan behandlas inte i det ovannämnda utkastet till lagförslag om lag om rättegång i förvaltningsärenden.

[889] För jämförelsens skull kan man konstatera att det i skatteärenden finns en skyldighet för parten att delta i utredningen av ärendet (lag om beskattningsförfarande 26 § 4 mom. (477/1998)). Bestämmelsen gäller även skatteförhöjningar. Skyddet mot självinkriminering i samband med skatteförhöjning behandlas närmare nedan.

[890] I FörvProcL 51 § 1 mom. finns också en bestämmelse om fri bevisprövning, dvs. om att alla omständigheter som har framkommit kan beaktas. Se HFD 2009:83, punkt 963.

[891] Se Mäenpää 2013 s. 918–921.

[892] Se Mäenpää 2013 s. 432–433.

Förutom i samband med enskilda sanktionsavgiftsärenden kan skyddet mot självinkriminering även aktualiseras vid *parallella eller konsekutiva processer*. Sådana situationer har förekommit i synnerhet i samband med skatteförhöjning. På skatteområdet har de skattskyldiga olika slag av deklarationsskyldighet, och bristfällig deklaration kan leda till skatteförhöjning (se lag om beskattningsförfarande 32 § (907/2001)). Skattedeklarationsskyldigheten och dess relation till förbudet mot självinkriminering har diskuterats i viss utsträckning under senare år.[893] Med hänsyn till lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut (781/2013) borde parallella brottmåls- och sanktionsavgiftsprocesser inte längre få uppkomma på skatteområdet.[894] I detta sammanhang kan även hänvisas även till högsta förvaltningsdomstolens mål HFD 2016:100. Rubriken till beslutet HFD 2016:100 lyder på följande sätt:

> Skatteförvaltningen hade genom en jämförelseuppgift av en utländsk skattemyndighet fått kännedom om att A, som var bosatt i Finland, var primär förmånstagare i en stiftelse i en bank i Liechtenstein. Finland hade inget skatteavtal med Liechtenstein eller något sådant avtal om informationsutbyte i skatteärenden som skulle ha varit tillämpligt beträffande de skatteår som det var frågan om. Stiftelsens förmögenhet för år 2005 beskattades som A:s förmögenhet och den enligt uppskattning beräknade avkastningen på förmögenheten som A:s inkomst för skatteåren 2005–2010. Denna ökning av A:s förmögenhet samt avkastningen påfördes skatteförhöjning med stöd av 32 § 3 mom. i lagen om beskattningsförfarande.
>
> De handlingar som Skatteförvaltningen fått av den utländska skattemyndigheten beaktades som bevis i sammanhanget, trots att det inte kunde uteslutas att ett brott ursprungligen hade varit förknippat med att de utländska myndigheterna kom att få de handlingar som visade på förbindelserna mellan A och banken. A hade inte använt sig av den möjlighet att lämna utredning i saken som beretts, varför beskattning enligt uppskattning kunde ske enligt 27 § i lagen om beskattningsförfarande. A hade även invänt att skyldigheten att lämna utredning innebar en kränkning av skyddet mot självinkriminering enligt Europeiska människorättskonventionen. Invändningen avslogs.

Det kan dock förekomma att administrativa och straffrättsliga utredningar inleds samtidigt. Det kan till exempel hända att skattemyndigheten begär upplysningar av den skattskyldige med stöd av dennes skattedeklarationsskyldighet och att dessa uppgifter har betydelse för en samtidigt anhängig förundersökning angående samma skattedeklaration eller för en rättegång om skattebedrägeri.[895] Material som samlats i beskattningsförfarandet omfattas av det förbud mot att använda bevisning som avses i RB

---

[893] Myrsky – Räbinä 2015 s. 168–179 och Äimä 2014 s. 172–183. Enligt Myrsky och Räbinä (s. 176–178) kommer ett skydd mot självinkriminering inte på fråga i ett rent beskattningsförfarande, om förundersökning inte samtidigt pågår eller åtal har väckts. Detta gäller även en situation där skatteförhöjning är påföljd. Myrsky och Räbinä anser med andra ord att skatteförhöjning inte i sig själv kränker skyddet mot självinkriminering. Beträffande HD:s rättspraxis angående förbudet mot självinkriminering och skattedeklaration, se t.ex. HD 2011:46 och HD 2015:1. Ifråga om sådana sanktionsavgifter som hör till sanktionsavgifternas "kärnområde", dvs. sanktionsavgifter som obestridligen omfattas av sanktionsavgifterns definition, kan det vara fråga om situationer som avviker från skatteförhöjningsärenden. När det gäller dylka sanktionsavgifter utreds ärendet ofta redan från början utreds på grund av misstanke om en lagöverträdelse, vilket gör att situationen i fråga om skyddet mot självinkriminering är jämförbar med brottmål.

[894] Se bl.a. RP 46/2014 rd s. 90 och LaUB 19/2014 rd s. 19. Likaså bl.a. HD 2015:1, där domstolen även bedömer *lis pendens*-effekten. Principen *ne bis in idem* behandlas senare i föreliggande undersökning.

[895] Ang. denna frågeställning, se Myrsky – Räbinä 2015 s. 170 och 178. Se även LaUB 19/2014 rd s. 18–19.

17:25.2 som citerades ovan.[896] Utredningen kan således inte användas som bevisning i en parallell eller i en senare brottmålsprocess.[897] Beträffande en motsatt situation har *Matti Myrsky* och *Timo Räbinä* konstaterat att förundersökningsmaterial kan användas som grund för beskattning och att skatteförhöjning också kan påföras, om det utifrån förundersökningsmaterialet framgår att den skattskyldige har försummat sin deklarationsskyldighet. Då ska givetvis även *ne bis in idem* -principen beaktas.[898]

Även om skyddet mot självinkriminering uppmärksammats i samband med sanktionsavgifter är rättsläget fortsättningsvis oklart. Frågorna är högst komplicerade. Ur en allmän förvaltningsrättslig synvinkel kan man när det gäller sanktionsavgifter dock uppge vissa principiella utgångspunkter. Dessa utgångspunkter gäller å ena sidan omfattningen av myndighetens utredningsskyldighet och å andra sidan den enskilde partens skyldighet att lämna uppgifter samt motsvarande rätt att låta bli att lämna uppgifter.

Liksom ovan konstaterats är det i första hand myndigheten och inte den enskilde parten som ska utreda förutsättningarna för att påföra en sanktionsavgift. På så vis uppfylls oskyldighetspresumtionens krav. Betydelsen av myndigheternas utredningsplikt har betonats till exempel i grundlagsutskottets utlåtande om oljeutsläppsavgiften.[899] Myndigheten kan även vid behov hjälpa parten med att utreda saken och till exempel komplettera brister eller försummelser i utredningen.[900] Det är på motsvarande sätt förvaltningsmyndigheten som i första hand är utredningsskyldig i förvaltningsdomstolen när ett sanktionsavgiftsbeslut har överklagats. Till samma helhet hör att förvaltningsdomstolen har ett eget ansvar för utredningen, som även kan innefatta att den enskilde ges stöd när denne gör sin utredning.

För att officialprincipen ska förverkligas har myndigheterna i lag givits särskilda metoder för att utföra utredningarna, såsom inspektioner eller syn. Bestämmelser om dem finns på allmän nivå i förvaltningslagen (FörvL 38 och 39 §). Det kan också finnas specialbestämmelser om metoder för utredning i samband med olika sanktionsavgifter. Särskilda bestämmelser om inspektionsrätt finns till exempel i konkurrenslagen (35–37 §) och lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (5 §). Myndigheternas rätt att utföra inspektioner och förrätta syn är en del av myndigheternas styrnings- och tillsynsbehörighet. Styrnings- och tillsynsmedelen kan dock i vissa fall vara förknippade med principiella problem, så som frågan om omfattningen av skyddet för hemfriden.[901]

---

[896] Se Myrsky – Räbinä 2015 s. 178–179, enligt vilka sådana uppgifter som den skattskyldige har gett Skatteförvaltningen innan förbudet att använda dem har inträtt får användas även i ett brottmål som bevis mot den skattskyldige (den tilltalade).

[897] Se RP 46/2014 rd s. 90 samt Myrsky – Räbinä 2015 s. 170 och 178. Enligt Myrsky och Räbinä får skatteinspektörerna i praktiken inte längre efter att förundersökning har inletts begära utredningar av den skattskyldige. Ang. belastande bevisning som erhållits under tvång i förvaltningsförfarande, se bl.a. *Saunders mot Förenade kungariket* (1996), punkterna 69 och 71 samt *J.B. mot Schweiz* (2001), punkterna 66 och 68. Se även HD 2011:46. Se även Kulla 2011 s. 12 och Virolainen 2012 s. 222–223.

[898] Se Myrsky – Räbinä 2015 s. 179.

[899] Då konstaterade utskottet att påförande av oljeutsläppsavgift inte bygger på s.k. omvänd bevisbörda, utan att det är myndigheten som har ansvaret för utredningen. Se GrUU 32/2005 rd.

[900] Se Mäenpää 2013 s. 430.

[901] Se GrUU 14/2013 rd. Se även GrUU 7/2004 rd, GrUU 8/2006 rd och GrUU 40/2010 rd.

Till utredningsskyldigheten hör också informationsutbyte mellan myndigheterna. Myndigheterna har inte med stöd av utredningsskyldigheten en allmän rätt att få upplysningar, utan för detta behövs det särskilda bestämmelser i lag. Således har till exempel enligt 3 kap. 9 § i miljöskyddslagen för sjöfarten förundersökningsmyndigheten rätt att till gränsbevakningsväsendet lämna ut sådana uppgifter som kommit fram i samband med förundersökningen av ett olagligt oljeutsläpp och som kan vara av betydelse för ett beslut om att påföra oljeutsläppsavgift för samma oljeutsläpp. Bestämmelser om en myndighets rätt att få information av en annan myndighet finns dessutom i till exempel lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (53 §) och i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (5 §). Sådana bestämmelser kan anses förtydliga grunderna för myndigheternas befogenheter på ett sätt som stödjer legalitetsprincipen. Samtidigt är det viktigt att beakta att förbudet mot att använda bevisning kan ha betydelse i samband med utredning som har erhållits på ovan beskrivet sätt.

Det kan också finnas bestämmelser om skyldighet för den som är föremål för inspektion att hjälpa myndigheten. Till exempel i 6 § 1 mom. i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning har tillsynsmyndigheten oberoende av sekretessbestämmelserna rätt att av näringsidkaren få de uppgifter som behövs för påförande av försummelseavgift. Riksdagens grundlagsutskott har i sammanhanget understrukit betydelsen av skyddet mot självinkriminering.[902] Det finns således gränser för skyldigheten att hjälpa myndigheterna med utredningen som innebär att saken måste bedömas utifrån självinkrimineringsskyddet.

Enligt vissa bestämmelser om sanktionsavgifter ska inspektioner förrättas så att det samtidigt finns möjlighet att förelägga vite. Då kan det bli ett problem att bedöma hur användning av vite kan kombineras med skyddet mot självinkriminering i samband med informationsplikten i sammanhanget. Exempelvis i 129 § (528/2014) i avfallslagen har frågan avgjorts genom konstaterandet att det för att ålägga en fysisk person straffrättsligt ansvar inte är tillåtet att vid förundersökning, åtalsprövning eller rättegång eller i ett ärende som gäller försummelseavgift använda sådana upplysningar som en fysisk person har lämnat på grund av uppgiftsskyldighet som avses i denna lag eller i bestämmelser som meddelats med stöd av den och som har erhållits genom att personen förelagts att vid vite fullgöra den skyldigheten.[903] Skyddet mot självinkriminering hänför sig i den bestämmelsen till straffprocessen och har inte bedömts i relation till försummelseavgiften, vilket hade varit motiverat.

Även för konkurrensärendena finns det särskilda bestämmelser om näringsidkares skyldighet att lämna upplysningar (KonkurrensL 33 §).[904] Skyldigheten begränsas dock av att Konkurrens- och konsumentverket i regel får använda dessa upplysningar endast

---

[902] Se GrUU 14/2013 rd s. 2. Utskottet kritiserade att myndigheternas rätt att få information inte i propositionen hade bedömts i förhållande till skyddet mot självinkriminering. Se även GrUU 34/2012 rd s. 3 och Mäenpää 2013 s. 479.

[903] Bakgrunden till bestämmelsen finns i 184 § miljöskyddslagen. Se ang. lagrummet även detaljmotiveringen i RP 214/2013 rd.

[904] Enligt konkurrenslagens 33 § 1 mom. ska en näringsidkare och en sammanslutning av näringsidkare på uppmaning av Konkurrens- och konsumentverket ge verket alla de uppgifter och handlingar som behövs för utredning av en konkurrensbegränsnings innehåll, ändamål och verkningar samt för utredning av konkurrensförhållandena och för bedömning av ett företagsförvärv som avses i 4 kap.

till det ändamål för vilket de har samlats in (38 §). Detta villkor är ett uttryck för ändamålsbundenhetsprincipen och har sin bakgrund i EU:s konkurrensrätt.[905] Enligt konkurrenslagen (38 §) gäller också att när en näringsidkare besvarar de frågor som Konkurrens- och konsumentverket har ställt, kan näringsidkaren inte åläggas att erkänna att denne har handlat i strid med förbjudna konkurrensbegränsningar, det vill säga på ett sätt som kan medföra en administrativ sanktionsavgift. Även detta lagrum innehåller ett skydd mot självinkriminering och där finns en kraftig betoning av den enskildes rätt att försvara sig. Bestämmelserna uppfyller samtidigt även de krav som ställs i EU-domstolens konkurrensrättsliga rättspraxis.[906]

Till skyddet mot självinkriminering hör ytterligare att brevhemligheten mellan advokater och deras klienter ska åtnjuta skydd.[907] Till exempel av 38 § i konkurrenslagen följer att en näringsidkare inte är skyldig att ge Konkurrens- och konsumentverket handlingar som innehåller konfidentiell brevväxling mellan en utomstående juridisk rådgivare och dennas klient.[908] Denna utgångspunkt har varit särskilt framträdande i sanktionsavgifter som har EU-rättslig bakgrund.

Liksom ovan nämnts kan en part trots officialprincipen vara skyldig att bidra med utredning i samband med ett sanktionsavgiftsförfarande.[909] Det finns dock gränser för partens skyldighet att medverka, vilket framgick ovan i samband med speciallagstiftningen. Frågor om rätten att vägra medverka i utredningen av ärendet aktualiseras i förvaltningsärenden framför allt när en myndighet utreder saken och den enskildes passivitet begränsar myndighetens möjlighet att få information för att avgöra saken. Principen om materiell sanning och partens rätt att vägra lägga fram information som är ofördelaktig för denne kan således råka i kollisionskurs.

I den förvaltningsrättsliga doktrinen har det ansetts att skyddet mot självinkriminering ger skydd i en sådan situation där parten kan råka ut för en administrativ straffliknande påföljd (eller åtal för brott) med anledning av den utredning som parten lägger fram.[910] En part ska tvingas till att till exempel svara på frågor som kan leda till att parten erkänner sig ha gjort sig skyldig till en sanktionsbelagd gärning.[911] Denna utgångspunkt iakttas exempelvis i konkurrenslagen (38 § 3 mom.). Det kan också anses strida mot skyddet mot självinkriminering, till exempel om en enskild åläggs att vid vite eller någon motsvarande påföljd lägga fram utredning för påförande av en sanktionsavgift.

Frågan om omfattningen av partens skyldighet att lämna uppgifter i relation till skyddet mot självinkriminering har preciserats av grundlagsutskottet på följande sätt i utlåtandet GrUU 39/2014 rd:

---

[905] Se Mäenpää 2013 s. 155.

[906] Se Mäenpää 2013 s. 439.

[907] Se Mäenpää 2013 s. 315. Se även GrUU 28/2008 rd och GrUU 15/2014 rd. I detta sammanhang kan man också hänvisa till FörvProcL 39 c §, där det bl.a. finns en hänvisning till RB 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. angående tystnadsrätt för rättegångsombud och rättegångsbiträden.

[908] Samma utgångspunkt finns i 25 § i lagen om Finansinspektionen.

[909] Här kan man hänvisa till 8 § 1 mom. i lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik, enligt vilken en passagerare som inte visar upp giltig biljett, på begäran av kontrollören ska uppge namn, personbeteckning och adress. En enskild är således i förfarandet vid påförande av sanktionsavgift skyldig att lämna sina person- m.fl. uppgifter.

[910] Se Mäenpää 2013 s. 433 och Mäenpää 2016 s. 238–245.

[911] Så Mäenpää 2013 s. 433 och 921.

> […]utskottet framhåller ändå att skyddet i skenet av Europadomstolens praxis inte hindrar eller begränsar sådana lagfästa administrativa övervakningsåtgärder där en person förväntas lämna uppgifter eller utredningar för exempelvis beskattning, övervakning av näringsverksamhet eller miljöskydd. Utan att kränka principen om rättvis rättegång kan denna typ av anmälningsskyldighet förstärkas med hot om straff eller motsvarande påföljd eller vite eller någon annan tvångsåtgärd. [Självinkrimineringsskyddet] kan inte heller anses bli åsidosatt för att någon blir tvungen att tåla exempelvis en husundersökning eller ett beslag, utandningsprov eller blod-, urin- eller röstprov eller vävnadsprov för ett DNA-test[…][912]

Skyddet mot självinkriminering hindrar således inte enligt utgångspunkt en skyldighet att lämna uppgifter i samband med tillsyn eller inspektion eller lagstadgad utredningsplikt.[913] Detta är i sig viktigt med hänsyn till myndigheterna möjlighet att fullgöra sina uppgifter. Liksom ovan nämnts är situationen en annan om skyldigheten att lämna uppgifter hänför sig uttryckligen till påförande av en administrativ straffliknande sanktion, för att inte tala om att det samtidigt skulle vara fråga om en brottsutredning.[914]

Den enskilde måste dock när det är fråga om sanktionsavgifter tåla de utredningsmetoder som myndigheten använder.[915] Det finns emellertid gränser för den enskildes skyldighet att vara aktiv. Detta gäller inte minst skyldigheten att lämna uppgifter. Till exempel i konkurrenslagen (38 § 3 mom.) har intagits en bestämmelse om att en näringsidkare inte får åläggas att erkänna att denne gjort sig skyldig till en överträdelse. Av FörvProcL 33 a § (799/2015) 2 mom. kan på samma sätt följa att en utredning som en enskild besitter inte omfattas av editionsplikt, det vill säga att den inte behöver läggas fram eller att den lämnas utanför en syneförrättning.

Som en allmän utgångspunkt kan konstateras att då en myndighet undersöker om en enskild har gjort sig skyldig till en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift och den enskilde hörs med anledning av detta, ska den enskilde underrättas om att myndigheten undersöker huruvida en överträdelse ägt rum. Under förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen ska den enskilde bemötas som oskyldig och skyddas mot sådan påtryckning som innebär att han eller hon tvingas att lägga fram utredning eller vittna mot sig själv. Parten måste också ha möjlighet att ordna sitt försvar, till exempel skaffa ett biträde, vilket betonas i Europadomstolens rättspraxis såsom en del av skyddet mot självinkriminering (EKMR art. 6(3)(c)). Förfarandet ska vara kontradiktoriskt och den enskilde ska ha möjlighet att uttala sig om det bevismaterial som har lagts fram mot honom eller henne. Trots att innehållet i skyddet är något oklart är det viktigt att betona att skyddet mot självinkriminering innebär att den enskilde ska garanteras rätt till försvar och rätt till rättvis rättegång.

I lagstiftningen om sanktionsavgifter finns det enstaka bestämmelser om skyddet mot självinkriminering. I vissa fall finns det bara hänvisningar i lagens förarbeten eller i grundlagsutskottets utlåtanden. Det är ändå viktigt att lägga märke till att förbudet mot självinkriminering inte är absolut. Det finns olika typer av sanktionsavgifter som

---

[912] Se GrUU 39/2014 rd s. 4. Se även RP 46/2014 rd s. 89 och *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 102.

[913] Se även Mäenpää 2013 s. 433–434 och 921 och Mäenpää 2016 s. 239–240.

[914] Så Mäenpää 2013 s. 434. Se även HD 2011:46.

[915] Se LaUB 19/2014 rd s. 19. Se t.ex. miljöskyddslagen för sjöfarten 12 kap. 11–13 §.

påförs då ett tillsynsobjekt inte uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter till en förvaltningsmyndighet. Skyldigheten att lämna uppgifter kan och bör regleras i lag.

Trots att skyddet mot självinkriminering har stor allmän betydelse, finns det således behov för en närmare undersökning av hur rätten att belasta sig själv inverkar på olika sanktionsavgiftsbestämmelser. Därutöver finns det skäl att överväga antagande av allmänna lagregler om självinkrimineringsskyddet ifråga om sanktionsavgifter både gällande förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Detsamma kan även konstateras angående förbud mot utnyttjande av utredning som inhämtats i strid med självinkrimineringsskyddet.

f) Ne bis in idem

Som det framgår av kapitel 3 jämställs administrativa sanktionsavgifter i Europadomstolens praxis numera med anklagelser för brott (*criminal charge*) och straff. Denna ståndpunkt har fått fotfäste även i Finlands rättsordning. Till exempel riksdagens grundlagsutskott utgår ifrån att sanktionsavgifter utgör en avskild kategori av sanktioner som är jämförbara med straff och att användande av dessa innebär betydande utövning av offentlig makt.[916]

Den väletablerade utgångspunkten ifråga om sanktionsavgifter är med andra ord att dessa avgiftssanktioner liknar straff. Följden av denna ståndpunkt har likväl varit en bred allmäneuropeisk debatt gällande *ne bis in idem* -förbudets tolkning och tillämpning. Debatten kulminerade i en viktig vändpunkt i Europadomstolens praxis under slutet av föregående decennium.[917] Förbudet mot dubbelbestraffning blev aktuellt i Finland, liksom även i Sverige och Norge, framförallt till följd av *Zolotukhin*-målet år 2009.[918] Europadomstolen förtydligade i detta avgörande sin tidigare praxis och framhöll att det är avgörande för förbudets tillämpning om de sanktioner som påförs (administrativa, straffrättsliga) bygger på samma eller väsentligen samma fakta.

Av *Zolotukhin*-domen följde att omfattningen av de ärenden som faller under förbudet utökades. Domen påverkade därmed särskilt synen på förhållandet mellan administrativa och straffrättsliga påföljder. Europadomstolen gör i regel inte längre någon skillnad mellan om det är fråga om två straffrättsliga påföljder eller om en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktion i samband med dubbelbestraffning. Båda situationerna kräver en kritisk granskning utifrån det föreliggande förbudet.

Högsta domstolen i Finland uppmärksammade nästintill omedelbart Europadomstolens nya riktlinjer i sin rättspraxis.[919] Ett antal mål som gällde frågor om dubbelbestraffning för samma gärning – främst skatteförhöjningar och åtal för skattebedrägeri

---

[916] Se bl.a. GrUU 57/2010 rd och GrUU 14/2013 rd.

[917] Frågan har granskats bl.a. av Mikko Vuorenpää i artiklar som publiserats i Lakimies-tidskriften under åren 2010 ja 2011. Se Vuorenpää 2010a, Vuorenpää 2010b och Vuorenpää 2011b. *Ne bis in idem* -förbudet har även diskuterats i samband med frågan om sammanslåendet av domstolslinjerna (dvs. av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna). Se JM 17/2013 s. 22–23.

[918] Ang. *Zolotukhin*-avgörandet, se bl.a. Pellonpää – Gullans 2011 s. 412f. och Mäenpää 2013 s. 436–437.

[919] Se HD 2010:45 och HD 2010:46.

– var nämligen anhängiga vid såväl de allmänna domstolarna som förvaltningsdomstolarna då Zolotukhin-domen gavs. Man frågade sig om administrativa sanktioner och straff helt och hållet borde utesluta påförandet av varandra eller om båda sanktionstyperna trots allt kunde påföras för samma gärning. Särskilt problematiskt ansågs vara att en administrativ sanktion (skatteförhöjning) kunde förhindra utdömande av ett straffrättsligt straff i den allmänna rättskipningen. Sålunda begränsade högsta domstolen i sina första prejudikat i rätt hög grad effekterna av skatteförhöjning i förhållande till straffrättsliga påföljder.[920]

I praktiken har Zolotukhin-domens konsekvenser klarnat först efter att man infört särskilda lagbestämmelser om *ne bis in idem* -förbudets tillämpning. Lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut (781/2013) är speciellt viktig i detta sammanhang.[921] Även grundlagsutskottet har gjort viktiga ställningstaganden i frågan i sina utlåtanden. Utskottet har till och med framhållit att dubbelbestraffningsförbudet börjat erhålla ett striktare innehåll i nationell rätt än vad Europadomstolens rättspraxis skulle förutsätta.[922] *Ne bis in idem* -förbudets innehåll har samtidigt förtydligats även i nationell rättspraxis. Utgångspunkten i Finland är sålunda i dagens läge att förbudet mot dubbelbestraffning tillämpas i såväl konsekutiva som parallella processer.[923] Angående den sistnämnda situationen har det dock uppkommit följdfrågor gällande hur parallella förfaranden kunde förhindras med hänsyn till skillnaderna i systemen.[924] I lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut har det inbördes förhållandet mellan påföljderna ordnats på ett sätt som utesluter dubbelbestraffning i denna mening.

> Utgångspunkten i lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut är att en fysisk person, ett inhemskt dödsbo eller en i lagen nämnd sammanslutning eller någon annan skatteskyldig inte får påföras skatteförhöjning om en fällande eller friande dom har meddelats för samma gärning.[925] I regel påförs skatteförhöjning eller tullhöjning i samband med att ett beslut om beskattning eller förtullning fattas. Då föreligger inte misstanke om ett sådant brott för vilket åtal borde väckas eller som borde anmälas till en förundersökningsmyndighet. Den behöriga myndigheten har dock enligt lagen möjlighet att låta bli att påföra skatteförhöjning eller tullhöj-

---

[920] Se ang. högsta domstolens bedömningar HD 2010:45, HD 2010:46 och HD 2010:82. Domstolen utgick då från att endast ett slutligt avgörande om skatteförhöjning förhindrar väckande av åtal för samma gärning. Den förhindrande effekten var med andra ord annorlunda jämfört med förhållandet mellan brottmålsrättegångar (*lis pendens*). Se även HFD 2011:41. Ang. rättspraxis efter detta, se bl.a. HD 2011:111, HD 2012:55, HD 2012:71, HD 2012:79 och HD 2012:106.

[921] Se sammanfattningsvis GrUU 9/2012 rd och GrUU 17/2013 rd.

[922] Se GrUU 9/2012 rd s. 3.

[923] Se GrUU 9/2012 rd s. 4, GrUU 17/2013 rd s. 3 och HD 2013:59. Detta prejudikat av högsta domstolen innebar en ändrad ståndpunkt i saken och domstolen stödde sig i hög grad på grundlagsutskottets ställningstaganden. Se även HD 2014:93 och HD 2014:94. Mäenpää har i sin tur ansett att förbudet gäller även i samband med upphävande av förvaltningsbeslut: Samma sak kan inte längre behandlas på nytt. Så Mäenpää 2013 s. 1023.

[924] Se HD 2013:59 från punkt 21 framåt. HD lyfte bl.a. fram frågan (punkt 26) om det hinder mot brottmålsrättegång som skatteförhöjningsförfarandet medför uppkommer redan då ett förfarande som eventuellt leder till skatteförhöjning inleds (*lis pendens*), då ett avgörande om skatteförhöjning fattas eller först då att ett avgörande om skatteförhöjning blir slutligt (*res judicata*). Högsta domstolens slutsats var att om beslutanderätten angående skatteförhöjning redan har utövats i beskattningsförfarandet, antingen så att en skatteförhöjning har eller inte har påförts, kan åtal för skattebedrägeri med anledning av samma gärning inte längre väckas eller behandlingen av väckt åtal inte längre fortsätta. Likaså GrUU 17/2013 rd s. 3. Jfr GrUU 9/2012 rd s. 4.

[925] Se RP 191/2012 rd s. 17–18. Se även HFD 2014:145 och HFD 2015:53.

ning i samband med att beskattnings- eller förtullningsbeslutet fattas och att i stället fatta ett särskilt beslut om förhöjningen. Om myndigheten sluter sig till att det inte har begåtts något brott som ska anmälas och inte heller har fått veta att förundersökning inleds, ska ett särskilt beslut om skatteförhöjning fattas som en administrativ påföljd senast inom ett år (se 2 §). Efter det att skatteförhöjning påförts kan den behöriga myndigheten göra polisanmälan i samma ärende endast om myndigheten har fått vetskap om nya eller nyuppdagade väsentliga fakta som innebär att förhöjning inte skulle ha påförts, utan ärendet överförts för behandling i en straffprocess (3 §).[926]

Efter att en förundersökning har inletts kan skatteförhöjning dock påföras genom ett särskilt beslut ifall förundersökningsmyndigheten eller åklagaren fattat beslut om att avsluta förundersökningen eller att inte göra förundersökningen eller åklagaren har fattat beslut om åtalseftergift eller har återkallat ett åtal (se 4.1 §). Efter att åtal har väckts i ett ärende eller om det i övrigt behandlas i den ordning som föreskrivs om brottmål får skatteförhöjning påföras endast om åtalet eller behandlingen av brottmålet har återkallats (4.2 §). Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att skatteförhöjning påförs i situationer där saken inte avgörs som ett brottmål. I förarbetena betonas att saken inte anses genom förundersökningen vinna laga kraft eller bli slutligt på ett sätt som skulle förhindra att saken behandlas i ett administrativt förfarande.[927]

Lagbestämmelserna kompletteras av ändringar som samtidigt gjordes i strafflagen och som bland annat gäller skatteförhöjning och tullhöjning i förhållande till skattebedrägeri och skatteförseelse (SL 29:11, 782/2013).[928] Således finns det numera enligt strafflagen möjlighet att avstå från förundersökning, åtal och straff om skatteförhöjning eller tullhöjning anses vara en tillräcklig påföljd. Vid bedömning av saken ska man beakta hur allvarlig gärningen eller försummelsen har varit, om den har upprepats, det förväntade straffet, beloppet av den skatt eller tull som hänför sig till gärningen eller försummelsen, skatteförhöjningens eller tullhöjningens storlek samt eventuella övriga påföljder för gärningen eller försummelsen för den skattskyldige. Efter att skatteförhöjning eller tullhöjning har påförts får åtal inte längre väckas och dom inte meddelas, om inte bevis om nya eller nyuppdagade väsentliga fakta har framkommit efter det att skatteförhöjningen eller tullhöjningen påfördes och den tidigare påförda administrativa påföljden har avlyfts. Lagrummet kompletterar således lagstiftningen om skatteförhöjning och tullhöjning.

Allmänt taget har man strävat till att i både förvaltnings- och strafflagstiftningen klargöra det inbördes förhållandet mellan påföljderna i de två systemen.[929] Att man har försökt lösa saken lagstiftningsvägen är motiverat inte bara med hänsyn till själva sanktionssystemen utan även med tanke på förhållandet mellan domstolslinjerna, det vill säga mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Förenklat uttryckt innebär detta att ifall en administrativ sanktion anses vara en tillräcklig påföljd, inleds inte något brottmålsförfarande. Detta förutsätter att valet av påföljd bedöms ur såväl administrativ som straffrättslig synvinkel. Om ett brottmålsförfarande har inletts,

---

[926] Enligt 3 § 2 mom. i den nämnda lagen krävs att den behöriga myndigheten avlyfter den tidigare påförda skatteförhöjningen innan åtal väcks för att ärendet ska kunna behandlas i en straffprocess. Ang. bedömningen av detta, se GrUU 17/2013 rd s. 5.

[927] Se RP 191/2012 rd s. 18.

[928] Se även SL 46:16.2 och 50a:6.2.

[929] Å andra sidan är det, även om en dubbelbestraffningssituation inte föreligger, möjligt att beakta en administrativ sanktion som en förmildrande omständighet när ett straffrättsligt straff bestäms. Se SL 6:7. Se även RP 44/2002 rd s. 202–203 och Mäenpää 2013 s. 1064.

kan en administrativ påföljd enligt utgångspunkt inte påföras. Till exempel i strafflagen har även upptagits en bestämmelse om möjlighet till väckande av åtal och bestämmande av en straffrättslig påföljd trots att en administrativ påföljd redan blivit påförd. Den sistnämnda situationen har dock krävt specialbestämmelser – närmare kriterier och en möjlighet att avlyfta det administrativa beslutet.[930]

I speciallagstiftningen angående sanktionsavgifter har man enligt utgångspunkt strävat till att införa liknande bestämmelser om *ne bis in idem* -förbudet som på skatte- och tullområdet. Regleringen om dubbelbestraffningsförbudet i dessa lagar är dock betydligt knappare än på skatte- och tullområdet. Allmänt taget har avsikten inte varit att genom denna speciallagstiftning åsidosätta det straffrättsliga påföljdssystemet, utan snarare att komplettera det.[931] Syftet har varit att straffrättsliga påföljder ska vara primära ifråga om allvarliga lagöverträdelser.[932] Avsikten har dock varit att det inom rättsordningen ska finnas även rum för administrativa sanktioner. Till exempel inom skatteförhöjnings- och tullhöjningssystemet är den administrativa sanktionen primär påföljd när den kan anses vara "tillräcklig" i förhållande till förseelsen.[933] Även om frågan inte alltid regleras i lagstiftningen är det motiverat att anta denna utgångspunkt även för sanktionsavgifter i allmänhet.

I vissa fall har införande av en administrativ sanktionsavgift dock lett till att ett straffrättsligt straff har slopats i lagstiftningen. Till exempel i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014) upphävdes straffbestämmelserna för brott mot den gemensamma fiskeripolitiken i samband med att den administrativa sanktionen togs i bruk. Förfarandet har motiverats bland annat med att *ne bis in idem* -situationer inte då kan uppkomma.[934] Det sistnämnda är dock inte helt uteslutet och därför har man i den nämnda lagens 57 § tagit in en bestämmelse om sanktionsavgiftens förhållande till straffrättsliga förfaranden. Lagrummet lyder:

> 57 §. *Förhållande till straffrättsliga förfaranden.* Fastän en gärning eller försummelse som avses i 49 eller 51 § kan bedömas uppfylla de rekvisit för brott som avses i strafflagen (39/1889) eller i någon annan lag, får eftergift ske i fråga om anmälan, förundersökning, åtal eller straff, om en överträdelseavgift eller påföljdsavgift prövas vara en tillräcklig påföljd. Vid bedömningen av ärendet beaktas hur skadlig eller allvarlig gärningen eller försummelsen varit, om den upprepats, den vinning som erhållits genom gärningen eller försummelsen, storleken på den förväntade överträdelseavgiften eller påföljdsavgiften samt det straff som förväntas för brottet och andra konsekvenser för den som ansvarar för gärningen eller försummelsen.
>
> Överträdelseavgift och påföljdsavgift kan inte påföras den som vid förundersökning, åtalsprövning eller ett brottmål som är anhängigt vid domstol är misstänkt för samma gärning. Överträdelseavgift och påföljdsavgift kan inte heller påföras den som för samma gärning har meddelats en lagakraftvunnen dom eller som påförts straff eller för vilken redan för samma gärning har bestämts en påföljd enligt 50 eller 52 §.

---

930 Jfr GrUU 2/2017 rd.

931 Se RP 77/2005 rd s. 8 (oljeutsläppsavgift).

932 Detta förhållningssätt har framhållits bl.a. i samband med oljeutsläppsavgiften och felparkeringsavgiften. Se RP 77/2005 rd s. 8 och RP 223/2010 rd s. 11–12. Ang. motsvarande betoningar, se bl.a. GrUU 9/2012 rd s. 3–4. Jfr GrUU 15/2014 rd s. 2.

933 Se även GrUU 17/2013 rd s. 3. Se dessutom 40 § 3 mom. i lagen om Finansinspektionen.

934 Se RP 107/2014 rd s. 18.

För en gärning som avses i 49 eller 51 § kan åtal inte väckas och dom inte meddelas, om samma person redan har påförts en överträdelseavgift eller en påföljdsavgift i samma ärende.

Bestämmelserna ger uttryck för liknande utgångspunkter som finns i speciallagen om skatteförhöjning och tullhöjning. Syftet är att precisera tillämpningsområdet för administrativa påföljder och samtidigt förtydliga begränsningar för påförandet av dessa då ett brottmålsförfarande inleds. Att en sanktionsavgift påförs medför ett hinder för straffprocess.[935] Även gällande andra sanktionsavgifter utgör inledande av förundersökning, åtalsprövning eller att ett brottmål som behandlas i domstol och i sista hand en lagakraftvunnen dom ett hinder för påförande av en sanktionsavgift – som exempel kan nämnas 42 § 3 mom. i lagen om Finansinspektionen. Lagstiftningen är emellertid inte helt konsekvent. Till exempel enligt miljöskyddslagen för sjöfarten 3:4 kan en oljeutsläppsavgift inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Effekten av en polisanmälan från myndighetens sida nämns inte alltid i speciallagstiftningen. Enligt 42 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen kan Finansinspektionen dock avstå från att påföra en juridisk person påföljdsavgift eller skjuta upp den, om Finansinspektionen i samma ärende gör en myndighetsanmälan om saken enligt 3 c § eller vidtar någon annan sådan tillsynsåtgärd som föreskrivs i lagen. Också när det gäller betydelsen av ett beslut om sanktionsavgift i förhållande till straffprocess finns det rätt olika slags bestämmelser. I vissa fall avlyfts avgiftsbeslutet först efter att en straffdom har meddelats (t.ex. utlänningslagen 182 §). I vissa fall avlyfts det redan när personen i fråga är misstänkt för samma gärning i ett brottmål där förundersökning eller åtalsprövning inletts eller i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol (t.ex. arbetsavtalslagen 11 a:6.4).

Som det framgår av det ovan sagda är den förvaltningsrättsliga lagstiftningen om *ne bis in idem* -förbudet splittrad, oenhetlig och med vissa undantag minimalistisk. Det skulle således vara motiverat att införa allmänna bestämmelser om detta förbud i den nationella lagstiftningen om sanktionsavgifter. Dessa kunde gälla förutom de olika påföljdernas förhindrande verkan gentemot varandra även till exempel grunderna för myndigheternas prövningsrätt gällande prioriteringen av en sanktionsavgift framom en straffrättslig påföljd. Till denna del bör vikten av samordnande av myndighetssamarbete mellan förvaltningsmyndigheter samt förundersöknings- och åklagarmyndigheter betonas.[936]

På senare tid har det också blivit aktuellt att bedöma hur man bör förhålla sig till situationer där det är fråga om *ne bis in idem* -förbud mellan två eller flera sanktionsavgifter.[937] Det skulle således vara befogat att beakta dylika *ne bis in idem* -situationer vid beredningen av allmän lagstiftning om sanktionsavgifter. En bestämmelse om detta

[935] Se även GrUU 2/2017 rd.

[936] Se t.ex. § 47 i den norska forvaltningsloven.

[937] Bl.a. grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid saken i utlåtandet GrUU 15/2014 rd. Enligt utlåtandet har förbudet mot dubbel straffbarhet ansetts täcka in också administrativa påföljder av straffkaraktär för samma gärning, vilket innebär att man till 16 § i den aktuella lagändringen borde lägga till en hänvisning till påföljdsavgifter enligt konkurrenslagen.

finns till exempel i 16 § 6 mom. i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013),[938] som lyder:

> Påföljdsavgift kan inte heller påföras den som på framställning har meddelats ett beslut om påförande av påföljdsavgift enligt konkurrenslagen (948/2011) för samma gärning. (8.8.2014/649)

Europadomstolen har nyligen tagit ställning till *ne bis in idem* -förbudets tolkning i målet *A och B mot Norge* (15.11.2016). Hur ifrågavarande avgörande förhåller sig till Europadomstolens tidigare praxis samt nationella lagstiftningslösningar kommer att kunna bedömas senare i framtiden. Som exempel på nyare lagstiftning om påförande av gemensam påföljdsavgift kan nämnas 41 b § i lagen om Finansinspektionen.

g) Tillgång till domstol

Begreppet administrativ straffprocess gäller såväl förvaltningsförfarandet (beslutsfattandet i förvaltningen) som förvaltningsprocessen (rättegången i förvaltningsdomstolarna). Begreppets betydelse framträder dock starkare i domstolsskedet än i förvaltningsförfarande på grund av de kvalificerade kraven på rättvis rättegång.

I enlighet med Europadomstolens praxis kan förvaltningsmyndigheterna enligt utgångspunkt fatta beslut om sanktionsavgifter. Detta är i hög grad fallet även i Finland.[939] Beträffande en stor del av sanktionsavgifterna kan en förvaltningsmyndighet påföra avgiften i första instans. I en del fall kunde man dock tillråda en annorlunda lösning. Detta gäller i synnerhet sanktionsavgifter som är stora till sitt belopp och effekter. Ifråga om dessa kunde man överväga om det vore motiverat att beslutet i första instans fattas av en förvaltningsdomstol (allmän eller specialdomstol) i stället för av en förvaltningsmyndighet.

I sanktionsavgiftsärenden är det dessutom centralt att avgiftssubjektet har rätt att anföra besvär gällande sanktionsbeslut hos förvaltningsdomstol. Detta är viktigt med hänsyn till den opartiska handläggningen av ärendet. Då är det i enlighet med Europadomstolens riktlinjer viktigt att förvaltningsdomstolen har rätt att till samtliga delar pröva både förvaltningsbeslutets processuella och materiella innehåll. Så är fallet i den finska rättsordningen. Gällande vissa sanktionsavgifter har rätten att överklaga dock begränsats. Till exempel grundlagsutskottet har framhållit att sanktionsavgifter som är små till sitt art och belopp kan förutsätta besvärstillstånd vid överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen.[940] Utskottet har likaså i sin praxis ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ärenden som gäller administrativa påföljder.[941] Om beslu-

---

[938] Se även informationssamhällsbalken 333 § 2 mom.

[939] Se Kulla 2011a s. 7–8.

[940] Se GrUU 57/2010 rd, GrUU 32/2012 rd och GrUU 14/2013 rd. Jfr GrUU 55/2014 rd, där ett besvärstillståndssystem accepterades beträffande överlastavgift. Som det framgår av föreliggande undersökning hör överlastavgift inte nödvändigtvis till s.k. små sanktionsavgifter i motsats till t.ex. felparkeringsavgift. Det är skäl att lägga märke till att besvärsförbud vanligen inte godkänts i samband med sanktionsavgifter. Se ytterligare Mäenpää 2013 s. 805.

[941] Se GrUU 14/2013 rd och GrUU 49/2016 rd.

tet däremot fattas av en förvaltningsdomstol i första instans, måste det givetvis vara möjligt att överklaga beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.[942] Detta är viktigt med hänsyn till kraven i artikel 6 i Europakonventionen samt artikel 2 i sjunde tilläggsprotokollet till samma konvention.

Även omprövningsförfarande kan vara en del av förfarandet vid överklagande av sanktionsavgifter. Detta är fallet till exempel beträffande sanktionsavgifterna i samband med felparkering och skyldigheten att erbjuda kvitto. Omprövningssystemet brukar dock vanligtvis begränsas i dessa ärenden.[943]

Överklagande i sanktionsavgiftsärenden sker i regel inom förvaltnings-domstolssystemet. Denna ståndpunkt har bekräftats i grundlagsutskottets praxis.[944] Som det tidigare i denna undersökning har framgått förekommer det specialfall där förvaltningsmyndighetens beslut inte överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, utan hos allmän domstol (dvs. sjörättsdomstolen i ärenden som gäller oljeutsläppsavgift). Sjörättsdomstolen har konstaterats utgöra ett undantag när det gäller besvärsvägen.[945]

4.1.4.5 Avslutningsvis

De administrativa sanktionsavgifternas funktion hänger samman med en effektiv verkställighet av lagstiftningen och med kontrollen av att lagstiftningen följs. Förändringarna i den rättsliga omgivningen (europeiseringen, globaliseringen) har medfört att dessa traditionella uppgifter för förvaltningen har blivit aktuella på ett nytt sätt. De administrativa sanktionsavgifterna utgör följaktligen ett svar på behovet att effektivt säkerställa förvaltningens syften och mål. Dessa kan till exempel gälla tillsynen på miljö-, konkurrens- och finansområdet. Samtidigt som betydelsen av sanktionsavgifterna fortlöpande har vuxit, har man i övernationell rättspraxis börjat balansera maktförhållandena mellan enskilda aktörer och det allmänna. Även på nationell nivå har det i växande grad blivit aktuellt att överväga hur man kan och bör beakta den enskildes tillgång till effektivt rättsskydd i dessa ärenden.

Beslut om administrativa sanktionsavgifter fattas i regel av en förvaltningsmyndighet. När förvaltningsmyndigheterna bestämmer dessa påföljder utövar de beslutanderätt av bestraffande karaktär. Detta innebär dock en skillnad i förhållande till straffrättsliga straff som huvudsakligen bestäms av allmänna domstolar. Vissa straffprocessuella krav ställs emellertid på förvaltningsmyndighetens beslutsfattande. De övernationella domstolarna – Europadomstolen och EU-domstolen – har betonat vikten av att man iakttar straff- och straffprocessrättsliga krav i detta sammanhang. I Finland har saken uppfattats så att de viktigaste straffrättsliga utgångspunkterna och principerna ska iakttas – däremot inte att förfarandet måste vara fullständigt identiskt som rättegångsförfarandet i brottmål. På nationell nivå har man kunnat tala om ett särskilt sanktionsavgiftsförfarande, eller en särskild process, vilket

---

[942] Se Mäenpää 2013 s. 885. Se även GrUU 49/2016 rd.

[943] Se RP 230/2014 rd s. 1 och 42. Denna synvinkel är i viss mån kategorisk och skulle kräva att saken bedöms separat för varje enskild sanktionsavgift. Se även GrUU 55/2014 rd s. 3.

[944] Se bl.a. GrUU 4/2005 rd s. 2 och GrUU 32/2005 rd s. 3–4.

[945] Se GrUU 32/2005 rd s. 4, där utskottet framhöll att överklagandet av ett beslut om oljeutsläppsavgift kunde ske genom besvär hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt och därmed avvika från den förvaltningsprocessuella ordningen. Grundlagsutskottet ansåg att arrangemanget var exceptionellt, men godkände detta med hänsyn till särdragen hos dessa ärenden.

framgår av begreppet administrativ straffprocess som har lanserats i den juridiska litteraturen.

I beslut i första instans om en sanktionsavgift är det fråga om ensidig utövning av offentlig makt i bestraffande syfte. I detta avseende kan man i samband med sanktionsavgifterna skönja drag av traditionell administrativ maktutövning, som präglas av hierarkiska maktförhållanden i stället för ett kundförhållande i en välfärdsstatlig förvaltning. Därför är det viktigt att de straffprocessrättsliga rättsskyddsgarantier som tagits in i sanktionsavgiftssystemet även gäller påförande av sanktionsavgifter i första instans (hos förvaltningsmyndigheten) och inte enbart förvaltningsprocessen, det vill säga behandling och avgörande av besvärsmål i förvaltningsdomstolarna.

Vid sidan av god förvaltning och rättvis rättegång måste man i dessa frågor fästa vikt vid bestämmelserna i artikel 7 i Europakonventionen och artikel 4 i konventionens sjunde tilläggsprotokoll. Den helhet som utgörs av dessa krav har således oundvikligen ett eget innehåll i sanktionsavgiftsärendena jämfört med traditionellt beslutsfattande och överklagande i förvaltningen. Som motvikt till officialprincipen är det viktigt att ge rum för i synnerhet oskyldighetspresumtionen och skyddet mot självinkriminering. Även till den del man i samband med sanktionsavgifter tillämpar de traditionella bestämmelserna om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess står den enskildes rättsskydd i särskilt fokus. Betydelsen av detta förhållningssätt syns framför allt i samband med den kontradiktoriska principen och mer allmänt i samband med hörande av part, muntlig förhandling och motivering av avgöranden. I sanktionsavgiftsärendena är det således inte bara de straffprocessuella kraven som har betydelse utan också de förvaltningsrättsliga bestämmelserna om förfarandet har en kvalificerad roll.

I Finland har man strävat till att beakta utvecklingen av övernationell rättspraxis i dessa frågor. Detta har inte alltid varit lätt, vilket har kunnat konstateras i samband med *ne bis in idem* -förbudet. Ett större problem i dessa sammanhang har dock varit att nya sanktionsavgifter antagits i hastig takt under de senaste åren. Liksom tidigare har konstaterats har lagstiftningen om sanktionsavgifter blivit en splittrad och svårbegriplig helhet. Å andra sidan har riksdagens grundlagsutskott också i denna situation haft en central roll i kontrollen av att sanktionsavgiftslagstiftningen är förenlig med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det nationella sanktionsavgiftssystemet ger således inte upphov till sådana problem eller fel som direkt skulle strida mot övernationell rättspraxis. Det faktum att lagstiftningen är bristfällig och splittrad kan emellertid inte förbises. Av denna anledning vore det skäl att överväga om det finns ett behov för allmän lagstiftning som skulle systematisera och klarlägga de centrala dragen i sanktionsavgiftssystemet.

4.2 Rättsläget i Sverige

4.2.1 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.2.1.1 Introduktion

På samma sätt som i Finland förekommer sanktionsavgifter i Sverige på många olika rättsområden.[946] Den svenska rättsordningen innehåller ett stort antal sanktionsavgifter.[947] Alla avgifter av straffkaraktär kallas inte för sanktionsavgifter, utan benämningen varierar. Förutom sanktionsavgift förekommer namn som *straffavgift*, *kontrollavgift*, *särskild avgift* och, kort och gott, *avgift*. Sedan 1980-talet har emellertid begreppet sanktionsavgift etablerat sig i lagtext och förarbeten.[948] I senare års lagstiftning dominerar användningen av detta begrepp.

Svensk lagstiftning innehåller ingen "legaldefinition" av sanktionsavgift. I litteraturen har definitionen, och bristen på sådan, diskuterats.[949] Till exempel *Wiweka Warnling-Nerep* definierar sanktionsavgifter som straffliknande ekonomiska sanktioner som använts för att ersätta eller komplettera straff, och jämför motsatsvis med definitionen av straff i BrB 1 kap. 3 § enligt vilken det med "påföljd för brott" förstås "straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård". Warnling-Nerep understryker också skillnaderna mellan sanktionsavgifter och andra avgifter.[950]

I svensk litteratur har man sedan länge efterlyst ett tydligare helhetsperspektiv i lagstiftningsarbetet gällande sanktionsavgifter. Till exempel *Josef Zila* har talat om att regleringen av sanktionsavgifter har en "*ad hoc*-karaktär" och att den präglas av "konceptlöshet".[951] Warnling-Nerep har å sin sida konstaterat att utvecklingen gällande sanktionsavgifter till en början inte har följt några enhetliga linjer utan att den tvärtom har varit tämligen slumpartad. Konceptlösheten har närmast utgjort en drivkraft bakom utvecklingen av det administrativa sanktionsavgiftssystemet, genom att dessa sanktioner kunnat skräddarsys efter behoven inom ett visst rättsområde och de aktuella omständigheterna där. Bristen på helhetsperspektiv och systemtänkande har anförts medföra risker i rättssäkerhetsavseende. Det framhålls att sanktionsavgifterna innebär betungande offentlig rätt, och dessutom myndighetsutövning som ligger straffrättskipningen nära, och som därtill måste presumeras falla in Europakonventionens definition av brottsanklagelse.[952] Det har därmed efterlysts närmare och mer systematisk undersökning och tillämpning av erforderliga grundläggande rättssäkerhetsgarantier inom det administrativa sanktionssystemet.

---

[946] Förevarande avsnitt om rättsläget i Sverige gällande administrativa sanktionsavgifter färdigställdes sommaren 2017. Endast undantagsvis har senare rättsutveckling noterats i fotnotstext.

[947] En sökning har gjorts 21 maj 2014 i databasen Rättsbanken, (www.infotorgjuridik.se), infotyp författningar med sökorden sanktionsavgift*, straffavgift*, *tillägg och "särskild avgift". En förnyad textsökning den 15 mars 2017 på författningar innehållande begreppen sanktionsavgift, straffavgift och "särskild avgift" resulterade i sammanlagt 136 träffar. Flera av dessa författningar innehåller flera olika sanktionsavgifter, medan några innehåller andra regleringar än själva sanktionsbestämmelserna. Sammantaget kan dock slutsatsen dras att antalet sanktionsavgifter fortsätter öka i svensk rätt. För en icke-uttömmande, exemplifierande tablå gällande sanktionsavgifter, se Warnling-Nerep 2011 s. 25–27.

[948] Warnling-Nerep 2010, 2–5.

[949] Se Warnling-Nerep 2011 s. 121 samt Zila 1992 s. 200–203.

[950] Se Warnling-Nerep 2009b s. 478 och Warnling-Nerep 2010 s. 13–17.

[951] Zila 1992 s. 207.

[952] Warnling-Nerep 2010 s. 278–290.

Det har trots allt ändå förekommit försök till helhetstänkande.[953] Flera sådana initiativ kommer att beröras i kommande presentation av rättsområdets utveckling. I dessa fall handlar det i allmänhet om systematik och helhetstänk ur lagstiftarens perspektiv, genom bland annat principer för kriminalisering och sanktionsväxling.[954] Till viss del behandlas också sanktionernas utformning och funktion, samt i någon mån vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det rör sig bland annat om principuttalanden gällande utformning av objektivt skuldkrav, med möjligheter till jämkning och överprövning, undvikande av dubbelbestraffning.[955] Även om sanktionssystemet fortfarande präglas av pluralism både gällande utformning och funktion av sanktionsavgifter så kan det inte längre talas om konceptlöshet eller *ad hoc*-karaktär. Det har nämligen kommit att utvecklas en stomme av systematiskt helhetstänk gällande val av sanktion, samt av deras utformning, funktion och några grundläggande rättssäkerhetsgarantier.

I förevarande forskningsprojekt utgör kartläggning av rättsområdet ett första syfte. I det följande presenteras och kommenteras en övergripande beskrivning av framväxt och utveckling av administrativa sanktionsavgifter i svensk rätt. Därpå utreds och analyseras olika konstitutionellrättsliga aspekter av sanktionssystemet i svensk rätt, samt skyddet av grundläggande rättssäkerhetsgarantier i sanktionsprocessen. Granskningen sker framför allt utifrån europarättens krav på skydd av rätten till rättvis rättegång, men också vidare krav på rättighetsskydd och god förvaltning, och svarar så mot forskningsprojektets andra syfte.

4.2.1.2 1970-talet: Avkriminalisering och depenalisering för mer differentierat och ändamålsenligt sanktionssystem

Under 1970-talet började administrativa sanktionsavgifter växa fram inom svensk rätt som alternativ och komplement till straff, inom ramen för allmänna kriminalpolitiska reformsträvanden. Detta innebar ofta en tanke om avkriminalisering.[956] Fullständig avkriminalisering genomfördes dock inte i någon större utsträckning, utan lagstiftaren valde oftare att ersätta straff med administrativa sanktionsavgifter. Detta beskrivs som en begränsad form av avkriminalisering, s.k. depenalisering.[957] Bakom utvecklingen och de bakomliggande tankarna om avkriminalisering låg en reaktion mot alltför långt driven kriminalisering, och en strävan att begränsa det straffbara området och möta mindre allvarliga lagöverträdelser med andra sanktioner än straff. Det noterades att kriminalisering blivit ett vanligare inslag i politiska åtgärder, med viktigt symbolvärde och en tydlig manifestation av politisk vilja. Tillsammans med en ökad reglering av samhällslivets alla områden hade detta lett till ökande kriminalisering. Denna utveckling kritiserades samtidigt för bristande fokus och urskiljning som medförde försvagning av

---

[953] Se Warnling-Nerep 2010 s. 47–50 och s. 283.

[954] Se bl.a. SOU 2013:38 del 2, men också Ds Ju 1981:3 s. 97–99, prop. 1981/82:142 s. 24–25, samt Ju U 1981/82:53 s. 6f.

[955] Se t.ex. SOU 2013:38 s. 543ff.

[956] Jfr SOU 2013:38, med sammanfattning av den historiska trenden från s. 376ff.

[957] Som tidigare i rapporten diskuterats (se avsnitt 2.3.2) har termerna avkriminalisering och depenalisering kritiserats. Istället förordas termen sanktionsväxling, då det utgör en tydligare beskrivning av de aktuella reformåtgärderna.

straffsystemet.[958] Utvecklingen och behovet av reformering av sanktionssystemet utreddes bland annat av Brottsförebyggande rådet, och redovisades i BRÅ-rapport 1977:7. Intresset för depenalisering, eller sanktionsväxling, enligt idag använd terminologi, var märkbar i lagberedningsarbetet under 1970-talet. Många förslag på alternativa sanktioner diskuterades och vissa genomfördes också.[959]

Den allmänna trenden vid denna tid var att begränsa och fokusera sanktionssystemet och göra det mer differentierat och ändamålsenligt för att uppnå kriminalpolitiska mål. Straffsanktioner skulle vara samhällets yttersta styrmedel för att påverka medborgarnas handlande. Genom att rättsvårdens resurser koncentreras på allvarligare brottslighet ansågs dessutom kontrollen kunna effektiviseras och stärkas. Ett alltför vitt straffbelagt område ansågs tvinga fram prioriteringar i tillämpningen och medföra att många lagöverträdelser lämnades utan åtgärd. Detta skulle försvaga systemets ändamål och funktion och allmänhetens tilltro därtill. Det fanns en strävan att avlasta rättsvårdande myndigheters arbetsbörda men också att finna enklare och mindre arbetskrävande former för lagföring av mindre brott.[960] Effektivisering av sanktionssystemet fanns alltså med som syfte och bakgrund redan vid denna tid. I bakgrunden kunde också en förskjutning, eller utveckling, av samhällets värderingar av gärningars straffvärde, noteras. Bland annat noteras att brotten mot person och integritetskränkningar prioriterats, medan förmögenhetsbrotten fått en något lägre straffvärde. Särskilt noteras dock även lagstiftarens markering i skattebrottslagen (1971:69), med kraftfull skärpning av synen på ekonomiska brott mot staten.[961]

På skatteområdet togs administrativa sanktionsavgifter (s.k. skattetillägg) år 1971 (1971:70) fram som alternativ till straffsanktion för skatteförseelser.[962] Inspirationen kom från motsvarande ordningar i andra nordiska länder. Samtidigt skärptes också straffskalor för allvarligare brott. Bakom reformen låg erfarenheter av ett ineffektivt påföljdssystem som drabbade ojämnt och slumpmässigt. Syftet och målet med det nya differentierade påföljdssystemet tangerar de ovan beskrivna tankegångarna om effektivisering av sanktionssystemet och besparande av straffpåföljd med tillhörande straffprocess till allvarliga brott.[963]

Skattetilläggen hör till de första betydelsefulla sanktionsavgifterna i svensk lagstiftning.[964] Innebörden var att åtal för ringa skattebedrägeri endast fick väckas om det fanns särskilda skäl för det, och att skattemyndigheten annars kunde ta ut en administrativ avgift uppgående till 50 procent av den skatt som den skattskyldige försökt undandra sig – om gärningen inte ansågs ursäktlig. Detta administrativa sanktionssystem

---

[958] BRÅ 1977:7 s. 41 och s. 147ff.

[959] BRÅ 1977:7 s. 46–47. Se för exempel på sådana depenaliseringsinitiativ: 1968 års brottmålutredning och betänkandena SOU 1971:10 Snatteri, som resulterade i en utvidgad tillämpning av rapporteftergift, SOU 1973:13 Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk, som resulterade i en särskild åtalsregel för s.k. snyltningsbrott, samt prop. 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, som resulterade i just en sådan lag (1977:67). Även SOU 1967:59, SOU 1968:18, SOU 1968:55–56, SOU 1969:42, SOU 1974:27, SOU 1976:37 och SOU 1976:47.

[960] BRÅ 1977:7 s. 41–42, s. 47–48 och s. 84–86.

[961] BRÅ 1977:7 s. 52–53.

[962] På grundval av förslag som lades fram i SOU 1969:42 Skattebrotten. Se även prop. 1971:10.

[963] Prop. 1971:10 s. 76ff., samt s. 200ff.

[964] SOU 2013:38 s. 467.

kritiserades av flera olika myndigheter, samt genom motioner i riksdagen.[965] Myndigheternas tillämpning kritiserades av JO som alltför formalistisk och utan tillräckliga hänsyn till ursäktande skäl.[966] Redan tidigt i sanktionsavgiftssystemets historia har alltså det administrativa sanktionsförfarandet, inklusive möjligheten till överprövning, varit föremål för kritisk debatt. Det finns också en omfattande praxis och tillhörande rättslig debatt gällande skattetillägg och frågan om *ne bis in idem*. Dagens regleringar av skattetillägg beskrivs och diskuteras närmare längre fram i detta kapitel.

Det bör i detta sammanhang noteras att nödvändiga rättssäkerhetsgarantier beaktades även vid införandet av dessa tidiga sanktionsavgifter. I lagberedningen diskuterades krav på kommunikation med den skattskyldige innan beslut, samt "givetvis" också en rätt att överklaga beslutet. Sådana regler infördes också i den då aktuella taxeringsförordningen.[967] Det ansågs att det administrativa sanktionssystemet måste grundas på schablonmässiga regler och påföras när enkelt konstaterbara yttre faktorer föreligger, oberoende av subjektiva förutsättningar i form av skuld eller oaktsamhet – alltså grundat på strikt ansvar. Sanktionsreglerna kom också att innebära sådant strikt ansvar, med preciserade möjligheter till undantag och jämkning. Dessutom menade utredningen att för säkerställande av materiellt korrekta sanktionsbeslut så skulle sanktionerna omgärdas av föreskrifter och vara föremål för tydlig central styrning. Tanken var att enkel tillämpning, där frågan om sanktion ska påföras kan avgöras bara genom enkelt avläsande av en tabell eller motsvarande, var fördelaktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Det anfördes också att det faktum att sanktionerna påförs av myndigheterna med bäst sakkunskap på området också borgar för god rättssäkerhet.[968] Den grundläggande tanken om enkla schablonmässiga objektiviserade sanktionsregler som garanti för rättssäkert sanktionsförfaranden kvarstår till stor del än idag.

1976 infördes lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, som innebar sanktionsväxling för de flesta parkeringsförselser, genom ersättande av felparkeringsboten med en administrativ felparkeringsavgift för fordonsägaren. Denne hade och har ännu, ett strikt ansvar, men kan invända mot parkeringsanmärkningen, och få tillbaka avgiften ifall invändningen godtas vid rättslig prövning.[969] Invändningen påverkade dock inte betalningsskyldigheten i sig. Avgiftsbeslut är alltså direkt verkställbara. Felparkeringsavgifterna påförs av polisman eller kommunal trafikövervakare. När kommunen svarar för parkeringsövervakningen tillfaller avgiften också kommunen. Som skäl för sanktionsväxlingen 1976 anfördes bilden av parkeringsförseelser som mindre allvarliga överträdelser som inte uppfattades som brott, samt strävan mot kostnadsbesparingar genom att lyfta bort resurskrävande uppgifter från polis, åklagare och domstolar, men även effektiviseringshänsyn. I förarbetena framhålls framför allt behov och syfte att effektivisera övervakning och kontroll rörande felparkering. Målet var att skapa ett enkelt system med rationella rutiner och hög betalningsfrekvens, men ändå med tillgodose-

[965] Se sammanfattande redogörelse i SOU 1977:6 s. 131–164.
[966] Se JO 1973 s. 380, JO 1974 s. 477, samt JO 1975 s. 376.
[967] Se prop. 1971:10 s. 9ff.
[968] Prop. 1971:10 s. 81f., samt s. 201f.
[969] Prop. 1975/76:106.

ende av rättssäkerhetsintresset. Tanken var att vinna förbättrad efterlevnad och därmed bättre trafiksäkerhet och framkomlighet, och samtidigt en önskvärd omprioritering av rättsvårdande myndigheters resurser.[970]

Parallellt med nämnda sanktionsväxlingar inleddes också ett reformarbete med sikte på korporativt ansvar. Framför allt diskuterades införande av företagsbot för att möta brottslighet i näringsverksamhet. 1973 tillkallades en utredning för att kartlägga reformbehov avseende bötesstraff och ekonomiska sanktioner. Utredningsdirektiven anslöt till ovan beskrivna kriminalpolitiska utveckling, men också till frågan om behovet att rikta ekonomiska straffsanktioner mot juridiska personer. Särskilt fokus riktades mot brott som medför ekonomisk vinning, där befintliga bötespåföljden inte ansågs tillräcklig. I sådana fall kan kraftiga ekonomiska sanktioner verka mer avhållande än andra sanktioner.[971]

Utredningen redovisade sitt uppdrag i Ds Ju 1978:5 *Företagsböter, med kartläggning av möjligheter att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer – korporativt ansvar*.[972] Man undersökte framför allt penningstraff för juridiska personer, "företagsböter", som en möjlighet för samhället att eliminera företags ekonomiska vinster till följd av brottsliga förfaranden. Inom justitiedepartementet utarbetades promemorian Ds Ju 1979:10 *Företagsböter – förslag till lagtext*, med redovisning av tänkbara modeller för detta. Förslaget till korporativ ansvarsform mötte hård kritik i remissarbetet och ledde inte till lagstiftning.

Det framgår alltså att ekonomiska sanktioners vinsteliminerande syfte och betydelse för kontroll av näringsverksamheter diskuterades redan under 1970-talets lagberedningsarbete. Även om det beskrivna lagberedningsarbetet inte kunde leda till införande av företagsboten i detta skede, så kom reformarbetet att påverka framtida utveckling av sanktionsavgiftssystemet för fyllande av behovet av korporativt ansvar. Det kan dock noteras att administrativa sanktionsavgifter med vinsteliminerande syften introducerades redan på 1970-talet. Exempelvis infördes genom lagen (1972:435) om överlastningsavgifter en möjlighet att påföra ägare eller innehavare av olika fordon en administrativ avgift om fordonet framförs med mer last än tillåtet – oavsett om överträdelsen medförde straffrättslig påföljd eller inte. Syftet var bland annat att eliminera det vinstintresse som ansågs ligga bakom överträdelsen. Kriminaliseringen bibehölls dock för att markera överlasternas otillåtenhet. Överlastningsavgifterna utformades efter norsk förebild. Avgiften påfördes av länsstyrelse, beräknades schablonmässigt i relation till mängden överlast, och fick nedsättas om det förelåg särskilda omständigheter.[973] Överlastningsavgiftslagen gäller fortfarande, senast justerad 2015, där dock avgiften påförs av Transportstyrelsen.

I lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder infördes s.k. varselavgift som fortfarande finns kvar. Varselavgiften är en avgift som kan påföras arbetsgivare som med uppsåt eller grov oaktsamhet underlåter att varsla om planerad driftsänkning.

---

[970] Prop. 1975/76:106 s. 32–38.

[971] Direktiven finns i yttrande till statsrådsprotokollet den 6 april 1973, se Ds Ju 1978:5 s. 20.

[972] Om terminologin, se Ds Ju 1978:5 s. 12.

[973] Prop. 1972:81 s. 70.

Avgiften påfördes vid införandet av allmän domstol på talan av Arbetsmarknadsstyrelsen (idag Arbetsförmedlingen). Den fastställs till en lägsta och högsta summa för varje berörd arbetstagare och för varje påbörjad vecka när varsel underlåtits. Avgiften får nedsättas eller efterges om det föreligger särskilda skäl. Valet av sanktionsavgift istället för straff grundades i att man ville ha en sanktion som kan åläggas också en juridisk person, som kan anpassas efter den ekonomiska ställningen hos företaget och bestämmas så att företagets vinst elimineras.[974] Det kan noteras att varselavgiften kopplades till uppsåt eller grov oaktsamhet.[975]

I lagen (1976:666) om byggnadsavgift infördes ett system av sanktionsavgifter för olika sorters eller grader av olovligt byggande m.m. Regleringen var resultat av en depenaliseringsreform, alltså en sanktionsväxling, och motiverades av att kontroll- och sanktionssystemet fungerade otillfredsställande, och att tidigare utdömda böter ofta var så låga att de utgjorde en bråkdel av värdet av det olovligt byggda. Sanktionsavgiftssystemet anfördes vara ett mer effektivt system som var bättre ägnat att eliminera värdeökningen och därför ha större preventiv effekt.[976] Avgifterna som infördes var byggnadsavgift (4 gånger kommunens bygglovstaxa) när någon vidtar åtgärder utan erforderligt bygglov, tilläggsavgift (500 sek per kvadratmeter yta som åtgärden avsett) i de allra allvarligaste fallen, samt en särskild avgift (200–500 sek) för smärre överträdelser av byggnadsförfattningarna. Det kan noteras att förarbetsuttalandenas indikation om att tilläggsavgiften reserveras för "särskilt allvarliga överträdelser" har ifrågasatts med bakgrund av den praktiska tillämpningen.[977] Avgifterna meddelades av byggnadsnämnd, förutom tilläggsavgift som beslutades av allmän domstol på talan av åklagare (idag av allmän förvaltningsdomstol på talan av nämnden). Avgiften får efter besvär nedsättas av länsstyrelsen om det finns särskilda skäl. Byggnadsavgifterna flyttades sedermera i stort sett oförändrade till plan- och bygglagen (PBL). Reglerna har i dag ändrats vad gäller beslutsformerna och avgifternas värdebeständighet (idag kopplas avgiftsbeloppet till prisbasbeloppet). Dagens motsvarande s.k. byggsanktionsavgifter återfinns i nya PBL (2010:900) 11 kap. 51–63 §§.

Frågan om avkriminalisering eller depenalisering och önskan att ersätta straff med mindre stigmatiserande sanktioner stod i centrum för diskussionen om sanktionsavgifter under 1970-talet. I BRÅ-rapporten analyserades reformbehovet närmare och föreslogs vägledande principer eller riktlinjer för sådan depenalisering, som beskrevs som en begränsad form av avkriminalisering.[978] Redan här fanns alltså en strävan mot ge-

---

[974] Prop. 1973:129 s. 100 och s. 211f.

[975] Meningen av det subjektiva rekvisitet diskuterades i domstolarna i NJA 1985 s. 3, där det kort uttalades att om arbetsgivaren inte kunnat förutse omständigheterna så långt i förväg som regleras i lagens 2 och 3 §§ så skall varsel ske "så snart som möjligt".

[976] Prop. 1975/76:164 t.ex. s. 17ff. och s. 44ff.

[977] Warnling-Nerep 1987 s. 195ff., och Warnling-Nerep 2010 s. 69, med jämförande hänvisning till Kammarrätten i Stockholms dom av den 2 mars 2009 i mål nr. 1179-08.

[978] Arbetsgruppen som framlade rapporten ansåg att det är viktigt att det tas ett samlat grepp på "depenaliseringsfrågan". Enligt arbetsgruppen bör depenalisering föregås av en prövning av om det aktuella beteendet är straffvärt eller om det finns behov av att i stället för straff påföra en administrativ avgift. De ansåg att avgiften ska anknytas till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum. Något utrymme för prövning av det subjektiva ansvaret ska inte finnas. Enligt arbetsgruppen är systemet rättvist, eftersom en påförd avgift drabbar alla dem som överträder reglerna lika. Avgifterna ska vara

mensamma normer för sanktionssystemet. Det kan noteras att frågan om säkerställande av erforderliga rättssäkerhetsgarantier diskuterades i viss mån redan från början när sanktionsavgifterna växte fram.

4.2.1.3 1980-talet: Kontroll av näringsverksamhet, inklusive vinsteliminering

Utvecklingen av sanktionsavgiftssystemet fortsätter under 1980-talet. Som ovan beskrivits föreslogs och infördes nya sanktionsavgifter som inte i första hand präglades av lågt straffvärde, utan snarare av strävan om effektiva sanktioner, också mot juridiska personer. Någon avkriminalisering var alltså egentligen inte någon fråga om.[979] Snarare kom utvecklingsarbetet att fokusera på kontroll av näringsverksamhet och sanktioner för brott som begås inom denna – och som medför ekonomisk vinning. Förslagen om företagsbot som ekonomiska sanktioner mot juridiska personer hade fått mycket kritik och ledde inte fram till lagstiftning. Det kvarstod dock ett behov av lagstiftningsåtgärder gällande ekonomiska sanktioner mot juridiska personer på grund av regelöverträdelser i utövningen av deras verksamhet.[980] Frågan utreddes därför vidare med syfte att hitta goda ändamålsenliga modeller för sådan kontroll.

En inom justitiedepartementet upprättad promemoria, Ds Ju 1981:3 *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*, utarbetades på grundval av de allmänna överväganden som presenterats i anslutning till de tidigare förslagen om företagsböter och tillhörande remissyttranden. Den hänvisar också till den ovan nämnda BRÅ-rapporten. Departementspromemorians förslag förordade fortsatt utbyggnad av sanktionsavgiftssystemet, för att åstadkomma preventivt verkande vinsteliminering och sanktioner för brott inom näringsverksamhet.[981] Promemorians strävan att granska sanktionsavgifter ur ett helhetsperspektiv bör också noteras. Den konstaterar att ett sanktionsavgiftssystem har vuxit fram vid sidan av mer traditionella ekonomiska styrmedel som böter, förverkande, vite och skadestånd, och att de inom vissa områden kan utgöra effektiva sanktioner med stark preventiv verkan utanför det straffrättsliga systemet. I departementspromemorian sägs sanktionsavgifter i många avseende fylla samma funktion som straff, men att de både formellt och materiellt står utanför den straffrättsliga ordningen och därmed inte är bundna de allmänna principer som där råder.[982] I promemorian utvecklas riktlinjer för vägledning av fortsatt lagstiftningsarbete gällande

---

anpassade till överträdelser enligt "vissa schabloner". Den som får en sanktionsavgift ska alltid ha rätt att överklaga åtgärden hos en högre myndighet eller i domstol. Se BRÅ 1977:7 s. 84 och s. 349–350. I kapitel 4 behandlas de principiella grunderna för dessa riktlinjer, och bl.a. förespråkas en försiktig uppvärdering av allmänpreventionens betydelse, och på så sätt betonar systemets moralbildande funktion och kraven på enkel och tydlig kommunikation i en avgränsad straffreglering.

[979] Se Warnling-Nerep 2010 s. 53f.

[980] Se Ds Ju 1981:3 s. 1f. För sammanställning av remissinstansernas kritik, se Ds Ju 1981:3 s. 9–12. Se också Justitieutskottets betänkande Ju U 1981/82:53 om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (prop. 1981/82:142 jämte motion) s. 4–6, med uttalanden om att behovet länge varit aktuellt, att allmän enighet om att avsaknaden därav utgjorde ett kriminalpolitiskt problem, samt om värdet av reglernas tillämpning mot såväl juridiska som fysiska personer, mm.

[981] Ds Ju 1981:3 s. 3 och s. 34ff. I betänkandet från Riksdagens justitieutskott framkommer dock att utskottet inte övertygats om att förverkandereglerna tillsammans med sanktionsavgifter räcker för att åstadkomma ingripanden i alla situationer där så är påkallat. Dessutom anförs att det direkta klander som straffansvar medför fortfarande saknas. Utskottet finner, med hänvisning till och en riksdagsmotion (2322) därför att utredning om införande av korporativt ansvar genom företagsböter bör utredas vidare, trots svårigheterna att hitta en lämplig utformning.

[982] Ds Ju 1981:3 s. 83. Se även prop. 1981/81:142 s. 22.

sanktionsavgifter. Dessa riktlinjer tillämpas än i dag i lagstiftningsarbetet och ska utvecklas vidare nedan.

Gällande reformbehovet framhålls i promemorian bland annat att den kriminalpolitiska debatten påvisat att ett regelsystem som är utformat så att en överträdelse kan framstå som lönsam – även i fall av lagföring och straff – är ägnat att medföra många frestelser att bryta mot lagen. Sådan ordning strider mot kravet, som hänförs till ett allmänt rättsmedvetande, att ingen ska kunna tjäna på brottslig verksamhet. Straffet kan på så sätt komma att betraktas som mindre allvarligt menat, som ett slags kostnad inom en vinstdrivande verksamhet, vilket sägs kunna leda till uppluckring av rättsmoralen. I remissyttranden, inte minst från branschföreträdare, framförs också behovet av konkurrensneutralitet som motiv för kontroll av näringsverksamhet. Även om rättssystemet generellt innebär följdverkningar för lagöverträdelse, genom återkallande av olika typer av tillstånd eller förmåner, eller att samhällets näringspolitiska kontrollmekanism på annat sätt sätts igång, så kvarstår saknaden av effektiva sanktioner mot lagöverträdelser i näringsverksamhet. Denna avsaknad framförs som problematisk och motiverar vidare undersökning av möjligheter att möta detta lagstiftningsvägen.[983]

Departementspromemorian och påföljande proposition[984] föreslår att brottsbalkens förverkanderegler utvecklas och kompletteras av administrativa sanktionsavgifter – med fokus på avgifter med vinsteliminerande funktion.[985] Utredningen föreslår lagändringar som utvidgar förverkandereglerna på så sätt att de ger en generell möjlighet att förverka värdet av ekonomiska fördelar som direkt eller indirekt uppkommit hos näringsidkaren till följd av att brott begåtts inom deras verksamhet.[986] Idag återfinns regeln i BrB 36 kap. 4 §. Genom den utbyggda förverkanderegeln kan vinstintresse som företagsekonomiskt incitament för brottslighet i näringsverksamhet motverkas.[987] Härtill förordas i departementspromemorian och propositionen – i mer allmänna ordalag – en fortsatt utbyggnad av sanktionsavgiftssystemet, som komplement inom de områden där förverkandereglerna medför tillämpningssvårigheter eller annars är mindre ändamålsenliga.[988] Detta i synnerhet där man på ett speciellt område har behov av ett regelsystem som säkerställer en särskilt fast och konsekvent praxis och samtidigt är lätt för myndigheter att tillämpa. Där bör man använda sig av specialinriktade sanktionsavgifter som kan ha vinsteliminerande funktion.[989] Avgifternas vinstbegränsande funktion sägs komma till uttryck genom utformningen av reglerna om fastställande av avgiftsbeloppet. Vinstbegränsade avgifter bestäms i regel enligt schabloner som utgår ifrån en mätbar parameter i överträdelsen, till exempel en summa för varje kvadratmeter våningsyta för en kvalificerat otillåten byggnadsåtgärd i tilläggsavgiften enligt ovan beskrivna lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovlig byggande mm.

---

[983] Ds Ju 1981:3 s. 2 och s. 32ff. Se även prop. 1981/82:142 s. 5–6.

[984] Prop. 1981/81:142.

[985] Se Prop. 1981/82:142 s. 22f. och Ds Ju 1981:3 s. 2f.

[986] Prop. 1981/82:142 s. 7f. och s. 13f. och Ds Ju 1981:3 s. 40ff.

[987] Prop. 1981/82:142 s. 9 och Ds Ju 1981:3 s. 35ff.

[988] Prop. 1981/82:142 s. 8, och 12 och Ds Ju 1981:3 s. 3, s. 66f. och s. 89.

[989] Prop. 1981/82:142 s. 21.

Ett mer renodlat vinstbegränsande beräkningsexempel exemplifierades i utredning med miljöskyddsavgifterna – en föregångare till dagens miljösanktionsavgifter i miljöbalken (1998:808) (MB) – där avgiften skulle bestämmas till ett belopp som motsvarar värdet av uppkomna ekonomiska fördelar. Miljöskyddsavgifterna infördes i början av 1980-talet i miljöskyddslagen (1969:357). Avgiften skulle påföras när särskilda föreskrifter och villkor som meddelats för en verksamhet åsidosatts. Sanktionsavgifterna prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd efter ansökan av Naturvårdsverket. Ansvaret var strikt – avgift skulle påföras så snart överträdelse konstaterats, och var i allt väsentligt knutet till det objektiva gärningsinnehållet i lagens straffbestämmelser. Om man inte kunde åstadkomma full bevisning om värdet av de uppkomna vinsterna så skulle avgiften bestämmas till ett skäligt belopp. Avgiften kunde nedsättas eller efterges om det fanns särskilda skäl.

Departementschefen pekar i Ds Ju 1981:3 sammanfattningsvis på att avgiftssanktionsinstitutet inrymmer stort mått av flexibilitet, som innebär att avgiftssystemet kan ”skräddarsys” för just det område där det ska gälla, och därmed utformas mer ändamålsenligt och därmed utgöra ett mycket effektivt komplement till förverkanderegeln. De kan särskilt innebära större preventiv effekt, eftersom att inte bara (bevisad) faktiskt uppnådd förtjänst kan dras in, utan att också redan utsikten till vinst kan neutraliseras genom att föreskriva sanktionsavgift vare sig det uppnått ekonomisk fördel i det enskilda fallet eller ej.[990]

Sanktionsavgifter beskrivs av departementschefen som ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen, som för tanken till straff och förverkande och som i många avseenden fyller samma funktion: att genom sin preventiva effekt motverka överträdelser av vissa bestämmelser och att eliminera orättmätiga vinster. Avgifterna sägs dock formellt ligga utanför den straffrättsliga ordningen och därför inte lyda under de allmänna principer som gäller där.[991] Departementschefen anför att det står klart att diskuterade sanktionsavgiftssystem ska utformas så att de i allt väsentligt tillgodoser syftena man velat uppnå med förslagen om ett system med företagsbot, utan att drabbas av invändningarna som anförts däremot. Det starkare klander som straff medför anses i praktiken inte tillföra något för näringsidkarens syn på sanktionerna.[992] Departementspromemorian förespråkar alltså användning av sanktionsavgifter, inte minst på det näringsrättsliga området. Det anförs ett angeläget önskemål om utformning av dessa framtida system efter enhetliga principer, och dras därför upp riktlinjer för lagstiftaren att beakta vid införande av sådana avgifter.[993] Riktlinjerna lyfts också fram i den efterföljande propositionen om förverkandereglerna, liksom i utskottsbetänkandet,[994] och anför att riktlinjerna redan vunnit beaktande i lagberedningsärenden.[995] De

[990] Prop. 1981/82:142 s. 23. Se även Ds Ju 1981:3 s. 89f.

[991] Prop. 1981/82:142 s. 22 och Ds Ju 1981:3 s. 83.

[992] Prop. 1981/82:142 s. 25.

[993] Se för sammanfattande redovisning av riktlinjerna Ds Ju 1981:3 s. 97–99, prop. 1981/82:142 s. 24–25.

[994] Prop. 1981/82:142 s. 24f., samt Ju U 1981/82:53 s. 6f. och rskr 1981/82:328.

[995] Prop. 1981/82:142 s. 23, med hänvisning till en lagrådsremiss på grundval av utlänningslagskommitténs betänkande (Ds A 1981:8) om vinstbegränsande avgift för arbetsgivare som anställer utläggningar utan arbetstillstånd, och till en departementspromemoria (Ds K 1981:8) om vattenföroreningsavgift som ett medel att komma till rätta med problem med föroreningar från fartyg.

har sedan dess tillämpats och tillämpas fortfarande i lagberedningar gällande sanktionsavgifter.[996] Riktlinjerna avspeglar principer om för vilka gärningar administrativa sanktionsavgifter utgör lämpliga påföljder, och hur sådana avgifter och regelverket kring dem bör utformas.[997] I viss utsträckning berör de därmed också säkerställande av nödvändiga rättssäkerhetsgarantier. De refereras i det följande som "1981 års riktlinjer" eller "riktlinjerna".

Sanktionsavgifter sägs enligt riktlinjerna endast få förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden, och när de används på näringsregleringens område bör de vara kopplade till särskilda föreskrifter som näringsutövarna i denna funktion har att iaktta.[998] Sanktionsavgifter framförs som ändamålsenliga på områden där regelöverträdelser är "särskilt frekventa" eller där "speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet". Man öppnar dock även upp för sanktionsavgifter i fall där kanske den ekonomiska fördelen av en överträdelse genomsnittligt kan bedömas som låg, men samhällets behov av skydd är så framträdande på det aktuella området, att redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.[999] Den preventiva funktionen framhålls alltså som ändamålsenlig där det finns ett viktigt skyddsbehov.

På samma sätt som i den tidigare beskrivna BRÅ-rapporten underströks sanktionsavgifternas schablonmässighet. Beräkningen av sanktionsavgifter ska enligt promemorian utgå från en parameter, det vill säga ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen. Den schablonmässigt fastställda avgiften ska därmed kunna förutses och beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje enskild överträdelse. I de tidigare nämnda fallen där reglerna söker neutralisera redan utsikten till vinst, bör det dock inte finnas några hinder mot reglering av väsentligt högre avgiftsbelopp.[1000] Vidare anger riktlinjerna att lämpligheten av strikt ansvar ska prövas med hänsyn till "det aktuella rättsområdets natur". Av rättssäkerhetsskäl ska en konstruktion av strikt ansvar enbart godtas då det föreligger starkt stöd för presumtion om att överträdelser "inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet." I sådana fall kan det också behövas undantags- och jämkningsmöjligheter, som bör preciseras så långt möjligt.[1001] I riktlinjerna anges att inget hindrar att man har parallella avgiftssystem för fysiska och juridiska personer.[1002] Det anförs också att åläggandet av sanktionsavgifter kan överlämnas till förvaltningsmyndigheter verksamma på området i fråga. I vissa fall bör dock prövningen överlämnas till de allmänna domstolarna, särskilt när avgiftsskyldigheten är beroende på huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet.[1003]

---

[996] Se t.ex. SOU 2006:58 s. 105ff, prop. 2007/08 s. 14, samt prop. 2013/14:234 s. 10. Se även Warnling-Nerep 2010 s. 60f.
[997] Prop. 1981/82:142 s. 24f., Ds Ju 1981:3 s. 97–99. Se även Warnling-Nerep 2009 s. 483.
[998] Ds Ju 1981:3 s. 90f.
[999] Ds Ju 1981:3 s. 89f.
[1000] Ds Ju 1981:3 s. 91f.
[1001] Ds Ju 1981:3 s. 91–94.
[1002] Ds Ju 1981:3 s. 94–96.
[1003] Ds Ju 1981:3 s. 96f.

Som tidigare nämndes tillämpades 1981 års riktlinjer redan vid beredningen av nya sanktionsavgiftsregler, nämligen gällande olaga anställning av utlänning och vattenförorening. Dessa regler utgör illustrerande exempel för sanktionsavgiftsregleringar från denna tidsperiod – även om sanktionsavgifter med vinsteliminerande syften redan införts och tillämpats sedan tidigare. Särskild avgift vid olaga anställning av utlänning infördes 1983 i då gällande utlänningslag (1980:376). Syftet var att få till stånd effektivare sanktioner än de hittillsvarande bestämmelserna om straff, som ändå fick kvarstå. Framför allt avgiftens vinsteliminerande funktion ansågs viktig. Avgiften sågs också som en slags skadeersättning till samhället för de skador som det tillfogas på grund av förekomsten av illegalt arbete. Den bestämdes som ett schablonbelopp som på grund av den låga upptäckrisken bestämdes till ett belopp att det skulle verka avskräckande – motsvarande ett halvt basbelopp, och dubbelt avgiftsbelopp för längre olaga anställningar. Det föreslogs också möjligheter för nedsättning eller eftergift av oskäligt höga avgifter, exempelvis för en näringsidkare med många olaga anställda där det sammanlagda beloppet skulle bli mycket högt. Enligt specialmotiveringen skulle nedsättningsregeln tillämpas restriktivt. Avgiften skulle påföras av allmän domstol på ansökan av åklagare, vilket kunde samordnas med samtidigt väckande av åtal.[1004] Motsvarande regel om sanktionsavgift finns i idag i utlänningslagen (2005:716) 20 kap. 12 §.

Det andra exemplet på sanktionsavgifter som reglerades i början av 1980-talet utgör vattenföroreningsavgifter. I bakgrunden för dessa låg implementering av internationella regler om skydd för framför allt oljeföroreningar till havs.[1005] Man ville åstadkomma en straffskärpning för de aktuella brottsliga gärningarna eftersom tidigare straffregleringar inte hade fungerat effektivt. De straff som faktiskt utdömts ansågs inte alls avskräckande – särskilt inte i relation till de ekonomiska besparingar fartygsägaren och/eller redaren kunde göra genom att inte följa reglerna om korrekt omhändertagande av olja och andra skyddsåtgärder för förebyggande och begränsning av utsläpp. Därtill kunde inte juridiska personer bli föremål för sanktionerna.

I förarbetena hänvisades till beredningsarbetet om företagsbot och dess misslyckanden så långt. Istället valdes därför att utreda och sedermera införa administrativa sanktionsavgifter kallade vattenföroreningsavgifter, i kapitel 8 av lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Avgiftsbestämmelserna och lagen gäller fortfarande idag med mindre ändringar. Avgift utgår vid oljeutsläpp som kopplas till överträdelse av förbudet i 2 kap. 2 §, med vissa undantag för obetydliga utsläpp, alternativt för utsläpp enligt 2 kap. 4 § som inte så långt möjligt begränsats. Avgiften påförs av Kustbevakningen på redare eller fartygsägare, oavsett denne är en fysisk eller juridisk person, med undantag för om denne saknat inflytande över fartygets drift. Avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning, fartygets storlek och knutet till prisbasbeloppet, enligt en tabell. Ansvaret är av effektivitetsskäl strikt, men beloppet

[1004] Prop. 1981/82:146 s. 49ff. och s. 74.

[1005] Se Prop. 1979/80:167, men hänvisning till MARPOL, Helsingforskonventionen, samt därpå följande prop. 1982/83:87, med hänvisning till också IMO:s resolution i november 1981, med uppmaning om skärpning av straff för brott mot konventionsreglerna på området, med särskilt anvisande av ekonomiska sanktioner mot redare vilkas fartyg gör olagliga utsläpp.

kan också jämkas om detta anses uppenbart oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Det kan noteras att Högsta domstolen kommit fram till att avgiftsbestämmelserna också kan tillämpas på utländska fartyg som passerar i den svenska ekonomiska zonen.[1006]

4.2.1.4 1990-talet: Avkriminalisering för effektivisering men också sanktionsavgifter på konkurrensområdet

Under 1990-talet fortsatte så reformarbetet avseende det svenska sanktionssystemet, bland annat genom en bred översyn av åklagarväsendets verksamhet – dess organisation, uppgifter och rutiner, med mera. I Åklagarutredningens arbete närmade man sig sanktionssystemet på bred front, samt behoven av att effektivisera sanktionssystemet och renodla åklagarväsendets och straffsystemets roll. Utredningens reformarbete grundade sig i en beskrivning av åklagarämbetets förändrade roll med fler uppgifter och mer komplicerade mål, vilket medför och ökad arbetsmängd som inte helt kunnat mötas med ökade resurser. För att kunna fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt krävs ett förnuftigt och till tiden anpassat regelverk, lämpliga rutiner och en ändamålsenlig organisation. I utredningens direktiv ifrågasattes huruvida rådande system levde upp till detta, och utredningen uppdrogs göra en bred översyn av åklagarverksamheten och dess arbetsuppgifter.[1007] I utredningens betänkande SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende* behandlas också frågor om avkriminalisering och depenalisering, samt om överlåtelse av handläggning av vissa sanktionsavgifter och andra påföljder på andra myndigheter.

Utredningen tog åter upp diskussionen om tillväxten av antalet straffbestämmelser och behovet av "avkriminalisering", särskilt av gärningar med ringa straffvärde och i ljuset av att andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva i syftet att motverka och förebygga oönskat beteende – och inte sällan enklare att hantera. Det betonas att straff bara är en av många metoder att styra och reglera mänskligt handlande. Det kan ske genom stimulanser i olika avseenden, och lagstiftningen kan ges mer reparativ funktion än straff genom att i efterhand undanröja en icke önskad effekt. Straffet har ju bara ett bestraffande syfte. Kriminaliseringens symbolvärde och uttryck för klander har brottsavhållande och även moralbildande funktion, men gör dock också att metoden bör användas med försiktighet så att det inte blir urvattnat eller att det inte tappar legitimitet. Utredningen framför som faktorer för befogad kriminalisering att gärningen ska kunna föranleda påtaglig skada eller fara, och att dess allvar kräver straffsanktion, att straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka beteendet, och att alternativa sanktioner inte är ändamålsenliga, samt att rättsväsendet har resurser att klara av den belastning som kriminaliseringen innebär.

Utredningen ser det som angeläget att minska antalet straffbestämmelser och därmed också belastningen på rättsväsendet, och argumenterar för fortsatt arbete med avkriminalisering och depenalisering. Systematisk genomgång av hela straffrätten skulle

---

[1006] NJA 2004 s. 255.

[1007] SOU 1992:61, se bl.a. s. 95ff., Dir 1990:27, i anförande av justitieministern och statsrådet Freivalds, till statsrådsprotokollet den 26 april 1990.

dock kräva stora och enligt utredningen oproportionerliga utredningsresurser. Detta gäller inte minst specialstraffrätten där man skulle behöva ta ställning även till de materiella reglerna bakom förbud och andra förpliktelser som ligger till grund för straffbestämmelserna. Utredningen stannar därför vid anvisande av generell återhållsamhet gällande kriminalisering och bara några specifika förslag på lagändringar där begränsning av straffansvaret framstår som särskilt motiverat. I utredningen förordades följaktligen generella direktiv om restriktivitet gällande nykriminalisering och översyn av gällande straffregler inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet, och det framförs också vissa enskilda förslag på avkriminaliseringar, depenalisering och andra reformer.[1008]

Utredningen diskuterar också depenalisering som ett alternativ till avkriminalisering för att stödja den förordade restriktiviteten, och hänvisar till den senaste tidens kraftiga utveckling av sanktionsavgifter. De pekar på reformernas syften att skapa effektiva sanktionssystem för att upprätthålla standarden på områden med många överträdelser. Utredningen framhåller även här behovet av restriktivitet och ändamålsenlighet, och att depenalisering inte får bli ett självändamål. För att åstadkomma effektivisering och kostnadsbesparing krävs normalt att avgifterna inordnas i ett redan fungerande administrativt system där den beslutande myndigheten har tillsynsansvar. Dessutom framförs vikten av beaktande av rättssäkerhetsaspekterna i sanktionsavgiftssystem, vilka tenderar att bli statiska och onyanserade och utan syfte eller möjlighet att ta hänsyn till subjektiva moment. Utredningen hänvisar till BRÅ:s principer för depenalisering i den ovan beskrivna rapporten från 1977, samt Ds Ju 1981:3 och prop. 1981/82:142 gällande särskilt ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Sammanfattningsvis argumenterar Åklagarutredningen, med stöd i dessa dokument, för återhållsamhet och noggranna överväganden om behov och rättssäkerhet innan införandet av nya sanktionsavgifter.[1009]

Utredningen föreslog specifika lagändringar innebärande avkriminalisering av lindrigare brott i exempelvis checklagen (1932:131), vägtrafikkungörelsen (1972:603)(VTK),[1010] och upphävande av skyldighet att betala hundskatt med tillhörande straffsanktioner.[1011] De förslog också partiell depenalisering gällande exempelvis brott mot jaktlagen där bara grova jaktbrott med högt straffvärde föreslogs vara kriminaliserade.[1012] Överlastningsavgifterna reformerades så att gränsen för när de ska påföras, liksom minsta avgiftsbeloppet, höjdes.[1013] Härtill föreslogs att ansökan om domstolarnas utdömande av sanktionsavgifter i större utsträckning skulle göras av inblandad förvaltningsmyndighet, till exempel gällande tilläggsavgifterna för olovligt byggande. I dessa fall konstaterades att byggnadsnämnden, förutom att redan utfört den primära handläggningen i denna typ av ärenden, också i större utsträckning kunde anses besitta sakkunskapen på området. Åklagaren måste ofta inhämta uppgifterna från nämnden. Det anfördes att åklagaren i praktiken närmast reducerats till att som ombud

[1008] SOU 1992:61 s. 17f, s. 101ff.
[1009] SOU 1992:61 s. 112f.
[1010] Se SOU 1992:61 s. 126 och s. 129, och sammanfattande om föreslagna avkriminaliseringar på s. 18f.
[1011] SOU 1992:61 s 138.
[1012] SOU 1992:61 s. 130–132.
[1013] SOU1992:61 s. 124–126, samt s. 559.

föra talan för byggnadsnämnden. Genom att låta byggnadsnämnden själva ansöka om domstolens utdömande av avgiften kunde förfarandet rationaliseras och kostnadseffektiviseras utan rättssäkerhetsförluster.[1014] Under 1990-talet genomfördes också en mängd avkriminaliseringar, eller snarare sanktionsväxlingar, inom det s.k. specialstraffrättsliga området. Många olika straffregler ersattes av regler om administrativa sanktionsavgifter, ofta med syftet att möjliggöra sanktioner mot juridiska personer.[1015]

Samtidigt som svenska reformarbetet av sanktionssystemet kom också EU-rätten att börja påverka och driva på utvecklingen. EU-rätten innebär krav på effektiva sanktioner för genomförande av materiell EU-rätt (se vidare kap. 2–3) men också direkta sekundärrättsligt reglerade sanktioner. Sverige blev medlemmar i EU 1995, men redan under det föregående samarbete genom EES var påverkan påtaglig.[1016] Exempel på utvecklingen kan ses i konkurrensrätten. 1993 trädde en ny svensk konkurrenslag (1993:20), utformad efter EU:s (då EG:s) konkurrensrättsliga regelverk, i Romfördraget och EES-avtalets konkurrensregler. Konkurrensen inom den svenska ekonomin ansågs otillräcklig och regelverket därför i behov av skärpning. Den nya offensiva konkurrenspolitiken och -lagstiftningen skulle innebära tydliga och fasta spelregler för marknadens aktörer och effektiv konkurrenstillsyn, bland annat genom att göra det möjligt att direkt möta konkurrensbegränsningar med ekonomiska sanktioner som drabbar företag som vidtar åtgärderna. Sådana sanktionsmöjligheter hade främst preventiva syften.[1017]

Regelverket i den nya konkurrenslagen innebar principiella förbud mot samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen eller som ger sådant resultat, samt mot företags missbruk av dominerande ställning. Förutom grunder och förfaranden för undantag från dessa förbud, så stadgades regler om åläggande vid vite att upphöra med pågående överträdelse, samt regler om skadestånd och om åläggande att betala konkurrensskadeavgift för redan begången överträdelse.[1018] Lagen är idag ersatt av en nyare konkurrenslag (2008:579), men mycket av grunderna för konkurrensskadeavgifterna är desamma, om än delvis utbyggda och justerade.[1019]

Konkurrensskadeavgifterna skulle, och ska fortfarande, bestämmas med beaktande av överträdelsens allvar, hur länge den pågått och andra relevanta omständigheter. Konkurrensskadeavgifter får inte påföras i vissa fall, som i ringa fall eller när åtgärden redan omfattas av ett föreläggande kombinerat med vite. Avgifternas belopp kan bestämmas inom ett stort spann, och kan bli mycket högt, dock inte högre än 10 % av företagets omsättning föregående år. Avgifterna ska bestämmas så högt att det verkar avhållande på

[1014] SOU 1992:61 s. 239–241. Utredningen drog också viktiga paralleller till den då nya viteslagen (1985:206) där uppgiften att till domstolen framställa ansökan om utdömande av vite anförtrotts myndigheten som beslutat om vitesföreläggandet i sig.

[1015] Se SOU 2013:38, med sammanfattning av utvecklingstendenserna från s. 376ff.

[1016] 1992 träffade EFTA-länderna, inklusive Sverige, och EG avtal om närmare och fastare strukturerat samarbete i ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Till följd av detta antog Sverige 1993 EES-lagen (1992:1317). Denna innebar att bl.a. EG:s konkurrensregler kom att utgöra svensk rätt för konkurrensbegränsningar med effekt på handeln mellan Sverige och EFTA- eller EG-länder. Lagen upphörde i samband med Sveriges EU-tillträde 1995.

[1017] Prop. 1992/93:56 s. 3ff. och s. 16f.

[1018] Prop. 1992/93:56 s. 1f.

[1019] Se prop. 2007/08:135 s. 253ff. Relevanta regler återfanns i den gamla konkurrenslagens 26 § och framåt och idag i den gällande konkurrenslagens 3 kap. 5 § och framåt.

företaget i fråga och även avskräckande på andra företag. De höga avgifterna avsågs innebära bättre preventiv effekt än tidigare straffrättsliga system där de måttliga böter som där förekommit haft påfallande liten ekonomisk betydelse i jämförelse med de stora vinster företag kunde vinna genom att bryta mot förbuden. Administrativa sanktionsavgifter infördes alltså för att åstadkomma kraftfullare och mer effektiva påföljder än straff – och därmed bättre preventiv effekt. I den nya konkurrenslagen infördes också uppgiftsskyldigheter för företagen, samt tvångsmedel som Konkurrensverket kan ta till för att kräva in uppgifterna och för att utföra behövliga undersökningar.[1020]

Konkurrensskadeavgifternas primära syfte sades inte vara vinsteliminerande utan snarare repressivt och preventivt. Konkurrensskadeavgifterna skulle därför bestämmas till ett belopp som i det konkreta fallet kunde antas verka avskräckande och avhållande.[1021] I anslutning till detta anfördes också att det "av principiella skäl" inte kunde godtas bedömning i enbart en instans. Kommittén lade ut texten mer i detta avseende och argumenterad kring rätten till överklagande för den som påförs en mycket ingripande påföljd, bland annat med beaktande av europarättsliga krav i EKMR artikel 6 samt det sjunde tilläggsprotokollet artikel 2.[1022]

Skyldighet att betala konkurrensavgift ålades enligt 1993 års konkurrenslag ett företag eller någon som handlar å företagets vägnar som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder ovan nämnda förbud. Detta element av subjektiva omständigheter avviker från de flesta då förekommande, och även därefter införda, sanktionsavgifter, men utformades med EU-konkurrensrättens sanktioner som förebild, och med beaktande av rättssäkerhetsskäl.[1023]

Konkurrensskadeavgiftsärenden prövas av Stockholms tingsrätt, på talan av Konkurrensverket, och med möjlighet till överprövning av Marknadsdomstolen. Ordningen valdes av rättssäkerhetsskäl och motiverades av att uppsåts- och oaktsamhetsprövningen bör utföras av domstol, samt att målens speciella karaktär kräver speciell instansordning, där behövlig kompetens kan samlas hos de aktuella domstolarna. Härtill framfördes i förarbetena att det krävdes av rättssäkerhetsskäl en ordning med prövning i minst två domstolsinstanser för prövning av sådana kraftfulla ekonomiska sanktioner som konkurrensskadeavgifterna skulle innebära.[1024]

Det kan noteras att 1990-talet innebar ökad tillväxt av området för svenska sanktionsavgifter. Ytterligare ansatser till helhetsgrepp om sanktionssystemet för avkriminalisering och sanktionsväxling togs med grund i den s.k. Åklagarutredningen. Utvecklingen har också präglats av påverkan av EU-rättens regleringar och krav på effektiva sanktioner. Effektivitetssträvandena dominerar. Samtidigt kan noteras att frågor om hänsyn till olika rättssäkerhetsgarantier göra sig mer hörda och också framträda i lagstiftningen, inte minst gällande mer ingripande och omfattande sanktionsavgifter. Nu

---

[1020] Prop. 1992/93:56 s. 51ff.

[1021] SOU 1991:59 s. 227 och 230. Se också prop. 1992/93:56 s. 30.

[1022] SOU 1991:59 s. 236ff.

[1023] Prop. 1992/93:56 s. 30f. Jfr SOU 1991:59 s. 228.

[1024] Prop. 1992/93:56 s. 36, SOU 1991:59 s. 229f. Kommittén noterade i aktuellt betänkande medvetenhet om sanktionsavgifternas repressiva karaktär och jämförbarhet med straffrättsliga bördor, men ansåg ändå inte att avgifterna behövde prövas i brottmålsrättegång, se SOU 1991:59 s. 230.

inleds också diskussion kring framför allt skattetilläggens jämförbarhet med straff – eller europarättens definition av brottsanklagelse – och vad detta innebär i form av rättsskydd medmera. Än så länge anförs skattetilläggen vara att betrakta som något annat än brottsanklagelse.[1025]

4.2.1.5 2000-talet: Effektivisera mera – men också systematisk ansats och tydligare diskussion kring europarättsliga krav på sanktionssystemet

Under 2000-talet fortsätter sanktionsavgiftsområdet utvecklas under påverkan av EU-rätten. Utveckling av regleringen av näringslivet fortsätter, bland annat genom reglering på finansmarknadsområdet, där Finansinspektionen fick omfattande sanktionsmöjligheter med utrymme för nyanserade bedömningar vid överträdelser av det aktuella regelverket. Här ville man åstadkomma kännbara sanktioner mot juridiska personer och ett system med administrativa sanktionsavgifter lämpar sig väl för det. Därtill sker fortsatta sanktionsväxlingar med effektiviseringens förtecken. Samtidigt kommer också den kritiska granskningen av sanktionsavgiftssystemen att accentueras. Särskilt de europarättsliga kraven på rätten till rättvis rättegång och att inte utsättas för dubbelbestraffning har medfört omfattande rättslig diskussion. På så vis har frågan om rättighets- och rättssäkerhetsskydd i administrativ sanktionsprocess hamnat i fokus. I det följande ska exempel ges på utvecklingen av sanktionsregelverket under 2000-talet. Därefter ska några relevanta utredningar och skrivelser gällande sanktionssystemets systematik och grundläggande principer beskrivas. Dessa frågor knyter an till utvecklingen av diskussionen kring europarättsliga krav och ett medvetet arbete kring sanktionsprocessuella rättssäkerhetskrav. Sådana frågor kommer att behandlas närmare i följande avsnitt om konstitutionellrättsliga krav och processuella rättssäkerhetsgarantier.

Ett exempel på utvecklingen av sanktionsregelverket efter millennieskiftet kan hämtas från den nya konkurrenslagen från 2008. Reformen mötte ett behov att effektivisera tillämpningen av konkurrenslagen ytterligare, men rörde också rättssäkerhetsskyddet. Det hade framkommit flera större mål om konkurrensskadeavgifter, ofta med många parter, omfattande processmaterial och många personer som skulle höras, som tagit mycket lång tid. Det hade påvisats att konkurrensskadeavgiftsmålen tenderade snabbt bli svåröverskådliga och komplexa och att det fanns flera problem och trögheter i sanktionsprocessen.[1026]

I utredningen diskuterades möjligheten att låta Konkurrensverket direkt påföra konkurrensskadeavgift, istället för att ansöka om sådant beslut hos domstol. Här vägdes effektiviseringsvinsterna mot behovet av ett rättssäkert förfarande enligt EKMR artikel 6(1) om rätten till rättvis domstolsprövning, samt rätten till överklagande i brottmål enligt artikel 2 av det sjunde tilläggsprotokollet. Regeringen noterade att europarätten visserligen inte ställer några krav på domstolsprövning i första instans, men bedömde det dock inte finnas tillräckliga skäl för att införa en generell sådan behörighet. Bland annat anfördes att Konkurrensverket har andra medel för snabbt ingripande mot

[1025] SOU 1996:116 s. 114. Om den kritiska diskussionen kring resonemanget, se Warnling-Nerep 2010 s. 154 med referenser.
[1026] Prop. 2007/08:135 s. 76–77, samt s. 120.

pågående överträdelser, och att konkurrensskadeavgiften var mer inriktad på att förhindra nya allvarliga överträdelser än att korrigera marknaden i nuläget. Därför var intresset av snabbt ingripande inte så påtagligt för dessa sanktioner. Därtill menades att påvisade processuella trögheter och långa tidsutdräkter kunde avhjälpas med effektivare hantering av myndigheterna.[1027] Däremot gavs Konkurrensverket behörighet besluta om sanktionsföreläggande, liknande strafföreläggande inom det straffrättsliga systemet, för fall som inte är tvistiga. I sådana fall kan företaget frivilligt godkänna ett sanktionsföreläggande från myndigheten och på så sätt slippa tidsödande och kostsam domstolsprocess.[1028]

Reglerna om bestämmande av konkurrensskadeavgifterna och för eftergift eller nedsättning av avgifterna förtydligades och utvecklades i den nya lagen. Genom reformen kom förutsättningarna för avgiftsbestämmandet att kodifieras och närmare beskrivas direkt i lagen. Lagtexten anvisar en metod för hur avgiften ska bestämmas och vilka omständigheter som därvid särskilt ska beaktas. De kom också att tydligare knytas till EU-rättens regelverk som i mångt och mycket är vägledande och bestämmande på området. Syftet var delvis att ge Konkurrensverket och domstolarna bättre vägledning vid prövningar av allvarliga överträdelser, men också att öka förutsebarheten och enhetligheten i rättsskipningen. Krav avsågs kunna leda till effektivare rättstillämpning, men också ökat rättssäkerhetsskydd genom att det ger bättre förutsättningar till förutsebarhet, enhetlig rättstillämpning och möjlighet för den enskilde att försvara sin rätt mot myndigheterna.[1029]

Ett exempel på sanktionsavgifter på finansmarknadsområdet, som kom i början av 2000-talet, är sanktionsavgifter för bank- och finansieringsrörelser.[1030] Avgifterna kallades inledningsvis straffavgifter och fördes 2004 in i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kapitel 15, där sanktionsavgifterna återfinns ännu idag. Finansinspektionen får enligt detta regelverk besluta om sanktionsavgift när de meddelat beslut om anmärkning eller varning mot ett kreditinstitut för överträdelser av regelverket. Sanktionsavgifterna kan vara mycket stora. De ska högst fastställas till det högsta av 10 % av kreditinstitutets (eller motsvarande på koncernnivå) omsättning föregående år, två gånger vinsten de erhållit eller kostnaderna de undvikit till följd av överträdelsen, eller ett belopp motsvarande 5 miljoner euro. Sanktionsavgiftsbeloppen för fysiska personer regleras särskilt. Vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek ska särskilt hänsyn tas till omständigheter som räknas upp i lagen, bland annat hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått, särskilt överträdelsens art, effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Härtill ska hänsyn tas till om institutet eller personen tidigare begått överträdelser och om det/den aktivt samarbetat och underlättat Finansinspektionens utredning och snabbt upphört med överträdelsen. Hänsyn ska också tas till institutets eller personens finansiella ställning och den vinst

[1027] Prop. 2007/08:135 s. 83.
[1028] Prop. 2007/08:135 s. 85ff.
[1029] Prop. 2007/08:135 s. 118ff.
[1030] Se Prop. 2002/03:139.

som erhållits eller de kostnader som undvikits. Som vanligt regleras också förutsättningar för eftergivande av sanktion.

Ett annat exempel på sanktionsavgift som införts under 2000-talet är avgift för överträdelse av bestämmelserna in cabotagetransport på väg.[1031] Denna infördes som ersättning för bötesstraff för redan gällande regelverk och kopplades till EU-rättsliga krav effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för att tillse genomförande av EU-rätten. Inom vägtransporter hade man noterat problem med illegal verksamhet och ineffektivitet i kontroll- och påföljdssystemet och denna sanktionsväxling gjordes för att effektivisera systemet.[1032]

Cabotage innebär att ett godstransportföretag tillhandahåller tjänster i en medlemsstat där det inte är etablerat. Det regleras som en del av det EU-rättsliga regelverket för yrkesmässig trafik på väg inom unionen. En tanke har varit att reglera utländska företags tillgänglighet till åkerimarknaden och förutsättningar att konkurrera på lika villkor. Cabotage-tjänster ska vara av tillfällig karaktär och transportföretaget kan uppvisa tydliga bevis på den internationella transporten och de påföljande cabotagetransporterna. I aktuella EU-förordningen, den s.k. godsförordningen, regleras bland annat noggrant vilka uppgifter sådant bevismaterial skall innehålla. Om transportföretaget inte kan visa att transporten sker i enlighet med förordningens villkor, ses det som en överträdelse av regelverket. På så vis regleras i förordningen en omvänd bevisbörda.[1033]

Behörighet och skyldighet att påföra sanktionsavgift för cabotagetransporter i strid med godsförordningen föreskrivs av regeringen i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska samarbetsområdet (EES), grundat på bemyndigande i yrkestrafiklagen. Eftersom det inte rör sig om en straffrättslig sanktion så anses sanktionsregleringen inte behöva anges i lag, utan det räcker med förordning. Det handlar helt enkelt inte om "annan rättsverkan av brott än böter" (RF 8 kap. 3 §), vars föreskrivande inte kan delegeras till regeringen och därmed kräver lagform.[1034] Sanktionsregeln hänvisar direkt till EU-förordningen där förutsättningarna för cabotagetransporter preciseras noggrant. Denna hänvisning infördes för att förtydliga för inblandade myndigheter och transportörerna vilken dokumentation som ska visas upp.[1035] Detta främjar både effektiva kontroller eftersom att aktuella myndigheter får ökat stöd att ställa aktuella krav, men också förutsebarhet och rättssäkerhet för de åkare som utför cabotagetransporter i Sverige. Regeln formulerar dock inte någon egen beskrivning av överträdelsen, som en gärningsbeskrivning, utan föreskriver bara sanktionsavgift för cabotagetransporter i strid med förordningen.

Sanktionsavgiften ska påföras med ett belopp om 40 000 sek. Ärendet prövas av Transportstyrelsen, men redan vid vägkontrollen ska förskott på sanktionsavgiften betalas efter beslut av polisman. Om betalning inte sker direkt i samband med vägkontrollen ska polismannen besluta att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden

---

[1031] Prop. 2013/14:234, med implementering av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.
[1032] Prop. 2013/14:234 s. 8–9.
[1033] Prop. 2013/14:234 s. 6–8 och s. 17–19.
[1034] Prop. 2013/14:234 s. 12.
[1035] Prop. 2013/14:234 s. 18.

(om det inte finns synnerliga skäl). Förskottsbeslutet ska skyndsamt underställas Transportstyrelsen för omedelbar prövning. Enligt förarbetena ska detta ske samma dag. Om polismannen beslutat om att inte tillåta fortsatt färd ska ärendet handläggas utan dröjsmål. Transportstyrelsen får i handläggningen helt eller delvis sätta ner beloppet som betalats i förskott, samt upphäva beslut om att inte tillåta fortsatt färd om det finns synnerliga skäl. Detta system motiveras av effektivitetsskäl, inte bara för att sanktionerna ska påföras snabbt och enkelt, utan också för att det kan vara mycket svårt att verkställa sanktionsavgiftsbeslut i andra länder.[1036] Det kan noteras att beredskap för sådan omedelbar prövning vid Transportstyrelsen redan fanns, genom att man också har liknande system för bland annat överlastningsavgifter.[1037]

Syftet med den beskrivna sanktionsväxlingen var alltså effektivisering: att öka regelefterlevnaden hos yrkestrafiken och på så vis uppnå en rättvis och effektiv konkurrens inom godstransportbranschen. Sanktionsavgifter ses som ett effektivt styrmedel mot överträdelser i näringsverksamhet. Det skapar ordning och reda i branschen och lägger ansvaret direkt på företaget istället för att söka peka ut en ansvarig fysisk person som uppfyller alla objektiva och subjektiva rekvisit.[1038] En ordning med sanktionsavgift ansågs också överensstämma med EU-rättens krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Avgiftssystemet fungerar mer effektivt, och avgiften kan sättas högt nog för att ha en avskräckande effekt. Det noteras att kraven på proportionalitet är viktig att beakta vid bestämmande av avgiftens storlek. Möjligheterna att underlåta uttag eller jämka avgiften förhindrar också att sanktionsavgiften drabbar orimligt hårt i det enskilda fallet.[1039]

Intressant att notera är att bedömningen av sanktionsavgiftens lämplighet och utformning, förutom spegling mot EU-rättens krav på effektivt genomdrivande, sker med tillämpning av 1981 års riktlinjer. Regeringen bedömer sammanfattningsvis i detta fall att överträdelser av cabotagetransport-bestämmelserna lämpar sig väl för ett ansvarssystem i form av sanktionsavgifter. De menar att ett strikt ansvarsutkrävande är lämpligt här, då det gäller överträdelser som begås i näringsverksamhet.[1040]

Ett exempel på ett rättsområde som nyligen genomgått en omfattande sanktionsväxling är arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljölagen är en ramlagstiftning med en stor mängd föreskrifter meddelade av Arbetsmiljöverket. Genom bemyndigande i arbetsmiljölagen (8 kap. 5 §) får föreskrifter om sanktionsavgifter meddelas för överträdelser av de flesta av föreskrifterna. Det lägsta avgiftsbeloppet är 1 000 sek och det högsta 1 000 000 sek. Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften (8 kap. 6 §). Sanktionssystemet är grundat på strikt ansvar och reglerna om nedsättning av

[1036] Prop. 2013/14:234 s. 15, där det också noteras, med hänvisning till Kronofogdemyndighetens påpekande, att verkställighetsåtgärder för sanktionsavgifter inte omfattas av lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.
[1037] Prop. 2013/14. 234 s. 27.
[1038] Prop. 2013/14:234 s. 9–12.
[1039] Prop. 2013/14:234 s. 14.
[1040] Prop. 2013/14:234 s. 12.

avgiften har förtydligats, samt införts en ventil för att tillse att inte både vite och sanktionsavgift eller straff påförs för samma gärning (8 kap. 5 a §).

Inom arbetsmiljöområdet kan arbetsgivare påföras sanktionsavgifter för överträdelser av det relevanta regelverket för deras verksamhet. Arbetsgivare kan vara såväl företag och organisationer som kommuner, landsting eller staten. Även andra aktörer, som tillverkare, importörer, byggherrar, eller den som hyr in arbetskraft kan träffas av sanktionsavgiftsregelverk. Exempel på föreskrifter förenade med sanktionsavgifter är AFS 2006:1 om asbest, AFS 2011:19 om kemiska arbetsmiljörisker (regler om märkning, utbildningsintyg och tillstånd, m.m.), samt AFS 2016:4 om utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer.[1041]

Syftet med sanktionsavgifterna är framför allt bättre regelefterlevnad, alltså effektiv prevention, men också enklare administration och snabbare reaktion och mer kännbara påföljder för överträdelser än tidigare. Reformen grundar sig både på erfarenheter av straffpåföljdssystemet som ineffektivt på det aktuella området, och på regeringens tidigare ställningstaganden om restriktivitet i användningen av straffrättsliga påföljder. Också här hänvisas till regeringens riktlinjer från 1980-talet, samt till regeringens skrivelse om tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn.[1042] Sanktionernas och sanktionsförfarandets utformning baseras också på en bedömning av europarättsliga krav gällande rättvis rättegång, men också diskussion kring sanktionernas effektiva, av avskräckande och proportionella karaktär.[1043] Sanktionsavgifternas storlek är mycket varierande och är i de flesta fall också differentierade i relation till företagets/organisationens storlek (beräknas på antalet sysselsatta). För regler som rör produkter kombineras ofta en fast sanktionsavgift med en viss producent av produktens försäljningsvärde.

Sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet påförs i ett system där Arbetsmiljöverket meddelar ett avgiftsföreläggande efter en arbetsmiljöinspektion och följande utredning på myndigheten. I föreläggandet anges avgiftsbeloppet. Om den avgiftsskyldige väljer att inte godkänna föreläggandet så måste myndigheten ansöka om påförande av avgift av förvaltningsrätten.[1044] Detta liknar på så vis den ovan beskrivna nya möjligheten för Konkurrensverket möjlighet förelägga om avgift. Systemet bygger på frivillighet och innebär ett smidigt sätt att påföra sanktionsavgifter som är både tids- och kostnadseffektivt. Samtidigt så förbehålls prövning i domstol för tvistiga ärenden.

Det har också under 2000-talet förts allmän diskussion om sanktionsavgiftssystemet som helhet och som del av ett större sanktionssystem, liksom som del av tillsynen. Under 2000-talets första år utfördes en omfattande och bred undersökning av statlig tillsyn, liksom till viss del tillsyn i kommunal regi på statens uppdrag. Tillsynsutredningen lämnade 2004 sitt slutbetänkande SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydli-*

[1041] För ytterligare information och sammanställning av föreskrifter förenade med sanktionsavgift se: https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter/ (besökt 17-07-05 kl. 17.19).

[1042] Prop. 2012/13:143 s. 47f, med hänvisning till bl.a. propositionen om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet) 1981/82:142, Ju U 1981/82:53, rskr. 1981/82:328, samt skrivelsen En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn, skr. 2009/10:79.

[1043] Prop. 2012/13:143 s. 71f.

[1044] Prop. 2012/13:143 s. 74ff.

gare och effektivare offentlig tillsyn. Tillsynsutredningens genomgång visar att sanktionsavgifterna spelar en viktig roll inom sina respektive tillsynsområden och de är utformade på sätt som är specifikt avpassat till förhållandena inom respektive område.

Utredningen föreslog reglering av en allmän tillsynslag, liksom allmän reglering av ett system av administrativa sanktionsavgifter kallade "tillsynsböter" uppgående till lägst 1000 sek och högst 100 000 sek och att regeringen ska besluta om beloppsintervallen för respektive överträdelse. Förslaget mötte mycket kritik och regeringen valde att inte föreslå någon allmän tillsynslag. I regeringsskrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79) uttalar de dock generella bedömningar gällande hur tillsynsregleringar bör vara utformade och slår även fast vissa grundläggande principer gällande sanktionsavgifterna. Bland annat uttalas att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter för tillsynen. De anger också att EKMR ska beaktas så att sanktionsförfarandet uppfyller konventionens rättssäkerhetskrav. För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift. Bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas. Beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste också kunna överklagas.[1045]

Regeringen vill inte heller föra vidare utredningens förslag om allmän reglering av beloppsintervall. De bedömer att även om mer enhetliga sanktionsavgifter kan underlätta för verksamhetsutövare så skiljer sig förhållandena för mycket åt mellan olika tillsynsområden för att en sådan generell reglering ska vara motiverad. När storleken på sanktionsavgiften ska bestämmas bör hänsyn tas till olika omständigheter, till exempel överträdelsens art. Även andra omständigheter såsom bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet bör beaktas. Regeringens skrivelse upprepar återigen 1981 års riktlinjer och uttalar att utformningen av sanktionsavgifter vid tillsyn bör uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som där anges.

Ett av de senaste inläggen i diskussionen är Straffrättsanvändningsutredningens betänkande SOU 2013:38 *Vad bör straffas*? I utredningen togs återigen ett helhetsgrepp om sanktionssystemen i svensk rätt, med beaktande av såväl straffrättsliga påföljdssystem som sanktionsavgifter och andra administrativa sanktioner. Perspektivet får dock ändå ses som främst straffrättsligt, och behandlingen av administrativa sanktioner rör i mångt och mycket frågan om valet av sanktion för en överträdelse – alltså lagstiftarperspektivet. Utredningen hade i uppdrag att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten och hur ett sådant mål kan uppnås.[1046] Utredningen räknar upp områden och enskilda straffbud i fråga om vilka man skulle kunna överväga att införa sanktionsavgifter

[1045] Skr. 2009/10:79 s. 45–47.
[1046] SOU 2013:38 s. 17 och s. 659–660.

i stället för straff. Det kan noteras att man i SOU 2013:38 uttryckligen använder begreppet ”sanktionsväxling”, i stället för depenalisering, för att beteckna ersättande av straff med en administrativ sanktion.[1047]

Utredningen lägger fram riktlinjer för val av ”repressiva metoder” i framtida lagstiftning. Enligt utredningen kan man i första hand överväga administrativa sanktioner för sådana beteenden som innebär ”överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter.”[1048] Enligt utredningens uppfattning kan en administrativ sanktion emellertid ofta ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. I utredningen framförs följaktligen att sanktionsavgifter bör utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller som styrmedel mot överträdelser som begås inom näringsverksamhet. Sanktionsavgifter som används för att motverka bagatellbrottslighet har enligt utredningen ett avskräckande syfte, medan avgifter i anknytning till näringsverksamhet avses vara förutom avskräckande även vinsteliminerande.[1049]

Även om bristen på helhetssyn påtalats i den svenska rättslitteraturen är det emellertid intressant att märka att det i flera svenska offentliga utredningar och propositioner sedan länge funnits en strävan att granska frågan om sanktionsavgifter ur ett helhetsperspektiv. Denna strävan har kunnat märkas alltsedan början av 1970-talet då sanktionsavgifternas antal i den svenska lagstiftningen började öka.[1050] Även om utredningen SOU 2013:38 i första hand analyserar frågan om sanktionsavgifter ur ett avkriminaliseringsperspektiv, kan man i betänkandet även se en strävan att undersöka sanktionsavgifter som en del av en systemhelhet.[1051] Det har utvecklats en viss grundläggande teoribildning eller systematik för sanktionsavgifter, bland annat med stöd av 1980-talets riktlinjer, som ju varit vägledande i åtskilliga lagberedningsärenden gällande sanktionsavgifter. I SOU 2013:38 lyfts också europarättsliga krav på rättighetsskydd i både straffprocess och andra jämförbara processer. Här klargörs tydligt behovet av också straffprocessuella rättssäkerhetskrav i sanktionsprocessen. Några av dessa uttalanden kommer att behandlas nedan.[1052]

4.2.2 Rättsskydd och rättssäker handläggning i det svenska sanktionsavgiftssystemet – rättvis rättegång och god förvaltningsrättslig handläggning

[1047] Se t.ex. SOU 2013:38 s. 2 och s. 533ff.
[1048] SOU 2013:38 s. 534.
[1049] SOU 2013:38 s. 467ff., s. 536–538 och s. 543–544.
[1050] Se t.ex. Warnling-Nerep 2009 och Asp 1998 s. 296–315 för beskrivning av den historiska utvecklingen i Sverige.
[1051] SOU 2013:38 s. 423ff.
[1052] SOU 2013:38 s. 450ff.

4.2.2.1 Inledning

I Sverige har ännu ingen offentlig utredning särskilt vigts till allmän och systematisk analys av rättsskydd och rättssäker handläggning av administrativa sanktionsavgifter, eller sanktioner som helhet. I anslutning till beredning av sanktionsväxlingar och införande av nya sanktionsavgifter har rättssäkerhetsskyddet problematiserats i jämförelse med etablerad straffprocess. Trots det har frågorna behandlats jämförelsevis ytligt inom lagberedningen. Däremot har frågor om lagstiftarens val av sanktion länge varit föremål för omfattande utredning och diskussion, och det har utformats principer och riktlinjer för kriminalisering, sanktionsväxling och utformning av sanktionsregler. Sådana principer och riktlinjer har till viss del också relevans för frågan om rättsskydd och rättssäker handläggning, men ofta mer indirekt. I rättslitteraturen har brister i rättsskyddsgarantierna lyfts fram. Särskilt Warnling-Nerep har konstaterat att det finns ett behov av systemtänkande för att man på ett tillfredsställande sätt skall kunna trygga att de grundläggande rättsskyddsgarantierna uppfylls. Warnling-Nerep har bland annat diskuterat möjligheten att en lag om sanktionsavgifter utarbetas som reglerar allmänna frågor avseende rättssäkerhetsgarantier.[1053]

Som ovan visats har dock frågor om tillämpningen av europarättsliga krav på straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier under senare år kommit att accentueras och ta mer plats i beredningar av sanktionsregler inom olika specialförvaltningsrättsliga områden, om än fortfarande inte i något mer systematiskt helhetsperspektiv. Den långvariga debatten och slutliga lösning av frågan om dubbelbestraffning genom skattetillägg och skattebrott har också varit mycket betydelsefull för utvecklingen av dessa mer allmänna frågor om rättskydd och rättssäker handläggning i det administrativa sanktionssystemet. Exempelvis framförs i förarbetena till 2014 års sanktionsväxling på arbetsmiljöområdet att sanktionsavgifterna på detta område har sådant avskräckande och bestraffande syfte att de är att jämställas med straffrättslig påföljd enligt Engel-kriterierna diskuterat möjligheten. Därmed är EKMR artikel 6 tillämplig och de relevanta bestämmelserna bör därför utformas så att rättssäkerhetsgarantierna som följer av artikeln uppfylls. Dessutom anges också förbudet mot dubbelbestraffning i sjunde tilläggsprotokollet artikel 4 aktualiseras i fall där vite kombineras med ett bötesstraff eller en administrativ sanktionsavgift.[1054]

Vissa frågor om rättssäkerhetskrav tas upp i SOU 2013:38. I betänkandet finns en översiktlig redogörelse för Europakonventionens krav på sanktionsavgifter och andra "repressiva metoder" samt Europeiska rådets rekommendation som gäller administrativa sanktioner.[1055] Enligt utredningen förutsätter möjligheten att använda andra repressiva metoder än straff att "*tillräcklig* rättssäkerhet kan garanteras." Utredningen

---

[1053] Warnling-Nerep har betonat att det finns ett behov av nya och uppdaterade riktlinjer eller lagstiftning om sanktionsavgifter och föreslår att en lag om sanktionsavgifter utarbetas som kunde vara ett slags förfarandelag där vissa paralleller kanske kunde dras med viteslagen (1985:206). Hon föreslår att allmänna frågor som t.ex. den straffrättsliga legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet, förbudet mot retroaktiva sanktionsavgifter, förbudet mot dubbelbestraffning och kravet på laga kraft som en förutsättning för verkställighet kunde regleras i en dylik allmän lagstiftning gällande sanktionsavgifter. Se Warnling-Nerep 2010 s. 10–12 och s. 278–290.

[1054] Prop. 2012/13:143 s. 70ff., samt s. 69f.

[1055] Det ingick inte i utredningens uppdrag att "ta fram något system" eller att ge förslag till justeringar gällande hur befintliga sanktionsavgiftsregleringar ska göras rättssäkra. Se SOU 2013:38 s. 535. Utredningen innehåller en beskrivning på en

förhåller sig optimistiskt till de rättssäkerhetskrav som följer av Europakonventionen och den framhäver att det framstår som fullt möjligt att utforma ett sanktionsavgiftssystem som uppfyller kraven och, på samma gång, i tillräcklig utsträckning uppnå ”de eftersträvade fördelarna med ett sådant system.” Enligt utredarna är det möjligt att skapa ett sanktionsavgiftssystem som uppfyller de nuvarande kraven på rättssäkerhet och som på samma gång är mer effektivt, det vill säga ett system som är billigare, snabbare och mer avskräckande.[1056] Frågor som gäller rättsskyddsgarantier i anknytning till sanktionsavgifter behandlas dock inte särskilt ingående i SOU 2013:38. Det finns alltså fortfarande ett behov av en helhetsgranskning av dessa frågor i Sverige. I det följande görs en översiktlig kartläggning av grundläggande rättsskydd och rättssäkerhetsgarantier inom det svenska sanktionsavgiftssystemet. Inledningsvis introduceras dock svensk grundlag och svensk rätts relation till europarätten.

4.2.2.2 Allmänt om svensk grundlag, god förvaltning och relationen till europarätten

Det finns fyra svenska grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I regeringsformen regleras de här mest aktuella konstitutionellrättsliga frågorna i relation till sanktionsavgifter, såsom grundläggande funktions- och behörighetsreglering av riksdag, regering, domstolar och förvaltningsmyndigheter, grundläggande rättigheter samt legalitet, saklighet och objektivitet och andra grundläggande konstitutionellrättsliga principer. Nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1974 och genomgick revidering 2010. Sanktionsavgifter som sådana regleras inte särskilt i den svenska regeringsformen, utan mer allmänt av flera olika regler, till exempel den allmänna rättsstatliga legalitetsprincipen (RF 1 kap. 1 § st. 3) som anger att den offentliga makten utövas under lagarna, förbud mot retroaktiva straff- och skattelagar (RF 2 kap. 10 §), och reglerna om normgivningsmakten (RF 8 kap.).

Det kan i sammanhanget noteras att rätten till domstolsprövning inte regleras explicit i svensk grundlag. I 2010 års revidering infördes en kortfattad kodifiering av regeln om rättvis och offentlig rättegång i RF 2 kap. 11 § st. 2. Frågan om svensk reglering av rätten till rättvis rättegång utvecklas ytterligare i nästkommande avsnitt. En annan viktig och grundläggande rättsgrundsats är objektivitets- och likabehandlingsprinciperna, vilka uttrycks i RF 1 kap. 9 §:

> **9 §** Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Det kan också noteras att principen om god förvaltning inte som sådan är uttryckligen reglerad i svensk grundlag, eller i allmän svensk förvaltningsrätt idag. Den svenska förvaltningsrätten vilar dock stadigt på de grundläggande principerna för god förvaltning,

---

allmän nivå av innehållet i och tolkningen av artikel 6 och 7 i Europakonventionen och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Även Europarådets rekommendation gällande administrativa sanktioner No. R (91) nämns. Se SOU 2013:38 s. 450–466.

[1056] Se SOU 2013:38 s. 535.

som också i skrivande stund föreslagits komma att kodifieras i den nya förvaltningslagen. Dessa principer är först och främst legalitet, objektivitet och proportionalitet, men även service, tillgänglighet och samverkan med andra myndigheter. I förvaltningslagen, liksom i förvaltningsprocesslagen, föreskrivs också en omfattande rätt till insyn för parter i ärenden, kommunikationsplikt för myndigheten, samt andra beståndsdelar av god förvaltning.[1057]

EKMR har inkorporerats i svensk lag,[1058] och åtnjuter en särskild rättslig ställning som ger den en sorts konstitutionellrättslig karaktär. I RF 2 kap. 19 § anges att lagar eller föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt EKMR. Genom denna regel får konventionen genomslag i den svenska rättsordningen i praktiken, både i lagstiftningsärenden och i rättstillämpningen – alltså vid tolkning och utfyllnad av nationella rättsregler.[1059] Regeln anses innefatta, förutom i paragrafen angivna ändrings- och tilläggsprotokoll, också Europadomstolens praxis. Därmed har EKMR och Europadomstolens praxis vunnit en unikt auktoritativ roll och kommit att argumenteras och tillämpas som grundlag. Härigenom åtnjuter också rätten till rättvis rättegång i EKMR artikel 6, förbudet mot dubbelbestraffning enligt sjunde tilläggsprotokollets artikel 4, etc., en sorts konstitutionellrättsligt skydd i svensk rätt.

Den konstitutionellrättsliga relationen mellan svensk rätt och EU-rätt utvecklas inte närmare i denna studie. Relationen kan förutsättas motsvara den mellan finsk rätt och EU-rätten. Noteras bör att den svenska grundlagen föreskriver den grundläggande konstitutionellrättsliga kopplingen till EU-rätten i RF 10 kap. 6 §, där också förbehålls en garanti mot överlämnande av grundläggande principer för det svenska statsskicket, liksom en garanti för att rättighetsskydd motsvarande det i svensk grundlag också upprätthålls i om EU-rätten:

> Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet
>
> **6 §** Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
>
> Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

4.2.3 Sanktionsprocessen i ljuset av rätten till rättvis rättegång

[1057] Se prop. 2016/17:180 s. 7 och s. 57ff. Efter färdigställande av förevarande kapitel har förslaget om ny förvaltningslag antagits av Riksdagen den 21 september 2017, se Riksdagsskrivelse 2017/18:2. Den nya förvaltningslagen kommer att träda i kraft 1 juli 2018.

[1058] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

[1059] Prop. 2009/10:80 s. 158.

4.2.3.1 Inledning

En central uppgift i förevarande forskningsprojekt är att undersöka rättighets- och rättssäkerhetsskyddet i den administrativa sanktionsprocessen. Inte minst handlar detta om att belysa hur sanktionsprocess lever upp till EKMR:s krav på rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6. Dessa europarättsliga krav omfattar många olika beståndsdelar som tillsammans tillser rättvis rättegång. Kraven är skärpta och i viss mån fler när det gäller straffprocess. Eftersom administrativa sanktionsavgifter bedöms som straffliknande så måste de straffprocessuella kraven också beaktas i sanktionsprocess – i varierande och motsvarande mån där det anses relevant. Det allmänna kravet på rätt till rättvis rättegång (EKMR art. 6(1)) innebär närmare bestämt ett krav på tillgång till domstolsprövning av en domstol som har full prövningsrätt, inom rimlig tid, samt i en offentlig och muntlig förhandling. Därtill ska rättegången i sin helhet vara rättvis, ett krav som anses större eller mer omfattande i straffprocess. Utöver detta föreskrivs särskilda rättssäkerhetsgarantier i specifika krav för straffprocessen (EKMR art. 6(3)). Dessa krav rör rätten till försvar, genom rätt att försvara sig själv eller genom ombud, rätt att få kalla och höra vittnen osv.[1060] I det följande ska visas hur svensk sanktionsprocess förhåller sig till kraven, samt analyseras huruvida och hur den svenska förvaltningsrätten säkerställer en rättssäker sanktionsprocess som garanterar rättvis rättegång enligt EKMR.

4.2.3.2 Sanktionsprocess i förvaltningsmyndighet och tillgång till domstolsprövning

Först och främst ska undersökas hur den svenska rätten gällande sanktionsprocesser säkerställer tillgången till domstolsprövning av en domstol som har full prövningsrätt. Som tidigare noterats regleras rätten till domstolsprövning inte så tydligt i svensk grundlag – med undantag för prövning av frihetsberövanden (RF 2:9). Detta ska inte tolkas som brist på skydd för rätten till domstolsprövning. Av tradition regleras rätten till domstolsprövning och domstolsprocessen inte samlat i grundlag. Svensk rätt innehåller dock många bestämmelser som syftar till att säkerställa en rättssäker domstolsprocess. En fundamental konstitutionellrättslig princip för rätten till rättvis rättegång är det grundlagsfästa skyddet för likabehandling, saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §). Rätten till domstolsprövning och processuella rättssäkerhetsgarantier lagregleras också genom till exempel förvaltningslagen (1986:223)(FL), förvaltnings-processlagen (1971:291)(FPL) och lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Förvaltningslagen har under senare år varit föremål för genomgående revision, med upprättande av förslag till ny förvaltningslag i SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*. Våren 2017 presenterade så regeringen till slut en proposition i frågan (prop. 2017/18:180) med något reviderat förslag på ny förvaltningslag. Förslaget är i skrivande stund under behandling, och kommer i det följande att presenteras som förslag.[1061]

[1060] Se vidare om europarättens krav på rättvis rättegång och tillämpningen av straffprocessuella rättssäkerhetskrav i sanktionsprocessen i kap. 2 och 3.

[1061] Efter färdigställande av förevarande kapitel har, som tidigare noterats, förslaget om ny förvaltningslag antagits av Riksdagen den 21 september 2017, se Riksdagsskrivelse 2017/18:2. Den nya förvaltningslagen kommer att träda i kraft 1 juli 2018.

I 2010 års revidering förtydligades grundlagsregleringarna om domstolarnas roll och organisation något genom separation av regleringarna av rättsskipningen och förvaltningen, och med en kortfattad kodifiering av regeln om rättvis och offentlig rättegång i RF 2:11 st. 2:

> **11 §** En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Administrativa sanktionsavgifter meddelas i svensk rätt antingen av en domstol eller av en förvaltningsmyndighet. System med beslut av förvaltningsmyndighet är vanligast och helt etablerat och i svensk rätt. Enligt principerna för utformning av sanktionsavgifter som framförs i SOU 2013:38 anges att utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av förvaltningsmyndigheter och inte domstolar, en ordning som anförs vara förenlig med EKMR. Den myndighet som anförtros sanktionsbefogenheten bör enligt betänkandet ha tillsynsansvar över den aktuella verksamheten eller på annat sätt ha god insyn i den. Myndigheten ska vara väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och goda förutsättningar för att upptäcka överträdelserna.[1062] Uttalandena kan sägas påvisa att sanktionsavgiftssystem med förvaltningsmyndigheter som beslutsfattande blivit mer etablerat och accepterat under senare decennier. I 1981 års riktlinjer, vilka behandlats utförligt ovan, formulerades istället att påförandet av sanktionsavgifter *i viss utsträckning kunde överlämnas* till administrativa myndigheter.[1063] Vissa sanktionsavgifter meddelas direkt av domstol i första instans, framför allt när sanktionsbestämmelserna stadgar krav på uppsåt eller oaktsamhet. Prövning sker då i allmänhet efter ansökan av en förvaltningsmyndighet. Sådan ordning förespråkades också i 1981 års riktlinjer som angav att det i vissa fall är lämpligt att överlämna prövningen till de allmänna domstolarna. Dessa riktlinjer har återkommande refererats och tillämpats i olika lagberedningar sedan dess. Det är dock inte helt klart vilka bedömningar och motiv som ligger bakom valet av beslutsinstans och systematiken har kritiserats för sin konceptlöshet och bristande logik.[1064]

I samtliga fall där förvaltningsmyndigheter påför sanktionsavgifter kan sanktionsbesluten överklagas till domstol. På så viss säkerställs den grundläggande rätten om tillgång till domstolsprövning. Olika typer av domstolar överprövar svenska sanktionsavgiftsbeslut. Det handlar både om allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, samt om specialdomstolar som Marknadsdomstolen och mark- och miljödomstolarna. I FL 22a § anges huvudregeln att förvaltningsmyndighets överklagbara beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som har talerätt, i grunden den som är beslutet riktar sig mot eller på annat sätt direkt berör (FL 22 §). I allmänhet specialregleras dock överklagandet av sanktionsavgiftsbesluten och andra förvaltningsbeslut i den aktuella förvaltningsrättsliga sektorslagstiftningen. Där återfinns också regler om vilka beslut som är överklagbara. I förslaget om ny förvaltningslag förslås tydligare och mer

---

[1062] SOU 2013:38 s. 545f.

[1063] Jfr dock Warnling-Nerep 2010 s. 182 där det anförs att valet av förvaltningsmyndighet som beslutsinstans till en början var närmast självklart.

[1064] Warnling-Nerep 2010 s. 181ff.

heltäckande allmänna överklaganderegler, som även föreskriver en allmän regel om besluts överklagbarhet som överensstämmer med rådande domstolspraxis:[1065]

> *Till vilken myndighet överklagas beslut?*
> **40 §** Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
>
> *Vilka beslut får överklagas?*
> **41 §** Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.
>
> *Vem får överklaga ett beslut?*
> **42 §** Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Fortfarande gäller de allmänna reglerna subsidiärt till speciallagstiftning, varför man fortfarande kommer att finna avvikande och mer utvecklade eller preciserade överklaganderegler där. För sanktionsavgifterna stadgas generellt möjlighet till överklagande i aktuell speciallagstiftning – det råder inga tvivel om att sanktionsbeslut kan överklagas. De nya allmänna reglerna kan dock innebära en tydligare och mer pedagogisk framställning av det rättsliga utgångsläget och kanske också en allmän garanti av rätten att överklaga beslut och tillgång till domstolsprövning.

Sanktionsavgifter som påförs av domstolar i första instans är oftast sådana som vilar på krav på uppsåt eller oaktsamhet, där avgifterna är omfattande och/eller sanktionssystemet anses mer straffrättsliknande. De tidigare beskrivna konkurrensskadeavgifterna är sådana som beslutas av domstol. De prövas av Stockholms tingsrätt, efter stämningsansökan av Konkurrensverket, och med möjlighet till överprövning av Marknadsdomstolen. Här stadgas alltså prövning i allmän domstol, men med specialiserad kompetens. Ordningen valdes av rättssäkerhetsskäl och motiverades av att uppsåts- och oaktsamhetsprövningen bör utföras av domstol, samt att målens speciella karaktär kräver speciell instansordning, där behövlig kompetens kan samlas hos de aktuella domstolarna. Härtill framfördes i förarbetena att det av rättssäkerhetsskäl krävdes en ordning med prövning i minst två domstolsinstanser för sådana kraftfulla ekonomiska sanktioner som konkurrensskadeavgifterna innebär.[1066] Det kan noteras att i dessa fall tillämpas rättegångsbalkens regler om straffprocess.

Intressant är dock att det på detta område har införts en sorts kompromisslösning där utgångspunkten är att prövningen sker i domstol men där det finns möjlighet för snabbare och smidigare förvaltningsförfarande grundat på frivillighet. Konkurrensverket har idag behörighet att besluta om sanktionsföreläggande, liknande straffföreläggande inom det straffrättsliga systemet. I sådana fall kan företaget frivilligt godkänna ett sanktionsföreläggande från myndigheten och på så sätt slippa tidsödande och kost-

---

[1065] Prop. 2016/17:180 s. 15 och s. 244ff.

[1066] Prop. 1992/93:56 s. 36, SOU 1991:59 s. 229f. Kommittén påpekade i aktuellt betänkande sin medvetenhet om sanktionsavgifternas repressiva karaktär och jämförbarhet med straffrättsliga bördor, men ansåg ändå inte att konkurrensskadeavgifter behövde prövas i brottmålsrättegång, se SOU 1991:59 s. 230.

sam domstolsprocess. I de fall där inte sådant godkännande erhålls måste dock konkurrensverket fortfarande gå till domstol för utdömande av avgiften.[1067] För effektivisering av sanktionsprocessen har så införts en möjlighet för Konkurrensverket att själva påföra konkurrensskadeavgift när den enskilde godkänner det. Denna befogenhet infördes i samband med omarbetningen av konkurrensskadeavgiftsbestämmelserna 2008. I förarbetena diskuterades möjligheten att låta Konkurrensverket direkt påföra avgift, istället för att ansöka om sådant beslut hos domstol. Här vägdes effektiviseringsvinsterna mot behovet av ett rättssäkert förfarande enligt EKMR artikel 6(1) om rätten till rättvis domstolsprövning, samt rätten till överklagande i brottmål enligt artikel 2 av det sjunde tilläggsprotokollet. Regeringen noterade att europarätten visserligen inte ställer några krav på domstolsprövning i första instans, men att det inte fanns tillräckliga skäl för att införa en generell sådan behörighet. Bland annat anfördes att Konkurrensverket hade andra medel för snabbt ingripande mot pågående överträdelser, och att konkurrensskadeavgiften mer inriktade sig på att förhindra nya allvarliga överträdelser än att korrigera marknaden i nuläget. Därför var intresset av snabbt ingripande inte så påtagligt för dessa sanktioner. Därtill menades att de aktuella processuella trögheter och långa tidsutdräkter som lagreformen vill komma åt kunde avhjälpas med effektivare hantering av myndigheterna.[1068] Istället infördes då möjligheten till sanktionsföreläggande.

Ett annat exempel kan ses i bestämmande av sanktioner enligt bank- och finansieringsrörelselagen, som även detta beskrivits tidigare. Detta regelverk kan tyckas innebära ett betydande mått av skönsmässiga bedömningar av omständigheter som i viss mån också omfattar bedömning av subjektivt ansvar. Detta torde enligt de rådande riktlinjerna tala för utdömande i domstol och inte förvaltningsmyndighet. I bank- och finanseringsrörelselagen är det dock Finansinspektionen som beslutar om sanktionsavgifter. För ingripanden direkt mot fysiska personer regleras dock ett förfarande genom sanktionsföreläggande, där Finansinspektionen förelägger personen att inom en viss tid godkänna det aktuella ingripandet, som ska vara bestämt till tid eller belopp. Om de godkänner föreläggandet gäller det som ett domstolsavgörande, men om de inte godkänner föreläggandet måste Finansinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om sanktionsbeslut. Här har man alltså reglerat om domstolsprövning som utgångspunkt för enskilda men där de, likt för konkurrensskadeavgifterna, kan godkänna ett sanktionsföreläggande och på så vis ett effektivare – och för den enskilde antagligen enklare och billigare – förfarande vid förvaltningsmyndigheten. Det är lätt att se fördelarna med sådan ordning, men svårare att se någon systematisk logik i jämförelse med ovan anförda riktlinjer och exempel. Detta anknyter så till kritiken gällande bristande systematik och motiveringar bakom valet av beslutsmyndighet.

Gällande det europarättsliga kravet på rättvis rättegång, så omfattar denna enligt Europadomstolens praxis en rätt till prövning av en domstol som har full prövningsrätt (*full jurisdiction*), det vill säga en domstol som kan pröva alla sidor av målet och upphäva

[1067] Prop. 2007/08:135 s. 85ff.
[1068] Prop. 2007/08:135 s. 83.

beslutet. Den svenska förvaltningsprocessen lever upp till detta krav. Domstolen, liksom en föregående överprövande förvaltningsmyndighet, sägs kliva in i "myndighetens ställe" och pröva saken på samma villkor. De kan pröva alla sidor av målet, samt både upphäva och ändra beslutet, baserat inte bara på laglighetsfrågor, utan även på grund av att domstolen gör en annan bedömning i en skälighetsbedömning eller liknande enligt den materiella regleringen. En förvaltningsdomstol har alla befogenheter som förvaltningsmyndigheten vars beslut de överprövar.[1069]

4.2.3.3 Beslut inom rimlig tid

En grundläggande rättssäkerhetsfråga gäller frågan om myndighetens skyldighet att hantera ett ärende fram till ett beslut inom rimlig tid. Rätten till rättvis rättegång enligt EKMR omfattar också en rätt att få beslut fattat inom rimlig tid. Frågan om rätt och skyldigheter att fatta beslut inom rimlig tid och olika sätt att åtgärda myndighetens passivitet har också behandlats i svensk rätt, men det framträder ingen särskild sådan diskussion gällande just sanktionsförfarandet.

Enligt gällande allmän svensk förvaltningsrätt ska myndigheten lämna beslut i ett ärende inom rimlig tid. Av tradition föreskrivs dock normalt inte några preciserade processuella tidsgränser i förvaltningsförfarandet, och följaktligen inte heller några direkta påföljder eller andra direkta konsekvenser av förseningar. Det finns allmänna regler och principer som kräver god och effektiv handläggning, inklusive hänsyn till tidsåtgången, som i FL 7 §, som anger att ärenden där enskilda är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Mer precisa bedömningar av tidsramarna måste göras i det individuella fallet. Den rimliga tidsramen för ett förvaltningsärende kan variera avsevärt, framför allt med hänsyn till ärendets komplexitet. I JO:s praxis har exempelvis 3 månaders handläggning fram till beslut av ett klart och okomplicerat ärende ansetts helt oförsvarligt.[1070]

Inte heller domstolarnas handläggning regleras av några precisa tidsramar i svensk lag. I grunden skyddas dock rätten till beslut inom rimlig tid i domstolsprocessen av rätten till rättvis rättegång. Denna rättighet skyddas förutom genom EKMR (som ju gäller som svensk lag) artikel 6 om rättvis rättegång inom skälig tid och artikel 13 om effektiva rättsmedel, samt EU-stadgans motsvarande skydd i artikel 47, också genom grundlagsreglering i RF 2:11, som stadgar att rättegången skall genomföras rättvist och inom skälig tid. För förvaltningsförfarandet bör noteras att också principen om god förvaltning, som bland annat stadgas i EU-stadgan artikel 41, också innebär att var och en har rätt att få sin sak behandlad av myndigheterna inom skälig tid. I svensk rättspraxis har varierande krav på domstolsprocessens tidsramar i olika typer av fall. Denna praxis anvisar helhetsbedömning av kraven på rättvis rättegång inom skälig tid, med hänsyn till ärendenas komplexitet och utredningsbehov – på motsvarande sätt som i förvaltningsärenden.[1071]

Idag följer sammanfattningsvis inga egentliga påföljder eller konsekvenser på passivitet eller alltför långdragna handläggning i förvaltningsmyndigheter, även om det

[1069] von Essen 2015 s. 34, Ragnemalm 2010 s. 199.
[1070] JO 1989/90 s. 319.
[1071] Se t.ex. NJA 2005 s. 462.

finns vissa ganska begränsade möjligheter till skadeståndsersättning för dröjsmålen. Ofta riktas klagomål på dröjsmål i förvaltningsmyndigheternas handläggning till JO, som kan komma att kritisera myndigheten utan att besluta om några sanktioner.

Det har utvecklats en rätt till skadeståndsersättning för den s.k. ideella skadan av att en persons rätt till rättvis rättegång kränkts. Högsta domstolen har utvecklat en praxis där skadestånd för sådan rättighetskränkning kan utgå utan grund i den svenska skadeståndslagen men baserat på EKMR:s rätt till effektiva remedier. I målet NJA 2005 s. 462 dömde Högsta domstolen ut skadestånd till en person som varit misstänkt för ekonomiska brott som chef för ett stort företag som gått i konkurs. Från delgivning om misstanke om brott tog det nästan sju år innan målet behandlades i domstol. Dröjsmålet berodde delvis på målets komplexitet, innebärande utredning av en mängd internationella transaktioner, men också på ren inaktivitet på myndighetens sida, tjänstlediga handläggare, etc. Åtalet kom att ogillas i samtliga delar, den misstänkte friades och väckte talan mot staten för att han inte fått anklagelserna prövade i domstol inom skälig tid. Högsta domstolen dömde ut ersättning både för den ekonomiska skadan av att han på grund av brottsanklagelserna inte kunnat få nytt arbete och därmed förlorat arbetsinkomst, samt för den ideella skadan av kränkningen av rätten till rättvis rättegång inom skälig tid. Den förra skadan kunde domstolen grunda på skadeståndslagens regler om det allmännas ansvar (SkL 3:2) men den senare grundades på den av Europadomstolen etablerade rätten till ersättning. De påtalade i sammanhanget att remedierna inte alltid behöver ta sig till uttryck i skadeståndsersättning. Om personen i fråga faktiskt dömts för brott kan nedsättning av straffet komma i fråga.

I SOU 2010:87 utreddes frågan om skadeståndsgrund för kränkningar av Europakonventionens rättigheter utförligt. Utredaren föreslog att sådan grund skulle införas i skadeståndslagen 3:3. Förslaget har i skrivande stund ännu inte lett vidare till proposition och lagstiftning.[1072] Högsta domstolens praxis för ersättning för kränkning av EKMR artikel 6 gäller dock fortfarande. Denna praxis skulle sannolikt också kunna appliceras också på dröjsmål i administrativa sanktionsärenden om rätten till domstolsprövning av ärendet i skälig tid inte tillgodosetts. Det är dock osäkert om denna praxis skulle kunna tillämpas analogt på förvaltningsförfarandet när förvaltningsmyndigheten dröjt med ett beslut om att påföra eller inte påföra sanktionsavgift. Denna fråga synes inte ha diskuterats närmare. Eftersom regleringen av sanktionsavgifter är konstruerade för att tillämpas snabbt, enkelt och schablonartat, så kan det förmodas att dröjsmålsfrågor inte heller är något större problem.

Frågan om skäliga handläggningstider i domstol och förvaltningsmyndighet, samt effektiva rättsmedel mot dröjsmål, har varit föremål för kritisk debatt, inte minst i ljuset av Sveriges skyldigheter enligt europarätten. Frågan har analyserats noggrant i utredningen om ny förvaltningslag.[1073] Utredningen konstaterade att dröjsmål är ett reellt problem i svensk förvaltningsrätt, och den resulterade i ett förslag om reglering av ett allmänt remedium där den enskilda kan begära avgörande av ärendet efter 6 månader,

[1072] Sedan färdigställande av detta kapitel har regeringen dock presenterat en proposition med förslag på införande av en sådan skadeståndsgrund i den svenska skadeståndslagen. Regeln föreslås träda i kraft den 1 april 2018.
[1073] Prop. 2016/17:180 kap. 9, s. 101ff., samt SOU 2010:29.

och vid avslag kunna överklaga till högre instans (normalt förvaltningsdomstolen). Om överklagandet bifalls ska domstolen ska förelägga myndigheten att avgöra ärendet snarast eller inom viss tid.

Förslaget mötte mycket kritik, även om många remissinstanser ändå delade utredningens uppfattning om behovet av bättre rättsmedel mot dröjsmål. Bland annat har ifrågasatts om den föreslagna regeln kan nå det tänkta syftet, eftersom den kan komma leda till ökad arbetsbörda för myndigheterna och på så sätt fördröja handläggningen ytterligare. Dessutom finns inga möjligheter att ingripa med sanktioner mot myndigheter som inte efterlever domstolens föreläggande.[1074] Regeringen framförde att den föreslagna ordningen innebär ett stärkt skydd för den enskildes rättssäkerhet och en ökad kontroll av upprätthållandet av god förvaltning. De fann i nuläget inte tillräckligt väl grundande skäl för att införa några sanktionsmöjligheter.[1075] Förslaget har lagts fram i proposition 2016/19:180 om en ny omarbetad förvaltningslag, som är avsedd att träda i kraft 1 juli 2018.

4.2.3.4 Muntlig förhandling

Rätten till muntlig förhandling utgör en central princip inom ramen för rätten till rättvis rättegång enligt EKMR artikel 6(1). Som framförts tidigare i detta arbete är muntlighet särskilt viktigt i straffprocessen, så även i svensk rätt. Förvaltningsprocessen, till vilken de flesta sanktionsprocesser kan hänföras, är dock som utgångspunkt skriftlig – både i förvaltningsmyndighet och i domstol. Detta gäller även sanktionsprocesser. Det bör dock i sammanhanget erinras om att Europadomstolen slagit fast att det inte gäller något generellt muntlighetskrav i sanktionsprocess utan det får göras bedömning av behovet av muntlighet i det enskilda fallet för säkerställande av rätten till försvar och rättvis rättegång som helhet.[1076] Påförande av sanktionsavgifter är dock att jämföra med straffprocess enligt europarätten och därmed måste straffprocessuella rättssäkerhetskrav övervägas. Det behöver därför avgöras i det enskilda fallet hur jämförbart det aktuella förfarandet kan anses straffprocess, samt i vilken mån muntlighet krävs för att säkerställa rätten till försvar. Handlar det exempelvis om höranden av vittnen, eller om bevisning om subjektiva omständigheter, så kan muntlig förhandling krävas. Det bör dock erinras om att administrativa sanktionsavgifts bestämmelser i allmänhet strävar mot att beskriva enkelt och objektivt konstaterbara överträdelser, samt att som utgångspunkt vilar på strikt ansvar. Sanktionsavgifter används ofta på som reaktion på överträdelser av regler som mer har karaktären av administrativa regelverk utan personer i direkt målsägandeställning som brottsoffer. Bedömningen av denna typ av överträdelser lämpar sig ofta väl för skriftlig handläggning, och minskar behoven av muntlighet.[1077]

[1074] Prop. 2016/17:180 s. 112.
[1075] Prop. 2016/17:180 s. 114 och s. 128.
[1076] *Jussila mot Finland* (2006).
[1077] Jfr. *Jussila mot Finland* (2006).

Även i förvaltningsprocess finns utrymme för muntliga inslag, och för beaktande av krav på straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier. För sanktionsförfarande vid förvaltningsmyndighet gäller enligt FL 14 § att om den enskilda parten vill lämna uppgifter till myndigheten muntligt så ska denne få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. FL 7 § stadgar också i sina allmänna krav på handläggningen att myndigheten skall underlätta för den enskilde att ha med den att göra. Detta påverkar också möjligheten till muntlig kontakt handläggning. Idag begränsas rätten att lämna muntliga uppgifter enligt FL 14 § till ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. Myndigheten kan dock bestämma om muntlighet i fler fall, och ska då särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra. I förslaget till ny förvaltningslag föreslås begränsningen till myndighetsutövningsärenden och om arbetets behöriga gång tas bort. Istället föreslås rätten att få föra fram uppgifter muntligen begränsas om det framstår som obehövligt. Frågan om rätten till muntlig förhandling i straffprocessliknande förfarande behandlas inte i förarbetena. I propositionen noteras att också myndighetens utredningsskyldighet kan innebära att det kan finnas behov av och fördelar med muntliga kontakter med berörda enskilda parter för att tillse tillräckligt beslutsunderlag.[1078]

Gällande förvaltningsprocessen i domstol regleras i FPL 9 § att förfarandet som utgångspunkt är skriftligt, men det öppnas upp för muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller för att främja snabbt avgörande av målet. Det stadgas vidare att i kammarrätt och förvaltningsrätt ska muntlig förhandling hållas om enskild sin för talan i målet begär. Regeln begränsas dock genom den ganska allmänt hållna reservationen ”om det inte är obehövligt eller heller särskilda skäl talar mot det.” På vissa förvaltningsrättsliga områden har det införts ovillkorlig rätt till muntlig förhandling.[1079] Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är specialregleringen i 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen, som stadgar ett obligatoriskt krav på muntlig förhandling i mål om särskilda avgifter, som exempelvis skattetillägg:

> **37 §** Förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om avgift inte kommer att tas ut.

I förarbetena berördes frågan om allmän reglering i FPL eller specialreglering av sådan rätt att begära muntlig förhandling. Man stannade vid specialreglering och departementschefen motiverade valet argumentet att det var fråga om en begränsad måltyp.[1080] Argumentet kan ifrågasättas mot bakgrund av den enorma utvecklingen av sanktionsavgiftssystem, vilken hade tagit fart redan vid tiden för uttalandena.[1081]

Redan i de ursprungliga förarbetena till förvaltningsprocesslagen från 1971 framfördes att domstolen ska ta stor hänsyn till partens önskemål om muntlig förhandling.

[1078] Prop. 2016/17:180 s. 153.
[1079] Se även Warnling-Nerep 2010 s. 235.
[1080] Prop. 1987/88:55 s. 12f.
[1081] Se vidare Warnling-Nerep 2010 s. 148.

Frågan om sådan förhandling behövs eller inte anges bedömas mot bakgrund av utredningen i målet men även andra omständigheter, som att målet är mycket viktigt för den enskilde.[1082] Idag står också klart att domstolarnas ställningstaganden gällande muntlig förhandling måste ske med beaktande av rätten till rättvis rättegång enligt EKMR. Bara undantagsvis anses domstolarna kunna avslå ett yrkande om muntlig förhandling i mål som rör civila rättigheter och skyldigheter. Högsta förvaltningsdomstolen har också i flera fall återförvisat mål eller meddelat prövningstillstånd i kammarrätten, efter att ha funnit att underinstansen borde hållit muntlig förhandling. Denna praxis gäller flera olika typer av mål på olika förvaltningsrättsliga områden, men det framträder inte någon särskild praxis gällande sanktionsavgiftsärenden.[1083]

Det framstår som att tillgången till muntlig förhandling i förvaltningsprocessen ska tillgodoses genom en uttalad praxis om generös tillämpning av reglerna om möjlighet till muntlighet när part så begär – trots den relativt otydligt formulerade regeln i FPL. Ur praxis kan dock utläsas viss problematik, med återkommande fall där yrkanden muntlig förhandling inte bifallits. Sverige har också fällts av Europadomstolen i mål om rätten till muntlig förhandling. Enligt dessa mål ska inte muntlig förhandling få vägras annat än när det föreligger exceptionella omständigheter, som till exempel att inga faktafrågor i målet är omstridda och att avgörandet kan grundas på klara och tydliga lagbestämmelser.[1084] Det framträder dock inte någon specifik praxis gällande sanktionsprocesserna.

4.2.3.5 Rättvis och rättssäker sanktionsprocess – om processuella rättssäkerhetsgarantier och rättvis process i sin helhet

De specifika processuella rättssäkerhetsgarantier som enligt EKMR artikel 6(3) krävs i straffprocess handlar om rätten att underrättas om anklagelsernas innehåll, att få möjlighet att förbereda försvar, rätt till insyn i målet och att få höra vittnen. De stadgar också rätt att få föra sin egen talan, att använda ombud och att få gratis biträde när detta är motiverat av rättssäkerhetsskäl. Slutligen stadgas en rätt till tolkhjälp där så behövs. Sammanfattningsvis handlar det om olika mekanismer som säkerställer att den som är anklagad för brott får en möjlighet att försvara sig mot anklagelserna, att få insyn, tid och möjlighet att föra fram sitt försvar. I administrativ sanktionsprocess som är jämförbar med straffprocessen behöver man beakta dessa krav där det är relevant. För förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess uppställs naturligtvis också krav på processuella rättssäkerhetsgarantier. Sådana garantier för rättssäker handläggning räknas också till god forvaltning. Frågor om transparens, kommunikation och rätten att försvara sin rätt mot myndigheten är grundläggande i principen om god förvaltning, som liksom ovan nämnts inte är uttryckligen lagreglerad i svensk rätt. I svensk förvalt-

---

[1082] Prop. 1971:30 s. 537.

[1083] Se dock målet 2010 not 65 gällande skatteförfarandet, innan införandet av regeln i SFL 67 kap. 37.

[1084] *Lundevall mot Sverige* (2002), *Miller mot Sverige* (2005), *Salomonsson mot Sverige* (2002). I målet *Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2)* (1998) ansågs dock inte någon konventionskränkning skett. Domstolen hade i målet inte behövt avgöra faktiska omständigheter som rörde klagandens enskilda intressen eller andra faktiska frågor. Det var inte klart att talan kunnat ge upphov till rättsfrågor som kräver muntlig förhandling. Domstolen befriades de från den generella skyldigheten att hålla muntlig förhandling, pga. den begränsade arten av frågor som de avgjort i målet. Målet gällde laglighetsprövning av upphävande av en detaljplan.

ningsrätt återfinns de grundläggande processuella rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen, med kompletterande och ibland avvikande regler i speciallagstiftning.[1085] Det ställs dock inte upp några särskilda sådana krav för sanktionsavgiftsärenden, eller allmänt för förfaranden som är jämförliga med straffprocesser. I det förvaltningsrättsliga systemet ligger dock en inneboende flexibilitet som innebär att kraven på rättssäkerhetsgarantier är högre i förvaltningsärenden som innebär ingripanden mot enskilda, exempelvis genom sanktioner. I det följande beskrivs och diskuteras allmänna regler för förvaltningsförfarande och -process som kan sägas föreskriva motsvarande eller liknande rättssäkerhetsgarantier som stadgas för straffprocess. Några exempel på specialreglerade krav skall också ges.

Förvaltningslagens regler om rätt till insyn, samt myndighetens kommunikationsplikt och motiveringsplikt är centrala för att säkerställa rättssäker sanktionsprocess. Reglerna har motsvarande funktioner som straffprocessrättens rättigheter om underrättelse om anklagelsernas innehåll, möjlighet att förbereda försvar och att få insyn i målet. De stadgas för förvaltningsmyndighetens förfarande i FL 16–17 §§ (i förslaget till ny förvaltningslag i 10 § och 25 §):

> Parters rätt att få del av uppgifter
>
> **16 §** En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
>
> **17 §** Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett:
>
> 1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,
>
> 2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
>
> 3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
>
> 4. om avgörandet inte kan uppskjutas.
>
> Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För förvaltningsdomstols process stadgas regler om kommunikation i FPL 10–12 §§:

[1085] Det bör också noteras att visa sanktionsprocesser prövas i allmän domstol enligt antingen RB:s regelverk för brott på vilken inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål (t.ex. avseende särskild avgift i utlänningslagen 20 kap. 13 §), och för vissa blir fortsatt process civilrättslig, som t.ex. när det gäller varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 17–18 §§ där lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister blir tillämplig. I detta sammanhang kommer dock inte alla särskilda typer av processordning att behandlas.

10 § En ansökan, ett överklagande eller en annan handling som inleder ett mål och det som hör till handlingen ska skickas till motparten. Han eller hon ska föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras.

Underrättelse enligt första stycket behövs inte:

1. om det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis,
2. om underrättelse annars är uppenbart onödig,
3. om motparten är en förvaltningsmyndighet och en underrättelse är onödig, eller
4. om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.

11 § Den part som har förelagts att svara ska göra det skriftligen, om inte rätten beslutar att svaret får lämnas muntligen. Parten ska i svaret ange om han eller hon medger eller bestrider yrkandena i målet eller, om målet har inletts genom en anmälan eller en underställning, den åtgärd som målet gäller. Om parten bestrider yrkandena eller åtgärden, ska han eller hon ange skälen för bestridandet och de bevis som åberopas. Svaret ska innehålla uppgift om vilket mål det avser.

12 § Rätten skall ge sökande eller klagande tillfälle att ta del av svar och det som hör till svaret och att inom viss tid yttra sig skriftligen över detta, om det ej är obehövligt. Rätten får förelägga honom att yttra sig över svaret vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras.

Kommunikationsplikten är också central för säkerställande av den enskildes rätt att få föra sin talan mot "brottsanklagelserna", alltså om att myndigheterna misstänker en sanktionsavgiftsbelagd regelöverträdelse och därmed har inlett ett ärende om påförande av sanktionsavgift. Man talar i svensk förvaltningsrätt om *kommunikationsprincipen* som en grundsats att "ingen ska dömas ohörd" och som ger möjligheter för den enskilde att göra sin röst hörd innan myndigheten fattar ett beslut som får verkningar mot denne. För att kunna tillvarata sina intressen krävs därför att den enskilde parten för vetskap om de omständigheter och fakta som myndigheterna tänker basera sitt beslut till.[1086] Sådan rätt att få föra sin talan och försvara sin rätt säkerställs därmed genom rätten till insyn, kommunikation, men också genom rätten att få motiverade beslut, så att den enskilde kan se vad myndigheten slutligen grundat sitt beslut på. Den senare rätten är viktig för att kunna bedöma beslutets riktighet och ifall man vill överklaga beslutet. Motiveringsplikten stadgas i FL 20 § (i förslaget till ny förvaltningslag i 32 §) och i FPL 30 §. Notera också reglerna om beslutsunderrättelse, som finns i FL 21 § (i förslaget om ny förvaltningslag 33–34 §§) och FPL 31 §. I sammanhanget kan också noteras att den allmänna offentlighetsprincip som gäller enligt svensk rätt också utgör stöd för den enskildes möjlighet till insyn och att kunna förbereda sitt mål. Också reglerna om myndigheternas serviceplikt och tillgänglighet (FL 4–5 §§) är viktiga för att den enskilde ska få det stöd den behöver för att kunna ta del av ärendet och förstå regelverk och processrutiner.

Kommunikationsplikt regleras även i speciallagstiftning med sanktionsavgiftsbestämmelser, se till exempel konkurrenslagen 3 kap. 5 §:

[1086] Prop. 2016/17:180 s. 154f., Bohlin – Warnling-Nerep 2007 s. 124.

5 § Domstolen får på talan av Konkurrensverket besluta att ett företag ska betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift), om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbuden i 2 kap. 1 eller 7 § eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

Avgiften tillfaller staten.

Innan Konkurrensverket väcker talan om konkurrensskadeavgift mot ett företag, ska företaget ges tillfälle att yttra sig över verkets utkast till stämningsansökan. Lag (*2016:224*).

Eller miljöbalken 30 kap. 3 §:

3 § Tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift.

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

Dessa specialreglerade kommunikationsregler får närmast ses som påminnelser om den kommunikationsplikt som redan gäller enligt allmänna regler och kommunikationspricipen.[1087]

I EKMR artikel 6(3) stadgas även ett krav på att få höra vittnen. Detta krav är centralt i straffprocessen, men i allmänhet inte lika relevant i en sanktionsavgiftsprocess. Därför finns inte så stor anledning att ställa krav på möjlighet till vittnesförhör. Detta beror inte minst på sanktionsbestämmelsernas karaktär av enkelt objektivt konstaterbara överträdelser av offentligrättsliga regelverk, ofta grundat på strikt ansvar och utan brottsoffer. I regel hörs inte vittnen. I vissa mål kan dock beslutsunderlag och annan information tillförts av andra personer, och man hör sakkunniga för att utreda komplicerade materiella frågor. Också här får kommunikationsprincipen den centrala funktionen av att säkerställa partens möjligheter att få granska och bemöta inlägg från andra.

De straffprocessuella kraven på rätt att få föra egen talan och rätten att få använda ombud är i grunden okomplicerade i svensk administrativ sanktionsprocess. Den enskilde får i alla lägen föra sin egen talan i myndighetsförfarandet och i domstolsprocessen. Denne förutsätts kunna göra föra sin egen talan i sådan officialprocess, där också myndighetens utredningsansvar sägs stödja den enskildes möjligheter att göra så. Enligt FL 9 § (i förslaget om ny förvaltningslag 14 §) och FPL 48 § får den enskilde också företrädas av ombud. Däremot är möjligheterna att få kostnadsfritt biträde mycket begränsade. Den som är föremål för ett sanktionsavgiftsärende i förvaltningsprocess faller i dessa fall också utanför det straffprocessuella systemet om ersättning för offentlig försvarare. För ekonomiskt stöd för rättsliga kostnader omfattar de flesta svenska hemförsäkringar visst stöd – s.k. rättsskyddsförsäkring. Den täcker ofta bara tvister som prövas av allmän domstol som tvistemål. För företag kan ofta tecknas särskilda rättsskyddsförsäkringar för exempelvis tvistemål och skattemål, eller för miljömål och arbetsmiljömål. Därutöver finns möjlighet till s.k. rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Endast fysiska personer med årsinkomst under 260 000 sek kan få rättshjälp enligt lagen, och bara för den del som inte täcks på annat sätt, som genom försäkring. I förvaltningsprocessen anses dock rättshjälp i de flesta fall inte behövliga, med

[1087] Warnling-Nerep 2010 s. 237.

hänvisning till att det rör sig om officialprövning där både beslutsmyndighet och besvärsmyndighet, även domstolarna har ett övergripande utredningsansvar. De bär ansvaret för att ärendet/målet blir tillräckligt utrett och att det finns tillräckligt underlag för att kunna ta ett riktigt beslut. Sammanfattningsvis är möjligheterna till kostnadsfritt biträde i sanktionsprocessen mycket begränsade i svensk rätt. Tanken är att det inte ska behövas biträde i förvaltningsförfarande och process, eftersom det rör sig om officialprövning och att den enskilde lätt skall kunna föra egen talan. Frågan har inte heller varit föremål för någon mer omfattande rättslig debatt i svensk rätt, även om det återkommande noteras att idealet om att den enskilde inte behöver ombud i officialprövningen kan ha förändrats och att man alltmer kan se behovet av juridiskt sakkunnig representation för den enskilde i förvaltningsförfarande och -process. Detta borde vara särskilt viktigt i sanktionsförfarande, med sin straffliknande karaktär.

Slutligen stadgar EKMR artikel 6(3) stadgar också ett krav på att en brottsanklagad utan kostnad ska bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen. Det är naturligtvis av central betydelse att den anklagade förstår vad som sker i processen för att kunna ta till vara sin rätt och försvara sig. I svensk förvaltningsrätt stadgas i FL 8 § att när myndigheten har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, så bör de vid behov anlita tolk. Regeln täcker inte bara vanlig muntlig tolkning som vid förhandlingar eller andra kontakter med myndigheten, utan också skriftliga översättningar av dokument till eller från myndigheten,[1088] vilket föreslås förtydligas i ny förvaltningslag. Det kan noteras att regeln inte stadgar en rätt till tolk vid behov, utan bara att myndigheten *bör* anlita sådan. Regeln ska dock, med stöd i förarbeten och JO-praxis, tolkas så att myndigheten är skyldiga att använda tolk och översättare om det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, samt att låta det allmänna stå för kostnaderna.[1089] Det har dock återkommande framförts att det i alla ärenden inte behövs och att myndigheten inte alltid behöver använda sig just av tolk för detta. Det kan exempelvis finns relevanta språkkunskaper inom myndigheten.

Den föreslagna lagregeln om anlitande av tolk i nya förvaltningslagen 13 § kan komma att ge ett formellt bättre skydd för denna rättssäkerhetsgaranti. Den föreslagna regeln lyder:

> *Tolkning och översättning*
>
> **13 §** En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.
>
> En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

[1088] Prop. 1971:30 s. 381, Prop. 1985/86:80 s. 27f. och s. 62.

[1089] Se Prop. 2016/17:180 s. 81ff. med diskussion av tolkning till förarbeten och JO-praxis.

Det är tydligt att regeln skyddar den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt mot myndigheten, en rätt till försvar. Enligt propositionen ska den föreslagna regeln förtydliga den skyldighet som redan gäller för svenska myndigheter. I propositionen rubricerar man detta som en rättighet för enskilda.[1090]

För förvaltningsprocess stadgar FPL 50–52 §§ regler om tolk. I förvaltningsdomstol *skall* rätten vid behov anlita tolk om part, vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Domstolen får också i andra fall anlita tolk om det behövs.

Sammanfattningsvis tycks rätten till tolk och översättning vara väl skyddat också i förvaltningsrättslig reglering av sanktionsprocessen.

Utöver de specifikt straffprocessuella rättssäkerhetskrav som stadgas i EKMR artikel 6(3) som också behöver beaktas i sanktionsprocessen, så måste rättegången även i sin helhet bedömas som rättvis. Detta allmänna krav följer av EKMR artikel 6(1) som den tolkats av Europadomstolen. Även detta allmänna krav anses ställa högre krav i straffprocess. Sådana högre krav kan därför också komma att behöva beaktas i med straffprocessen jämförlig administrativ sanktionsprocess. Kravet om att själva processen i en helhetsbedömning måste anses som rättvis innebär generellt helhetsbedömning av en rad olika delfaktorer, som behandlats närmare i kapitel 3, men inte minst beaktas att rätten till försvar (*right of defence*) kan garanteras och att det parterna kan anses likställda i processen (*equality of arms*). Rätten till försvar och parternas likställdhet tangerar till stor del de specifika straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6(3) och som här behandlats i relation till sanktionsprocessen.

Liksom ovan diskuterats skyddas också inom förvaltningsrätten den enskildes rätt till försvar, eller att kunna ta tillvara sin rätt, i förvaltningsförfarande och -process, också gentemot myndighetens anklagelser om regelöverträdelser för vilka kan påföras sanktionsavgifter. Centrala rättssäkerhetsmekanismer relaterar till kommunikationsprincipen, med rätten att få yttra sig om det som tillförs ärendet, att få full insyn i ärendet, samt att få motiverade beslut. Officialprincipen lägger vidare ansvaret för att tillse att ärendet blir tillräckligt utrett på beslutsmyndigheten och på överprövande myndighet. Även myndighetens serviceplikt och deras allmänna skyldighet att underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra stödjer den enskildes rätt till försvar och hjälper stärker deras ställning i relation till myndigheten. Även om den enskilde inte kan anses helt jämlik med myndigheten i processen, så verkar ändå dessa grundläggande handläggningsregler för att ge den enskilde samma insyn och en likvärdig ställning i relation till processmaterialet. På så vis argumenteras för att den enskilde i allmänhet inte ens ska behöva företrädas av juridiskt ombud. Det bör också nämnas att parternas likställdhet i processen stöttas upp genom de grundläggande offentligrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Framför allt kravet på saklighet och opartiskhet omfattar faktiskt ett skydd mot det allmännas missbruk av sin maktställning gentemot den enskilde i pågående processer.

[1090] Prop. 2016/17:180 s. 82f.

4.2.3.6 Omedelbar verkställighet

Som huvudregel för verkställbarhet av ett beslut anförs i allmänhet krävas att beslutet vunnit laga kraft.[1091] Från denna regel gäller dock en rad undantag, som ofta kommer till uttryck i speciallagstiftningars reglering. Efter ett beslut överklagats kan dock överklagandeinstansen inhibera beslutet och på så vis stoppa verkställningen (FL 29 § och FPL 28 §).

Frågan om sanktionsbeslut verkställighet diskuterats av bland annat Warnling-Nerep, som anför att sanktionsavgifter som regel aldrig borde kunna verkställas utan att först ha vunnit laga kraft. Frågan är dock inte alls klar i sanktionsavgiftssystemet, utan regelverket är ganska oklart och spretigt gällande denna fråga. Vissa sanktionsbestämmelser reglerar inte frågan alls, vissa anger på olika sätt att verkställighet kräver lagakraftvunnet beslut. Andra bestämmelser anger tvärtom att sanktionsavgiftsbesluten kan verkställas även då besluten inte vunnit laga kraft. Ett exempel på en sådan bestämmelse finns i miljöbalken 30 kap. 5 §:

> **5 §** En miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts enligt 4 §, om tillsynsmyndigheten i beslutet inte har bestämt en senare tidpunkt.
>
> Beslutet om miljösanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

I lagmotiven angavs som skäl för omedelbar verkställighet att man ville förhindra att besluten överklagades enbart för att skjuta upp betalningen, eventuellt för att nå ekonomiska fördelar. Införande av krav på lagakraftvunnet beslut för verkställbarhet angavs medföra att miljösanktionsavgifterna förlora i effektivitet. Miljösanktionsavgifter ses som mycket effektivt som styrmedel, just på grund av den omedelbara reaktionen mot överträdelserna. In motiven argumenterades också att Europadomstolen rättssäkerhetskrav inte innebar något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. Man hänvisade också till överklagandeinstansens möjlighet att inhibera sanktionsbeslutet.[1092] Warnling-Nerep riktar hård kritik mot regeringens argumentation i ljuset av europarättsliga rättssäkerhetskrav och ifrågasätter varför dessa sanktionsavgifter kräver omedelbar verkställighet.[1093]

I förslaget om ny förvaltningslag har lagts fram ett förslag om kodifiering av en huvudregel och huvudsakliga undantag:[1094]

> **35 §** Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.
>
> Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om
>
> 1. beslutet gäller anställning av någon,
>
> 2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
>
> 3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut

[1091] Se bl.a. Warnling-Nerep 2010 s. 237ff.
[1092] Prop. 2005/06:182 s 53f. och Prop. 1997/98:45, Del 1 s. 545f.
[1093] Warnling-Nerep 2010 s. 242ff.
[1094] Prop. 2016/17:180 s. 14 och s. 209ff.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,

2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller

3. någon annan omständighet.

Undantagen i denna allmänna regel synes inte tillämpliga vid påförande av sanktionsavgift. Myndighetens möjlighet att verkställa beslut omedelbart enligt tredje stycket har anförts i första hand ta sikte på situationer där angelägna allmänna intressen, såsom upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och avvärjandet av omedelbar fara för liv och hälsa, kräver omedelbar verkställighet.[1095] Den föreslagna kodifieringen kan sägas förtydliga de sanktionsordningar där speciallagstiftningen inte alls berör frågan om verkställighet. Fortfarande gäller dock den allmänna förvaltningslagen subsidiärt till speciallagstiftning så kritiken mot sanktionsavgifter som kan utkrävas innan beslutet vunnit laga kraft äger fortfarande tillämpning även vid det eventuella ikraftträdandet av den nya förvaltningslagen 2018.

4.2.4 Legalitet

Enligt den grundläggande statsrättsliga legalitetsprincipen – eller normbundenhetens princip – som slås fast i regeringsformens portalparagraf (RF 1:1 st. 3), skall all makt utövas under lagarna. Detta innebär bland annat att betungande offentligrättsliga åtgärder kräver uttryckligt stöd i lag. I svensk rätt utgår sanktionsavgifter endast med stöd av lag, även om det är mycket vanligt att denna lagreglering kompletteras i större och mindre utsträckning av regeringen genom förordningar och vidare genom förvaltningsmyndigheters föreskrifter. Författningsstödet måste också vara tillräckligt preciserat. Vilken lagstiftningsnivå som dessa regleringar kan meddelas regleras i RF 8 kapitlet. Sanktionsavgifter innebär ekonomiska påföljder som enskilda förpliktigas erlägga till de allmänna och som sådana, ska de enligt grundlagens regler om normgivningsmakten, regleras av riksdagen i lag (RF 8:2 st. 1 p. 2). Detta gäller också för straff och för skatter. Liksom andra betungande offentligrättsliga frågor kan kompetensen att reglera sanktionsavgifter delegeras till regeringen enligt RF 8:3. Skatt och annan rättsverkan av brott än böter är dock undantagna denna delegationsmöjlighet (RF 8:3 st. 1 punkterna 1 och 2).

Regleringen av sanktionsavgifter i förordning och förvaltningsföreskrifter har diskuterats och kritiserats ur konstitutionellrättsligt perspektiv. Det framgår inte uttryckligen i regeringsformens normgivningregler hur sanktionsavgifter regleras, och lagberedningsarbeten visar på olika tolkningar gällande sanktionsavgifternas klassificering som straff eller som avgift, eller som något mittemellan,[1096] och – till följd av sådan klas-

[1095] Prop. 2016/17:180 s. 214.

[1096] Se t.ex. SOU 2007:96 s. 50f. Se även Warnling-Nerep 2010 s. 116ff.

sificering – om lagstiftningskompetensen kan delegeras till regering och vidare till förvaltningsmyndighet, eller om sanktionsavgifterna faller under riksdagens exklusiva normgivningskompetens.[1097] Warnling-Nerep argumenterar för att sanktionsavgifter i normgivningshänseende bör jämställas med straffrättsliga böter, åtminstone så länge grundlagens formuleringar inte närmare anpassas till de nu väl etablerade sanktionsavgifterna. Argumenten finner stöd i systematiska hänsyn om att sanktionsavgifterna används som ersättning för eller komplettering till straff, men också Lagrådets yttranden gällande förslag om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar, om sanktionsavgifternas stora likheter med brottspåföljder och förordande av analogitolkning av delegationsreglerna.[1098] Det kan dock noteras att också lagberedningsärendet där refererade lagrådsuttalanden framgår också präglades av flera olika tolkningar. Av lagrådets tre ledamöter menade bara en att sanktionsavgiften skulle likställas med böter och att normgivningskompetensen därigenom kunde delegeras till regeringen, medan de två andra ledamöterna inte accepterade denna tolkning och istället ansåg de aktuella sanktionsavgifterna utgöra ”annan rättsverkan av brott” som är uttryckligen undantagna från sådana delegationsmöjligheter. Departementschefen godtog inte någon av dessa tolkningar utan menade att sanktionsavgifter är något annat, helt skilt och självständigt från straffansvar. De ska därför inte betraktas som vare sig brottspåföljd eller som annan rättsverkan av brott. Följaktligen ansågs kompetensen att lagstifta om sanktionsavgifter kunna delegeras till regeringen.[1099]

I 2010 års grundlagsreform reviderades regeringsformens 8 kap. om normgivningsmakten, med syftet att modernisera, förenkla och förtydliga regelverket, men utan att egentligen förändra fördelningen av normgivningskompetensen innehållsmässigt. I lagberedningsarbetet utreddes normgivningsfrågor särskilt i en expertgrupp under ledning av f.d. justitiekanslern Hans Regner. Här noterades sanktionsavgifternas särställning som betungande offentlig rätt under 8:3, mer bestämt som betungande avgifter, men ändå åtskilda från skatter och tvångsavgifter.[1100] Delegation av föreskrifter om sanktionsavgifter behandlades dock inte närmare i det fortsatta utredningsarbetet och inte heller i propositionen, och några uttryckliga regleringar av sanktionsavgiftsregeringen infördes inte heller.[1101] Måhända kan möjligheten att delegera kompetensen att reglera sanktionsavgifter sägas ha blivit tydligare genom förändringar av RF 8:7 från uppräkning av det delegerbara området till en allmän delegationsmöjlighet med angivande av undantag. Trots bristen på uttrycklig reglering av kompetensen att lagstifta om sanktionsavgifter, och den kvarvarande otydligheten av klassificeringen av dessa eller eventuella analogier med straff, så får det anses att regeringsformen medger delegation av sådan normgivningskompetens.

I lagstiftningspraktiken regleras svenska sanktionsavgifter som regel alltid i lag.[1102] Som principiell utgångspunkt gäller att sanktionsbestämmelserna så långt möjligt bör

---

[1097] Se t.ex. Prop. 1995/96:215 s. 32.

[1098] Warnling-Nerep 2010 s. 119.

[1099] Prop. 1983/84:192 s. 28–41, samt s. 44.

[1100] SOU 2008:42 s. 22.

[1101] Se Prop. 2009/10:80, särskilt avsnitt 11.2, SOU 2008:125, särskilt kap. 33, samt SOU 2008:42.

[1102] Jfr Warnling-Nerep, med sammanfattande uttalande på s. 120.

konstrueras så att beräkning av avgiftsbeloppet utgår ifrån ett mätbart moment i överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa avgiftsbeloppet i det enskilda fallet. Detta anges 1981 års riktlinjer som fortfarande tillämpas idag och som även ekar i de principiella uttalande som argumenteras i SOU 2013:38. I sammanhanget bör dock också noteras att samma allmänna riktlinjer och principer också anger att sanktionsavgifter bör utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller för att utgöra effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet.[1103]

Dessa regler fylls dock ut i olika stor utsträckning genom både förordningar och föreskrifter, vilket har varit föremål för kritisk debatt i relation till legalitetsprincipens preciseringskrav. När lagstödet anges genom ramlag eller generalklausul blir det konkreta innehållet i lag generellt ganska oprecist och förutsätter normutfyllnad. Risken är en alltför långtgående splittring av lagstödet i en mängd olika föreskrifter. Warnling-Nerep pekar särskilt på miljösanktionsavgiftssystemet där långtgående sanktionsmöjligheter delegerats till regeringen som reglerar sanktionsavgifter i förordningen om miljösanktionsavgifter för överträdelser av en mängd olika lagregler, inklusive myndighetsföreskrifter. Detta kan orsaka en otydlighet i regelverket som inte kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav på precist lagstöd.[1104]

Ett annat exempel, som beskrivits ovan, är arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljölagen är en typisk ramlag, där endast de allmänna ramarna för sanktionsavgiftssystemet regleras. I lagen anges bland annat att sanktionsavgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev verksamheten där överträdelsen skedde och att avgiften får sättas ned om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften (8 kap. 6 §). Här stadgas också konfliktregeln om att avgift inte får tas ut för gärning som omfattas av föreläggande eller förbud, som skydd mot dubbel bestraffning (8 kap. 5a §), samt regler om att Arbetsmiljöverket prövar sanktionsavgifter genom avgiftsföreläggande och hur processen rent allmänt går till (8 kap. 6a–7 §§). Själva sanktionsbestämmelserna som beskriver överträdelserna som kan medföra sanktionsavgift regleras dock i Arbetsmiljöverkets myndighetsföreskrifter. I arbetsmiljölagen stadgas ett allmänt och vitt formulerat bemyndigande (i 16 kap. 5 §) om reglering av sanktionsavgift. I lagen föreskrivs också att sanktionsbestämmelsen ska ange hur avgiften ska beräknas, så att beloppet kan fastställas direkt utifrån denna grund. Lagen anger även beloppsgränser:

> **5 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

[1103] Se bl.a. prop. 1981/82:142 s. 24, samt SOU 2013:38 s. 543ff.

[1104] Warnling-Nerep 2010 s. 121. Problemet har också noterats i rättspraxis, t.ex. i Miljödomstolen i Umeås dom av den 18 nov. 2005, där sanktionsavgiftsreglering för brott mot Naturvårdsverkets föreskrifter om vattenavvattning. Rättssäkerhetsproblemen kring ramlagstiftning har varit föremål för omfattande diskussion, med bl.a. bidrag från Sterzel 2009 s. 225ff.

> En föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 1 000 000 kronor. *Lag (2013:610)*.

Ramlagskonstruktionen innebär att sanktionsregelverket på området är ganska svåröverskådligt. Som tidigare nämnts finns här ett mycket stort antal myndighetsföreskrifter som innehåller sanktionsavgifter. Arbetsmiljöverket har samlat dessa föreskrifter och information om hur sanktionsavgiftssystemet fungerar i skrifter och på sin hemsida.[1105] I viss mån kan anföras att varje arbetsgivare torde förväntas känna till de föreskrifter som gäller för just deras verksamhet, och där återfinns också aktuella sanktionsbestämmelser. Ur konstitutionellrättsligt perspektiv kan det dock kanske diskuteras ifall konstruktionen uppfyller de legalitetskrav som borde ställas på sanktionsbestämmelserna.

I detta sammanhang bör också noteras en trend att förtydliga och mer detaljerat reglera metoden eller principerna för bestämmande och nedsättning av sanktionsavgifter, vilket utvecklas vidare längre fram.[1106] Detta gäller särskilt för sanktionssystem som lämnar ett större utrymme för skönsmässiga bedömningar eller komplexa beräkningar, som exempelvis för konkurrensskadeavgiften. Dessa regler har preciserats och förtydligats, både för att effektivisera förfarandet och tillse riktiga och enhetliga beslut, men också för att skapa en bättre förutsebarhet. På så vis innebär utvecklingen också ett stärkt skydd av legaliteten.

4.2.5 Skuld- och bevisfrågor

4.2.5.1 Oskuldspresumtionen och frågor om subjektivt och objektivt ansvar

Oskuldspresumtionen, eller oskyldighetspresumtionen, utgör en allmän rättsprincip och innebär en rätt att betraktas som oskyldig till dess att skulden fastställts enligt lag.[1107] Principen gäller även i svensk rätt som allmän rättsgrundsats och den är lagfäst genom inkorporeringen av Europakonventionen. Det finns dock ingen uttryckligt formulerad oskuldspresumtion i varken svensk grundlag, i lagstiftning gällande domstolsprocessen som rättegångsbalken eller annars i nationell rätt. Inte heller åklagarens bevisbörda är lagreglerad, även om den gäller som allmän rättsprincip. Frågor om beviskrav är väl utvecklade i rättspraxis.[1108] Den allmänna rättsgrundsatsen är dock fast etablerad och skyddet för oskyldighetspresumtionen anses idag som stark – åtminstone i straffprocessen. I pågående beredning av genomförandet av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv (som behandlats i kap. 3) har utredningen valt att inte föreslå kodifiering av

[1105] Se: https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter/ (besökt 17-07-05 kl. 17.19).
[1106] Se o.
[1107] Ekelöf m.fl. 2009 s. 150 och s. 157. Se vidare SOU 2017:17.
[1108] SOU 2017:17 s. 67 med vidare hänvisningar till praxis.

principen, då lagreglering inte anses generera något mervärde.[1109] Utredningen har dock föreslagit vissa mindre justeringar i processlagstiftningen, bland annat visst förtydligande av rätten att slippa inkriminera sig själv i förundersökningskungörelsens 12 §.[1110] Sammanfattningsvis finns i dagsläget ingen uttrycklig svensk reglering av oskuldspresumtionen, även om den gäller som rättsprincip och genom inkorporeringen av Europakonventionens artikel 6 om rätten till rättvis rättegång, vilket också innebär att Europadomstolens praxis ska tillämpas i svensk rätt. EU-stadgans och oskuldspresumtionsdirektivets skydd aktualiseras också när EU-rätten tillämpas i svensk rätt. I sammanhanget bör också nämnas regeringsformens stadgande om rätten till rättvis rättegång (2 kap. 11 §), och att många andra processrättsliga regler samt regler om myndigheters saklighet och opartiskhet indirekt medför att oskuldspresumtionen upprätthålls.

Det finns följaktligen inte några regler stadgande oskyldighetspresumtionens tillämplighet i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen heller. Principens tillämpning som allmän rättsgrundsats är kanske inte lika självklar eller tydlig gällande förvaltningsprocesser i olika form – inte heller sanktionsprocesser.

Frågan om oskuldspresumtion har gällande administrativa sanktionsavgifter främst behandlats i relation till formulering av skuldkrav. Principen har också betydelse för bevisfrågor, vilka kommer att diskuteras närmare i nästkommande avsnitt. Svenska sanktionsavgifter är ofta baserade på objektivt ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Beslutsmyndigheten behöver inte utreda vem som gjort sig skyldig till överträdelsen utan avgiftssubjektet uttrycks i allmänhet i lagtexten.[1111] På så vis kan ansvaret också beskrivas som strikt. I allmänna riktlinjer om val och utformning av sanktioner anges också att utgångspunkten eller huvudregeln för sanktionsavgifternas utformning är strikt ansvar med möjlighet till jämkning och överprövning i domstol.[1112] Återkommande anges som utgångspunkt att europarätten inte i sig hindrar uppställande av presumtioner av skuld, så länge det finns möjlighet att i domstol föra motbevisning mot presumtionen.[1113] Det objektiva ansvaret kan ses i ljuset av att sanktionsavgifterna förknippas med schablonmässighet och sanktionsbeslut av förvaltningsmyndigheter. Därmed ska prövningen och påförandet av sanktionen vara enkel och inte kompliceras av bedömningar av subjektiva moment.[1114] Ett exempel kan ses i utlänningslagen (20 kap. 12 §):

> **12 §** En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen:
>
> 1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
> 2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.
>
> Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har:

[1109] SOU 2017:17 s. 15–16. Det ska noteras att direktivet uttryckligen omfattar enbart det straffrättsliga förfarandet och inte förvaltningsrättsliga förfaranden som administrativa sanktionsförfaranden. Därmed har inte oskuldspresumtionens tillämpning gällande sanktionsavgifter heller behandlats av utredningen i fråga.

[1110] SOU 2017:17 s. 29–31.

[1111] Warnling-Nerep 2010 s. 198 och s. 209. Jfr. också 1981 års riktlinjer, sammanfattade i prop. 1981/82:142 s. 24.

[1112] SOU 2013:38 s. 24 och s. 544.

[1113] Se bl.a. SOU 2013:38 s. 456–457, RÅ 2000 ref. 66, Warnling-Nerep 2010 s. 15, Wennberg 2003–2004 s. 605.

[1114] Warnling-Nerep 2010 s. 210.

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,

2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och

3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället hela prisbasbeloppet. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Riktlinjerna och motiveringen av det objektiva ansvaret kan ses mot bakgrund av de principer för val av sanktion som tillämpats åtminstone sedan 1981 års riktlinjer, där det som utgångspunkt anges att administrativa sanktioner passar för överträdelser som är särskilt frekventa – alltså masshantering av oftast ganska lindriga överträdelser.[1115] I dag är bilden dock mer nyanserad, vilket också avspeglas i de riktlinjer som uttrycks i SOU 2013:38. Här anges att sanktionsavgifter visserligen i första hand bör komma i fråga för lindrigare överträdelser, men generellt är olika effektivitetsöverväganden mest framträdande i de vägledande principerna för val av sanktion. Därtill anges att sanktionsavgifter bör utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller som effektivt styrmedel för överträdelser som begås i näringsverksamhet. Dessutom påminns om att europarätten inte uppställer några krav som hindrar sanktionsavgiftssystem baserade på strikt ansvar.[1116] Frågan om subjektiva moment blir därmed mer komplex. I 1981 års riktlinjer anges att sanktionsavgifter bör förekomma endast inom avgränsade områden och att det ska vara möjlighet att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Beroende på det aktuella områdets natur bör det då särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldigheten eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att strikt ansvar ska vara försvarbart ur rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för presumtion om att de aktuella regelöverträdelserna inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Dessa riktlinjer har sedan kommit att tillämpas i lagberedning och därmed har också sanktionsavgiftsbestämmelser på vissa områden gjorts avhängiga krav på subjektiv skuld. Vanligast och som utgångspunkt gäller dock fortfarande objektivt, eller strikt, ansvar, ofta underbyggt av effektivitetsöverväganden, att strikt ansvar är vanligt, och att varken europarätten eller starka motstående intressen talar mot det.[1117]

Ett exempel på lagberedning där denna typ av resonemang förs kan tas från prop. 2013/14:234 om införande cabotagesanktionsavgifter. I propositionen kommer regeringen efter beskrivna prövning fram till att objektivt ansvar är lämpligt för de aktuella överträdelserna, och man hänvisar särskilt till att överträdelserna begås i näringsverksamhet. Det anges att det aktuella regelverket är tydligt och att överträdelser av bestämmelserna om cabotagetransporter på väg så gott som alltid torde vara en följd av

[1115] Prop. 1981/82:142 s. 24.

[1116] Se SOU 2013:38 kap. 9, särskilt s. 534–538 och s. 543–545.

[1117] Se Warnling-Nerep 2010 s. 209ff. med diskussion om sådana överväganden.

medvetet handlande från företagets sida. Det finns alltså grund för sådan presumtion som kan motivera strikt ansvar. Därtill, argumenterar regeringen, skulle en del av effektiviteten i systemet gå förlorad om det krävdes subjektiv skuld, och man visar på att sådana skuldkrav brukar förutsätta domstolsprövning.[1118]

När det gäller beskrivna typ av reglering av näringsverksamhet, som ofta bottnar i EU-rättsliga regleringar, återkommer argument som, liksom gällande cabotagebestämmelserna, antyder att synen på skuldfrågan och på andra rättssäkerhetsgarantier skiljer sig åt när sanktioner mot näringsidkare och mot enskilda diskuteras. Varken den faktiska distinktionen eller argumenten för denna är dock generellt reglerade eller tydligt redovisade i någon mer utförlig eller systematisk mening. Det finns dock vissa sanktionsbestämmelser som skiljer på reglering av fysiska och juridiska personer, exempelvis den ovan redovisade bank- och finansrörelselagen. Där regleras sanktionsavgiftsbeloppen för fysiska personer särskilt och därtill kan inte förvaltningsmyndigheten besluta direkt om sanktionsavgifter mot fysiska personer, utan här krävs domstolsprövning om inte den enskilde frivilligt godkänner myndighetens föreläggande om sanktionsavgift. På så vis regleras ett starkare rättssäkerhetsskydd för fysiska personer.

Exempel på administrativa sanktionsavgifter som tvärtom kräver subjektiv skuld är konkurrensskadeavgifterna. Som tidigare beskrivits stadgar lagstiftningen här ett krav på uppsåt eller oaktsamhet, i konkurrenslagen 3 kap. 5 §:

> **5 §** Domstolen får på talan av Konkurrensverket besluta att ett företag ska betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift), om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbuden i 2 kap. 1 eller 7 § eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

Detta element av subjektiva omständigheter avviker från majoriteten av svenska bestämmelser om sanktionsavgifter. De utformades så med beaktande av rättssäkerhetsskäl och med koppling till EU-konkurrensrättens sanktioner.[1119] I det förekommande kommittébetänkandet hade strikt ansvar föreslagits, eftersom detta bättre ansågs möta behovet av effektivt ingripanden. Kommittén påvisade att rättsutvecklingen på området innebar att subjektiva omständigheter inte tillmättes betydelse. I Marknadsdomstolens prövningar sades frågan om skadlig verkan av konkurrensbegränsning föreligger sedan länge avgöras oberoende av om förfarandet var resultat av uppsåtliga eller oaktsamma åtgärder.[1120] Regeringen stannade dock ändå vid en reglering av konkurrensskadeavgift med krav på uppsåt eller oaktsamhet. Till följd av detta ansågs också konkurrensskadeavgiftsärendena av rättssäkerhetsskäl bättre lämpa sig för prövning i domstol. I Marknadsdomstolens efterkommande tillämpning av detta krav på subjektiv skuld har de slagit fast att kravet på uppsåt är uppfyllt om ett företag eller någon som handlar på företagets vägnar inte kunnat vara omedveten om det påtalade förfarandet begränsade konkurrensen. På så vis kan möjligen argumenteras för att det i praktiken ändå tillämpas ett i någon mån objektiviserat skuldkrav. Det räcker också

[1118] Prop. 2013/14:234 s. 11–12.
[1119] Prop 1992/93:56 s. 30f.
[1120] SOU 1991:59 s. 228.

att uppsåt eller oaktsamhet föreligger hos någon som handlar å företagets vägnar, exempelvis en anställd. Det behöver alltså inte vara någon i ledande ställning som konstaterats uppsåtlig eller oaktsam.[1121] Det har också fastslagits att det inte krävs uppsåt för varje led av förfarandet.[1122]

I bank- och finansieringsrörelselagen är situationen närmast den motsatta. Här regleras inget krav på uppsåt eller oaktsamhet men däremot skall en rad uppräknade omständigheter beaktas vid fastställandet av sanktionsavgiftens storlek. Detta leder till att myndigheten företar en prövning som innebär skönsmässiga bedömningar av också olika subjektiva ansvarsmoment, exempelvis överträdelsens allvar och effekter, men också graden av den enskildes (juridisk eller fysisk persons) ansvar, den vinst denne gjort, och om denne tidigare begått överträdelser.[1123]

4.2.5.2 Bevisfrågor och relaterade frågor om myndighetens utredning

Utgångspunkten att det är åklagaren som ska bevisa att en misstänkt begått ett brott är grundläggande för skyddet av oskuldspresumtionen. Denna är, som ovan nämnts, en grundläggande princip som är fast etablerad inom straffprocessen. I administrativ sanktionsprocess är förhållandena något annorlunda, även om motsvarande grundläggande princip ändå får anses gälla även här. Liksom ovan beskrivits gällande finsk rätt, gäller som utgångspunkt att det är myndigheten som primärt har bevisbördan för att det finns förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Denna bevisbörda bottnar i officialprincipen, som handlar om myndighetens utredningsansvar, men som i grunden innebär att myndigheten ska se till att de har tillräckligt beslutsunderlag för att besluta om en sanktion. Bristen på underlag ska som utgångspunkt inte belasta den enskilde. Principens tillämpning är flexibel, genom att det i ärenden som rör betungande beslut ställs högre krav på myndighetens beslutsunderlag. De bär alltså mer ansvar för utredning och i förlängningen att visa grund för beslutet. Inte minst gäller detta när fråga är om beslut som innebär någon sorts sanktion mot en enskild. Officialprincipen gäller som allmän förvaltningsrättslig princip. Den stadgas i FPL 8 § för förvaltningsdomstolar, men gäller även analogt och i kraft av den allmänna principen för förvaltningsmyndigheter. I skrivande stund behandlas ett lagförslag om reglering av utredningsansvaret i den allmänna förvaltningslagen. Lagförslaget innebär främst kodifiering och förtydligande av i praxis redan gällande utredningsansvar. Förslaget motiveras av både rättssystematiska och sakliga skäl. Kravet på att myndigheten att visa att förutsättningarna för att besluta om sanktionsavgifter är uppfyllda understöds också av den allmänna motiveringsplikten, som stadgas i FL 20 §, och som också ofta upprepas eller preciseras i speciallagstiftning. I grunden vilar dock kraven på myndigheten att visa grund för sina beslut i legalitetsprincipens krav på den offentliga maktens lagbundenhet.

Det finns ingen allmän reglering av bevisbörda eller beviskrav i sanktionsavgiftsärenden. I grunden tillämpas praxis gällande myndighetens ansvar för utredning och därigenom också bevisning. Som utgångspunkt gäller dock den ovan nämnda principen

---

[1121] MD 1999:22 och MD 2000:2.

[1122] MD 2000:2.

[1123] Se vidare Warnling-Nerep 2010 s. 2011ff. om nyansering av skuldkraven i tolkning och tillämpning.

om att myndigheten ska visa grund för sitt beslut. Generellt sett anges också i förarbeten gällande sanktionsavgifter att det är myndigheten som ska visa att förutsättningarna för påförande av sanktionsavgift är för handen. Det hänvisas ofta till den straffprocessuella karaktären och i både förarbeten och praxis kan ses hur tillämpningen av utrednings- och beviskrav påverkas av sanktionsprocessens straffliknande karaktär. Det har bland annat tidigt konstaterats i praxis att konkurrensskadeavgiften är att se som en offentligrättslig ekonomisk sanktion och att Konkurrensverket, när de för talan om utdömande av sådan avgift, måste lägga fram en erforderlig utredning som bevisar överträdelsen de gör gällande. De har alltså bevisbördan gällande överträdelsen, och beviskravet anses enligt både praxis och förarbeten vara förhållandevis högt. Det framkommer också på myndigheten att så långt det är möjligt lägga fram utredning rörande förhållande som bör inverka på avgiftens storlek.[1124] Det diskuterades om ifall det borde ligga på företaget att lägga fram bevisning om förmildrande omständigheter men här anförs att också Konkurrensverket självmant ska ta hänsyn till dessa i uppenbara fall. Detta motiveras med det allmänna kravet på objektivitet som anses gälla när staten vidtar straffrättsliknande åtgärder mot enskilda.[1125]

Ytterligare exempel på straffprocessrättslig inverkan på bevisfrågor kan ses i domstolspraxis på miljörättens område där Mark- och miljööverdomstolen ställt höga krav på beslutsmyndigheten gällande de straffprocessuella momenten i miljösanktionsavgiftssystemet, bland annat gällande definiering av gärningen och dokumentation och kvantifiering av denna. Mark- och miljööverdomstolen har anfört att gärningar som inte omedelbart och uppenbart framstår som överträdelser inte ska bli föremål för miljösanktionsavgift. Genom detta resonemang ändrade domstolen i MÖD 2004:78 underrättens beslut där den ansetts bortse från svårigheten att definiera gärningen och hur denna måste bedömas ur straffprocessuell synpunkt, samt gjort fel gällande bevisbördans placering och kraven på utredning av gärningens art och omfattning. Mark- och miljööverdomstolen instämde i miljödomstolens bedömning att överträdelsen i fråga skett och att det inte var uppenbart oskäligt att ta ut sanktionsavgift. Däremot var det inte klart hur stor avgift som skulle utgå, eftersom flera omständigheter gällande överträdelsens karaktär och omfattning var oklara. Myndigheten hade alltså inte fört fram tillräckligt underlag – bevisning – för denna bedömning. Därmed ansåg Mark- och miljööverdomstolen att avgiftens storlek bör bestämmas med säkerhetsmarginal, med hänsyn till legalitetsprincipen.

I diskussion av bevisfrågan bör erinras om att sanktionsbestämmelserna ändå har annan karaktär än straffbestämmelser. Sanktionsbestämmelser används ofta för mindre allvarliga överträdelser, och handlar ofta om överträdelser av administrativa regelverk som plikter att dokumentera, rapportera, säkerställa nödvändiga tillstånd osv. så kan reglerna formuleras med beskrivningar av enkelt och objektivt konstaterbara överträdelser, exempelvis felparkering, överlastning, byggande av ett hus utan erforderligt lov eller startbesked, underlåtelse att lämna in miljörapport i lagstadgad tid, och

[1124] MD 2003:2 med hänvisningar till såväl egen praxis som EG-domstolen, samt prop. 1992/93:56 s. 91ff.
[1125] Prop. 2007/08:135 s. 128–129, med hänvisning till JO:s beslut 2006-07-07 (dnr 2181-2005).

så vidare. Eftersom att utgångspunkten också är strikt ansvar så krävs inte någon utredning eller bevisning gällande subjektiva omständigheter som uppsåt eller oaktsamhet. Ofta anger lagstiftningen också vem som kan åläggas sanktionsavgift på ett sätt som underlättar enkelt konstaterbart ansvar, exempelvis genom att ange fordonets ägare eller arbetsgivaren. Även det faktum att sanktionsavgifter påförs inte bara fysiska utan också juridiska personer, underlättar bevisningen. Allt detta gör att det ofta kan sägas utgöra en enklare uppgift för myndigheten att bevisa en sanktionsavgiftsbelagd överträdelse än en straffbelagd gärning. Myndigheten har som utgångspunkt bevisbördan, genom att de ska visa att den aktuella överträdelsen skett, men de behöver oftast inte utreda djupare vad som egentligen hänt och inte heller leta efter ansvarig person eller börja bevisa subjektiv skuld. Som ovan diskuterats gäller detta dock inte alla sanktionsavgifter, utan man måste gå till varje specialförvaltningsrättsligt område för att utröna hur bevisbördan tar sig till uttryck i olika kontext. Någon djupare sådan utredning kommer inte att utföras i detta sammanhang.

I sammanhanget bör också noteras att administrativa sanktioners lägre beviskrav har diskuterats som argument för införandet av nya sanktionsavgifter och framför allt sanktionsväxlingar. Där straffsystemen ansetts ineffektiva och innebärande alltför höga beviskrav så argumenteras för ”sänkt” beviskrav genom sanktionsväxling. Argumentationen har kritiserats, och vikten av att beakta kraven på nödvändiga rättssäkerhetskrav har då betonats. Det har anförts att det vore orättmätigt att motivera valet av administrativ sanktionsväg enbart genom att detta skulle innebära att man kan sänka beviskravet och på så vis nå större effektivitet.[1126] Denna diskussion ska ses i samband med ovan beskrivna diskussion och riktlinjer om att valet att införa sanktionsavgifter ska vara övervägt och att det ska finnas goda skäl för presumtion om skuld.

4.2.5.3 Jämkningsregler, undantag och andra säkerhetsventiler

Svenska sanktionsavgiftsbestämmelser förenas i allmänhet med olika typer av säkerhetsventiler för att säkerställa att sanktionsavgifter inte påförs i orimliga fall eller i till oskäliga belopp. Dessa regler kan se ut på många olika sätt men har gemensamma drag i att de mildrar effekterna av strikt ansvar och enkla och schabloniserade sanktionsbestämmelser.[1127] I 1981 års riktlinjer uppmärksammas särskilt att en konstruktion med strikt ansvar kan kräva särskilda undantagsregler med hänsyn till förhållandena inom det specifika området eller reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag, liksom jämkningsregler, ska enligt riktlinjerna så långt möjligt vara preciserade, så att det inte råder några tveksamheter gällande deras räckvidd.[1128] I SOU 2013:38 uttalas, liksom ovan nämnt, att sanktionsavgiftsskyldighet som huvudregel bör bygga på strikt ansvar, men att detta ansvar ska kopplas till möjlighet till jämkning och till överprövning av domstol. Detta principiella uttalande kopplas till Europadomstolens praxis gällande oskuldspresumtion och rätten till rättvis rättegång. Betänkandet framför att EKMR inte

[1126] Se t.ex. prop. 2004/05:18 s. 67 och prop. 2004/05:142 s. 46. För kritisk diskussion kring frågan, se Warnling-Nerep 2010 s. 21ff. och s. 38f.

[1127] Se vidare Warnling-Nerep 2010 s- 242ff., särskilt s. 248f.

[1128] Se prop. 1981:82:142 s. 24.

uppställer hinder för sanktionssystem som bygger på strikt ansvar så länge sanktionsbeslutet kan överklagas till domstol och att det finns möjligheter att föra bevisning mot sådan "skuldpresumtion", men också att det finns möjlighet att beakta subjektiva omständigheter genom exempelvis tillämpning av jämkningsregler.[1129] Det stadgas ofta också olika säkerhetsventiler för undvikande av dubbelbestraffning, vilket kommer att beskrivas längre fram i avsnittet om *ne bis in idem*. Jämkningsreglerna – i vid mening – kan innebära nedsättning av sanktionsavgiften helt eller delvis, och det kan också stadgas undantag genom vilka regleras när sanktionsavgift inte får/måste påföras. Det är inte alltid klart om bestämmelserna avser jämkning eller ansvarsbegränsning. Jämkning eller undantag kan göras av beslutsmyndigheter eller av överklagandeinstansen. I flera fall har frågan om jämkningsmöjligheter också utvecklats genom domstolspraxis.[1130]

Någon närmare gemensam systematik eller terminologi gällande utformningen av de olika typerna av säkerhetsventiler är svår att finna, och denna "konceptlöshet" och bristande systematik har varit föremål för kritik. Ibland föreskrivs möjlighet till jämkning om överträdelsen är ringa och därutöver i särskilda eller synnerliga skäl, ibland istället möjlighet till befrielse för "ursäktliga" felaktigheter eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgift med fullt belopp. Warnling-Nerep framför att den varierande terminologin i lagstiftning och lagmotiven utgör en olycklig utveckling som kan orsaka förvirring vid rättstillämpning en och försvåra för lagstiftaren.[1131] Återkommande bakomliggande tankegångar är dock ofta att det ska handla om möjlighet att beakta den subjektiva sidan av gärningen och att hitta ventiler för att undvika orimliga sanktioner i undantagsfall.

Warnling-Nerep diskuterar även den svåra balansgången gällande utformningen av säkerhetsventiler. Långtgående regleringar av säkerhetsventiler komplicerar systemet och gör det mer likt ett straffrättsligt förfarande, och då tappar de effektiviseringsvinster man eftersträvat med depenalisering eller sanktionsväxling. Samtidigt riskerar ett sanktionssystem grundat på rent objektivt ansvar att leda till orimliga beslut och oacceptabla effekter i det enskilda fallet.[1132]

Exempel på mer allmänt formulerad jämkningsgrund återfinns i lagen (2007:592) om kassaregister etc. där sanktionsavgiftsansvaret vilar på strikt ansvar, motiverat av att man ville säkerställa ett enkelt avgiftsförfarande – alltså effektivitetsskäl.[1133] Nyansering av det strikta ansvaret garanterades genom en allmänt formulerad möjlighet till jämkning:

> **27 §** Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl, får en näringsidkare helt eller delvis befrias från en kontrollavgift.
> Första stycket skall beaktas även om något yrkande om befrielse inte har framställts.

[1129] SOU 2013:38 s. 456ff. och s. 544f. Se också Warnling-Nerep 2010 s. 247.
[1130] Se t.ex. RÅ 2004 ref 17 där domstolen med europarättslig bedömning kom fram till att den aktuella lagstiftningen inte gav tillräckligt utrymme för beaktande av subjektiva omständigheter. Lagen i fråga, ändrades sedermera föra att skapa något större jämkningsutrymme. Se Warnling-Nerep s. 247f. för vidare diskussion.
[1131] Warnling-Nerep 2010 s. 244ff.
[1132] Warnling-Nerep 2010 s. 249.
[1133] Prop. 2006/07:105 s. 71ff.

I propositionen ges närmare vägledning till tillämpning av regeln, med exempel på situationer där avgift inte bör utgå. Det anges dock explicit att uppräkningen inte är uttömmande.[1134]

Exempel på mer utförliga och preciserade regler om undantag och jämkning i olika form som ger utrymmer för bedömning av överträdelsens allvar och företagets skuld, samt andra subjektiva omständigheter finner man i konkurrensskadelagen. Först och främst vilar konkurrensskadeavgiftsansvaret på krav på uppsåt eller oaktsamhet (KonkL 3 kap. 5 §). Avgift ska inte tas ut i ”ringa fall” (7 §). Därtill räknas en rad förmildrande och försvårande omständigheter som ska beaktas vid beräkning av konkurrensskadeavgifterna (9–10 §§). Vidare ska överträdelsens sanktionsvärde beaktas (8 §), liksom om företaget tidigare överträtt regler, om de snabbt upphört med överträdelsen efter konkurrensverkets ingripande, samt företagets ekonomiska situation (11 §). Dessutom kan avgiften jämkas om företaget varit först att anmäla överträdelsen till Konkurrensverket, eller om de på ett avgörande sätt hjälper verket med utredningen i ärendet (12–13 §§).

Reglerna om bestämmande av konkurrensskadeavgifterna och för eftergift eller nedsättning av avgifterna förtydligades och utvecklades, som ovan beskrivits, i början av 2000-talet. I förarbetena framfördes att uppbyggnaden av bestämmelserna liknar regler om straffmätning men trots detta framgick omständigheterna som ska beaktas bara delvis av då gällande konkurrenslag. Här antyds alltså en sorts legalitetsproblem. Vidare var ett problem att det inte alltid var helt klart av Konkurrensverkets talan eller domstolarnas domskäl varför eller hur man kommit fram till det aktuella sanktionsbeloppet. Problemet knyter an till centrala delar i rättvis rättegång, men också grundläggande förvaltningsrättsliga principer.

Genom reformen kom förutsättningarna för avgiftsbestämmandet att kodifieras och närmare beskrivas direkt i lagen. Lagtexten anvisar en metod för hur avgiften ska bestämmas och vilka omständigheter som därvid särskilt ska beaktas. De kom också att tydligare knytas till EU-rättens regelverk som i mångt och mycket är vägledande och bestämmande på området. Syftet var delvis att ge Konkurrensverket och domstolarna bättre vägledning vid prövningar av allvarliga överträdelser. Genom dessa förtydliganden och utförligare lagregler för angivande av omständigheterna för sanktionsberäkning, nedsättningar och eftergifter skulle också förutsebarhet och enhetlighet i rättsskipningen ökas. I förarbetena påpekades också att tydlig reglering av vilka omständigheter som ska beaktas ställer höga krav på inblandade myndigheter. Konkurrensverket ska utveckla hur myndigheten kommit fram till yrkat belopp och ange omständigheter som beaktats, medan domstolarna ska motivera hur de fastställt utdömda avgiften. Därigenom får också parterna bättre underlag för att bedöma om det finns anledning överklaga domen. Krav på tydligare motivering anges alltså leda till effektivare rättstillämpning, men dessutom ökat rättssäkerhetsskydd genom att det ger

[1134] Prop. 2006/07:105 s. 74f. och i specialmotiveringen på s. 96.

bättre förutsättningar till förutsebarhet, enhetlig rättstillämpning och möjlighet för den enskilde att försvara sin rätt mot myndigheterna.[1135]

Warnling-Nerep diskuterar jämkningsreglernas utformning och anger att det kan vara svårt att följa 1981-års riktlinje om klart preciserade jämkningsregler. Mycket utförliga regler, liksom de i konkurrenslagen, kan medföra regelverket blir komplext och även stelbent. Alltför allmänt hållna generalklausuler kan dock leda till ojämn rättstillämpning och svårförutsebara regler.[1136] Genomgången av svenska sanktionsavgiftsbestämmelser visar på att de ofta inte följer riktlinjerna utan har formulerats som ”allmänt hållna och vagt formulerade skönsregler” som medger jämkning om det motiveras av särskilda skäl eller särskilda omständigheter.[1137] Warnling-Nerep anför att de mer generellt formulerade jämkningsreglerna väl låter sig försvaras, trots att de strider mot riktlinjernas princip om preciserade regler. Det kan dock diskuteras ofall jämkningsuppgiften då bör anförtros beslutsmyndigheten eller till domstol i samband med överklagande.[1138]

4.2.5.4 Skydd mot självinkriminering

I svensk rätt finns ingen uttrycklig regel som ger en rätt att vara passiv eller att slippa inkriminera sig själv, även om RF 2 kap. 11 § idag i mer allmänna ordalag stadgar att rättegången ska vara rättvis. Därtill gäller, som ovan nämnts, också artikel 6 i EKMR som svensk lag. Skyddet mot självinkriminering upprätthålls bland annat genom rättegångsbalkens straffprocessuella regler, som i RB 23 kap. 18 § där det anges att vid förhör av en person skäligen misstänkt för brott så ska denne underrättas om misstanken. Om det under förhör uppstår misstanke så ska förhöret avslutas och personen underrättas om misstanken. Dessutom regleras i 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948) att den misstänkte vid sådan underrättelse också ska informeras om rätten att inte behöva yttra sig. Denna regel infördes så sent som 2014.[1139] Utanför straffprocessen finns dock inte några generellt tillämpliga skyddsmekanismer mot självinkriminering. Självinkrimineringsskyddet säkerställs då främst genom tillämpning av europarätten, inte minst artikel 6 i EKMR som ju gäller som svensk lag.

Utanför det straffrättsliga området har skyddet mot självinkriminering främst diskuterats i relation till tillsynen. I tillsynen aktualiseras frågan genom att myndigheterna på olika sätt, ibland tvångsvis, hämtar in upplysningar från fysiska och juridiska personer. På till exempel skatte- och miljöområdena regleras omfattande upplysningsplikter och motsvarande befogenheter för tillsynsmyndigheterna att kräva in upplysningar. Upplysningarna inhämtas för att de behövs i tillsynen men de kan också komma att användas som bevisning mot den tillsynade i en straffprocess, eller i ett sanktionsavgiftsärende. Detta har då påvisats kunna resultera i att den enskilde tvingats inkriminera sig själv, vilket kan leda till att dennes rättigheter enligt EKMR kränks. Till följd av detta har man i olika lagberedningar diskuterat rättsliga skyddsmekanismer för att säkerställa självinkrimine-

[1135] Prop. 2007/08:135 s. 118ff.
[1136] Warnling-Nerep 2010 s. 251ff.
[1137] Warnling-Nerep 2010 s. 254.
[1138] Warnling-Nerep 2010 s. 252f.
[1139] Ds 2013:18.

ringsskyddet. Dessa lagberedningar har dock återkommande valt att inte införa några generella stadganden om rätt att vara passiv eller förbud mot att inhämta självinkriminerande upplysningar. Det har bland annat förts fram att upplysningsplikter i sig inte är oförenliga med europarättens krav, och att myndigheterna behöver kunna inhämta uppgifter för genomförande av tillsynsuppdraget. Istället har myndigheternas möjligheter att förena sådan informationsinhämtning med vite begränsats. På så vis begränsas tvånget som utövas när de kräver in upplysningar. Den enskilde "tvingas" inte inkriminera sig själv.[1140]

2004 behandlades självinkriminering i miljörättslig kontext av Miljöbalkskommittén.[1141] Kommittén diskuterade de olika förutsättningarna för att rättighetsinskränkning kan komma att uppstå, samt eventuell reglering av ett vitesförbud när misstanke om brott föreligger. Till slut föreslogs dock ingen särskild reglering av skydd mot självinkriminering i miljöbalkssystemet. Frågeställningen om uppgiftsskyldigheter och rätten att vara passiv är inte unik för miljörätten och ansågs därför böra regleras gemensamt för hela förvaltningsrätten. Sådan gemensam reglering har dock inte skett, och innevarande år har en annan utredning, Miljötillsynsutredningen, åter lyft frågan – efter inspel från bland annat Advokatsamfundet – och påtalat behovet av gemensamt grepp om frågan om allmän reglering av skyddet mot självinkriminering, och ökar myndigheternas medvetenhet om hur de ska agera för att skydda rätten att vara passiv.[1142]

Inom skatterätten gäller sedan 1998 ett förbud mot att förena ett föreläggande med vite när det riktas mot en skattskyldig som är misstänkt för brott och innebär att de tvingas medverka i straffprocessen mot honom.[1143] 2003 utvidgades förbudet till att gälla även misstanke om gärning som kan leda till skattetillägg – alltså en sorts administrativ sanktionsavgift.[1144] Idag stadgas vitesförbudet i skatteförfarandelagen (2011:1244) 44 kap. 3 §:

> **3 §** Ett föreläggande får inte förenas med vite om
>
> 1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till skattetillägg, återkallelseavgift eller kontrollavgift, och
>
> 2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.
>
> Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller första stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

Regeln har sedan införandet fått en vidare tillämpning och den innehåller nu också ett förtydligande att vitesförbudet gäller även i relation till företag. Rekvisitet om misstanke om brott för tillämpning av vitesförbudet, har i praxis formulerats som när det

---

[1140] Se bl.a. prop. 1997/98:10, prop. 2002/03:106 s. 178f., SOU 2004:37 kap. 6, SOU 2017:63 kap. 20 och bil. 2.
[1141] SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsreglerna, kap. 6 m.m.
[1142] SOU 2017:63 s. 331.
[1143] Prop. 1997/98:10.
[1144] Prop. 2002/03:106 s. 178f.

finns ”anledning anta”.[1145] Liknande vitesförbud återfinns också i regelverk på andra områden, till exempel tullagen (2016:523) 7 kap. 6 §.

Också senare utredningar har behandlat frågan om allmän reglering av självinkrimineringsskydd, men ännu har ingen reglering genomförts. Så sent som innevarande år avfärdades frågan om fler vitesförbud för att säkerställa förenlighet med europarätten, eftersom svenska myndigheter utvecklat en praxis som innebär att enskildas rätt i tillräcklig mån tas tillvara.[1146] På miljörättens område finns vägledande praxis från Miljööverdomstolen i målet MÖD 2004:64, rörande tillsynsmyndighetens förelägganden om inkommande upplysningar som innebar att en verksamhetsutövare förpliktades inkriminera sig själv i en pågående brottsutredning. I domskälen kan utläsas avvägning av huruvida de aktuella upplysningskraven lett till att rätten till rättvis rättegång kränkts – liknande Europadomstolens helhetsbedömning av frågan. Domstolen argumenterar för att de aktuella uppgifterna behövs för tillsynen och att föreläggandet inte förenats med vite. Den noterar också de aktuella upplysningarnas karaktär av fakta, till skillnad från uttalanden som innebär erkännande om skuld. Sammanfattningsvis anses föreläggandet om inkommande med upplysningar förenligt med EKMR artikel 6. Detta har tolkats som att tillsynsmyndigheterna ska vara försiktiga med att förena upplysningskrav med vite då det kan komma att innebära självinkriminering.

Möjligheterna att i svensk rätt begränsa användningen av viss bevisning i en straffprocess för att säkerställa skyddet mot självinkriminering är dock i det närmaste obefintliga. I svensk rätt är principen om fri bevisföring är så pass grundläggande att frågan inte direkt är uppe för diskussion. Principen, som innebär att parterna i en rättegång får åberopa all bevisning som de kan och vill föra fram och att domstolen är fria i sin värdering av bevisningen. I domstolspraxis kan märkas ett visst, men mycket begränsat, utrymme för undantag från denna princip i mycket exceptionella fall inom straffprocess, som i fall där det skett brottsprovokation med inslag av mycket grova hot. I viss mån anses bevisvärdering och straffmätning kunna påverkas av invändningar gällande bevisningens lämplighet, att den inhämtats på olaglig väg eller på sätt som inskränker mänskliga rättigheter.[1147] På så vis kan kanske visst skydd mot självinkriminering möjliggöras. Uttryckliga rättsliga garantierna för sådant skydd saknas verkar dock saknas i detta skede.

4.2.6 Ne bis in idem

Frågan om dubbelbestraffning eller principen om *ne bis in idem* har varit föremål för lång, omfattande och intensiv debatt i svensk rätt, inte minst inom det skatterättsliga området. Inom svensk rätt har personer kunnat påföras skattetillägg och åtalats för bland annat skattebrott som påföljd för lämnande av oriktiga uppgifter till skattemyndigheten. 2016 genomgick det svenska sanktionssystemet för överträdelser av skattelagstiftningen en reform med syfte att säkerställa efterlevnad av europarättens krav.

[1145] RÅ 2007 ref 23 och RÅ 2007 not 84.
[1146] SOU 2017:17 s. 131.
[1147] Se NJA 2011 s. 638, samt kommentar i Ågren 2012 s. 922–923.

På skatterättens områden har etablerats ett samordnat sanktionsförfarande och därmed ska enskilda inte bestraffas dubbelt för samma gärning. Resonemangen torde vara relevanta för svenska sanktionssystemet i sin helhet, men ännu finns ingen allmän reglering av samordnad påföljdsprocess.

I det följande beskrivs den föregående utvecklingen och reformen på skatteområdet i korthet och urval. Någon närmare redovisning av den tidigare diskussionen i litteratur och rättslig debatt kommer inte att göras. Med beaktande av forskningsprojektets allmänna inriktning kommer också någon jämförelse med och exempel från sanktionssystemen på andra rättsområden lyftas, liksom något om den allmänna diskussionen gällande relationen mellan straffsystemet och sanktionsavgifterna. I svensk rätt har dock diskussionen och rättsutveckling gällande dubbelbestraffning dominerats av den skatterättsliga diskussionen.

I framväxten av sanktionsavgifter har ofta målet varit att ersätta straffrättsliga sanktioner med administrativa sådana, oftast med syfte att effektivisera och renodla systemet. Sanktionsavgiftssystemet uppvisar dock inte någon enhetlig systematik här, vilket också kritiserats.[1148] Ibland regleras överlappande sanktionsavgifter och straff. Vid införandet av sanktionsavgifter ansågs detta inte som någon problematisk dubbelbestraffning utan snarare som kompletterande sanktioner. Därtill sågs ju inledningsvis inte administrativa sanktionsavgifter som straff i egentlig mening, åtminstone såg man det inte som straff för samma gärning. Dessa förklaringsmodeller underlättade antagande av överlappande sanktionsbestämmelser. Ibland anges förarbetena att det inte vore lämpligt att påföra både sanktionsavgift och straff för samma gärning men ibland har införande av sanktionsavgifter vid sidan av straff anförts som en förstärkning av sanktionerna. Sammanfattningsvis är bilden mycket splittrad.

Ett exempel på sanktionsavgifter som påförts parallellt med straff är skattetilläggen. Skattetilläggen infördes för att effektivisera påföljdssystemet och nå bättre regelefterlevnad. Det skulle innebära ett enklare förfarande av administrativ natur och skattebrottet skulle besparas till de allvarligare fallen. Men det kunde ändå bli fråga om att då ta ut både skattetillägg och åtala för skattebrott i svårare fall. Tanken har varit att skattetilläggen då ska komplettera de straffrättsliga påföljderna och att sanktionerna sammantaget ska utgöra en väl avvägd reaktion på den allvarliga överträdelsen i fråga.[1149] På motsvarande sätt infördes miljösanktionsavgift för överträdelse av tillståndsplikter samtidigt som man behöll ett motsvarande straffstraff för otillåten miljöverksamhet. Det fanns alltså en tanke om kombinationen sanktionsavgift och straff som en sammantagen påföljd för allvarligare brott. Istället har införts olika ventiler för helt eller delvis eftergivande av sanktionsavgifter i fall där sanktionen annan skulle bli oskälig. Lagstiftaren har också i olika sammanhang försökt få till stånd en samordning mellan sanktionsförfaranden, bland annat, men inte alls bara på skatteområdet, för att undvika dubbla prövningar i strid med europarättens dubbelbestraffningsförbud.[1150] I exempelvis miljöbalken 29 kap. 11 § föreskrivs att man inte ska dömas till ansvar för

[1148] Warnling-Nerep 2010 s. 164ff., samt avsnitt 7.5.
[1149] Se prop. 1971:10 s. 196f., 201, 209f., 236 och 240.
[1150] Se prop. 2002/03:106.

miljöbrott om man också överträtt ett vitesföreläggande gällande samma gärning. Dessutom föreskrivs i en åtalsprövningsregel som begränsar åtalsmöjligheterna om gärningen kan föranleda miljösanktionsavgift:

> **11 §** Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 3, 3 a, eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 5 § 1 eller 7 a, 8 eller 9 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.
>
> Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i *brottsbalken* eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.
>
> Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.
>
> Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

I MB 30 kap. 2 § föreskrivs också ett undantag från tillsynsmyndigheternas plikt att ta ut miljösanktionsavgift om det anses oskäligt med anledning av att överträdelsen redan föranlett straff:

> **2 §** En miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.
>
> Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till:
>
> 1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,
> 2. att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,
> 3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
> 4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna I 29 kap.
>
> Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

Liknande konstruktioner finner man i många sanktionsavgiftsbestämmelser i förvaltningsrättslig speciallagstiftning, varav några har lyfts fram i beskrivningen ovan. I utredningen SOU 2013:38 formuleras också allmänna ställningstaganden för reglering av sanktionsavgifter. En av de principer som slås fast är att avgiftssanktionerade beteenden inte bör vara straffbelagda. Detta ställningstagande motiveras just med risken för konflikter med Europakonventionens krav på dubbelbestraffning.[1151] Det finns dock ännu inte någon allmän reglering för samordning av sanktionsförfaranden. Det i svensk rättslitteratur påtalade behovet av mer systematiskt angreppssätt och samlad förfarande lag framstår i dessa sammanhang kanske som särskilt påtagligt.[1152] Idag löser lagstiftaren frågan genom lite olika form av reglering i speciallagstiftning. I SOU 2013:38 noteras att ovan exemplifierade lösningar med hjälp av åtalsbegränsningsregler, jämk-

[1151] SOU 2013:38 s. 546–547.

[1152] Se t.ex. Fast 2013 s. 42–43, med hänvisning till Warnling-Nerep 2010 s. 288–290.

ningsregler, inskränkningar av anmälningsplikt etc. visserligen kan verka för att dubbelbestraffningsförbudet i praktiken inte överträds. Sådana konstruktioner menar dock utredningen är svår att överblicka och besvärlig att tillämpa. För bättre förutsebarhet gällande om ett beteende kan leda till straff eller administrativ sanktionsavgift är det enligt utredningen bättre att undvika överlappningar. Därför bör, när sanktionsavgifter införs, avkriminalisering ske i motsvarande mån.[1153]

Länge sågs skattetillägg inte som straff, åtminstone inte i formell mening. De olika sanktionerna sågs i alla fall inte som straff för samma gärning som den straffrättsliga. I praxis ansågs det handla om olika saker.[1154] Synen på sanktionsavgifter som jämförbara med straff har dock förändrats. I den svenska rätten har skattetilläggen, liksom på andra sanktionsavgifter, alltmer kommit att ses om inbegripande brottsanklagelse enligt europarätten. Europadomstolen fann i målen *Janosevic mot Sverige* och *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige*[1155] att de svenska skattetilläggen utgör anklagelse om brott enligt EKMR artikel 6. Europadomstolens praxis gällande straffbegreppet gäller också för liknande begrepp i andra konventionsbestämmelser, liksom dubbelbestraffningsförbudet i sjunde tilläggsprotokollets artikel 4. Vid tiden för domen *Lucky Dev mot Sverige* (2014) stod det klart att skattetillägg utgjorde brottsanklagelse – frågan var inte stridig utan Sveriges regering medgav detta.[1156] Däremot hade diskussionen om ifall det förde sig om straff för samma gärning dröjt kvar något längre.

Systemet med skattetillägg och skattebrott och förenligheten med dubbelbestraffningsförbudet har prövats flera gånger i svenska domstolar under 2000-talet.[1157] Sammanfattningsvis ansåg Högsta domstolen fram till 2013 systemet förenligt med europarättens krav – eller åtminstone fanns inte "klart stöd" för att det skulle vara i strid med europarätten. Det svenska systemet prövades av Europadomstolen i början av 2000-talet i målet *Rosenquist mot Sverige*.[1158] Det bedömdes då inte strida mot förbudet eftersom påföljdsförfarandena inte ansågs avse samma brott (*idem*), då påföljderna har olika syften, och för att ansvar för skattebrott men inte skattetillägg krävde uppsåt. Samma bedömning hade också gjorts i relevanta lagberedningsarbeten.[1159] I domen Lucky Dev mot Sverige prövade Europadomstolen återigen det svenska skatterättsliga sanktionssystemet och gjorde denna gång en annan bedömning än i Rosenquist-målet. Vid denna tidpunkt stod det klart att skattetillägg och skattebrottet avsåg samma brott – men dit hade också den svenska rättsutvecklingen då nått.

Europadomstolens bedömning gällande de svenska sanktionerna bör ses mot en vidare praxisutveckling. I tidigare praxis prövades frågan om ifall förfarandena rör

---

[1153] SOU 2013:38 s. 546–547.

[1154] Se t.ex. NJA 2000 s. 622 och RÅ 2002 s. 79. Frågan diskuterades i prop. 2002/03:106, men regeringen stod fast vid att europarättsliga skäl inte motiverad ändring av svensk rätt, se s. 153. Det infördes dock ett system med befrielse från skattetillägg då straffansvar redan utdömts, med syfte att nyansera bedömningarna, se prop. 2002/03:106 s. 140ff. och s. 239ff.

[1155] *Janosevic mot Sverige*, samt *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige*, ansökningar nr 34619/97 respektive 36985, domar av den 23 juli 2002.

[1156] *Lucky Dev mot Sverige* (2014).

[1157] NJA 2000 s. 622, NJA s. 2004 s. 519, NJA 2004 s. 840, NJA 2005 s. 856, NJA 2010 s. 168 I och II. Se även Högsta förvaltningsdomstolens (dåvarande Regeringsrättens) domar i mål RÅ 2002 ref. 79, RÅ 2009 ref 94. Se vidare Viktor 2013 s. 358ff., Åhman 2011 s. 105ff och s. 206.

[1158] *Rosenquist mot Sverige* (2004).

[1159] Prop. 2002/03:106 s. 102ff, samt bet. 2002/03:SkU16 s. 11f.

samma brott mot villkoren att förfarandena skulle röra samma faktiska handling och att det inte skulle vara någon väsensskillnad mellan de tillämpliga lagreglerna. Rosenquist-målet avgjordes mot denna bakgrund. I det viktiga målet *Zolotukhin mot Ryssland* (2009) [1160] ändrades praxis så att det ska ses som dubbla förfaranden för samma brott om gärningarna är detsamma, om de härrör från identiska eller väsentligt samma fakta. Denna praxisutveckling har sedermera bekräftats i flera domar.[1161] Praxisutvecklingen bekräftades av Högsta domstolen 2010[1162] men domstolen ansåg inte att det fanns skäl att se det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott som oförenligt med dubbelbestraffningsförbudet. Domstolen bedömde skattetilläggen som straff i europarättslig mening, och som straff för samma gärning som det aktuella skattebrottet, eftersom det vilade på det grundläggande kriteriet "oriktig uppgift", men valde ändå att tillämpa regelverket. Domstolen höll fast vid sin s.k. "klart stöd-doktrin" som innebar att det i normprövning av svensk rätt mot europarättens regelverk krävdes "klart stöd" för att nationella lagregler skulle bedömas strida mot EKMR.[1163] Här fanns inte tillräckligt klart stöd. Denna praxis har varit mycket omdiskuterad och kritiserad. Det har till och med talats om ett "domstolsuppror" där domstolar på lägre nivå vägrat följa praxis. Detta har lett till spretig rättstillämpning där vissa åtal avisats medan andra lett till hårda straff.[1164]

Även om frågan om vad som utgör samma brott (*idem*) med tiden har klargjorts också i svensk rätt, så har frågan om vad förbudet mot dubbel bestraffning, eller lagföring, egentligen innebär. Vad innebär förbjudna dubbla förfaranden (*bis*) för ordning? I Europadomstolens praxis har utdömande av sanktioner i olika förfaranden anses förenligt med förbudet när de haft tillräckligt nära koppling till varandra, eller relaterat till varandra på sådant sätt att de inte kan ses som självständiga parallella sanktionsförfaranden.[1165] Det har helt enkelt handlat om en kombination av flera olika sorters sanktioner i förfaranden med nära inbördes samband.[1166] I andra mål har domstolen inte bedömt sambandet vara starkt nog. I svensk rättspraxis bedömde Högsta domstolen att det inte fanns klart stöd för att svensk rätt inte var förenlig med europarätten i det aktuella avseendet. De påvisade att Europadomstolens praxis lämnade utrymme för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma brott, om det dubbla förfarandet hade varit förutsebart för den enskilde och det fanns tillräckligt tidsmässigt och sakligt

---

[1160] *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009). Notera att målet inte gällde skatterättsliga sanktioner.

[1161] Bl.a. *Ruotsalainen mot Finland* (2009). Se vidare i beskrivningen ovan i kapitel 3.

[1162] NJA 2010 s. 168 I och II.

[1163] Resonemanget hänger samman med att EKMR är införlivat i svensk rätt genom vanlig lag, kombinerat med en grundlagsregel om att ny lagstiftning inte får strida mot EKMR (RF 2:19). Normprövningen handlar inte om prövning av regler på samma konstitutionellrättsliga nivå – som skattelagstiftningen och lagen om EKMR. Istället blir det fråga om att ompröva lagstiftarens bedömning att den nya lagstiftningen är förenlig med EKMR enligt RF 2:19. Domstolens restriktivitet i prövningen mot EKMR ska ses i denna kontext. I svenskt konstitutionellrättsligt perspektiv sågs detta inte som domstolens uppgift. Domstolens prövning utgår istället ifrån att lagstiftaren har det primära ansvaret för att säkerställa förenligheten med EKMR och att domstolen som utgångspunkt inte kan underkänna lagstiftarens bedömning – om det inte finns klart stöd för oförenlighet.

[1164] Se Fast 2013 s. 24f., med hänvisning till ett flertal underrättsmål.

[1165] T.ex. *R.T. mot Schweiz* (2000) och *Nilsson mot Sverige* (2005). Se vidare i kap. 3.

[1166] T.ex. *Glanz mot Finland* (2014) och *Nykänen mot Finland* (2014). Se vidare kap. 3.

samband mellan förfarandena. Mot denna bakgrund kunde de inte finna klart stöd för att svensk rätt stred mot dubbelbestraffningsförbudet enligt EKMR.[1167]

I Lucky Dev-målet från 2014 prövade Europadomstolen om de olika svenska påföljdsförfarandena skulle anses som dubbla förfaranden eller som samtida samordnade förfaranden som innebar en kombinerad påföljd för samma gärning. Förfarandena ansågs inte leva upp till kraven på nära koppling i sak och tid utan sågs som parallella och separata förfaranden som var oberoende av varandra. I målet hade skattetilläggsförfarandet fortsatt trots att skattebrottsmålet avslutats genom ett slutligt avgörande.[1168] Den svenska lagstiftaren har påtalat att domstolens dom inte innebär att inte alla skattetilläggs- och skattebrottsförfaranden kan anses oförenliga med dubbelbestraffningsförbudet.[1169]

Den svenska systemet om skattesanktioner har också prövats mot dubbelbestraffningsförbudet i EU-rättsordningen. I februari 2013 meddelade EU-domstolen förhandsbesked i det s.k. *Åkerberg Fransson*-målet,[1170] där systemet prövades mot artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Målet gällde dubbelbestraffning inom mervärdesskatteområdet. På detta område, till skillnad från inkomstskatteområdet, tillämpas EU-rätt och därför även rättighetsstadgan.[1171] Avgörandet har fått stor betydelse för rättsutvecklingen i den aktuella frågan om dubbelbestraffning, även om själva domen egentligen bara uttalar sig om alla de tolkningsfakta som den nationella domstolen i fråga behöver för att kunna bedöma om den nationella ordningen med skattetillägg och skattebrott strider mot EU-rättens dubbelprövningsförbud, och därmed också bara på områden där svenska domstolar och myndigheter tillämpar EU-rätt.

EU-domstolen visar först och främst på att tillämpningen av förbudet kräver att de åtgärder som redan vidtagits mot den tilltalade är av straffrättslig karaktär – vilket ju vid det här laget synes klart etablerat gällande de svenska skattetilläggen. Här lutar sig EU-domstolen på Europadomstolens Engel-kriterier, via hänvisning till sin tidigare praxis.[1172] Domstolen pekar dock på att förbudet inte hindrar att staten påför en kombination av skatterättsliga och straffrättsliga sanktioner för samma gärning så länge det inte rör sig om dubbla straffrättsliga sanktioner och att den slutliga kombinationen av sanktioner är effektiv, proportionell och avskräckande. Centralt för svensk rätt är dock domstolens uttalanden om den svenska "klart-stöd-doktrinen" gällande normprövning mot europarättens regler. I EU-rättslig kontext där EU-rättens företräde och fulla genomslag är fundamental kommer relationen mellan nationell rätt och europarätt i ett annat ljus än i relation till EKMR. Domstolen påpekade i Åkerberg Fransson att en nationell domstol i en medlemsstat är skyldig att säkerställa att unionsrättsliga bestämmelser ges full verkan. Nationella domstolar därmed är skyldiga att underlåta att

---

[1167] NJA 2010 s. 168 I och II.

[1168] *Lucky Dev mot Sverige* (2014).

[1169] Prop. 2014/15:131 s. 44.

[1170] *Åkerberg Fransson,* C-617/10, EU:C:2013:105.

[1171] Det kan i sammanhanget också noteras att en oenig Högsta domstol i ett tidigare mål, NJA 2011 s. 444, utgått ifrån att EU:s rättighetsstadga inte var tillämplig på dubbelbestraffningsfallen och slagit fast att frågan var klar (*acte clair*) och därför inte begärt förhandsavgörande.

[1172] EU-domstolen hänvisar till målet *Bonda,* C- 489/10, EU:C:2011:845, där domstolen tidigare analyserat ett system med dubbla sanktioner utifrån Engel-kriterierna.

tillämpa motstridiga bestämmelser i nationell lagstiftning om det behövs för att säkerställa att ge unionsbestämmelser full verkan. Av detta följer, enligt EU-domstolen, hinder för domstolspraxis som innebär krav på klart stöd för oförenlighet med en grundläggande rättighet i stadgan eller relevant rättspraxis. Domstolen menar att sådan praxis förvägrar domstolen möjligheten att göra en fullständig bedömning av nämnda bestämmelsers förenlighet med stadgan. Det framstår därmed som omöjligt att upprätthålla den svenska "klart stöd-doktrinen".

Vägledningen i Åkerberg Fransson-domen framstår som delvis oklar och slutsatserna därav har varit föremål för omfattande rättslig debatt som inte kommer att beröras vidare i detta sammanhang. Den svenska lagstiftaren har dragit slutsatsen att domen säger att förbudet inte är absolut, men att vi här fått vägledningen genom en rad kriterier för bedömning av huruvida en påföljd är att bedöma som straff.[1173] Samtidigt var vid denna tidpunkt den frågan egentligen rätt så etablerad i svensk rätt. Den svåra frågan om huruvida systemet av sanktionsavgift och straff kunde ses som dubbla straffprövningar hade fortfarande inte fått klart svar. Frågan besvaras egentligen tydligare i Europadomstolens mål Lucky Dev mot Sverige från 2014. Oaktat denna delvis ganska oklara och stundtals spretiga europarättsliga vägledning tycks det som att EU-domstolens avgörande kom att trigga en vändning i svensk rättspraxis och sedermera också i lagstiftningen, åtminstone gällande just skattetilläggen. Efter Åkerberg Fransson var åtminstone klart att svensk rätt inte längre kunde vila på ett krav på "klart stöd" för att underlåta att tillämpa svensk lagstiftning i strid med EU-rättens krav.

I juni 2013 ändrade Högsta domstolen genom plenumbeslut (NJA 2013 s. 502) sin praxis i dubbelbestraffningsfrågan och bedömde det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott som oförenligt med förbudet mot dubbelprövning. Sammanfattningsvis kom de fram till att rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott omfattar systemet med skattetillägg och skattebrott. Det gäller olika sorters skatter och påföljder för en och samma fysiska personer och i vissa situationer också när en juridisk person är ansvarig för skattetillägget. Däremot hindras normalt inte åtal för bokföringsbrott när skattetillägg uttagits. I sammanhanget bör noteras att också Högsta förvaltningsdomstolen har ändrat sin praxis och bedömt systemet som oförenligt med förbudet.[1174]

Högsta domstolen diskuterade i plenimålet 2013 Europadomstolens vägledande dom i målet Zolotukhin mot Ryssland gällande frågan om vad som avses med samma brott, sammanfattad som att en jämförelse ska göras med utgångspunkt enbart i de faktiska omständigheter som åberopats och med bortseende från brottens rättsliga beteckning i nationell rätt. Högsta domstolen slog fast att mot denna bakgrund kan den tidigare tolkningen att skattetillägg och straff inte avsåg samma gärning inte längre kunde upprätthållas. Domstolen menade så att skattetilläggen har straffrättslig karaktär och att skattetillägg och skattebrott avser samma gärning. Däremot rör normalt inte skattetillägg och bokföringsbrott samma gärning. Domstolen behandlar så själva

[1173] Se prop. 2014/15:131 s. 45.
[1174] RÅ 2013 ref. 71.

frågan om det svenska systemet med skattetillägg och brott utifrån europarättens förbud mot dubbelbestraffning, först gällande mervärdesskatter och därefter för andra typer av skatter.

Domstolen slår först fast att det genom EU-domstolens dom i målet Åkerberg Fransson är klart att rättighetsstadgans förbud mot dubbla förfaranden och dubbla straff är tillämpligt vid mål om mervärdesskatt. Högsta domstolen läser dock EU-domstolens uttalade krav om att återstående sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande som att ett skattetillägg som i det enskilda fallet framstår som otillräckligt effektivt i EU-rättslig mening då inte skulle hindra åtal för skattebrott. Med beaktande av kravet på unionsrättens effektiva genomslag så ska också tillräckliga sanktioner användas. Domstolen går så vidare för bedömning av om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger också gäller vid överträdelse av regler om inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och liknande avgifter och omprövar då tidigare praxis från 2010. Högsta domstolen visar att det här, i stället för effektivt genomförande av EU-rätten, handlar om prövning av svensk rätts förenlighet med en folkrättsligt bindande konvention, liksom med den svenska lagen om införande av konventionen. Då finns enligt domstolen anledning att inta en försiktig hållning, liksom domstolen också gjorde i 2010 års fall genom sin klart stöd-doktrin. Nu menar dock domstolen att läget är ett annat. Genom att rättighetsstadgans dubbelbestraffningsförbud omfattar mervärdesskatten har det samlade svenska systemet i väsentliga delar redan urholkats. Effekterna av underkännande av systemet också i andra delar blir därför mindre ingripande. Domstolen diskuterar intresset av sammanhållen systematik i skattesanktionssystemet och samsyn i tolkning och tillämpning av de olika europarättsliga förbuden. Det ger helt enkelt bättre förutsättningar för likabehandling och förutsebarhet. Därför finns nu anledning att gå ifrån domstolens ställningstaganden 2010. Högsta domstolen slår därför fast att skyddet mot dubbel lagföring och dubbla straff ska tillämpas också vid sanktioner mot oriktiga uppgifter av betydelse för inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och liknande avgifter.

Till följd av domen har många vidare frågor och praktiska utmaningar uppkommit för såväl Skattemyndigheten och Åklagarmyndigheten som för domstolarna och för andra myndigheter. Högsta domstolen har hanterat frågan om resning i flera fall. Strax efter HD ändrade sin praxis i det ovan beskrivna plenimålet 2013, behandlade också frågan om resningsmöjligheter för de personer som både påförts skattetillägg och sedan dömts för skattebrott och därmed kunde vara felaktigt dubbelbestraffade. Domstolen kom fram till att resningsgrunderna i RB 58 kap. 2 § inte vara tillämpliga men skapade en ny resningsgrund utifrån EKMR artikel 13. Enligt denna nya grund ansågs det möjligt att ta upp brottmålet på nytt, där det behövs för att avbryta en pågående rättighetskränkning i form av frihetsberövande eller om ett återupptagande åtgör en betydligt mer ändamålsenlig gottgörelse än andra tillgängliga alternativ. Härefter har domstolen utvecklat praxis för bedömningen i enskilda fall.[1175] I Högsta domstolens dom 2013 gällande resning slogs fast att dubbelbestraffningsförbuden gällt sedan den 10 februari

[1175] Se t.ex. NJA 2013 s. 780, NJA 2014 s. 854, NJA 2015 s. 600, NJA 2015 s. 663 samt även HFD 2014 ref. 35 om resning i mål om det omvända fallet när skattetillägg när uppgifterna tidigare legat till grund för åtal.

2009, alltså sedan Europadomstolens genom sin dom i Zolotukhin-målet gav uttryck för en tydlig ändring av rättsläget.

I omedelbar anslutning till Högsta domstolens dom beslutades att samtliga domar som innebar att någon satt i fängelse eller väntade på att avtjäna fängelsestraff omedelbart måste granskas för att avbryta frihetsberövanden på felaktiga grunder.[1176] Riksåklagaren uppskattade att detta kunde beröra ungefär 170 personer. Det tillsattes en särskild grupp hos Ekobrottsmyndigheten för att granska domarna. Granskningen resulterade i att cirka en tredjedel av personerna ansågs felaktigt bestraffade. Riksåklagaren ansökte om resning till ett antal av dessa fall och totalt kom verkställigheten av fängelsestraff att avbrytas för 42 personer i avvaktan på ny prövning och fastställande av ny påföljd. Arbetet slutfördes under 2013. Efter detta granskades även andra lagföringar sedan 10 februari 2009, gällande cirka 2000–3000 personer. Riksåklagaren beslutade 19 september 2014, efter samråd med generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten att åklagare skulle vidta åtgärder för att begränsa följderna för de personer som dubbelbestraffats. Resning skulle ske av samtliga oriktiga domar, godkända strafföreläggande skulle undanröjas och åtalsunderlåtelse återkallas. I början av 2015 rapporterades att myndigheterna hade granskat mer än 2700 ärenden, sökt resning i drygt 580 ärenden och då kvarstod ca 100 resningsansökningar att prövas av Högsta domstolen. Huvudsakligen rapporteras resningsansökningarna resultera i upphörande, ändring eller undanröjande av tidigare domslut eller bestämmande av ny påföljd. I flertalet fall har domstolarna meddelat påföljdseftergift eftersom påföljden till fullo verkställts.[1177] Till följd av rättsutvecklingen har också Justitiekanslern (JK) kommit att hantera flera mål om skadestånd från staten enligt skadeståndslagen 3 kap. 2 § till dem vars rättigheter enligt EKMR kränkts,[1178] liksom mål om ersättning för felaktigt frihetsberövande enligt frihetsberövandelagen.[1179]

Strax efter Högsta domstolens ändring av praxis gällande skattetilläggen ändrades skattesanktionssystemet så att ett verkligt samordnat system för påförande av sanktionsavgifter och/eller straff inom det skatterättsliga systemet. Genom lagändringarna infördes en spärreglering innebärande att åklagaren inte får väcka åtal om Skatteverket dessförinnan fattat beslut om skattetillägg mot samma person för samma felaktighet eller passivitet. Omvänt får inte Skatteverket besluta om skattetillägg om åklagaren väckt åtal mot samma person för samma gärning. Det infördes också en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i domstol. Allmän domstol ska i skattebrottsprocessen kunna besluta om skattetillägg på yrkande av åklagare. Härtill justerades reglerna om särskild åtalsprövning. Syftet var att föra svensk rätt i förenlighet med europarätten och att säkerställa att samma person varken bör riskera att straffas eller att prövas för samma brott i olika förfaranden.[1180] Reformen synes innebära att svensk skatterätt nu

---

[1176] Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten 2015.

[1177] Se pressmeddelande från Ekobrottsmyndigheten 14 januari 2015, tillgänglig på: https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2015/1/sammanstallning-av-atgarder-med-anledning-av-hds-beslut-gallande-dubbelbestraffning/ (senast nerladdad 12 juli 2017).

[1178] Se exempelvis JK-beslut den 22 oktober 2015, dnr 4990-15-40, samt den 16 december 2016, dnr 3508-16-40.

[1179] Se exempelvis JK-beslut den 14 januari 2016, dnr 2419-15-41.

[1180] Prop. 2014/15:131 främst s. 67ff.

har fått ett samordnat och även ett samlat förfarande för påförande av sanktioner och att man nu undviker konflikt med europarättens förbud mot dubbelbestraffning. Trots detta bör noteras att lagstiftaren inte väljer att följa ovan beskrivna rekommendationen i SOU 2013:38 om att reglering av sanktionsavgifter och straff för samma beteenden bör undvikas.

I november 2016 kom så Europadomstolens dom i målet *A och B mot Norge*.[1181] Domen medförde förnyad diskussion, bland annat om ifall reformen av det svenska systemet skett i onödan – eller åtminstone ifall Europadomstolen nu tagit ett steg tillbaka gällande dubbelbestraffningsförbudet.[1182] I målet öppnas åter, eller kanske på ett nytt sätt, upp för möjligheten med kombination av sanktioner för samma överträdelse. Domstolen konstaterade att målet Zolotukhin mot Ryssland ger begränsad vägledning gällande hur man ska se på kombinerade och integrerade förfaranden snarare än dubbla. För den bedömningen är avgörande om förfarandena är samordnade i sak och tid och om påföljderna därmed är proportionerliga och förutsebara för den enskilde. I målet A och B mot Norge bedömde domstolen att det norska systemets parallella förfarande för tilläggsskatter och skattebrott var sammanlänkade på sådant sätt, genom att påföljderna bestäms i beaktande av varandra som helhet så att kraven på förutsebarhet och proportionalitet kan sägas uppfyllas. Staterna kan alltså ha ett system med parallella sanktionsprocesser för samma brott bara systemet som helhet lever upp till dessa krav. Enligt Skatteverket liknar den norska tilleggsskatten det svenska skattetillägget, men trots detta påverkar domen inte deras handläggning av skattetillägg och brottsanmälningar. Detta eftersom att det sedan 2016 års lagändringar inte längre är möjligt att för en och samma felaktighet eller passivitet tas ut skattetillägg och åtala för skattebrott i två olika förfaranden.[1183] I JK:s hantering av ärenden gällande skadeståndsanspråk mot staten med hänvisning till *ne bis in idem* har dock målet ägt tillämpning i bedömningen av statens skadeståndsansvar. I exempelvis ett ärende från 16 december 2016 fick det betydelse för bestämmande av relevant jämförelsen mellan hur sanktionsförfarandena gått till och hur den skulle ha gått till för att vara tillräckligt samordnad enligt Europadomstolens praxis i A och B mot Norge.[1184]

4.2.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är administrativa sanktionsavgifter väl etablerade. De finns på många olika områden av svensk rätt. Sedan 1970-talet har det man genomförts omfattande sanktionsväxlingar. Inledningsvis handlade det mest om att avkriminalisera och depenalisera bagatellbrottslighet och massöverträdelser som tyngde de det straffrättsligt rättsvårdande myndigheterna onödigt. Det har sedan dess funnits en vilja att renodla det straffrättsliga sanktionssystemet och att effektivisera sanktionssystemet i

[1181] Se kap. 3 för närmare beskrivning och diskussion kring målet.

[1182] Se t.ex. Wersäll 2017 s. 8ff.

[1183] Skatteverket, Rättslig vägledning, Regler och ställningstaganden, Europadomstolen, A och B mot Norge (nr 24130/11 och 28758/11), Dubbelprövningsförbudet, dnr. 13196630-17/111. Tillgänglig på: https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/360841.html?date=2017-02-28&q=a+och+b+mot+norge (nerladdad 19 juli 2017).

[1184] JK-beslut den 16 december 2016, dnr 3508-16-40.

stort för att uppnå en större efterlevnad av olika offentligrättsliga regelverk. Sedan 1980-talet har frågan om reglering av näringsverksamhet blivit central, och många sanktionsavgifter har införts för reglering av näringsverksamhet då de kan användas som sanktioner mot juridiska personer. Sanktionsavgifterna möjliggör vinstneutralisering och grundas ofta på objektivt konstaterbara gärningsbeskrivningar där man presumerar skuld. Därför utgör de så effektiva sanktioner i reglering av näringsverksamhet. Sedan 1990-talet har så också EU-rätten kommit att driva på utvecklingen ytterligare. Idag finns flera hundra olika lagar med bestämmelser om sanktionsavgifter.

Utvecklingen av system av administrativa sanktionsavgifter har debatterats kraftigt i svensk rätt. Kritik har framförts mot den konceptlöshet och bristande systematik som följt på utvecklingen av olika parallella sanktionssystem i så stor omfattning av speciallagstiftning. Därtill har man, framför allt i den rättsvetenskapliga litteraturen diskuterat riskerna för rättssäkerhetsförluster som följer av sanktionsväxlingar, inte minst i ljuset av europarättens krav på rättvis rättegång. Det har dock vid flera tillfällen tagits samlat grepp kring sanktionsavgifterna och deras relation till straffsystemet, alltsedan 1970-talet. Riktlinjer och principer för val av sanktion och för utformning av sanktionsavgiftssystem har här diskuterats. Åtminstone under 2000-talet har också europarättens krav på rättighets- och rättssäkerhetsskydd alltmer kommit att få en central roll i lagberedning gällande sanktionsavgifter, men också i praxisutvecklingen.

Sanktionsavgifter har idag en mycket viktig roll i reglering av näringslivet, och de utgör viktiga instrument inom tillsynen. Idag finner vi att det finns en ganska samlad bild av vad sanktionsavgifter är, och när de bör användas, att de i allmänhet grundar sig på strikt ansvar, att de som utgångspunkt påförs av förvaltningsmyndighet men att de alltid ska kunna överprövas av domstol. Man har landat i att i allmänhet använda termen sanktionsavgift. Det ska också alltid finnas ventiler för att kunna jämka sanktionsavgiften eller helt befria någon från ansvar. Det stadgas också generellt sett ventiler för att säkerställa att en gärning inte bli föremål för dubbelbestraffning. Fortfarande råder dock en ganska omfattande spretighet gällande formuleringar och terminologi, exempelvis i jämkningsregler. De stadgas för alla sanktionsavgifter, men formuleras mycket olika, vilket kan leda till förvirring, inte bara gällande terminologi utan också gällande materiellt innehåll och rättslig betydelse av formuleringarna. I vissa fall är det oklart varför man valt att specialreglera särskilda krav på processuella rättssäkerhetsgarantier istället för att föreskriva sådana i allmänna förvaltningsprocessuella regelverk. Exempel på sådana regler kan ses i konkurrensskadelagens strängare krav på muntlig förhandling ifall parten begär det. Sådana rättssäkerhetsgarantier kan inte vara särskilt relevanta i just konkurrensskadeavgiftsärenden. Intressant att notera är att förslaget om ny förvaltningslag inte alls behandlar de krav som kan komma att behöva ställas på handläggningen i sanktionsavgiftsärenden vid förvaltningsmyndigheten. Det tycks råda en allmänt etablerad uppfattning att sanktionsavgifter ska regleras genom speciallagstiftning, och att de särskilda rättssäkerhetskrav som kan komma att behöva ställas på sanktionsprocessen får lösas i praxis inom ramen för befintliga allmänna förfaranderegler.

Centralt för detta forskningsprojekt har varit att undersöka huruvida erforderliga rättighets- och rättssäkerhetsgarantier säkerställs i sanktionsprocessen och hur. Idag

är det i svensk rätt klart att administrativa sanktioner är jämförliga med straff och att därmed europarättsliga krav på straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier behöver beaktas i sanktionsprocess i förvaltningsmyndighet och i domstol. Sammanfattningsvis ger förvaltningsrättsliga förfarande- och processregelverken ett gott skydd för europarättsliga krav på rätten till rättvis rättegång och rätten till försvar. Oskuldspresumtionen gäller i svensk rätt enligt grundläggande rättsprinciper, men dessa anses inte innebära att det sanktionsavgiftsbestämmelser måste grundas på uppsåt eller oaktsamhet. Utgångspunkten gällande skuldkraven i sanktionsavgiftsbestämmelser är istället att dessa ska vila på strikt ansvar. Det råder en samlad bild om att europarätten inte uppställer hinder för sådant strikt ansvar, eller s.k. skuldpresumtioner. Det måste dock finnas möjlighet till prövning i domstol och till jämkning. Sådana möjligheter regleras generellt också för svenska sanktionsavgifter, men de regleras i allmänhet inte samlat för alla sanktionsprocesser. Istället regleras de särskilt i speciallag på olika rättsområden, reglerna kan variera mycket i formuleringar, terminologi och förfarandena kan se mycket olika ut.

Frågan om dubbelbestraffning har varit föremål för omfattande rättslig prövning och diskussion i svensk rätt, särskilt gällande skattetilläggen. Sedan några år tillbaka har dock rättsläget klargjorts genom prövning i EU-domstolen, och sedermera i Europadomstolen och de svenska högsta domstolarna. Idag har reglerna om skattetillägg och skattebrott ändrats för att säkerställa ett samlat förfarande och på så vis undvika dubbla prövningar. Under senare år har också olika ventiler för undvikande av dubbelbestraffning införts i sanktionsavgiftssystem generellt, men fortfarande i speciallagstiftning.

Sammanfattningsvis är administrativa sanktionsavgifter väl etablerade i svensk rätt, och det råder idag inga större tveksamheter om deras jämförbarhet med straff, liksom att europarättens krav på rättssäkerhetsgarantier behöver beaktas. Sanktionsavgiftssystemen har också under senare tid varit föremål för mycket medveten granskning och även utveckling i ljuset av europarätten. Fortfarande regleras dock sanktionssystemen område för område, vilket ännu leder till en splittrad bild som ibland kan framstå som förvirrande och ologisk. Det kan därför finnas anledning att framöver diskutera behov och möjligheter att utveckla vissa gemensamma regler som gäller just sanktionsprocess, med beaktande av dess särskilda karaktär som jämförlig med straffprocess. Sådana hänsyn diskuteras mycket lite idag. Som illustrerande exempel kan noteras att det liggande förslaget om ny omarbetad förvaltningslag inte alls lyfter frågan om sanktionsprocessers särskilda förutsättningar och behov av rättssäkerhetskrav i ljuset av europarätten.

4.3 Rättsläget i Norge

4.3.1 Sanktionsavgifter i Norge – introduktion och exempel

4.3.1.1 Inledning

I Norge används administrativa sanktionsavgifter i allt större utsträckning. Sanktionsavgifter föreskrivs i ca 60 olika lagar, varav många har tillkommit under senaste dryga decenniet.[1185] Sanktionsavgifterna återfinns på till exempel parkerings- och trafikområdet, miljöområdet, och inom lagstiftning som reglerar finansmarknad och näringsliv.[1186] Nyligen har frågan om administrativa sanktioner varit föremål för förvaltningsrättsligt lagreformarbete. Den norska reformen är högintressant då den tar ett helhetsgrepp om administrativa sanktioner i vid mening, omfattande flera typer av ingripande förvaltningsrättsliga beslut. Lagberedningen omfattar mycket ambitiös, systematisk och djupgående analys av det förvaltningsrättsliga sanktionssystemet, inte minst i Sanksjonsutvalgets offentliga utredning. Utredningens slutbetänkande "Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff." (NOU 2003:15) har varit betydelsefull för vidare lagberedning och rättsutveckling. Den ledde också under våren 2016 till antagande av ett nytt kapitel i forvaltningsloven[1187] med allmänna regler om administrativa sanktioner.[1188] I lagberedningen analyserades rättighets- och rättssäkerhetsskyddet i relevanta sanktionsförfaranden och -processer systematiskt. Analysen utfördes i ljuset av europarätten men också grundläggande principer i norsk rätt. Reformarbetet tjänar därför som föregångare och inspiration i förevarande forskningsprojekt.

"Administrativa sanktioner" var tidigare inte något etablerat rättsligt begrepp i norsk rätt, men har använts med hänvisning till påföljder som förvaltningen påför och som har ett framträdande individual- och allmänpreventivt syfte. Sådana sanktioner har liknats vid det europarättsliga begreppet straff. I forvaltningslovens nya kapitel IX om administrativa sanktioner definieras i § 43-2 en administrativ sanktion som en negativ påföljd som kan påföras av ett förvaltningsorgan, som riktas mot en överträdelse av lag, föreskrift eller individuellt beslut, och som räknas som straff enligt EKMR. Flera olika typer av förvaltningsbeslut skulle kunna falla in under denna definition.[1189] Så kallade *overtredelsesgebyr* är administrativa sanktioner av avgiftstyp och står därför i fokus för denna jämförande studie. I detta avsnitt används också begreppen overtredelsesgebyr och administrativa sanktionsavgifter synonymt i beskrivningen av den norska rätten. Som administrativa sanktioner räknas också administrativa rättighetsförluster som innebär att en förvaltningsmyndighet drar tillbaka eller begränsar ett offentligt tillstånd, se forvaltningsloven § 45. Dessa behandlas dock inte närmare här.

[1185] Denna beskrivning av det norska sanktionsavgiftssystemet färdigställdes sommaren 2016 och har därmed beaktat rättsläget vid denna tid. Endast undantagsvis noteras relevant senare rättsutveckling, och då genom kommentar i fotnoterna.

[1186] Se bl.a. Energiloven §§ 10-7 och 10-8, Ekomloven § 10-13, Markedsføringsloven §43, Havenergilova § 10-9. Svalbardmiljøloven § 96a och Ligningsloven § 10-9. Enligt Høysteretten i dom den 19 juni 2014, hade Stortinget infört sanktionsavgiftsregler i 41 ytterligare lagar efter NOU 2003:15.

[1187] Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10.

[1188] Lov om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.), LOV-2016-05-27-15, se även prop 62 L (2015–2016). Lagändringarna hade den 26 april 2017 ännu trätt i kraft. Den närmaste aktuella tidpunkten för ikraftträdande är juli 2017.

[1189] NOU 2003:15 s. 218. Om administrativa sanktioner i norsk rätt se Berg (2005).

Overtredelsesgebyr regleras i en mångfald lagar. I forvaltningsloven kap. IX stadgas en allmän reglering i § 44. Regeln definierar inte overtredelsesgebyr, men i propositionen anges att, förutom att uppfylla definitionen av administrativ sanktion i § 43, så innebär det att förvaltningen ålägger en lagöverträdare, eller någon som svarar för överträdaren, att betala ett penningbelopp till det offentliga på grund av överträdelsen.[1190] Forvaltningsloven § 44 utgör inte någon självständig grund för föreskrivande av sanktionsavgifter. Regeln säger bara att förvaltningsmyndigheten kan påföra sådana när det finns lagreglerad kompetens. Den har en pedagogisk roll men innebär inte något hinder för reglering av kompetenser eller ytterligare villkor för påförandet av overtredelsesgebyr – alltså administrativa sanktionsavgifter.[1191]

Overtredelsesgebyr används både som sanktionsavgifter mot enskilda och företag. Det bör dock noteras att administrativa företagssanktioner regleras särskilt i forvaltningsloven § 46. Denna regel, som då anger vilka skuldkrav som gäller när overtredelsesgebyr eller andra administrativa sanktioner riktas mot juridiska personer, och den ger riktlinjer för om ett företag ska påföras administrativ sanktion och för bestämningen av sådan sanktion. Den allmänna regleringen av administrativa sanktioner beskrivs närmare längre fram.[1192]

Bestämmelser om overtredelsesgebyr finns inom olika förvaltningsområden i norsk rätt och har kallats lite olika saker. I och med lagreformen vill man dock åstadkomma enhetlig benämning som overtredelsesgebyr. Traditionellt har overtredelsesgebyr ofta använts för massöverträdelser. Långt ifrån alla overtredelsesgebyr är emellertid påföljder för förseelser av bagatellart och vissa kan uppgå till mycket stora belopp, inte minst för juridiska personer.[1193] På senare tid har det också skett en beaktansvärd utveckling av administrativa sanktioner i reglering av näringsverksamhet.

4.3.1.2 Overlast- och parkeringsgebyr – masshantering av lindrigare överträdelser

Overlastgebyr och parkeringsbegyr utgör exempel på fasta och standardiserade sanktionsavgifter som påförs genom masshantering av lindrigare överträdelser. I foreskrift om gebyr for overlastning[1194] anges i § 1 en plikt för fordonsägare att betala overtredelsesgebyr för överträdelse av i till exempel fordonsbevis eller väglistor tillåten axel- eller totalvikt för fordonet. Avgiftsbeloppet beräknas enligt detaljerade beräkningsgrunder i 2 § och en tariff i närmare föreskrifter från Samferdseldepartementet.[1195] Gebyrplikten lägger enligt § 1 stycke 3 inte hinder för straffrättsliga sanktioner. Overlastgebyr påförs i regel av Regionvegkontoret (§ 5) och ska betalas inom 3 veckor från underrättelsen om avgiften skickades till fordonsägaren. Myndighetens sanktionsav-

[1190] Prop. 62 L (2015–2016) s. 195. Overtredelsesgebyr karakteriseras av Sanksjonsutvalget av att en förvaltningsmyndighet ålägger en person eller ett företag ett åtagande att betala en summa pengar till det offentliga, som påföljd för en överträdelse av en handlingsnorm (antingen ett förbud eller ett påbud) fastställd i lag eller i föreskrift med stöd av lag, se NOU 2003:15 s. 22.

[1191] Prop. 62 L (2015–2016) s.195.

[1192] Se avsnitt 4.3.2..

[1193] Se NOU 2003:15 s. 170 och prop. 62 L (2015–2016) s. 81ff.

[1194] FOR-1993-10-01-921. Meddelad med stöd i vegtrafikkloven § 36 a och forvaltningsloven § 28.

[1195] Foreskrift om gebyrsatser for overlasting med kjøretøy på offentlig veg, FOR-1987-12-18-1101.

giftsbeslut kan enligt § 7 överklagas till tingretten där fordonsägaren bor eller uppehåller sig, inom tre veckor innan han fått del av sanktionsavgiftsbeslutet, och i övrigt enligt forvaltningslovens § 32. Regionvegkontoret förbereder handläggningen av överklagandet och inhämtar upplysningar av betydelse för saken och undersöker om det finns grund för omprövning av beslutet (se forskrift om gebyr for overlasting § 8 och forvaltningsloven § 33 – med hänvisning till kap. IV-V). Om beslutsmyndigheten inte finner grund för ändring skickar de vidare ärendet till tingretten. Regionvegkontoret kan också, enligt foreskrift om gebyr for overlasting § 9, i särskilda fall underlåta att påföra gebyr, eller frånfalla redan påfört gebyr.

Parkeringsgebyr regleras i foreskrift om parkeringsregulering og parkeringsgebyr kap. V,[1196] som också reglerar en sorts tilläggsavgift för avgiftsparkering. Parkeringsgebyr påförs enligt §§ 14–15 en fordonsförare som stannat eller parkerat i strid med trafikregler i bland annat vegtrafikkloven. Avgiften påförs föraren på stället, men om denne är annan än fordonsägaren svarar de solidariskt för betalning av avgiften. Parkeringsgebyr ska inte påföras om det istället kan påföras tilläggsavgift enlig § 13 eller om överträdelsen innebär allvarligt hindrande av trafiken eller fara för person eller gods och därmed är straffbar enligt vegtrafikkloven § 31. Parkeringsgebyret ska betalas inom 3 veckor från påförandet, och vid försening höjs avgiften med 50 %. Detta gäller även om sanktionsbeslutet överklagas. Parkeringsgebyr påförs i allmänhet av kommunen,[1197] kan överklagas till tingretten, men skickas först till beslutsmyndigheten så på liknande sätt som för overlastgebyr undersöker om det finns grund för omprövning och skickar annars vidare till tingretten. Om det finns särskild grund för det kan kommunen efterge gebyret, § 19. För domstolsprocessen anges i § 20 att klaganden skall kallas till förhandling, men att klagomålet kan avgöras utan sådan förhandling om domstolen inte finner några invändningar. På så vis är domstolsprocessen förenklad. I övrigt regleras processen genom straffprocessloven.

4.3.1.3 Reglering av näringsverksamhet – sanktionsavgifter enligt akvakulturloven och skipssikkerhedsloven

Alla overtredelsesgebyr är inte påföljder för förseelser av bagatellart och vissa kan uppgå till mycket stora belopp, inte minst när det gäller sanktioner mot juridiska personer i kontroll av näringsverksamhet. Ett rättsområde där overtredelsesgebyr slagit igenom är akvakulturrätten, som reglerar vattenbruk, alltså produktion av vattenlevande djur och växter, inte minst fiskodlingar, med syfte att främja näringens lönsamhet och konkurrenskraft inom ramarna för en hållbar utveckling, och att bidra till tillväxt i kustområdena (§ 1 akvakulturloven).[1198]

Akvakulturverksamheter är föremål för genomgående reglering under akvakulturloven. De kräver tillstånd och verksamhetsutövarna står under långtgående utrednings- och kontrollansvar (se kap. II och kap. VI akvakulturloven). Förutom myndighetsbefogenheter att ändra och dra tillbaka tillstånd, förelägganden och viten, förverkande med mera,

[1196] Meddelad med stöd i vegtrafikkloven och forvaltningsloven.

[1197] Kommunen tilldelas sådan befogenhet enligt § 18 foreskrift om parkeringsregulering og parkeringsgebyr.

[1198] LOV-2005-06-17-79.

så kan Fiskedirektoratet påföra overtredelsesgebyr för överträdelser av tillståndsföreskrifter, föreskrifter om egenkontroll, med mera, enligt forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven § 7 och akvakulturloven § 30.[1199]

Akvakulturrätten är ett område där myndigheterna aktivt utnyttjat sina befogenheter att påföra sanktionsavgifter. Området har också behandlats i Sivilombudsmannens och domstolarnas praxis.[1200] Overtrelsegebyr kan påföras företag när det, eller en person som handlat å dess vägnar, överträder de aktuella bestämmelserna, även om ansvar inte kan riktas mot en enskild person. Om företaget ingår i en koncern svarar också moderbolaget solidariskt för sanktionsavgiften. Sanktionsavgiften kan, enligt foreskrift om reaksjoner, sanktioner med mer ved overtredelse av akvakulturloven § 8, uppgå till maximalt 15 norska basbelopp, som 10 juli 2015 var på 90 068 NOK. Vid påförande av sanktionen ska direktoratet bland annat beakta sanktionens preventiva verkan, överträdelsens grovhet, och om företaget kunnat förebygga överträdelsen (akvakulturloven § 30). Vissa uppsåtliga eller grovt oaktsamma och samtidigt väsentliga överträdelser av akvakulturloven är dessutom kriminaliserade, och kan påföras straff enligt akvakulturloven § 31. I akvakulturloven § 31 a instrueras behöriga myndigheter att samordna tillsyn och reaktioner i akvakulturärenden.

Ett annat område där administrativa sanktionsavgifter, det vill säga overtredelsesgebyr, fått en central roll är i skeppssäkerhetslagstiftningen. I skipssikkerhetsloven[1201] med tillhörande föreskrifter finns omfattande reglering av skeppssäkerhet i olika avseenden. Det regleras noggrant ansvar för rederiet, den som företräder rederiet, skeppsföraren, andra som arbetar ombord eller deras arbetsgivare i olika säkerhetsfrågor. Enligt §§ 55–56 kan så tillsynsmyndigheten påföra dessa olika enskilda eller juridiska personer administrativa sanktionsavgifter för överträdelser av specificerade regler enligt skipssikkerhetsloven. Rederiet svarar dessutom solidariskt för avgifter som enligt § 55 påförs skeppsföraren eller andra som arbetar ombord. I vidare reglering i forskrift om fastsettelse og gjennomföring av overtredelsesgebyr etter skipssikkerhetsloven § 55 och § 56[1202] regleras att det är sjöfartsdirektoratet som påför overtredelsesgebyr i enskilda fall, samt närmare vilka hänsyn som skall tas vid bestämmande av overtredelsesgebyr. Här skiljs på sanktionerna mot enskilda personer och mot rederiet, med olika hänsyn i bedömningen och med ett lägre sanktionsbelopp för enskilda personer (minst 0,2 basbelopp och maximalt 0,6 basbelopp) än för rederiet (minst 0,8 basbelopp och inget angivet maxbelopp).

[1199] FOR-2013-12-20-1675.

[1200] Se t.ex. Høyesterett dom den 19 juni 2014, HR-2014-01296-A, (sak nr. 2014/23), sivil sak, anke over dom, och Sivilombudsmannen, Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven 18 november 2009 (Sak 2008/2349), Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften 23. november 2012 (Sak 2011/518), Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven 17. august 2012 (Sak 2011/2718), Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften 27. juli 2011 (Sak 2011/518).

[1201] Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven), LOV-2007-02-16-9.

[1202] FOR-2007-07-02-852.

4.3.1.4 Konkurrensrättsliga sanktionsavgifter – EU/EES-rättslig reglering av näringsverksamhet och marknad

EU-rättens utveckling av sanktionssystem har genom EES-avtalet påverkat också den norska utvecklingen. Detta gäller inte minst reglering av näringsverksamhet. På så vis har till exempel norsk konkurrensrätt också utvecklats med grund i EU-konkurrensrätten.[1203] Den norska konkurranseloven harmoniserar norsk rätt med det EU-rättsliga konkurrensregelverket, och påminner därför om till exempel den svenska konkurrenslagen. Overtredelsesgebyr kan påföras för en rad uppsåtliga eller oaktsamma lagöverträdelser, uppräknade i konkurranseloven[1204] § 29, till exempel överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag, förbudet mot missbruk av dominerande ställning, underlåtelse att anmäla företagssammanslagningar, eller överträdelse av förbud att genomföra sådan sammanslagning innan Konkurrensetilsynet beslutat i frågan. Enligt den norska konkurranseloven är det Konkurransetilsynet som påför overtredelsesgebyr (se § 29 st. 2). Overtredelsesgebyr kan påföras ett företag eller en sammanslutning av företag. Under vissa förutsättningar kan sanktionsavgiften efterges eller delvis nedsättas till exempel när företaget själv anmäler och på så sätt medverkar till reglering av överträdelsen. Sanktionsavgiften förfaller till betalning två månader efter mottagande av beslutet, men om beslutet överprövas suspenderas dess verkställbarhet (tvångskraft). Sanktionsavgiftsbesluten kunde länge enbart prövas genom lagprövning, men sedan 1 juli 2016 överklagas besluten till en nyinrättad oberoende överklagandenämnd: Konkurranseklagenemnda, Konkurranseloven § 29-3.[1205]

Konkurransetilsynet påförde overtredelsesgebyr i 6 ärenden under 2011 och i 4 ärenden under 2012.[1206] Överträdelser av konkurranselovens förbud och påbud kan också medföra straffansvar, och då för både fysiska och juridiska personer (medan overtredelsesgebyr bara kan påföras företag). Loven bygger på att overtredelsesgebyr enligt konkurranseloven är att anse som straff enligt EKMR artikel 6 och att förbudet mot dubbelbestraffning enligt EKMR sjunde tilläggsprotokollet artikel 4 innebär att i konkurranseloven stadgade straff och overtredelsesgebyr inte kan påföras för samma överträdelse. Frågan har inte aktualiserats nämnvärt i praxis, men i lagberedning har påvisats att aktuella myndigheter behöver vidta åtgärder för att samordna eventuella parallella processer.[1207]

Konkurranselovens sanktionsavgiftsbelopp varierar mycket och kan uppgå till mycket stora belopp. I forskrift om utmåling og lemning av overtredelsesgebyr[1208] anges avgifternas maxbelopp som 1 % av företagets omsättning för vissa lindrigare överträdelser som brott mot anmälnings- eller uppgiftsplikter, och 10 % av omsätt-

[1203] Prop. 75 L (2012–2013) s. 33.
[1204] Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger, LOV-2004-03-05-12.
[1205] Se Lov om endringer i konkurranseloven (Konkurranseklagenemnda, kartellforlik mm.), LOV-2016-04-15-2, samt prop. 37 L (2012–2013).
[1206] Prop. 75 L (2012–2013) s. 62. Vid tidpunkten för denna propostion hade Konkurransetilsynet påfört overtredelsesgebyr i sammanlagt 104 ärenden, se a. prop. s. 33.
[1207] Prop. 75 L (2012–2013) s. 34.
[1208] FOR-2013-12-11-1465.

ningen för brott mot lagens centrala regler, till exempel förbudet mot konkurrensbegränsande avtal eller missbruk av dominerande ställning. 2012 års sanktionsavgifter uppnådde belopp mellan 250 000 och 350 000 NOK, men 2012 påförde Konkurransetilsynet i ett ärende en sanktionsavgift på 270 miljoner NOK för olovligt anbudssamarbete.[1209] Enligt lagens § 29 skall Konkurrensetilsynet lägga särskild vikt på företagets omsättning, överträdelsens grovhet och varaktighet, samt eventuell eftergift eller nedsättning vid bestämmande av sanktionsavgiftsbeloppet. Dessa bedömningsfaktorer utvecklas närmare i föreskrifterna, med angivande av, bland mycket annat, hänsyn till överträdelsens effekt och varaktighet, det aktuella företagets roll och agerande i överträdelsen, samt avgiftens preventiva verkan.

4.3.1.5 Sanktionsavgifter enligt plan- og byggloven – svårare att karakterisera

Vissa sanktionsavgifter är inte helt lätta att karakterisera som reglering av näringsverksamhet eller av mindre allvarliga massöverträdelser av enskilda. Sådana är overtredelsesgebyr enligt plan- og bygningsloven.[1210] Enligt plan- og bygningsloven § 32-1 har kommunerna en allmän plikt att beivra överträdelser av bestämmelser i eller meddelade med stöd av denna lag. I kapitel 32 anges kommunens maktmedel för ändamålet, bland annat overtredelsesgebyr. Enligt § 32-8 påförs overtredelsesgebyr, av ansvarig plan- och bygningsmyndighet, den som uppsåtligt eller oaktsamt utför ett byggprojekt i strid med lagens regler eller utan erforderlig tillstånd eller i strid med tillståndsvillkoren, den som inte utför kontroller som följer av nämnda regler och villkor, ger oriktiga eller vilseledande uppgifter till plan- och byggmyndigheterna eller inte efterkommer olika typer av förelägganden eller dispensvillkor. Om den som begått överträdelsen handlat å ett företags vägnar kan istället företaget påföras avgiften. Här anges också särskilt att det inte gäller lagkrav för regleringarna av de olika förpliktelser eller förbud vars överträdelser kan påföras overtredelsesgebyr, bara föreskriften stadgar att överträdelse av den aktuella överträdelsen kan medföra denna sanktion.

Väsentliga och uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser enligt § 32-8 är dessutom enligt § 32-9 straffbara med böter eller ett års fängelse. Frågan om överträdelsen är väsentlig bedöms främst med hänsyn till dess omfång och verkningar och graden av skuld. I § 32-10 regleras hur de olika sanktionerna är tänkta att samordnas. Sanktionerna skall stå i rimlig proportion till olovligheten och när flera olika typer av sanktioner påförs för samma överträdelse, så skall dessa samordnas för att undvika orimliga konsekvenser för överträdaren. Myndigheten kan inte påföra sanktionsavgift på den som för samma gärning tidigare påförts straffrättslig påföljd, eller friats i rättskraftig dom eller lagakraftvunnet beslut. Detta innebär alltså skydd mot dubbelbestraffning.

[1209] Prop. 75 L (2012–2013) s. 63. I det senaste ärendet kom avgiften för den ena parten att efterges helt eftersom de bistod myndigheten med att klara upp saken.

[1210] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), LOV-2008-06-27-71.

4.3.1.6 Tilleggsskatt – också en sorts administrativ sanktionsavgift

I skattelagstiftningen finner vi instrumentet "tilleggsskatt".[1211] Tilläggsskatt kan ses som en sorts administrativ sanktionsavgift, likt overtredelsesgebyr, då det innebär en ekonomisk sanktion som påförs av förvaltningsmyndighet till följd av lagöverträdelser. Sådana tilläggsskatter återfinns i skattelagstiftningen, där medborgarna har en betalningsförpliktelse till det offentliga och också betydande upplysningsplikt för fastställande av betalningsförpliktelsen.[1212] Genom tilläggsskatteordningen har Norge redan sedan första halvan av 1900-talet haft regler om administrativa avgifter på skatteområdet. Sanktionsavgifternas syfte och funktion relateras till deras individual- och allmänpreventiva verkan. Det bör noteras att de skatterättsliga tilläggsskatterna generellt skiljer sig från många andra administrativa sanktioner då de utgör jämförelsevis betungande påföljder mot fysiska personer, också för ganska allvarliga överträdelser som inte har skett inom näringsverksamhet.

Idag regleras tilläggsskatterna i den nyligen införda skatteforvaltningsloven.[1213] Skatteforvaltningsloven ersatte den tidigare ligningsloven[1214] och samlar förvaltningsreglerna för skatt och avgift i en uttömmande lag som bland annat inkluderar allmänna ärendehandläggnings- och överklaganderegler och regler om administrativa sanktioner och andra påföljder. Huvudsyftet är att öka att samordna och harmonisera reglerna, för att skapa ett enhetligt, systematiskt och överskikt regelverk och på så sätt öka tillgängligheten för olika intressenter. Detta är tänkt att stärka de skattskyldigas rättssäkerhet.

Den nya skatteforvaltningslovens tilläggsskatteordning bygger på ligningslovens ordning, men gör vissa justeringar, detta bland annat med hänsyn till av de europarättsliga kraven på rättssäkert sanktionsförfarande. I skatteforvaltningsloven kap. 14 regleras så tilleggsskatt, men också andra skatteförvaltningsrättsliga påföljder och straff, som viten, overtredelsesgebyr och straff i ett samordnat kapitel om sanktioner.[1215] Bland annat diskuteras relationen mellan vitesföreläggande och tilläggsskatt. Här märks att det enligt skattelagstiftningen går att använda hot om vite som påtryckning för att den skattskyldige ska förmås lämna in uppgifter och på så sätt förmås efterleva sina uppgiftsskyldigheter, medan man också kan besluta om tilleggsskatt som sanktion för att denne slutligen inte inkommit med samma uppgifter. Samma skattskyldige påförs alltså två olika påföljder för att denne inte lämnar in uppgifterna i fråga.[1216] Denna kombination är fortfarande möjlig, men i den nya skatte-

---

[1211] Dagens regelverk för tilläggsskatterna har ersatt tidigare reglering av olika typer av "tilleggsbetalning" i både skatte- och avgiftslagstiftning. Tilleggsbetalning kan ses som en undergrupp av overtredelsesgebyr då det innebär en ekonomisk sanktion som påförs av förvaltningsmyndighet till följd av lagöverträdelser. Tilleggsbetalning återfinns i skatte- och avgiftslagstiftningen, se Lov om skatteforvaltning LOV-2016-05-27-14. För vidare information, se prop. 38 L (2015–2016).

[1212] Se NOU 2003:15 s. 169–172.

[1213] Lov om skatteforvaltning LOV-2016-05-27-14. För vidare information, se prop. 38 L (2015–2016).

[1214] Lov om ligningsforvaltning (ligningsloven), LOV-1980-06-13-24.

[1215] Prop. 38 L (2015–2016) s. 11, 1–17 och vidare i kap. 14.

[1216] Denna situation för tankarna till dubbelbestraffning, även om det inte uttryckligen sägs i propositionen. I sammanhanget kan noteras att viten enligt norsk praxis inte definierats som sanktioner, vilket kommer att närmare diskuteras nedan.

forvaltningsloven samordnas de olika påföljderna på så vis att vitesbeloppet i fortsättningen skall dras av från tilläggsskattebeloppet när det gäller underlåtelse att ge in samma upplysningar, se § 14-5.[1217]

I det skatterättsliga tilläggsskattesystemet åtskiljs ordinär och skärpt tilläggsskatt. Skuldkravet är objektivt för ordinär tilläggsskatt, men det görs undantag för fall där den skattskyldiges kan anses oskyldig, se skatteforvaltningsloven § 14-3, men också i vissa i § 14-4 uppräknade undantagssituationer, till exempel vid uppenbara skriv- och räknefel. För skärpt tilläggsskatt krävs, dock att den skattskyldige med uppsåt eller grov oaktsamhet givit oriktiga eller ofullständiga upplysningar och att denne "förstod eller borde förstått" att detta kunde leda till skattemässiga fördelar, § 14-6. Ordinär tilläggsskatt utgör i dagens lagstiftning 20 % av skatten som undandragits eller kunde undandragits beskattning till följd av bristande upplysningar, alltså när den skattepliktige har givit oriktiga eller ofullständiga upplysningar, eller underlåtit att ge upplysningar de är förpliktade att ge (se §§ 14-3 och 14-5). Skärpt tilläggsskatt å sin sida utgör som huvudregel 20 % av den undanhållna skatten, eller 40 % för de mest allvarliga fallen. Den skärpta tilläggsskatten läggs till den ordinära så att den sammanlagda sanktionen blir 40 eller 60 % av den undanhållna skatten – vid uppsåtliga eller grovt oaktsamma brister.

Denna typ av tilläggsavgifter skiljer sig till viss del historiskt och innehållsmässigt från de vanliga sanktionsavgifterna som brukar kallas overtredelsesgebyr, men är ändå värda att nämnas i detta sammanhang då mycket av debatten och rättsutvecklingen kring administrativa sanktionsavgifter har skett med anknytning till dessa. På grund av den autonoma tolkningen av EKMR:s begrepp "criminal charge" har europarättens krav på straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier kommit att i praxis appliceras på tilläggsskatterna. Något av denna praxis kommer att behandlas längre fram i framställningen.

4.3.1.7. Sammanfattning

Administrativa sanktionsavgifter har växt fram inom en rad olika förvaltningsrättsliga områden i norsk rätt, inte minst under de senaste par decennierna. Overtredelsesgebyr utgör den huvudsakliga gruppen av administrativa sanktionsavgifter, och dessa återfinns inom till exempel trafiklagstiftningen där de främst reglerar mindre allvarliga lagöverträdelser som bestraffas med lägre avgifter i en form av masshantering. Overtredelsesgebyr används dock inte bara för mindre allvarliga överträdelser och sanktioner, utan förekommer också för bestämning av större sanktioner för mer allvarliga överträdelser av offentligrättsliga regleringar, inte minst i reglering av finansmarknad och näringsliv – till viss del påverkad av EU-rätten.

Tilleggsskatt utgör också en typ av administrativa sanktionsavgifter, som liksom i andra nordiska länder förekommer och används flitigt inom skattelagstiftningen. Dessa är inte fokus här men behandlas ändå indirekt på grund av den omfattande rättsliga sanktionsrättsliga debatten och utvecklingen inom detta område.

[1217] Prop. 38 L (2015–2016) s. 216.

4.3.2 *Norskt reformarbete för enhetligt och gemensamt regelverk för administrativa sanktioner*

I Norge inleddes i början av 2000-talet ett betydande arbete med att reformera sanktionssystemet och att utveckla ett enhetligt och gemensamt regelverk för administrativa sanktioner, det vill säga sanktionsavgifter men också andra administrativa sanktioner som viten, återkallande av tillstånd, etc. Sanksjonsutvalget uppdrogs år 2001 att utföra en offentlig utredning och lägga fram förslag om ett effektivare och mer nyanserat påföljdssystem med minskad användning av straff. Särskilt fokus låg på mer effektiva och nyanserade reaktioner mot mindre allvarliga överträdelser av specialstraffrättsliga bestämmelser.[1218] 2003 presenterades utredningens förslag i betänkandet NOU[1219] 2003:15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*.

Förslagen har blivit föremål för omfattande diskussion men också vidare tillämpning i lagberedningsarbete och i praxis. Nyligen återupptogs också arbetet med Sanksjonsutvalgets reformförslag, mer än tio år efter att betänkandet kom. Detta ledde fram till proposition med förslag om införandet av ett nytt samordnande kapitel om sanktionsavgifter i forvaltningsloven.[1220] Dessa lagändringar antogs under våren 2016,[1221] men har i skivande stund ännu inte formellt trätt i kraft.

Sanksjonsutvalgets förslag tog alltså sikte på avkriminalisering och minskning av behovet av nykriminalisering i de fall där administrativa sanktioner eller tvångsmedel istället kan användas för att säkra lagefterlevnad. Förslagen syftade till effektivisering av handläggningen genom utformning av ett flexibelt sanktionssystem där sanktionen kan avpassas till överträdelsens art och allvar. Dessutom åsyftades kostnadseffektivisering genom handläggning i förvaltningsmyndighet istället för domstol. På så sätt följer också reaktionen snabbare på överträdelsen. Vidare ville utredningen förenkla lagstiftningsarbetet och det aktuella regelverket genom införande av gemensamma regler och enhetlig begreppsbildning. Den formulerade också modellföreskrifter som vägledning i lagstiftningsarbetet. På så sätt etableras ett enhetligt sanktionssystem som fullständigt och fullvärdigt alternativ till straff för lagstiftaren.[1222]

Sanksjonsutvalget valde att inte föreslå särreglering i speciallagstiftning av förvaltningsmyndigheternas handläggning i sanktionsförfarandet. I betänkandet konstateras att de allmänna handläggningsreglerna redan kan och bör tillämpas flexibelt, med mer eller mindre stränga krav på handläggningen av ärenden av olika karaktär. Det är inte bara eller särskilt sanktionsförfarandena som kräver sådan differentiering, utan även andra ärenden av mer ingripande karaktär motiverar generellt strängare processuella garantier. Sanksjonsutvalget föreslog dock en ordning där de allmänna ärendehand-

[1218] NOU 2003:15 s. 19.
[1219] Norges offentlige utredninger.
[1220] Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrativa sanksjoner mv.).
[1221] Lov om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.), LOV-2016-05-27-15.
[1222] NOU 2003:15 s. 139 och s. 170. Se också sammanfattning s. 19.

läggningsreglerna i forvaltningsloven reglerar också administrativa sanktionsförfaranden, men där viss särreglering av administrativa sanktioners innebörd, form och förfarande införs i ett nytt eget kapitel IX i denna lag.

För denna rapport är särskilt intressant att märka att frågor som gäller rättsskyddsgarantier vid administrativa sanktioner diskuteras grundligt i Sanksjonsutvalgets utredning. Detta utfördes framför allt med utgångspunkt i EKMR, men även andra mellanstatliga dokument som Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner (R (91) §).[1223] EKMR, inklusive Europadomstolens tolkning och utveckling av konventionen i praxis, är del av norsk rätt och utvecklingen av sanktionsavgiftssystemet har redan i tidigt skede skett i relation till EKMR. Sanksjonsutvalget noterade att Europarådets rekommendation inte formellt binder medlemsstaterna, men att den reflekterar det bindande europarättsliga regelverket, inte minst EKMR. Det anfördes att det inte finns några väsentliga spänningar mellan norsk rätt och principerna som läggs fram i rekommendationen och i Europarådets handbok om förvaltningsrättsliga principer.[1224, 1225]

Sanksjonsutvalgets reformförslag innebär sammanfattningsvis viss systematisering och gemensam reglering av grunderna för det administrativa sanktionssystemet. Här eftersträvas enhetlighet i definitioner och användningsområde, och gemensam reglering av till exempel förbud mot dubbelbestraffning, sanktioner mot företag, samt vissa regler om handläggning och domstolsprövning genom ett nytt kap. IX i forvaltningsloven. Lagstöd för de olika administrativa sanktionerna inom olika rättsområden föreslås dock bäst särregleras genom speciallagstiftning. Här föreslås föreskrivande av de handlingsnormer som ska kunna utlösa administrativ sanktion, vilka sanktioner som kan komma ifråga, vem som kan påföras sanktion och vilken myndighet som har kompetensen att påföra dem, men också vilket skuldkrav som skall gälla. Detta grundläggande lagstöd föreslås kompletteras genom vidare precisering på föreskriftsnivå.[1226] I betänkandet föreslås mönsterbestämmelser för straff och administrativa sanktioner, och i viss mån även för andra typer av administrativa påföljder som viten, etc., för att på så sätt åstadkomma systematisk enhetlighet i sanktionssystemet, trots att sanktionsreglerna är spridda över en stor massa av speciallagstiftning.[1227]

I propositionen följs flera av utredningens förslag upp, men i vissa avseenden väljer departementet mindre omfattande reglering. Förslaget om det nya kapitlet om administrativa sanktioner förs fram, men i något justerad form. Här definieras administrativa sanktioner och uppställs vissa särskilda krav på samordning av sanktioner för undvikande av dubbelbestraffning, och vägledningsplikt gällande den enskilda partens rätt att slippa inkriminera sig. Också i propositionens förslag formuleras administrativa sanktioner mot företag särskilt. Härtill regleras en vidgad kommunikationsplikt för förvaltningsmyndigheterna och full prövning av sanktionsbeslut i domstol. Därtill före-

[1223] Se särskilt 5, 6 och 12 kap. i NOU 2003:15.
[1224] Council of Europe 1996.
[1225] NOU 2003:15 s. 119.
[1226] NOU 2003:15 s. 214ff.
[1227] Se NOU 2003:15 kap. 26.

skrivs vissa allmänna ramar för de olika sanktionstyperna, till exempel overtredelsesgebyr. Dessa regler kommer att beskrivas närmare nedan. Propositionen vägleder visserligen lagstiftaren om formuleringen av regler om administrativa sanktioner, men formulerar inte modellföreskrifter som i utredningen.[1228]

Propositionsförslagen fokuserar till stor del på säkerställande av grundläggande rättssäkerhetsgarantier som stadgas i norsk grundlag (främst §§ 95–96) och internationella människorättskonventioner, särskilt EKMR. Frågan om sanktionsskifte, från straff till sanktionsavgift, diskuteras också, men är inte lika mycket i fokus som i utredningen. Propositionen ger viss vägledning till lagstiftaren, i den konkreta avvägningen mellan framför allt effektivitets- och rättssäkerhetshänsyn i reglering av påföljd för lagöverträdelser. Det framförs att rättssäkerhetshänsyn väger tyngre ju allvarligare överträdelserna och sanktionerna är, och att allvarligare överträdelser begångna av fysiska personer bör sanktioneras straffrättsligt för att säkra tillgången till straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier. Effektivitetshänsyn kan dock ibland överväga, också för sanktioner mot fysiska personer. Skattelagstiftningen och tilläggsavgifterna är ett sådant exempel. I propositionen anges också en sorts proportionalitetsprincip, innebärande att man inte bör använda sig av ett mer ingripande styrmedel än vad behövs för att nå det önskade målet. Detta gäller både i valet mellan olika straff och andra sanktioner, och i valet mellan sanktion och andra reaktioner. När det är möjligt och ändamålsenligt ska mindre ingripande medel som icke-bestraffande förelägganden och viten användas istället för administrativa sanktioner. En förutsättning för att lagstiftaren skall reglera om sanktioner för lagöverträdelser är att dessa överträdelser i praktiken också upptäcks och lagförs. Den grundläggande förutsättningen för bruk av administrativa sanktioner är att det ska vara rättssäkerhetsmässigt försvarbart. Straff skall vidare regleras bara där det motiveras av ett tillräckligt viktigt samhällsintresse och bara vid allvarligare lagöverträdelser.[1229]

I forvaltningslovens kap. IX ska sålunda införas en allmän reglering av olika administrativa sanktionstyper, med grundläggande allmän reglering av de administrativa sanktionernas innehåll och utformning och med viss särreglering av sanktionsprocessen. Den administrativa sanktionsprocessen regleras i grunden i de allmänna handläggningsreglerna i forvaltningsloven – och i domstol genom regelverket för civilprocessen. Dessa allmänna regler anses enligt förarbetena väl lämpade också för sanktionsprocessen, och de anses innehålla tillräckliga garantier för rättighets- och rättssäkerhetsskydd enligt norsk konstitutionell rätt och europarätten. I kap. IX stadgas dock vissa specifika krav, samt vissa krav för den administrativa sanktionsprocessen. Dessa regler kommer att presenteras i den följande beskrivningen.

4.3.3 Om allmän reglering av overtredelsesgebyr i forvaltningsloven

[1228] Prop. 62 L (2015–2016), se sammanfattning s. 7ff.
[1229] Prop. 62 L (2015–2016) kap. 7, se närmast s. 743.

Efter beskrivna lagreform kommer administrativa sanktionsavgifter regleras allmänt i forvaltningsloven. Central för denna framställning är regleringen av overtredelsesgebyr i forvaltningslovens kap. IX:

§ 44. (overtredelsesgebyr)

Forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr (lovbrotsgebyr) når det er fastsatt i lov.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet kan gi forskrift om slike rammer.

Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. For foretak gjelder § 46 annet ledd.

Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ileges på stedet.

Oppfyllelsefristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senare.

Overtredelsesgebyret tillfaller staskassen.

I den norska rätten används både sanktionsavgifter enligt fasta satser och sådana som bestäms individuellt parallellt och ibland i kombination. Båda modellerna är accepterade. Det får utläsas ur speciallagstiftningen hur avgifterna bestäms enligt just den lagen. Enligt propositionen kan individuellt bestämda avgifter sägas vara utgångspunkten, men att det inte krävs några särskilt starka indikatorer i regelverket för att använda sig av fasta satser.[1230]

I Sanktionsutvalgets betänkande, liksom i propositionen, diskuteras frågan vilken av modellerna som passar för olika typer av ärenden. Medan individuellt anpassad sanktion bättre kan fylla sin preventiva funktion utan att bli alltför betungande och därmed blir mer effektiv, så kan sanktionsbestämmande enligt fasta satser upplevas som mer objektivt, rättvist och förutsebart.[1231] Både Sanksjonsutvalget och departementet framhåller i förarbetena att det saknas hinder mot ökat föreskrivande av individuellt bestämda sanktioner. I förslagen förespråkas också att fasta satser normalt används för mindre allvarliga överträdelser, huvudsakligen mindre sanktionsavgifter mot fysiska och juridiska personer, ofta med objektiviserad ansvarsgrund. Detta bidrar till både bättre förutsebarhet och effektivitetsvinster. Vid allvarligare brott mot offentligrättsliga regler och vid påförande av högre avgifter antas det dock normalt vara ändamålsenligt med individuell bestämning av sanktionsavgiften, inte minst inom ramen för reglering av näringsverksamhet. Även vid vissa typer av allvarligare överträdelser kan fasta satser enligt förarbetena anses lämpliga för masshantering. Det kan då stödja både likabehandling och effektivitet. När man tänker sig att dessa överträdelser kan komma att sanktioneras med höga belopp sägs dock individuell bestämning passa bättre.[1232]

[1230] Prop. 62 L (2015–2016) s.195.

[1231] Se Prop. 62 L (2015–2016) s. 84ff.

[1232] NOU 2003:15 s. 221f., prop. 62 (2015–2016) s. 85f.

När speciallagstiftningen ger stöd för påförande av individuellt bestämda overtredelsesgebyrer ska lagen också ange en övre gräns för detta (forvaltningsloven § 44-2). Detta för att säkerställa viss förutsebarhet men också att bestämningen är genomtänkt. Enligt propositionen behöver dessa ramar inte nödvändigtvis anges i kronor utan kan relateras till andra hållpunkter, som till exempel basbelopp eller en viss procent av ett företags omsättning under en period. I § 44-3 finns också en icke uttömmande lista över ganska allmänt hållna förutsättningar som *kan* beaktas vid individuell bestämning av overtredelsesgebyr mot fysiska personer, exempelvis överträdelsens art och verkan, överträdarens skuld och förtjänst av överträdelsen. Vidare kan speciallagstiftningen ange ytterligare och preciserade krav. Enligt Sanksjonsutvalgets förslag skulle också stadgas krav både på att fasta satser för sanktionsavgifter skulle anges i lag eller föreskrifter. I propositionen valde departementet att överge detta krav och istället lämna detta till att avgöras inom ramen för varje särreglering. De valde också att beskriva de olika förutsättningarna att ta särskild hänsyn till vid bestämmandet av gebyr som vägledande snarare än – som utvalget föreslagit – obligatoriska.[1233]

I förarbetena diskuteras också frågan om påförande av administrativ sanktion skall regleras som en möjlighet eller en plikt för förvaltningen. Både i utredning och proposition betonas dock vikten av flexibilitet för förvaltningen i uppföljningen av lagöverträdelser, och de föreslår att sanktionsregler som utgångspunkt ska reglera att den behöriga myndigheten "kan" påföra aktuell sanktion. De lämnar dock visst utrymme för specialreglering av sanktionsförpliktelser på områden där det finns behov för detta. Erforderlig flexibilitet kan då exempelvis uppnås genom öppning för skälighetsöverväganden.[1234]

4.3.4 Särskilt om administrativa företagssanktioner

Intressant att notera är att Sanksjonsutvalgets utredningsarbete sammanföll i tid med en omfattande reform av den norska straffloven[1235] och med en särskild utredning om tilläggsskatt.[1236] Denna kontext är viktig för reformarbetets inriktning och fortsatta utveckling, inte minst gällande sanktioner mot näringsverksamheter. I den nya straffloven infördes en ordning med företagsstraff där ansvaret närmar sig ett objektivt ansvar. Denna utveckling grundar sig i en straffrättslig praxisutveckling och har också banat väg för sanktionsavgifter med objektiv ansvarsgrund. I linje med detta har det också för administrativa sanktioner utkristalliserats en lagstiftningspraxis där man skiljer på sanktioner mot företag och fysiska personer. Sanksjonsutvalget föreslog särskild allmän reglering för administrativa företagssanktioner i § 51 av forvaltningsloven. Företagssanktionsmodellen antogs också i efterföljande lagstiftning. Företagssanktionerna i till exempel akvakulturloven baserades till stor del på upplägget i Sanksjonsutvalgets förslag i NOU 2003:15. När så beredningen av allmän reglering av det administrativa sanktionssystemet återupptogs byggde man på Sanksjonsutvalgets förslag, med vissa justeringar.

[1233] Prop. 62 L (2015–2016) s. 84ff. och s. 195f.

[1234] Prop. 62 L (2015–2016) s. 125f.

[1235] Se främst NOU 2002:04 Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII.

[1236] Se NOU 2003:7. Tilleggsskatt mm.

En åtskillnad och särreglering av straff och sanktioner mot företag har så kommit att etableras i norsk rätt. På så vis regleras till exempel overtredelsesgebyr mot företag först och främst allmänt i § 44 om overtredelsesgebyr, men också mer specifikt i § 46. I § 46 kan vi till exempel i andra stycket utläsa vilka omständigheter som kan beaktas vid individuell bestämning av sanktionsavgiften, istället för (som för fysiska personer) i § 44-3. I § 46-2 nämns faktorer som är tydligare avpassade för reglering av näringsverksamhet, till exempel om någon som handlat på företagets vägnar har påvisat skuld, om överträdelsen begåtts för att främja företagets intressen och om företaget har eller kunde fått någon fördel av överträdelsen, med mera. Här märks sanktionsordningens preventiva syften, men också tydliga vinsteliminerande syften.

§ 46. (administrativ foretakssanksjon)

Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet. Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen kan det blant annet tas hensyn til:

a) sanksjonens preventive virkning

b) overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld

c) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets intresser

e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

f) om det foreligger gjentakelse

g) foretakets økonomiske evne

h) om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkelteperson blir ilagt administrative sanksjon eller straff og

i) om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisation forutsetter bruk av administrative foretakssanksjon eller foretaksstraff.

Enligt ordalydelsen av § 46 kan man i sanktioner mot näringsverksamhet gå ganska långt i att ålägga objektivt ansvar, medan utgångspunkten för är subjektivt ansvar när fysiska personer åläggs administrativa företagssanktionsavgifter. Administrativa sanktioner kan påföras även om ingen person påvisar skuld. Det bör dock noteras att bestämmelsen inte utvidgar den personkrets som enligt speciallagstiftningen kan pådra företaget ansvar, utan den reglerar bara frågan om betydelsen av subjektiv skuld för denna krets personer.[1237] Det kan noteras att företagssanktionerna regleras som sekundära till både straffrättsliga och andra sanktioner mot enskilda.

Regeln kan jämföras med straffelovens §§ 27–28 om företagsstraff:

§ 27. Straff for foretak

[1237] Prop. 62 L (2015–2016) s. 199.

Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller oppfylt vilkåret om tilregnelighet, jf. § 20.

Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.

Straffen er bot. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former, jf. § 56, og ilegges inndragning, jf. kapittel 13.

§ 28. Momenter ved avgjørelsen om et foretak skal ilegges straff

Ved avgjørelsen om et foretak skal straffes etter § 27, og ved utmålingen av straffen, skal det blant annet tas hensyn til

a) straffens preventive virkning,

b) lovbruddets grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld,

c) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet,

d) om lovbruddet er begått for å fremme foretakets interesser,

e) om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved lovbruddet

f) foretakets økonomiske evne,

g) om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff, og

h) om overenskomst med fremmed stat forutsetter bruk av foretaksstraff.

Som ovan nämnt har regelverken utvecklats parallellt och i förarbetena till förvaltningslovens § 46 om företagssanktioner hänvisas till företagsstraffordningen för tolkning av paragrafens innehåll, exempelvis gällande definitionen av företag och gällande de olika omständigheter som kan beaktas vid individuell bestämning av sanktionsavgift.[1238]

4.3.5 Grundlagsenlighet och straffbegreppet

Den norska grunnloven fyllde nyligen 200 år, och genomgick inför detta jubileum sin mest omfattande reform, som bland annat innebar ett nytt grundlagsskydd av en rad grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, listade i Grunnlovens[1239] del E (§§ 92–113). Dessa reformer var inte var avsedda att ändra gällande norsk rätt i sak, utan att ge de mest centrala mänskliga rättigheterna grundlagsstatus.[1240] Det har anförts att Stortinget genom grundlagsreformen fått tydligare mandat till att tolka grundlagen i ljuset av internationella konventioner, och att sådan tolkning kan komma att påverkas av internationella genomförandeorgans, till exempel Europadomstolens, dynamiska konventionstolkning.[1241] Grunnlovens syfte anges i Grunnloven § 2 bland annat vara att säkra demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter och statens myndigheter skall,

[1238] Prop.62 L (2015–2016) s. 199ff.
[1239] Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17.
[1240] Innst. 186 S (2013–2014) s. 20.
[1241] Tverberg 2014.

enligt § 92, respektera och säkra mänskliga rättigheter såsom de är föreskrivna i grundlagen och för Norge bindande människorättstraktater. Framför allt aktualiseras här EKMR, som sedan ett par decennier tillbaka mer och mer uppmärksammats och kommit att åberopas och få genomslag i domstolarna och i lagberedningsarbetet. Detta inte minst sedan Norge också kommit att fällas av Europadomstolen.[1242] Som tidigare nämnts har också sanktionsavgiftssystemets utveckling och Sanksjonsutvalgets utredning skett i ljuset av EKMR:s krav på rättighetsskydd.

Administrativa sanktionsavgifters grundlagsenlighet har varit föremål för diskussion i Norge. Denna diskussion anknyter till, men skiljs samtidigt från frågan om förenligheten med EKMR. Medan förenligheten med EKMR främst rört artikel 6 om rätten till domstolsprövning, i eller utanför straffprocessen, samt sjunde tilläggsprotokollet artikel 4 om dubbelbestraffningsförbudet, så har grundlagsfrågan framför allt rört det straffrättsliga rättssäkerhetsskyddet genom Grunnloven § 96:

§ 96.

Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Ingen kan dømmes til å avstå fast eiendom eller samlet formue, med mindre verdiene er benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling.

Regeln slår fast oskuldspresumtionen (st. 2), men också att ingen kan dömas förutan lagstöd eller straffas förutan dom. Kravet på dom har lett till diskussion om förvaltningsmyndigheters sanktionskompetens skall ses som ogiltig. Detta eftersom sanktionsavgifterna kan anses utgöra straff och därmed ska utdömas av domstol i dom och därmed åtnjuta det särskilda rättssäkerhetsskydd som bedömning av en självständig domstol innebär. Förutom diskussion om förenlighet med 96 § har rätten till domstolsprövning inom rimlig tid enligt den nyinskrivna § 95 diskuterats i relation till administrativa sanktionsförfaranden:

§ 95.

Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.

Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.

Även legalitetsprincipen i § 113 och retroaktivitetsförbudet i § 97 kan aktualiseras i diskussioner om det administrativa sanktionssystemets grundlagsenlighet. Dessa frågor utvecklas närmare nedan:

§ 97.

Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

[1242] Ibid.

§ 113.

Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.

Administrativa sanktioner har lång historia i norsk rätt, även om deras tillämpning vuxit kraftfullt under senare decennium. Olika typer av viten (tvangsmulkt) och sanktionsavgifter har prövats i praxis och ansetts förenliga med Grunnloven § 96. Viten har ansetts falla utanför det aktuella grundlagsskyddet, framför allt eftersom de inte primärt karakteriseras som straff, med bestraffande/penal karaktär, utan snarare som styrmedel eller påtryckningsmedel för att förmå verksamheterna att *framåt i tiden*, alltså efter föreläggandet, följa aktuella regler och beslut.[1243] På så sätt är de också framåtsyftande. Gällande olika typer av sanktionsavgifter har sådana tidigt bedömts ha sådan penal karaktär, då de liksom straff syftar till att få folk att avhålla sig från överträdelser. Det har dock också uttalats att detta inte är avgörande för deras karakterisering som straff enligt Grunnloven § 96.[1244]

De länge tillämpade tilleggsskatternas grundlagsenlighet har, liksom i andra rättssystem, varit föremål för prövning. I plenumdom år 2000 uttalade Høysteretten efter genomgång av tidigare rättspraxis och senare tids lagstiftning och förarbeten att tilleggsskatt aldrig varit klassificerat som straff i Norge, samt att liknande tilläggsavgifter också ansetts falla utanför Grunnloven § 96. Intressant att notera i sammanhanget är att domstolen i samma plenimål dock bedömde att de aktuella tilläggsskatterna skulle klassificeras som straff enligt EKMR artikel 6.[1245]

Administrativa sanktionsavgifters förenlighet med grundlag och EKMR prövades återigen av Høysteretten 2014, genom laglighetsprövning av ett beslut om overtredelsesgebyr enligt akvakulturloven § 30, för överträdelse av maximalt tillåtna biomassan (ungefär mängden fisk) i en laxodling.[1246] Den primära frågan var om dessa sanktionsavgifter föll in under straffbegreppet i Grunnloven § 96 och därför måste utdömas av domstol genom dom. Även om den inte karakteriseras som straff enligt Grunnloven följde i andra hand frågan om ifall sanktionsavgiften i fråga kunde anses laglig i relation till kraven på rättsskydd i EKMR och Grunnloven. Målet, och parternas talan, utgick från att de aktuella sanktionsavgifterna faller in under begreppet "criminal charge" i EKMR artikel 6, och att sanktionsförfarande och -process därför måste uppfylla minimikraven i artikel 6, såsom den uttolkats av Europadomstolen, bland annat rätten till rättvis rättegång, som också åtnjuter Grunnlovens skydd enligt § 95. Tillämpningen av konventionskraven på den aktuella avgiften var alltså inte omstritt. Høysteretten påpekade dock att EKMR artikel 6 inte kräver att sanktioner som karakteriseras som "criminal charge" också skall påföras av domstol i första instans. Denna bedömning gäller alltså förenlighet med Grunnlovens straffbegrepp, inte EKMR:s. Enligt domstolen är EKMR:s "criminal charge"-begrepp betydligt vidare än Grunnlovens straffbegrepp.

[1243] Rt. 2008 s. 478 och Rt. 2015 s. 392.

[1244] Rt. 1961 s. 1217, gällande tilleggsavgifter enligt lov om omsetningsavgift. Se även Rt. 1973 s. 846, gällande överlastningsavgift enligt veitrafikkloven.

[1245] Rt. 2000 s. 996.

[1246] Norges Høysteretts dom den 19 juni 2014 i mål HR-2014-01296-A, (sak nr. 2014/23), sivil sak, anke over dom.

Domstolen utgår ifrån att sanktioner som lagstiftaren valt att benämna som straff som huvudregel skall påföras av domstol. Lagstiftarens val av terminologi är dock inte tillräcklig, eftersom denne är bunden av Grunnloven och måste respektera kärnan i § 96. Domstolen anger vidare att reaktioner utan bestraffande ändamål faller utanför § 96, liksom praxis gällande tvangsmulkt (vite) påvisat. Däremot är inte det penala ändamålet i sig avgörande för karakteriseringen som straff enligt Grunnloven, med hänvisning till praxis gällande olika typer av administrativa sanktioner med delvis penalt syfte och funktion. Domstolen undersöker också lagberedningsmaterial, inte minst NOU 2003:15, och Sanksjonsutvalgets analys av frågan. Sanksjonsutvalget menade för det första att det inte finns tillräcklig grund att anta att det bara är bagatellmässiga sanktioner eller sanktioner på helt speciella områden som kan falla utanför Grunnlovens § 96 när de inte formellt rubricerats som straff. Domstolen påtalar också att det inte finns någon praxis som ändrar den traditionella uppfattningen att lagstiftarens karakterisering tjänar som utgångspunkt, även om sanktionen har ett klart penalt ändamål. Utvalget gör dock en reservation gällande frihetsberövande sanktioner. De pekar också på att rättsutvecklingen efter 2003 stödjer utredningens analys. Många nya sanktionsavgiftsbestämmelser har införts i lagstiftningen sedan NOU 2003:15, och att många av förarbetena till dessa ändringar hänvisar till utredningen och utvärderar lagförslagens förenlighet med Grunnloven § 96. Domstolen kommer fram till att de lagstiftande myndigheterna i vid utsträckning och på många rättsområden har framfört att overtredelsesgebyrer är förenliga med Grunnloven, och att denna fasta lagstiftarvilja må tillmätas stor vikt i bedömningen.

Den i fallet aktuella sanktionsavgiften i akvakulturloven § 30 rubriceras i lagstiftningen som gebyr och inte straff, och i förarbetena anges uttryckligen att den liknar straff men inte är att räkna som straff. Det sägs att sanktionen har en viss penal prägel och att den ska ta både individual- och allmänpreventiva hänsyn.[1247] Regleringen är därför förenlig med aktuella grundlagskrav.

4.3.6 Rätten till rättvis rättegång och förvaltningsmyndighetens sanktionskompetens

I norsk rätt framgår tydligt att administrativa sanktionsavgifter som overtredelsesgebyr och tilleggsskatt faller in under begreppet ”criminal charge” i EKMR artikel 6. Sanktionsförfaranden och -processer måste därmed uppfylla minimikraven i artikeln, såsom den uttolkats av Europadomstolen, till exempel kraven på rätt till rättvis rättegång som också skyddas enligt Grunnloven § 95. Detta framgår av modernt lagberedningsmaterial och domstolspraxis där frågan diskuteras och olika gällande och föreslagna sanktionsförfaranden och processer granskats.[1248] I NOU 2003:15 och efterföljande proposition framhålls rätten till domstolsprövning som en central rättssäkerhetsgaranti

[1247] Norges Høysteretts dom den 19 juni 2014 i mål HR-2014-01296-A, (sak nr. 2014/23), sivil sak, anke over dom. Se även NOU 2003:15 s. 54ff. med hänvisning till tidigare praxis.

[1248] Se t.ex. NOU 2003:15 kap. 5.

och behovet av lagreglering av domstolarnas behandling av förvaltningens sanktionsbeslut, inklusive krav som följer av EKMR artikel 6(1) och Grunnloven § 95.[1249]

4.3.6.1. Allmänt om överklagande och lagprövning av förvaltningsbeslut

Norge har inga särskilda förvaltningsdomstolar, utan istället ett system med förvaltningsbesvär inom förvaltningsorganisationen och därpå laglighetsprövning av förvaltningsbeslut i domstolarna.

Enligt forvaltningsloven § 28 kan ett förvaltningsbeslut som gäller rättigheter eller plikter för en eller flera bestämda personer (enkeltvedtak), inklusive beslut om att påföra administrativa sanktioner, överklagas för överprövning av närmast överordnade förvaltningsorgan (kommuners och fylkeskommuners beslut av högre organ inom kommun- och fylkesordningen om inget annat reglerats särskilt).[1250] Tanken med förvaltningens överprövning är att denna kan ske snabbare, mer flexibelt och mer resurseffektivt än i domstol, vilket ses som central för att säkra medborgarnas rättssäkerhet i förhållande till förvaltningen. Klagorätt har den som påförs sanktioner, men även andra aktörer som berörs av beslutet, till exempel en intresseorganisation för medborgare som kan tänkas komma i samma situation som den aktuella adressaten.[1251]

§ 28. (vedtak som kan påklages, klageinstans)

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

Med mindre Kongen bestemmer annerledes, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages. Klageinstansens vedtak om å avvise klagen kan likevel påklages, unntatt:

a) når også underinstansen traff vedtak om å avvise klagen,

b) når underinstansen har prøvd avvisningsspørsmålet og kommet til at vilkårene for realitetsbehandling er til stede,

c) når Kongen vil være klageinstans,

d) når klagen er avvist av en uavhengig klagenemnd.

Er det klagerett over et vedtak om å avvise en klage som er truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som klageinstans, går klagen til fylkesmannen.

For særskilte saksområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det.

[1249] Se prop. 62 L (2015–2016) s. 142, men hänvisning till NOU 2003:15 s. 195.
[1250] Se NOU 2003:15 s. 25, s. 102 och s. 197.
[1251] NOU 2003:15 s. 182 och s. 192f.

Ett förvaltningsbeslut kan som ovan nämnts överprövas av domstolarna genom laglighetsprövning i civilprocessuell ordning. Detta gäller också beslut om administrativa sanktioner. Det ligger på den enskilda parten att ansöka om sådan prövning, som först kan ske när förvaltningsbesvärsvägen med överklagande till högre myndighet uttömts, se forvaltningsloven § 27b. Domstolarna kan pröva huruvida ett förvaltningsbeslut är giltigt, vilket innebär att fakta, rättstillämpning och sakbehandling kan prövas. De kan dock också pröva frågor som rör förvaltningens fria skön. Denna bedömning har dock vissa begränsningar, som säger att domstolen kan pröva huruvida förvaltningen utövat sitt skön inom ramarna för beslutets rättsgrund samt den s.k. maktmissbrukslären. I övrigt kan myndighetens skönsmässiga bedömningar bara prövas i högre förvaltningsorgans prövning av förvaltningsbesväret. Inom ramen för sanktionsavgifter har diskuterats huruvida och i vilken utsträckning detta innebär en kompetens att pröva myndighetens frivilliga val att påföra sanktionsavgift ("kan" påföras).[1252]

4.3.6.2 Överklagande av administrativa sanktionsbeslut och rätten till domstolsprövning enligt europarätten

Förvaltningsmyndigheternas beslut om sanktioner, inklusive overtredelsesgebyr, överklagas alltså via förvaltningsbesvär till högre myndighet, och därtill via laglighetsprövningsvägen till domstol. Dessa överklagandemöjligheter har diskuterats mycket, inte minst på grund av den grundläggande rättigheten till rättvis rättegång och rätten att kunna få tillgång till domstolsprövning av förvaltningens beslut mot en själv. Kraven på sådan domstolsprövning är som tidigare nämnts högre när det gäller administrativa sanktioner, än för andra typer av förvaltningsbeslut, eftersom administrativa sanktioner liknas vid straff.

I utredningen av det norska sanktionssystemet diskuterades dessa frågor, men man fann inte någon anledning att ändra upplägget med förvaltningsbesvär och laglighetsprövning i domstol. Både Sanksjonsutvalget och departementet ansåg generellt forvaltningslovens regler om förvaltningsbesvär ändamålsenliga för administrativa sanktionsbeslut. Sanksjonsutvalget föreslog dock ändring av behörig överprövningsinstans för kommunala sanktionsbeslut för att säkerställa överprövningens rättsliga karaktär, men detta förslag fördes inte vidare i propositionen. Departementet ansåg detta kunna leda till oövervägda ingrepp i det kommunala självstyret. Sanksjonsutvalget noterade att vissa i speciallagstiftning särreglerade, och till viss del domstolsliknande överprövningsordningar, i till exempel kollegialt sammansatta överklagandeinstanser som Utlendingsnemnda kunde vara väl motiverade och därför fick kvarstå. De avrådde dock från särordningar som innebär överprövning direkt i domstol, exempelvis gällande sanktionsavgifter för parkeringsöverträdelser. Detta eftersom det belastar domstolarna och går ifrån de resurseffektiviserande syften som ansetts stödja rättssäkerheten i systemet. Departementet anslöt generellt till utvalgets ståndpunkter.[1253] I propositionen noteras, med hänvisning till *Jussila mot Finland* (2006),[1254] att Europadomstolen

[1252] Se t.ex. Prop. 62 L (2015–2016) s. 149ff.

[1253] NOU 2003:15 s. 182 och s. 193, prop. 62 L (2015–2016) s. 129f.

[1254] *Jussila mot Finland* (2006).

accepterat att förvaltningsmyndigheter kan påföra påföljder som klassificeras som straff enligt EKMR men inte enligt nationell rätt.[1255]

I lagberedningsarbetet diskuterades domstolsprövningens karaktär och omfång, framför allt frågan om ifall en utökning av domstolarnas kompetens att pröva av myndighetens skönsmässiga bedömningar i administrativa sanktionsärenden påkallas av europarätten.[1256] En viktig utgångspunkt här är sanktionernas jämställelse med straff. I förarbetena fastslås att de administrativa sanktionsärendena innebär avgörande av "straffesiktelse", alltså "criminal charge" enligt EKMR artikel 6(1), och att domstolarna därför måste ha det som Europadomstolen kallar full kompetens ("full jurisdiction").[1257] Närmare analys av Europadomstolens praxis visar på att kraven kan variera efter hur ingripande sanktionen är, och att domstolen ska kunna pröva huruvida förvaltningen utövat sin makt på ett lämpligt sätt "appropriate use of its powers". Departementet säger dock, i propositionen, att det är oklart om det ställer större krav än den norska "myndighedsmissbrukslæran" när det gäller prövningen av förvaltningens skön i relation till sanktionsbeslut som de "kan" påföra. Departementet valde att inte slutligt ta ställning i frågan om vilka krav EKMR artikel 6 ställer på området och huruvida det skiljer sig från gällande rätt enligt norsk tradition. De anslöt sig dock till utvalgets förslag om att i forvaltningsloven reglera att domstolen i administrativa sanktionsmål ska göra en allsidig prövning. I den nya § 50 i forvaltningsloven anges därför att:

> § 50. (domstolens kompetanse ved prøvning av vedtak om administrative sanksjoner)
>
> Ved prøvning av vedtak om administrative sanksjoner kan retten prøve alle sider av saken.

I propositionen anger departementet, till skillnad mot Sanksjonsutvalget, att detta också ska inkludera prövning av myndighetens skön i bedömning av "kan"-frågan, alltså frågan om en sanktion ska påföras när villkoren för sådan sanktion är uppfyllda. I propositionen övervägs frågan om att sådan vid kompetens kan tyckas innebära att domstolen sätter sig i förvaltningens ställe, men man menar att detta ändå kan motiveras av sanktionernas likhet med traditionella straff där faktiskt domstolen har sådan vid kompetens. Det påkallas dock återhållsamhet i sådan domstolsprövning av förvaltningens skön.[1258]

I sammanhanget diskuteras också frågan om domstolarna bör kunna ersätta sanktionsbeslut med nya, ändrade beslut eller om de bara ska kunna upphäva ogiltiga beslut. Departementet noterar att EKMR:s krav om "full jurisdiction" inte innebär att vidare krav på domstolens kompetens än upphävande av beslut som inte är rättsenliga. Däremot talar effektivitetsskäl för att domstolarna ska kunna ändra sanktionsbesluten. På så sätt kan berörda parter fortare få saken avgjord och lagd bakom sig, jämfört med om

---

[1255] Prop. 62 L (2015–2016) s. 31.

[1256] Se NOU 2003:15 s. 197 och prop. 62 L (2015–2016) s. 149ff.

[1257] Prop. 62 l (2015–2016) s. 149, med hänvisning till *Segame SA mot Frankrike* (2012), punkt 5.

[1258] Prop. 62 L (2015–2016) s. 150 och 153f., jfr NOU 2003:15 s. 197 där Sanksjonsutvalget anger att de inte ser några skäl att ändra rådande ordning gällande gränserna för prövning av myndighetens skön.

ärendet skickas tillbaka till förvaltningen. Därför föreslås domstolarna få sådan rätt att ändra besluten, med vissa begränsningar.

Av EKMR artikel 6(3)(c) framgår att den som anklagas för brott och som inte själv har råd att betala rättsligt biträde ska få vederlagsfritt bistånd. I NOU 2003:15 påtalades behovet i vissa fall av tillgång till juridiskt bistånd på det offentligas bekostnad, och förbättringar av möjligheterna till rättshjälp i sanktionsärenden övervägdes. I slutändan föreslogs inga ändringar i detta sammanhang. Sanksjonsutvalget menade att kravet i EKMR artikel 6 främst gäller under rättegång, och att det inte heller är lika motiverat i förvaltningsförfarandet där myndigheten har en betydlig vägledningsplikt. Enligt forvaltningsloven § 12 har part i förvaltningsärende rätt att ha rättsligt biträde, men detta skall som huvudregel bekostas av parten själv. Det allmänna kan bevilja kostnadsfritt sådant bistånd enligt rettshjelpsloven, om den enskildes bristande resurser och ärendets stora personliga och välfärdsmässiga karaktär motiverar detta. Sammanfattningsvis ansågs kraven på kostnadsfri juridisk rådgivning i vissa fall kunna tillgodoses inom ramarna för gällande regler om rättshjälp. Inga särskilda regler föreslogs för sanktionsförfarandet.[1259] Departementet anslöt sig till Sanksjonsutvalgets ställningstaganden och föreslog inte heller några lagändringar inom området.[1260]

Den norska civilprocessuella ordningen för domstolsprövning innebär också jämförelsevis stora kostnader för den enskilde som väljer att gå till domstol i ett sanktionsärende. Inte heller här föreslog Sanksjonsutvalget eller departementet några ändringar i reglerna för juridiskt bistånd, och det framhölls att gällande rättshjälpregler uppfyller kraven i EKMR artikel 6(3). Man kunde inte heller se några väsentliga skillnader mellan tillämpning av rättshjälpsreglerna för civilprocess och för straffprocess.[1261] Sanksjonsutvalget förordade dock liggande förslag om införande av en billigare småsaksprocessordning som skulle kunna komma att tillämpas i många sanktionsärenden i domstol och därmed göra processen billigare för de inblandade.[1262] Sådan småprocessordning infördes också senare i tvistelovens[1263] kap. 10 – i stora drag enligt förslaget. I propositionerna bekräftas utvalgets synpunkter om att småmålsprocessordningen är bra för att göra domstolsprövningen mer tillgänglig i praktiken. De pekar på att denna väg nu finns genom tvisteloven kap. 10 tillgänglig för många administrativa sanktionsärenden.[1264]

Generellt anses alltså grundläggande rättigheter om rätten till domstolsprövning tillgodosedd i norsk rätt, även om det finns vissa begränsningar i civilprocessen när det gäller prövningens omfång och i praktiken också de kostnader som en civilprocess innebär för sökanden.

[1259] NOU 2003:15 s. 192f.
[1260] Prop. 62 L (2015–2016) s. 157–160.
[1261] NOU 2003:15, prop. 62 L (2015–2016) s. 157–160.
[1262] NOU 2003:15 s. 25, s. 182f. och s. 198f.
[1263] Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), LOV-2005-06-17-90.
[1264] Prop. 62 L (2015–2016) s. 143–145.

4.3.6.3 Innebär sanktionsavgifternas straffliknande karaktär att de bara kan utdömas i domstol?

Frågan om rättvis rättegång relaterar också till frågan om huruvida sanktionsavgifter skall och bör påföras av förvaltningsmyndighet, emedan traditionellt straffrättsliga påföljder som regel är förbehållna domstolarna, inte minst genom Grunnloven § 96. Som tidigare beskrivits har denna fråga prövats av Høysteretten i relation till administrativa sanktionsavgifter inom akvakulturområdet.[1265] Høysteretten slog fast att dessa sanktionsavgifter inte faller in under Grunnlovens straffbegrepp. Därmed behöver de inte utdömas genom domstols dom. Däremot måste sanktionsavgiftsprocessen leva upp till minimikraven på rättsskydd i EKMR artikel 6, eftersom avgifterna anses falla in under konventionens begrepp ”criminal charge”.

Det intressanta med detta prejudikat är att Høysteretten tydligt skiljer på karakteriseringen enligt det norska grundlagsreglerade straffbegreppet och enligt EKMR, och att de inte drar sig för att bedöma sanktionsprocessen olika i dessa olika kontexter. Detta innebar för det första att påförande av sanktionsavgifter inte träffas av det konstitutionella kravet att straff skall påföras genom domstols dom utan kan handläggas och beslutas av förvaltningsmyndigheter. Däremot måste processen säkerställa erforderliga krav på rättvis rättegång och rättssäker handläggning enligt förvaltningsrättsliga grundsatser och EKMR. I EKMR artikel 6 anges ingenting om att beslut i ”criminal charge”-frågan måste handläggas eller tas av domstol som första instans. Däremot anger artikel 6 att beslut i ärenden som rör enskildas rättigheter och skyldigheter måste kunna prövas av domstol enligt rätten till rättvis rättegång. Høysteretten menar att rätten att få sanktionsbeslutet överprövat i domstol räcker för att tillgodose denna rättighet.[1266] Enligt Sanksjonsutvalgets genomgång av kravet på prövning i självständig och oavhängig domstol medger artikel 6, såsom den uttolkats av Europadomstolen, möjlighet för förvaltningsmyndigheter att som första instans påföra mindre allvarliga sanktioner när dessa inte rubriceras som straff enligt inhemsk rätt – även om de är jämförbara med straff enligt den autonoma tolkningen av straffbegreppet. Sanksjonsutvalget öppnar dock upp för att Europarättsliga krav på relevanta förvaltningsmyndigheters organisation kan komma att utvecklas i framtiden.[1267] Som tidigare nämnts, noteras också i propositionen, med hänvisning till *Jussila mot Finland*, att Europadomstolen accepterat att förvaltningsmyndigheter kan påföra påföljder som klassificeras som straff enligt EKMR men inte enligt nationell rätt. Detta kan dock bara ske för vissa villkor.[1268] Sådana villkor diskuteras i det följande.

I norsk rätt synes den etablerade ställningen vara att det inte är givet att rättsskyddskraven i EKMR artikel 6 tillämpas fullt ut när rättighetsskyddet enligt artikeln tillämpas utanför ordinär straffprocess, som för administrativa sanktioner. Enligt Sanksjonsutvalgets redovisning i NOU 2003:15 omfattar dock det grundläggande kravet på rättvis rättegång enligt artikel 6, såsom den illustrerats i Europadomstolens praxis, krav på parternas

[1265] Norges Høysteretts dom den 19 juni 2014 i mål HR-2014-01296-A, (sak nr. 2014/23), sivil sak, anke over dom.
[1266] Se även NOU 2003:15 med hänvisning till Rt. 2000 s. 996.
[1267] NOU 2003:15 s. 101.
[1268] Prop. 62 L (2015–2016) s. 31.

likställdhet under rättegången, att kontradiktionsprincipen skall gälla, att parterna skall ges möjlighet närvara, att avgörandet skall motiveras i rimlig grad, och skydd mot självinkriminering i ärenden som innebär straffprocess (*criminal charge*).

I propositionens genomgång redogörs, med hänvisning till EKMR och ovan nämnda Europadomstolspraxis, för olika rättsskyddskrav på den administrativa sanktionsprocessen. Först och främst krävs att beslutet kan överprövas av en domstol med "full jurisdiction", vilket diskuterats ovan. Dessutom ställer EKMR artikel 6(1) vissa krav på förvaltningens organisation och ärendehandläggning. Enligt departementet är det inte helt klart vilka krav som ska uppställas, men det avgörande är om ärendehandläggningen och domstolsprocessen i sin helhet framstår som rättfärdiga. Kravet på rättvis rättegång ses som relativt: ju mer ingripande sanktionen är desto strängare krav gäller för handläggningen. Departementet ansåg att forvaltningslovens handläggningsregler i kap. II-VI och i det nya kapitlet om administrativa sanktioner, kap. IX, gott räcker för att uppfylla kraven på rättvis rättegång i handläggning av sanktionsärenden.[1269]

Frågan om förvaltningsmyndigheternas kompetens att påföra sanktioner har varit föremål för debatt inom olika områden, till exempel inom konkurrensrätten. Som ovan nämnts har Konkurransetilsynet befogenhet att påföra overtredelsesgebyr på mycket höga belopp, utan inblandning av domstol. Detta gäller sanktionsbeslutet i första instans. I lagberedning har framgått att EKMR kräver tillgång till domstolsprövning av beslut om overtredelsesgebyr, eftersom dessa är att se som straff i konventionens mening.[1270] Tidigare kunde sanktionsbeslutet inte överklagas men väl utsättas för lagprövning i domstol. I konkurranseloven § 29-4 anges också att rätten kan pröva alla sidor av saken. Høysteretten har också uttalat sig om domstolarnas kompetens i prövningen av beslut om aktuella overtredelsesgebyr. Med stöd av uttalanden om domstolens roll enligt konkurrenselovens förarbeten säger de sig kompetenta att "prøve både faktum, saksbehandling, rettsanvändelse og skjønn." De säger att de också kan ersätta Konkurransetilsynets beslut med ett nytt beslut. Detta har ansetts tillräckligt för att uppfylla kraven på rätt till domstolsprövning.[1271] Alldeles nyligen har dock även en oberoende överlagandenämnd, den s.k. Konkurrenseklagenemnda, inrättats som ett självständigt och politiskt oavhängigt myndighetsorgan av domstolsliknande karaktär.[1272] Sanktionsbesluten överklagas sedan 1 juli 2016 till denna nämnd, för en allsidig prövning som då föregår domstolsprövning. Denna överklagandemöjlighet måste uttömmas innan man kan begära prövning i domstol, se konkurrenseloven § 29-3 och § 39-2.

I beredningsarbetet för ändringar av konkurranseloven 2012–2013, uppmärksammades kritik som framförts mot ordningen med sanktionsbeslut i förvaltningsmyndighet och utfördes en utvärdering av ordningens rättssäkerhetskrav med hänsyn till inte minst EKMR, men också parallella diskussioner inom EU/EES gällande kommissionens motsvarande kompetens. Enligt kritiken argumenterades för att Konkurransetilsynets

---

[1269] Prop. 62 L (2015–2016) s. 31.

[1270] Se bl.a. prop. 37 L (2015–2016) s. 18.

[1271] Se t.ex. prop 37 L (2015–2016) s. 19, med hänvisning till Europadomstolens dom i målet *Menarini Diagnostics S.R.L. mot Italien* (2011), samt det norska målet Rt. 2011 s. 910 (Tinemålet).

[1272] Prop. 37 L (2015–2016).

dubbla roll med både efterforskningar och sanktioner i samma organ innebär ett ingrepp i grundläggande processuella rättssäkerhetskrav. Utredningen valde dock att inte föreslå ändrad överprövningsordning, eftersom Konkurransetilsynet som fackmyndighet har nödvändig kompetens för att säkra effektiv handläggning av sanktionsärenden i första instans. Väsentliga rättssäkerhetsgarantier regleras dessutom redan både för förvaltningens handläggning och för domstolens överprövning av sanktionsärenden.[1273]

I påföljande proposition valde departementet att inte lägga fram några ändringar av gällande ordning med Konkurransetilsynets befogenhet att påföra overtredelsesgebyr. De mötte kritiken med angivande av att sanktionsavgifterna inte är att anse som straff enligt Grunnloven § 96 och därför inte måste påföras genom domstols dom. Departementet anförde att lagstiftaren klassificerat sanktionerna som administrativa overtredelsesgebyr, ekonomiska sanktioner som kan påföras företag. Denna ordning anknyter till syftet om att möta ett behov om flexibelt sanktionssystem och effektivt genomförande av konkurranseloven. De aktuella sanktionsavgifterna ansågs ligga utanför kärnområdet för EKMR artikel 6, vilket betyder att även om sanktionen kan jämföras med straff så behöver inte alla rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 tillämpas fullt ut i alla avseenden. Sammanfattningsvis ansågs gällande ordning tillfredsställa konventionens minimikrav.[1274]

I och med inrättandet av den nya Konkurranseklagenemnda byggs systemet så ut med en gemensam och specialiserad överklagandeinstans för konkurrensrättsliga frågor, både sanktionsbesluten, som tidigare prövats i domstol, och andra beslut som tidigare prövats i regeringsprövning.[1275] Rent allmänt är syftet att skapa en organisation som säkrar materiellt riktiga avgöranden, samtidigt som parternas rättssäkerhet tillvaratas utan att överprövningen tar för lång tid eller blir för kostsam. Detta främjar legitimiteten och mer konsekvent och rättsligt korrekt genomförande. Tanken är att nämnden ska ha fackmyndighetens materiella sakkunskap men ändå organiseras på domstolsliknande sätt och på så vis karakteriseras som en oberoende och opartisk tribunal enligt europarätten.[1276] Förfarandet regleras i grunden som ett förvaltningsförfarande, av de allmänna reglerna i forvaltningsloven samt vissa specialregleringar i konkurranseloven.[1277] I förarbetena förklaras noggrant hur europarättens krav på rättvis rättegång säkerställs i det aktuella förfarandet, både för overtredelsesgebyrsärenden, som jämförs med straffprocesser, och andra ärenden. Sådana garantier diskuteras i det följande.

4.3.7 Allmänt om rättssäker handläggning

Sanktionsförfarandet på förvaltningsmyndighet handläggs enligt den allmänna forvaltningslovens regelverk, som speglar grundläggande förvaltningsrättsliga principer om

[1273] Prop. 75 L (2012–2013) s. 64f.
[1274] Prop. 75 L (2012–2013) s. 62f.
[1275] Prop. 75 L (2015–2016), se sammanfattningen s. 5ff.
[1276] Se närmare: prop. 37 L (2015–2016) s. 18, 21f. och 36ff.
[1277] Prop. 37 L (2015-2016) s. 42.

rättssäker handläggning och god förvaltning. Påförande av administrativ sanktionsavgift karakteriseras som ”enkeltvedtak”. Ett ”vedtak” utgör enligt § 2 ett beslut som träffas under utövning av offentlig myndighet och som generellt eller konkret är bestämmande för rättigheter eller förpliktelser för enskilda personer eller andra privata rättssubjekt. Ett ”enkeltvedtak” är ett sådant beslut som gäller rättigheter eller förpliktelser för en eller flera bestämda personer.

En aspekt som gör det beskrivna norska reformarbetet högintressant för den här genomförda studien är att här faktiskt utförts en grundlig undersökning och utvärdering av rättssäkerhets- och rättighetsgarantier i sanktionsprocessen (inklusive förvaltningsförfarandet) och huruvida det finns ett behov av särskilda handläggningsregler för det administrativa sanktionsförfarandet. Denna analys utförs med beaktande av administrativa sanktioners likhet med straff som innebär större krav på rättssäkerhet för den enskilde, men också med beaktande av inneboende syfte och funktion gällande effektivt genomdrivande av regelverk genom administrativa sanktioner.

I slutändan kom man i förarbetena dock fram till att det inte finns anledning att särreglera sanktionsförfarandet hos förvaltningsmyndigheter i speciallagstiftning. Reglerna som allmänt gäller för handläggning av ärenden som utgör ”enkeltvedtak” passar också väl för att användas för administrativa sanktionsärenden. Förvaltningslagens handläggningsregler ger redan grund för att ställa större krav på handläggningen ärenden som leder fram till mer ingripande beslut för enskilda än för ärenden som är mindre ingripande, och på så sätt väl avväga effektivitet och rättssäkerhet. Reglering av strängare krav på sanktionsavgiftsförfarandet bör inte ske särskilt, utan i så fall genom allmänna regler som träffar också andra förvaltningsärenden som kräver större processuella rättssäkerhetsgarantier. Förarbetena noterar dock viss möjlighet för särreglering i speciallagstiftning där sanktionerna är särskilt ingripande, eller där det i praktiken uppstår frågor av särskild betydelse inom det aktuella området.[1278]

I förarbetena diskuteras också europarättens krav på rättsskydd och rättssäkerhet i handläggningen av administrativa sanktionsärenden. Även om det är accepterat att straffliknande administrativa sanktioner utdöms av förvaltningsmyndigheter, så ställs även här vissa krav i enlighet med EKMR artikel 6 om rättvis rättegång.[1279] Vid sidan av det grundläggande kravet att beslutet ska kunna överprövas av en domstol med ”full jurisdiction” ställer EKMR artikel 6(1) vissa krav på förvaltningens organisation och ärendehandläggning. Det är inte helt klart vilka dessa krav är men ärendehandläggningen och domstolsprocessen ska som helhet framstår som rättvis. Kravet till rättvis rättegång är vidare relativt: ju mer ingripande sanktionen är desto strängare krav gäller för handläggningen. I artikelns tredje stycke stadgas vidare preciserar vidare kraven på rättvis rättegång enligt första stycket. Departementet anser att forvaltningslovens allmänna handläggningsregler i kap. II–VI och i det nya kapitlet om administrativa sanktioner, kap. IX, gott räcker för att uppfylla kraven på rättvis rättegång i handläggning av sanktionsärenden. Delar av detta regelverk ska diskuteras härnäst.[1280]

[1278] NOU 2003:15 s. 187, prop. 62 L (2015–2016) s. 127.

[1279] Prop. 62 L (2015–2016) s. 31, jfr också *Jussila mot Finland* (2006).

[1280] Prop. 62 L (2015–2016) s. 31ff.

4.3.7.1 Beslut inom rimlig tid

Frågan om rätten att få ett beslut fattat inom rimlig tid faller in under rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6(1) och tillämpas också på sanktionsprocessen. Enligt Sanksjonsutvalgets genomgång av europarättslig praxis uppställs vissa kriterier, som också tillämpats i norsk praxis. Kriterier som tillämpas i bedömningen av kraven på rimlig tidsåtgång är frågan om hur många instanser som behandlat ärendet, ärendets komplexitet och klagandens och myndigheternas agerande. Resursbrist utgör däremot inte något giltigt försvar mot utdragen process.[1281] Enligt den norska forvaltningsloven § 11 a föreskrivs allmänt att myndigheten skall bereda och avgöra ärendet utan ogrundat uppehåll, och dessutom att myndigheten skall kommunicera ett motiverat preliminärt svar när ett ärende förväntas dra ut på tiden. För enkeltvedtak, alltså myndighetsutövande beslut som till exempel sanktionsavgiftsbeslut, gäller att sådan kommunikation skall ske om beslut inte kan tas inom en månad. Beräkningen av tidsfrister för handläggningen regleras närmare i forskrift till forvaltningsloven kap. 9.

I det viktiga Høysterettsmålet Rt. 2000 s. 996 om förhöjd tilleggsskatt applicerades EKMR artikel 6(1) på sanktionsförfarandet, framför allt i bedömningen om beslut i frågan fattats inom rimlig tid. Besluten om förhöjd tilläggsskatt, vilka domstolen ansåg kunna karakteriseras som anklagelse om straff enligt EKMR, hade totalt handlagts i 8 respektive 11 år, inräknat överprövning i domstol. Särskilt skattemyndigheternas handläggning kritiserades. De aktuella ärendena gällde överträdelser begångna vid 1987 och 1988 års taxering, men kom bort i handläggningen av ett annat ärende och kom fram igen först 1992. Mellan 1993 och 1995 företogs enligt uppgift inga åtgärder i saken i förhållande till parten. Domstolen kom fram till att beslutet om tilleggsskatt inte tagits inom rimlig tid, och att på så sätt en kränkning av EKMR artikel 6(1) ägt rum. Norska staten anförde till sitt försvar en hänvisning till Europadomstolens dom i målet *Hozee mot Nederländerna* (1998), där totalt drygt 8 års tid (inklusive domstolsförfarande i tre instanser) för utdömande av straff i ett komplext skattemål. Domstolen menade dock att förhållandena i detta ärende varit klarlagda. Det var i korthet inte sakförhållandenas komplexitet som orsakat dröjsmålen, utan andra förhållanden. Myndigheten har i yttranden förklarat att arbetsmängden vid myndigheten under perioden 1992 till 1995 varit mycket hög, vilket också lett till att handläggningen av den här aktuella saken fördröjts. Myndigheten har pekat på bland annat dataproblem och skatteomläggning, men domstolen fann inte anledning att ta hänsyn till sådana förklaringar.

Sanksjonsutvalget undersökte frågan om lagreglerade maximihandläggningstider för sanktionsärenden, men beslutade inte föreslå sådana. Det anfördes att förvaltningslovens regler om ärendehantering ställer minst lika stränga krav som EKMR artikel 6, och att på så sätt reglerar detta på ett ändamålsenligt sätt. Fasta tidsgränser möjliggör klara förväntningar om när ärendet kommer att vara avgjort, men kan också medföra att myndigheten inte påför sanktioner i fall där så varit motiverat. Dessutom kan sanktionsärendena, liksom andra förvaltningsärenden, variera stort i omfång och kom-

[1281] NOU 2003:15 s. 102. Se även prop. 62 L (2015–2016) s. 31.

plexitet, och från ett förvaltningsrättsligt område till ett annat, varför flexibilitet behövs.[1282] Propositionen ansluter i allt väsentligt till utvalgets värderingar och föreslog inte heller de några maxtider. Propositionen hänvisar dock även till möjligheten till särreglering i speciallagstiftning där så behövs.[1283]

[1282] NOU 2003:15 s. 191f.

[1283] Prop. 62 L (2015–2016) s. 128f.

4.3.7.2 Rätten att föra fram sin sak muntligt

I norsk domstolsprocess gäller som huvudregel att parterna har rätt att föra fram sin sak muntligen, men sådan rätt finns inte i förvaltningsförfarandet. Enligt forvaltningsloven § 11 d föreskrivs att part som har saklig grund för det skall få möjlighet tala muntligen med den handläggande tjänstemannen i ärendet. Detta säkrar dock ingen rätt att möta de konkreta beslutsfattarna, och det gäller i den mån en "forsvarlig utførelse av tjenesten" tillåter detta.

I NOU 2003:15 diskuteras frågan om ifall det borde föreskrivas rätt att föra fram sin sak muntligen inför den beslutande förvaltningsmyndigheten i sanktionsärendet. Utvalget noterade att detta kan ge en mer fullständig bild än enbart skriftligt underlag, men att det också innebär en mycket resurskrävande handläggningsform och därmed riskeras den åsyftade effektiviteten i sanktionsförfarandet att förloras. De valde att inte föreslå regler om rätt till muntlighet i förvaltningsförfarandet, och uttalade att de bedömde forvaltningsloven § 11 d tillräcklig för uppfyllande av europarättsliga krav på muntligt förfarande. Departementet anslöt till Sanksjonsutvalgets ståndpunkter och föreslog inte heller några sådana regler. De noterade dock att också möjligheten för en part att få tala med en tjänsteman vid den enhet där ärendet bereds, enligt forvaltningslovens § 11 d, också kan bli betydelsefull, särskilt när det rör mer ingripande sanktioner. Även här öppnar propositionen upp för särreglering i speciallagstiftning vid behov.[1284]

4.3.7.3 Kommunikation och rätten till försvar

Den i straffprocessen så viktiga kontradiktoriska principen som uppställer processuella krav på hörande av den tilltalade speglas i norsk förvaltningsprocess i principer om kontradiktion och partsinsyn. Principerna regleras i forvaltningslovens kap. IV och handlar om erforderlig kommunikation och öppenhet gentemot den berörda parten för att ge denne möjlighet att försvara sin rätt mot myndigheten. En part har enligt § 18 rätt att få tillgång till ärendets dokumentation (med vissa begränsningar i § 19). Det regleras också rättigheter, framför allt i §§ 16–17, om att bli förvarnad om ett kommande beslut och om att ges väsentlig information som parten kan förutsättas ha anledning och intresse att uttala sig om. En part har också rätt att bemöta det som anförs mot honom i ärendet och ska därför beredas tillfälle att yttra sig.

I förarbetena granskas norsk sanktionsprocessrätt utifrån EKMR artikel 6(3) och noteras för det första att rätten att bli informerad om brottsmisstanken säkras genom reglerna om forhandsvarsel enligt forvaltningsloven § 16, och att frågan om att få höra vittnen främst är tillämplig i ordinär rättegång. I propositionen noteras också att tillämpningen av myndigheternas vägledning- och utredningsplikt enligt forvaltningsloven §§ 11 och 17 ska ske i ljuset av kraven i EKMR 6(3). Även rätten till tillräcklig tid och möjligheter att förbereda sitt försvar anses uppfyllda genom handläggning enligt forvaltningslovens §§ 11 och 17. Också här är forhandsvarslet avgörande. För domstolsprocessen antas tvistelovens regelverk om målförberedelser och genomförande av huvudförhandlingen i civilprocessen säkerställa den enskildes rätt. Sanksjonsutvalget föreslår en allmän möjlighet att undlåta forhandsvarsel när overtredelsesgebyr påförs enligt

[1284] NOU 2003:15 s. 188, prop. 62 L (2015–2016) s. 128.

fasta beloppssatser. Departementet delade Sanksjonsutvalgets motivering om att det i allmänhet inte behövs forhandsvarsel i sådana sanktionsärenden. De ansåg ändå utvalgets allmänna undantag för vitt avgränsat då de menade att det även här kunde uppkomma komplexa ärenden där sådant behov kunde uppstå. I propositionen föreslås istället att ge myndigheterna möjlighet att undlåta forhandsvarsel när sanktion påförs på plats.[1285]

Regler om rätt till försvarare och tolk noteras kunna aktualiseras i förvaltningsförfarandet i den grad processens rättfärdighet riskeras allvarligt eftersättas. Här förordas bedömning i det enskilda fallet.[1286] Enligt forvaltningsloven § 12 får part försvara sig med hjälp av biträde, men sådant rättsligt biträde bekostas i allmänhet av den enskilde själv. Som ovan nämnts har frågan om rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde diskuterats men inte lett till några lagändringar. Det har framförts att denna rätt enligt EKMR artikel 6(3) främst gäller i domstol. I förvaltningsförfarandet medför förvaltningens utrednings-, vägledningss- och informationsplikter att den enskilde får försvara sig. Detsamma gäller allmänna processregler för tvistemål.[1287] Utvalgets jämförelse med Europarådets rekommendation om administrativt sanktionsförfarandet visar att forvaltningslovens regler, främst §§ 16–19 om kommunikation, partsinsyn, partens rätt att bli hörd, och §§ 24–25 om motiverade beslut väl uppfyller rekommendationens krav.[1288]

Till saken hör också frågan om den enskildes rätt att meddelas ärendets utfall. Meddelande sker automatiskt med ett beslut att påföra sanktion. Men om slutsatsen av myndighetens ärendehandläggning blir att det *inte* skall påföras sanktion är det inte lika klart att den enskilda kommuniceras detta. Europarådets rekommendation anger att handläggningen av ett ärende som kan leda till att en bestämd person påförs sådan sanktion alltid skall resultera i ett slutligt beslut. Sådana beslut kan bidra till klarhet och överskådlighet för medborgarna och förvaltningen. Sanksjonsutvalget förslår därför en ny regel med krav på kommunikation om slutligt beslut till den som meddelats forhåndsvarsel om administrativ sanktion.[1289] Departementet ansluter i propositionen till Sanksjonsutvalget och föreslår motsvarande regel.[1290] Den nya regeln, som ska införas i forvaltningslovens § 49, hänvisar till forvaltningslagen § 27 om beslutsunderrättelser:

> § 49. (underretning om sakens utfall)
>
> Når en sak om administrativ sanksjon avsluttes i førsteinstansen med at sanksjon ikke ilegges, skal parten underrettes om dette. § 27 første ledd gjelder tilsvarende. Grunnlaget for at saken avsluttes, skal samtidig kort angis.

[1285] NOU 2003:15 s. 221, prop. 62 L (2015–2016) s. 31f och s. 87.
[1286] NOU 2003:15 s. 108–110.
[1287] Prop. 62 L (2015–2016) s. 32ff.
[1288] NOU 2003:15 s. 124f.
[1289] NOU 2003:15 s. 192.
[1290] Prop. 62 L (2015–2016) s. 129f.

4.3.8 Legalitet

Legalitetskravet i norsk sanktionsprocess regleras i Grunnlovens §§ 96–97 och är väl etablerat. Härigenom anses också europarättsliga legalitetskrav och retroaktivitetskrav, som i EKMR artikel 7 gällande straff, väl uppfyllda. Det gäller även legalitet i administrativa sanktionsförfaranden där legalitetskravet säkras genom Grunnloven § 97 om förbud mot retroaktiv lagstiftning och genom den grundläggande förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen, som sedan 2014 uttrycks i Grunnloven § 113.

I NOU 2003:15 diskuteras kravet på att villkoren för påförande av en sanktion måste ha stöd i lag, vilket ju grundar i legalitetsöverväganden och uttryckligen slås fast i Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner. Det slås fast, med beaktande av både norsk rätt och europarätt, att sanktionens innehåll och villkor måste ha stöd i lag, men att närmare reglering ändå kan ske genom delegerad lagstiftning. Sanktionsbestämmelserna kan också föreskriva sanktioner för överträdelser av rättsliga standards (t.ex. god mäklarsed). Lagstödet ska vidare vara tydligt och klart för att säkra förutsebarhet om när en sanktion kan påföras. Klarhetskravet innebär att det ska framgå vilka handlingar eller underlåtelser vars överträdelser kan påföras sanktion, vilka subjekt som kan påföras sanktioner – enskilda personer och/eller företag, och vilket skuldkrav som gäller. Om regeln hänvisar till överträdelser mot andra bestämmelser i lagen skall dessa tydligt preciseras. Om sanktionsreglerna fylls ut på föreskriftsnivå bör lagen först i så hög grad som möjligt ange vad som kan påföras en sanktion, och föreskrifterna bör vidare alltid ange konkret vilka handlingsnormer som kan följas av sådan reaktion.[1291] Vissa krav på precision diskuteras mot bakgrund av europarätten, som kräver att lagstiftningen anger att förvaltningen har kompetens att påföra sanktioner som reaktioner på överträdelser av närmare angiven lagstiftning, sanktionsavgiftens maximibelopp, samt villkor för påförandet som kan anses rättighetsbegränsande. Utvalget noterar att den allmänna norska legalitetsprincipen antas tillfredsställa dessa krav, då den kräver stöd i lag och tydligare lagstöd ju mer ingripande sanktionen är. De anförs också att en översiktligt och för medborgarna tillgänglig lagstiftning är en självskriven målsättning i norsk rätt.[1292]

[1291] NOU 2003:15 s. 182ff. och s. 219. I NOU 2003:15 kap. 12 och 13 ingår utförlig analys om behovet av lagstöd för administrativa sanktioner (sanktionshjemmel). I utredningen ingår noggrann analys om relationen mellan det nya kap. IX i forvaltningsloven, särslagstiftning och delegerad lagstiftning. Utvärderingen av om det finns ett behov för administrativa sanktioner sker skilt för varje förvaltningsområde. Med hänsyn till kopplingen mellan handlingsnorm och sanktionsnorm är det av praktiska orsaker motiverat att båda dessa ska ingå i särslagstiftning och inte i forvaltningsloven. Också "informationshänsyn" talar för en placering av "hjemmel" i särskild lag. Det kan också noteras att utredningen föreslår tydliga mönsterbestämmelser om administrativa sanktioner i särlagstiftning.

[1292] NOU 2003:15 s. 120f.

4.3.9 *Skuld- och bevisfrågor*

4.3.9.1 Oskuldspresumtionen och frågor om subjektivt och objektivt ansvar (enskilda och näringsidkare)

Den straffrättsliga oskuldspresumtionen stadgas, som ovan beskrivits, i grunnloven § 96 (st. 2) och i den norska straffloven § 40, och framgår också av europarätten. Frågan om den straffrättsliga oskuldspresumtionens tillämpning på administrativa sanktioner och sanktionsprocess har också diskuterats i norsk rätt, inte minst i NOU 2003:15 och med utgångspunkt i EKMR artikel 6. I utredningen diskuterades frågan om objektivt ansvar och sanktionsavgifter. Utvalget uttalade att sanktioner principiellt inte bör påföras utan hänsyn till påvisad skuld. De valde att inte föreslå regler om objektivt ansvar utan förespråkade istället att uppsåt eller oaktsamhet i allmänhet skall gälla som skuldkrav.[1293]

Med detta sagt noterade utvalget dock ett behov av att närma sig ett mer objektivt ansvar för vissa sanktioner av masshanteringskaraktär, där ett subjektivt skuldkrav riskerar innebära onödigt resurskrävande förfaranden och på så sätt hindra effektiviteten. Ett exempel är parkeringsavgifter där ett skuldkrav gäller för fordonets förare men där avgiften också kan krävas in av fordonsägaren baserat på ett objektivt ansvar. Här anses det omotiverat resurskrävande för det offentliga att föra bevisning om vem som parkerade bilen om ägaren påstår att det inte var han. Även om det inte kan anses motiverat att påföra ansvar på en fysisk person som inte på något sätt kan klandras för sitt beteende, så finns det enligt utvalget många områden där det kan vara aktuellt att anlägga ett mycket högt aktsamhetskrav, särskilt där det lätt att konstatera att en överträdelse skett och där rättsnormerna kan förutsättas väl kända, som till exempel gällande felparkering. Det bör förutsättas att sanktionen inte är så svårt ingripande, samt att det finns ett klart behov av effektivt genomdrivande av regelverket.[1294]

Departementet ansluter sig till utredningens utgångspunkt om att ett krav om uppsåt eller oaktsamhet bör gälla för administrativa sanktioner mot fysiska personer. Även departementet lämnar en viss öppning för objektivt ansvar på vissa områden där sådan skuld skulle vara svårt att bevisa eller det skulle bli överdrivet resurskrävande. Departementet pekar på områden som typiskt sett har stort behov av effektiv handläggning på grund av stor ärendemängd, där objektivt skuldkrav kan vara motiverat vid påförande av tämligen små sanktionsavgifter. Normalt innebär det att när överträdelse skett så föreligger en stark presumtion om uppsåt eller oaktsamhet – åtminstone om inte överträdelsen är helt bagatellartad. I propositionen hänvisas också till en ”medelväg” via stadgande om skuldkrav med omkastad bevisbörda, så att den misstänkte gärningspersonen ska visa att ha förfarit tillräckligt aktsamt.[1295] I propositionen diskuteras även frågan om införande av sanktionsfrihetsgrunder, i likhet med straffrätten. I slutändan förslås dock inte sådan reglering.[1296]

[1293] NOU 2003:15 s. 26 och s. 220.
[1294] NOU 2003:15 s. 185 och s. 220.
[1295] Prop. 62 L (2015–2016) s. 76.
[1296] Prop. 62 L (2015–2016) s. 78ff.

Sanksjonsutvalget diskuterar inte lika mycket frågan om objektivt ansvar för sanktioner när de riktas särskilt mot företag. Denna fråga belyses dock i propositionen, där det betonas att frågan om skuldkrav måste behandlas annorlunda i relation till juridiska personer. Juridiska personer som sådana kan inte uppvisa skuld på samma sätt som fysiska personer.[1297] Som tidigare noterats finns i nyare lagstiftning exempel på sådana sanktioner där ansvaret som utgångspunkt är objektivt – även gällande omfattande overtredelsesgebyr, se till exempel akvakulturloven § 30. Departementet anför med hänvisning till sådan lagstiftning att det redan får anses gälla som huvudregel att det inte krävs subjektivt ansvar vid påförande av administrativa företagssanktioner. Detta bör följaktligen lagfästas i forvaltningsloven. Propositionens lagförslag gällande allmänna regler om sanktionsavgifter mot näringsidkare knyter också an till strafflovens bestämmelser om företagsstraff, till exempel gällande bedömningsgrunder för åläggande av sanktioner, och skiljer på sanktionsavgifter mot näringsidkare och enskilda fysiska personer. Även här är ansvaret objektivt, med reservation för skador på grund av olyckshändelser eller force majeur.[1298]

Som tidigare redovisats ledde detta lagberedningsarbete till införande av en särskild reglering i forvaltingslovens § 46 om administrativa sanktioner riktade mot näringsidkare, s.k. administrativa företagssanktioner. Enligt denna regel kan man gå ganska långt i att ålägga objektivt ansvar när det gäller sanktioner mot näringsverksamhet, medan subjektivt ansvar enligt förarbetena utgör utgångspunkten när fysiska personer åläggs sanktionsavgifter.

I detta sammanhang kan också noteras att ett eventuellt krav på subjektiv skuld diskuterades i förarbetena till den nya skatteforvaltningsloven. Slutligen stannade man dock vid fortsatt användning av ett system med objektivt ansvar och oskuldsgrunder – nu mer allmänt på hela skatteområdet. Departementet anslöt sig till slutsatserna i tidigare utredning av det aktuella skuldkravet, där man funnit att hänsynen till enkelhet och effektivitet, samt bättre förutsättningar för förutsebarhet och likabehandling talar för en modell med objektivt ansvar. Ett sådant system anses alltså fördelaktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Det anfördes nämligen att krav på subjektiv skuld i form av oaktsamhet innebär mer skönsmässiga prövningar och kan på så viss lättare leda till olikbehandling. Dessutom har befintliga system med krav på subjektiv skuld i praxis fått en strikt tillämpning. Departementet anvisade dock att oskyldighetsgrunderna bör användas i större utsträckning än praxis dittills visat. Tröskeln för tillämpningen av dessa grunder bör alltså sänkas. Man antog att lagtextens exemplifiering av oskyldighetsgrunder som ”sjukdom, ålder eller annan orsak” kunde antas ha begränsande effekt. För att understryka detta och främja vidare tillämpning av denna undantagsmöjlighet togs exemplen bort i den nya lagen, så att den skattepliktige kan anses ”oskyldig” till upplysningsbristerna vad som än motiverar denna ”oskuld”.[1299]

[1297] Prop 62 L (2015–2016) s. 73f.

[1298] Prop. 62 L (2015–2016) s. 73.

[1299] Prop. 38 L (2015–2016) s. 16 och 212ff.

4.3.9.2 Bevisfrågor och relaterade frågor om myndighetens utredning

Den straffrättsliga oskuldspresumtionen aktualiserar också bevisfrågor, inte minst frågor om förvaltningsprocessuella beviskrav i sanktionsförfaranden. Sådana beviskrav är i allmänhet inte lagreglerade i norsk rätt, utan gäller som allmänna principer som utvecklas vidare i praxis. Enligt dessa principer gäller det civilprocessuella beviskravet i norskt förvaltningsförfarande och -process. Det innebär att utgångspunkten är krav på sannolikhetsövervikt, vilket ju skiljer sig från straffprocessens stränga beviskrav där alla rimliga bevistvivel skall komma den tilltalade till godo. I vissa fall kan dock avvikande beviskrav specialregleras.[1300]

I rättspraxis har framkommit att det straffrättsliga beviskravet är så speciellt att dess tillämpning i prövning av förvaltningsbeslut kräver särskilt stöd i lagen eller i dess förarbeten. Det kan dock i vissa fall ställas strängare beviskrav än vad som följer av huvudregeln om sannolikhetsövervikt, om detta kan grundas i särskilda hänsyn, till exempel i fall där reaktionen är mycket ingripande, där det aktuella domstolsbeslutet förutsätter förhållanden som är starkt klandervärda, eller där reaktionen kan likställas med reaktioner som behandlas i straffprocessuell ordning med stränga beviskrav. I sådana fall kan beviskravet skärpas till ”klar sannolikhetsövervikt”. Høyesteretten har också fastslagit ett krav om ”klar sannolikhetsövervikt” följer av EKMR artikel 6 i ärenden som rör straff enligt EKMR artikel 6.[1301] I propositionen framförs dock, med hänvisning till vacklande Europadomstolspraxis,[1302] tveksamheter kring hur absolut denna ståndpunkt kan anses gälla. I brist på tydligare avgörande stannar departementet med att anvisa att frågorna får avgöras i praxis. Oavsett om man grundar sig på ett generellt minimikrav på klar sannolikhetsövervikt eller inte, så menar de att beviskraven bör värderas konkret för varje enskild rättsområde.[1303]

I sanktionsprocessen gäller som huvudregel att det är förvaltningen som bär bevisbördan, men det bör noteras att flera sanktionsbestämmelser inte ställer några särskilda skuldkrav. Det kan i detta sammanhang också noteras att handläggningen av förvaltningsärenden som princip är en officialprövning, eller med norsk terminologi enligt den inkvisitoriska principen, där samma organ som har beslutskompetensen också förbereder saken och gör nödvändiga undersökningar. Förvaltningsmyndigheten ska enligt forvaltningsloven § 17 tillse att saken blir så väl utrett som möjligt innan beslut fattas. Det förekommer dock specialregleringar av en sorts omvänd bevisbörda där den enskilda parten ska visa att rekvisiten för att påföra sanktioner inte är uppfyllda. Utredningen noterade att både regleringar av omvänd bevisbörda och objektiviserat ansvar kan problematiseras utifrån oskuldspresumtionen.[1304]

I NOU 2003:15 och efterföljande proposition diskuteras Europadomstolens praxis om straffprocessuella beviskrav och omkastad bevisbörda, med grund i oskuldspresumtionen. Enligt denna praxis ligger bevisbördan på åklagarsidan och alla eventuella

---

[1300] NOU 2003:15 s. 74 och s. 81, prop. 62 L (2015–2016) s. 122, med vidare hänvisning till domstolspraxis.
[1301] Rt. 2012 s. 1556, med hänvisning till tidigare domstolspraxis.
[1302] *Lucky Dev mot Sverige* (2014).
[1303] Prop. 62 L (2015–2016) s. 123f.
[1304] NOU 2003:15 s. 81f.

tvivel skall gynna den straffmisstänkte, vilket tyder på ett strängt beviskrav. Utredningen framför dock att detta stränga beviskrav enligt praxis inte gäller absolut, och noterar dessutom viss praxis där domstolen avvisar att konventionen innehåller regler om beviskrav eller bevisvärdering. Enligt Sanksjonsutvalget och departementet står det klart att oskuldspresumtionen inte uppställer hinder för omvänd bevisbörda baserad på presumtioner om skuld, inom vissa ramar. Den enskilde parten måste ha en rimlig möjlighet att bevisa sin oskuld. Ett rent objektivt ansvar som inte öppnar för några undantag innebär dock konventionskränkning.[1305] I slutändan fann departementet inte anledning att föreslå lagstadgande av några regler om bevisbörda eller beviskrav i sanktionsförfarande och -process utan hänvisar till domstolarnas gällande praxis och möjligheter att fortsätta anpassa denna till den dynamiska europarätten.[1306]

4.3.9.3 Skydd mot självinkriminering

Enligt norsk rätt gäller som grundläggande rättsstatsprincip att den som misstänks för en straffbar handling inte har någon skyldighet att förklara sig eller på annat sätt bidra till åtalet mot sig själv.[1307] Detta principiella skydd följer av FN-konventionen om civila och politiska rättigheter artikel 14. Dessutom gäller självinkrimineringsskyddet enligt Europadomstolens tolkning av EKMR artikel 6(1) om rätten till rättvis rättegång,[1308] och därmed också som norsk rätt. Grunnlovens krav på rättvis rättegång i § 95 medför också skydd mot självinkriminering, även om sådant skydd inte stadgas explicit.

Principen har redan innan EKMR blev norsk rätt gällt som en etablerad princip.[1309] Rättsläget är måhända något mer oklart inom det förvaltningsrättsliga området. I förvaltningsrättslig lagstiftning regleras många straffsanktionerade förpliktelser för enskilda och företag om att ge in upplysningar och dokumentation till förvaltningsmyndigheter för dessas tillsyns- och kontrollverksamhet. Utgångspunkten har varit att myndigheten på det rena förvaltningsstadiet kan påföra straffsanktionerad upplysningsplikt, eftersom det då inte handlar om att den enskilde tvingas föra bevisning mot sig själv i någon straffprocess. Sanktionsutvalgets utredning och propositionen pekar på att Europadomstolens praxis inte lägger några hinder för regler om upplysningsplikt eller att varje tillämpning av dessa regler innebär konventionskränkning. När väl en straffprocess inletts är saken annorlunda.[1310]

Bedömningen av självinkrimineringsskyddets tillämpning i förvaltningsärenden beror på när straffprocessen enligt EKMR kan anses påbörjad, vilka typer att upplysningar det rör sig om, samt det tvång eller de påtryckningar med vilka upplysningarna krävs in. Enligt Europadomstolens praxis noterar dock Sanksjonsutvalget att självkinkrimineringsskyddet kan utläsas redan på myndighetens kontrollstadium – innan straffprocessen enligt norsk rätt formellt sett inletts. De noterar dock att det är svårt att formulera några klara riktlinjer för när denna tidpunkt inträder. Sanksjonsutvalget

[1305] NOU 2003:15 s. 107f, prop. 62 L (2015–2016) s. 123, *Salabiaku mot Frankrike* (1988).
[1306] Prop. 62 L (2015–2016) s. 123f.
[1307] Se NOU 2003:15 s. 103.
[1308] Se bl.a. *Funke mot Frankrike* (1993) och *Saunders mot Storbritannien* (1996).
[1309] Se Rt. 2007 s. 932, med hänvisning till bl.a. Rt. 1999 s. 1269.
[1310] NOU 2003:15 s. 103 och s. 189, prop. 62 L (2015–2016) s. 235f.

anger också att skyddet framför allt är tillämpligt på den brottsmisstänktes medverkan till att fälla sig själv genom att avge vittnesmål, däremot inte beslagtagning av dokument, provtagning, etc. De hänvisar till att Europadomstolen tycks skilja på bevis knutet till den misstänktes vilja och bevis som existerar oavhängigt denna vilja. Även här kvarstår vissa oklarheter, liksom gällande frågan om vilken typ av tvång som kan användas för att genomdriva upplysningsplikten, men det noteras att i den grad förpliktelsen är ägnat till att tvinga den misstänkte att uttala sig i strid med sin vilja, så innebär det sannolikt ett brott mot självinkrimineringsförbudet.[1311]

Sanksjonsutvalget utredde också frågan om användning i påföljande straff- eller sanktionsprocess av bevisning som krävts in baserad på upplysningsplikter, inte minst när dessa förenats med någon form av tvång eller sanktioner. Utredningen noterar även här viss oklarhet i rättsläget, men hänvisar till Europadomstolens praxis som innebär att bruk av den aktuella bevisningen efter en helhetsbedömning av kan anses "fair" i processen. De synes förorda en bedömning i det enskilda fallet och noterar att skyddet antagligen är starkare när bevisningen framtvingats efter att straffprocessen inletts.[1312]

Frågan om självinkriminering diskuterades redan i det banbrytande Høysterettsdomen från 2000 gällande skattetillägg som då sades kunna jämföras med straff enligt EKMR, trots att de inte setts som straff enligt Grunnloven.[1313] Genom detta likställande med straff problematiserades den skattskyldiges upplysningsplikt i taxeringsärendet, eftersom denne på så sätt tvingades bidra med bevisning som kunde komma att användas i en kommande straffprocess.[1314] Självinkriminering i taxeringsärenden diskuterades i offentlig utredning där Tilleggsskatteutvalget också föreslog inarbetning av självinkrimineringsskyddet i ligningslovgivningen. De föreslog att skattemyndigheterna skulle förpliktigas att i förhandsvarsel om tilleggsskatt informera den skattskyldige om rätten att förhålla sig passiv, samt att den skattskyldiges skyldighet att medverka i myndighetens undersökningar begränsades efter sådan förvarning.[1315] Dessa förslag har dock inte realiserats i ändringar av i ligningsloven.

De här aktuella upplysningsplikterna motiveras av effektivitetsskäl och tillämpas i stor utsträckning utan några konkreta misstankar om lagöverträdelser. Det handlar vidare om att förvaltningen ska kunna genomföra sina uppgifter, inte minst inom tillsynen. Förvaltningen arbetar ju mycket bredare än att bara besluta om sanktioner mot lagöverträdelser. De arbetar för att rätta till lagöverträdelser, men också att förebygga dessa. Detta är också i enlighet med den principiella utgångspunkten om subsidiaritet. Det är alltså bättre att förebygga överträdelser, och att i andra hand försöka åtgärda överträdelser med hjälp av icke-penala styrmedel som föreläggande och vite. Först i sista hand borde så sanktioner aktualiseras. I propositionen betonas att det är viktigt

[1311] NOU 2003:15 s. 103ff.

[1312] NOU 2003:15 s. 106f.

[1313] Domstolen stödde sig på Europadomstolens praxis gällande EKMR artikel 6:s tillämpning på administrativa sanktioner rörande överträdelse av skattelagstiftning – särskilt målet *Bendenoun mot Frankrike* (1994).

[1314] Rt. 2000 s. 996.

[1315] NOU 2003:7 Tilleggsskatt mm. s. 137–139, s. 177 och s. 182.

att skyddet mot självinkriminering i minsta möjliga mån får gå ut över förvaltningens allmänna tillsynsarbete.[1316]

Genomdrivande av upplysningsplikter kan dock innebära en grad av tvång, som kan innebära konflikt med självinkrimineringsförbudet.[1317] Denna konflikt har också behandlats av Europadomstolen i flera fall och så kommit att tillämpas i norsk rätt. I ett mål från 2011 hänvisade Høysteretten till Europadomstolens uttalande i målet *Jalloh mot Tyskland* (2006), för stöd i bedömningen av om rätten att slippa inkriminera sig själv kränkts, ska hänsyn tas till "the nature and degree of compulsion used to obtain the evidence, the weight of the public interest in the investigation and punishment of the offence in issue; the existence of any relevant safegurads in the procedure; and the use to which any matieral so obtained is put." I Høysterettens mål förtydligade också domstolen, med stöd i Europadomstolens praxis, att skyddet mot självinkriminering också gäller juridiska personer åtalade för företagsbrott.[1318]

I ett mål vid Høysteretten 2007 prövades om uppgifter som uppkommit under ett konkursförfarande kunde användas i efterföljande straffprocess.[1319] Uppgifter som framkommit i konkursärendet, där konkursgäldenären står under upplysningsplikt, användes senare som bevis gällande densammes ekonomiska brottslighet. Frågan var då om detta stred mot den grundläggande mänskliga rättigheten och principen om skydd mot självinkriminering. Även här bekräftade domstolen till viss del problematiken med upplysningsplikt och självinkriminering, och menade att det inte kan dras någon klar skiljelinje mellan att uppgiftslämnande under kontroll- och undersökningsstadiet och under straffprocessen. Användningen i straffprocess av uppgifter lämnade under upplysningsplikt i tidigare utredning kan enligt domstolen komma att kränka skyddet mot självinkriminering.

I det aktuella fallet från 2007 jämförde domstolen situationen med den som prövades i Europadomstolens dom i målet *Saunders mot Storbritannien* (1996), och bedömningen av hur uppgifterna använts i straffprocessen. Høysteretten visade på hur uppgifterna lämnade under konkursutredningen, och på så sätt också med upplysningsplikt, hade spelat en mindre roll i bevisningen i straffprocessen. Det var bara en del av ett vidare bevismaterial, och de centrala hade också framkommit i anslutning till straffprocessen där den misstänkte informerats om sin rätt att vara passiv, det vill säga att neka till att lämna uppgifter. I det aktuella målet ansågs alltså inte skyddet mot självinkriminering kränkt, eftersom uppgifterna inte spelat någon huvudroll i straffprocessen. Denna utgång, liksom den i Saunders-domen, säger dock inte mycket om när skyddet mot självinkriminering genom användning av bevisning som inhämtats i tidigare utredningar under upplysningsplikt – förutom att det har betydelse hur stor roll bevisningen spelat i straffprocessen. De bekräftar dock problembilden att sådan bevisföring i vissa situationer kan komma att innebära sådan kränkning. Förutsättningarna för bedömningen är således fortfarande oklar.

[1316] Prop. 62 L (2015–2016) s. 135.

[1317] NOU 2003:15 s. 103, prop. 62 L (2015–2016) s. 136.

[1318] Rt .2011 s. 800, med hänvisning till *Jalloh mot Tyskland* (2006), punkt 117.

[1319] Rt. 2007 s. 932.

I fallet *O'Halloran och Francis mot Storbritannien* (2007), slutligen, diskuterades rättsläget samlat inom ramen för en jämförande behandling av två trafikmål, där ägarna till bilar som fotograferats av fartkameror avkrävts upplysning om vem som körde bilen vid tillfället. O'Halloran erkände att hand kört bilen men anförde vid efterföljade rättegång att upplysningskraven stred mot rätten att slippa inkriminera sig själv. Francis å sin sida vägrade upplysa om förarens identitet och dömdes därför till att betala en bot. Han fick också prickar i körkoret. Båda anförde klagomål att skyddet mot självinkriminering var absolut och att tvång till självinkriminerande uttalanden därför stred mot EKMR artikel 6. Europadomstolen menade dock att rätten att vara passiv inte medför ett absolut förbud mot användning av mer direkt tvång eller påtryckningar – här straffsanktionerade upplysningsförpliktelser. Domstolen lade istället upp en konkret helhetsbedömning av om skyddet mot självinkriminering hade kränkts, baserat på tvångets natur och karaktär, förekomsten av relevant processuella skydd, samt hur det framtvingade materialet kom till användning. Domstolen kom efter denna helhetsbedömning fram till att O'Hallorans och Francis rättigheter inte kränkts i de förevarande fallen.[1320]

Domen i målet O'Halloran och Francis mot Storbritannien kom efter Sanksjonsutvalgets utredning, men fallet noteras i propositionen. Departementet sluter sig med denna grund till att möjligheten att förelägga om upplysningsplikter efter att det föreligger en brottsmisstanke beror på en helhetsbedömning av flera omständigheter. De påpekar också att räckvidden av den enskilda partens skydd härigenom kan variera inom olika områden och utifrån förhållandena i det enskilda fallet.[1321]

Sanksjonsutvalget utarbetade utifrån utredningen av europarättslig praxis, ett förslag om lagreglerat skydd mot självinkriminering, särskilt med sikte på rättsområden med omfattande upplysningsplikter. Detta förslag fördes sedan inte vidare i propositionen, men är ändå intressant att beskriva inom ramen för detta arbete. Sanksjonsutvalget ansåg att skyddet mot självinkriminering utgör en central rättssäkerhetsgaranti och borde därför regleras i den allmänna forvaltningsloven:[1322]

> § 53. (vern mot selvinkriminering)
>
> I sak om administrative sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett till å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter ekker gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.[1323]

Sanksjonsutvalget definierade inte tidpunkten för självinkrimineringsskyddets inträdande i olika ärenden, utan knöt skyddsbestämmelsen till upplysningsplikt som ut-

[1320] *O'Halloran och Francis mot Storbritannien* (2007), se främst punkterna 53–55.
[1321] Prop. 62 L (2015–2016) s. 136f.
[1322] NOU 2003:15 s. 182 och s. 189ff.
[1323] Se NOU 2003:15 s. 191.

nyttjas i ett administrativt sanktionsärende. Skyddet hänger därmed på förvaltningsorganets bedömning i det enskilda fallet, baserat på de överväganden som behandlats i utredningen och i praxis om när *criminal charge* kan anses inletts.[1324]

I remissförfarandet mötte Sanksjonsutvalgets förslag kritik, bland annat anförde tillsynsmyndigheter att deras verksamhet skulle omöjliggöras om föreslagna regler om skydd mot självinkriminering infördes. Det framfördes att reglerna helt skulle undanröja deras möjligheter att inhämta upplysningar. Andra tillsynsmyndigheter lyfte problem med utformningen och räckvidden av regeln. Departementet slog fast att den föreslagna bestämmelsen var mer långtgående än vad som kunde antas följa av EKMR artikel 6(1). Den innebar en absolut rätt (utan undantag) för både fysiska och juridiska personer att vägra svara på frågor eller utlämna dokument eller föremål när detta kan komma att leda till påförande av straff (enligt EKMR artikel 6). Sådant skydd följer inte av den aktuella europarätten, utan där beror räckvidden av en konkret helhetsvärdering i det enskilda fallet, och skyddet för juridiska personer kan vara mindre omfattande, menade departementet. Sådant mer långtgående skydd minimerar visserligen riskerna för överträdelser av europarättsliga krav, och en absolut regel har fördelen att vara mer lättillämpad än en avvägning i det enskilda fallet. Dessa fördelar kunde dock, enligt departementet, inte anses väga tillräckligt tungt mot de påtalade begränsningarna av tillsynsmyndigheternas verksamhet. De valde att inte föreslå införande av en särskild reglering av skyddet mot självinkriminering. Skyddet anfördes ändå redan gälla i norsk rätt enligt EKMR och FN-konventionen om civila och politiska rättigheter.

Departementet stannade vid ett förslag om att reglera en plikt för förvaltningens att vägleda de enskilda om detta redan gällande skydd:

> § 48. (orientering om taushetsrett mv.)
>
> I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.

Enligt förarbetena är paragrafen formulerad så att en kort och generell vägledande information normalt är tillräcklig. Sådan plikt kan redan anses följa av den allmänna vägledningsplikten i forvaltningsloven § 11 med mera och ska ge parten möjlighet att tillvarata sina intressen i ärendet. Den särskilda regleringen om rätten att vara passiv och att slippa inkriminera sig själv motiveras av rättigheternas centrala betydelse i sanktionsförfarandet. Den konkretiserar de allmänna reglerna om vägledningsplikt i § 11 i frågan om självinkriminering och utgör en påminnelse till förvaltningen om frågan. I propositionen anges att vägledningsplikten i § 48 står självständig från EKMR även om den är tänkt att täcka kraven som följer därav. Självinkrimineringsskyddet, och kravet på vägledning av enskilda om denna, ses på så sätt som grundad i både norsk rätt och

[1324] NOU 2003:15 s. 193.

europarätt. Europarättslig praxis har alltså betydelse för tolkningen av kraven i § 48, men den är inte ensamt avgörande.[1325]

4.3.10 Processuella garantier för att undvika ne bis in idem

Frågan om förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*) aktualiserades tidigt i den norska rättsutvecklingen kring sanktionsavgifter.[1326] Frågan diskuterades utförligt i en dom från Høysteretten år 2000, gällande tilleggsskatt, även då det aktuella beslutet upphävdes på annan grund. Domstolen noterade att påförande av tilleggsskatt kunde karakteriseras som straffprocess ("criminal charge") enligt EKMR artikel 6 och att straffprocessrättsliga rättssäkerhetsgarantier och dubbelbestraffningsförbudet enligt EKMR därför aktualiseras.[1327] 2002 kom två pleniavgöranden om dubbelbestraffning från Høysteretten,[1328] båda gällande tilleggsskatter med anledning av överträdelser av skattelagstiftningen. Domstolen grundade sig på uttalandena i 2000 års dom om att påförandet av förhöjd tilleggsskatt kunde ses som straff enligt EKMR artikel 6, och kom fram till att sådan sanktionsavgift även föll in under straffbegreppet i sjunde tilläggsprokollet artikel 4. Høysteretten slog fast att en person inte får påföras både straff och sanktionsavgift för samma gärning. I sak innebar det att åtal mot en person som redan påförts tilleggsskatt för samma överträdelse avvisades, och att beslut om tilleggsskatt för en person som redan påförts straff för samma gärning skulle annulleras. Med stöd i bland annat Europadomstolens uttalanden i målet *Fischer mot Österrike* (1995)[1329] förtydligades att det inte har betydelse vilken ordning processerna ägt rum.

I praxis gällande tilleggsskatt har diskuterats huruvida inte bara förhöjd utan också ordinär tilleggsskatt också skulle vara att se som straff i ljuset av europakonventionspraxis. Høysteretten slog 2002 fast att så är fallet. Detta betydde dock inte att påförande av ordinär tilläggsskatt och straff i samma ärende medförde dubbelbestraffning. Tidigare ansågs nämligen ordinär tilläggsskatt inte gälla samma brott ("same offence") som skattebrottet, särskilt eftersom skuldrekvisiten skiljer sig åt.[1330] Denna praxis ändrades dock genom en dom från 2010[1331] där Høysteretten noterade ändrat rättsläge till följd av Europadomstolens praxisutveckling – inte minst målet Zolotukhin mot Ryssland[1332] där betydelsen av den rättsliga klassificeringen och identiteten i det aktuella rättssystemet tonades ner till förmån för en bedömning av konkreta faktiska omständigheter som rör samma svarande och hänger samman i tid och rum. Högsta

---

[1325] Prop. 62 L (2015–2016) s. 201f. och s. 140f.

[1326] Sedan slutförande av förevarande forskningsprojekts studium av norsk rätt samt färdigställandet av detta kapitel av rapporten har Europadomstolen meddelat det viktiga avgörandet A och B mot Norge (2016). Domen och dess påverkan på norsk rätt berörs därför inte i denna del av rapporten. Målet behandlas dock utförligt i tidigare kapitel, se främst avsnitt 3.3.5.7.

[1327] Rt. 2000 s. 996. Målet gällde främst frågan om de straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna, inte minst målets avgörande inom rimlig tid. Dubbelbestraffningsförbudet diskuterades dock i sammanhanget, även om inte saken var föremål för domstolens avgörande i det enskilda fallet.

[1328] Rt. 2002 s. 497 (Dobbeltstraff II), och Rt. 2002 s. 557 (Dobbeltstraff I).

[1329] *Fischer mot Österrike* (1995).

[1330] Rt. 2006 s. 1409.

[1331] Rt. 2010 s. 1383.

[1332] *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (2009).

domstolen förhöll sig till ett uttalande från den norska Riksadvokaten 2009 om att karakterisering byggd på olika skuldkrav inte kan upprätthållas efter Zolotukhin-domen.[1333] Ståndpunkten är idag att också ordinär tilleggsskatten ska spärra möjligheterna för följande straffprocess, så länge samma handling eller underlåtelse ligger till grund för båda påföljderna.

Høysteretten har däremot slagit fast att det inte alltid behöver innebära dubbelbestraffning att två olika myndigheter beslutar om sanktioner för samma överträdelse och i två olika processer. Frågan har aktualiserats i ett mål gällande dubbla påföljder för överträdelser av fiskeregleringar och mål, nämligen återkallande av fiskelicens och förverkande av den aktuella olagliga fångsten.[1334] Høysteretten har här tagit stöd av Europadomstolens praxis i *R.T. mot Schweiz* (2000) och *Nilsson mot Sverige* (2005) och menat att sanktionerna innebar ett "paket" av sanktioner som påföljd för brottet, snarare än att samma brott prövas om på nytt i strid med förbudet mot dubbelbestraffning.[1335] Även Sanksjonsutvalget ansluter till detta perspektiv med kombination av påföljder av olika myndigheter och i olika processer, men för en och samma överträdelse.[1336]

Av norsk praxis framgår tydligt behovet av samlat grepp om sanktioner mot enskilda för att undvika dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen. Sanksjonsutvalget stödde sig också på praxis och utgick från att Europakonventionens autonoma begreppsbildning innebär att förbudet mot dubbelbestraffning är relevant i relation till administrativa sanktioner av olika slag,[1337] både när redan utdömt straff för en gärning blir föremål för administrativ sanktionsförfarande och när en påförd administrativ sanktion efterföljs av åtal för samma gärning,[1338] samt när flera olika administrativa sanktioner påförs för samma gärning.[1339]

I NOU 2003:15 utvecklades ett förslag om allmän reglering av ett koordinerat sanktionsförfarande för att åstadkomma samlad bedömning av sanktionsfrågan vid lagöverträdelser och på så vis garantera skydd mot dubbelbestraffning.[1340] Förslaget har inte förts vidare i de föreslagna ändringarna av förvaltningslagen, men är intressant att diskutera inom ramen för denna framställning. I betänkandet kallas förfarandet för ett enspårigt system då det innebär att påförande av en sanktion sker antingen i det straffrättslig eller i det förvaltningsrättsliga systemet. Därtill föreslås straffloven och förval-

---

[1333] Riksadvokaten, 03-04.09, Nye retningslinjer om dobbeltstraff – ordinær tilleggsskatt sperrer for straffsak – ny storkammeravgjørelse fra EMD, Ra 09-187 HPJ/amo, 320.

[1334] Rt. 2006 s. 1498.

[1335] Se även Rt. 2012 s. 1051 om karakterisering av tvångsplacering på institution av ett barn som uppvisar allvarliga beteendeproblem eller återkommande kriminalitet som straff – trots bristen på bestraffande ändamål. Domstolen bedömde straffet och tvångsplaceringen som parallella påföljder snarare än dubbel bestraffning, eftersom att de påförs i nära sakligt och tidsmässigt samband.

[1336] NOU 2003:15 s. 159.

[1337] NOU 2003:15 s. 158, se även prop. 62 L (2015–2016) s. 35f.

[1338] Rt. 2002 s. 557. Målet gällde avvisning av straffsak pga. förbudet mot dubbelbestraffning enligt EKMR, när den tilltalade redan påförts förhöjd tilläggsskatt. Man kan notera minoritetens avvikande mening som innebar att EKMR sjunde tilläggsprotokollet artikel 4 tolkades så att förhöjd tilläggsskatt inte klassificerades som straff. Intressant att notera är att denna tolkning bl.a. underbyggdes med en jämförelse med klassificeringen av förhållandet mellan skattetillägg och EKMR i Sverige, med hänvisning till SOU 2001:25.

[1339] NOU 2003:15 s. 112f. Jämför med bl.a. Høysterettens dom Rt. 2000 s. 996 och pleniavgörande Rt. 2002 s. 557.

[1340] NOU 2003:15 s. 158–167 och s. 21 (sammanfattning).

tingsloven generellt spärra sanktionsmöjligheterna när sanktion för samma gärning redan beslutats. Enligt förslaget borde det ligga på berörd förvaltningsmyndighet att i det enskilda fallet välja mellan att påföra administrativ sanktion för en överträdelse eller att polisanmäla överträdelsen och på så vis föra in ärendet i straffprocess-spåret som handläggs av åklagarmyndigheterna. Detta i enlighet med den i utredningen fastslagna principen om subsidiarietshänsyn, som tillsammans med hänsyn till relevanta skyddsintressen vägleder lagstiftaren i valet mellan straff och administrativa sanktioner.[1341]

Tanken synes alltså ha varit att då lagstiftaren valt att föreskriva administrativa sanktioner som påföljd så bör detta spår övervägas före man går in i en straffprocess. Administrativa sanktioner kan på så sätt sägas äga företräde och valet av sanktion kan sägas ligga primärt på förvaltningsmyndigheten. Det framhölls också att det i allmänhet är just förvaltningsmyndigheten som blir uppmärksam på lagöverträdelsen och då väljer att föra in det i förvaltningsrättsligt sanktionsförfarande eller straffprocess. Samtidigt föreslogs att, med ändring av straffeloven, göra åtal villkorat av anmälan från förvaltningen, eller av allmänna hänsyn i ärenden där lagen möjliggör administrativa sanktioner. Förvaltningsmyndigheten kan begära att även administrativa sanktioner tas med i straffprocessen. Utvalget var noggranna med att behålla möjligheten att påföra fler sanktioner för en överträdelse där det är lämpligt. De föreslog även att domstolen, när den kommer fram till att den misstänkte inte kan fällas för brott, skulle kunna förelägga primärmyndigheten att inom en viss tid komma in med begäran om att domstolen istället ska ta upp frågan om administrativa sanktioner. På så sätt undviks den otillfredsställande situationen att den friande straffrättsliga domen spärrar från andra sanktioner. Man behåller den systematiska och funktionella tanken att det är behörig förvaltningsmyndighet som ska bestämma om det är lämpligt att påföra sanktionsavgifter i det enskilda fallet, men utan omvägen av en återförvisning av ärendet. Med detta samlade grepp kan inte bara dubbelbestraffning undvikas – man möjliggör också helhetssyn för att bäst anpassa sanktionen till överträdelsen. På så sätt blir sanktionssystemet mer ändamålsenligt.

Parallellt med lagberedningsarbetet har myndighetsrutiner utvecklats i syfte att åstadkomma processuella garantier för skydd mot dubbelbestraffning. I den ovan nämnda skrivelsen från Riksadvokaten 2009 utvecklades rutiner för inblandade myndigheter i nya, pågående och avgjorda ärenden om tilleggsskatt och åtal. Rutinerna innebär i praktiken ett ”enspårigt” påföljdssystem. Här anvisas bland annat skattemyndigheter att först bedöma om den aktuella överträdelsen är så allvarlig att den bör polisanmälas, och att bara gå vidare i påförande av tilleggsskatt om polisanmälan inte sker. Hos åklagaren görs en bedömning om åtal för brott, och om åtal inte väcks skickas ärendet tillbaka till skattemyndigheterna för fortsatt behandling. För redan påbörjade eller avslutade ärenden där till exempel åtal väckts för brott som redan sanktionerats med tilleggsskatt, anges att åklagaren ska dra tillbaka åtalet eller, om saken redan tagits upp i domstolen, yrka om avvisning. För redan rättskraftigt avgjorda beslut som innebär dubbel bestraffning och som beslutats efter Zolotukhin-målet, anvisas hur

[1341] NOU 2003:15 s. 145f.

Åklagarmyndigheten bör förhålla sig till eventuell återupptagning av målet. Det anges att Åklagarmyndigheten i regel inte själv initierar ny prövning av saken, men att de åtminstone bör informera den som fällts för brottet och dennes försvarare om de nya riktlinjerna och om att myndigheten överlämnar initiativet att ta upp saken till förnyad prövning till den dömde själv.[1342]

Sanksjonsutvalgets förslag realiserades dock inte i påföljande proposition och ändringarna i förvaltningslagen. Istället beslutades om en reglerad samordningsplikt i den nya § 47 i forvaltningsloven:

> § 47. (samordning av sanksjonssaker)
>
> Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.
>
> Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at det også for et annet organ kan være aktuelt å ilegge administrativ sanksjon mot samme forhold, må forvaltningsorganet sørge for en samordning av behandlingen av spørsmålet om å ilegge sanksjoner.

I propositionen ansluter sig departementet till utvalgets argument om att administrativa sanktioner och straff så långt möjligt bör samordnas. De ville dock inte lägga fram ett förslag som innebär att förvaltningsmyndigheten primärt sätts att avgöra spårvalet, och på så sätt skära av åklagarmyndighetens rådighet. Framför allt anges att inte så mycket står att vinna på en sådan ordning. Departementet framhåller att det viktigaste är att det finns tillräckliga rutiner för kontakt mellan förvaltning och polis- och åklagarmyndigheter, och föreslog därför införande av samordningsplikt i straffeprosessloven och i forvaltningsloven, för att så långt möjligt garantera samlad påföljdsbestämning. Sådan samordning är enligt departementet nödvändig för att säkra efterlevnad av EKMR:s regler om skydd mot dubbelbestraffning. De framför dock att samordningsbehovet ser olika ut i olika fall, vilket kan läsas som skäl för att stanna vid en mer allmän reglering om plikt att samordna processerna. Härtill noterar departementet att behovet för samordningsåtgärder minskas om förvaltningen och åklagarmyndigheten etablerar rutiner som på förhand klargör arbetsfördelningen. På så sätt överlämnas till inblandade myndigheterna att reglera formerna för samordningsförfarandet.[1343]

När ändringarna av § 47 av forvaltningsloven och i straffeprosessloven § 229 träder i kraft regleras alltså samordning av sanktioner genom att i allmänna ordalag uppmana berörda myndigheter att samråda i sanktionsfrågan. I forvaltningsloven anges då att där förvaltningen antar att det för samma gärning kan påföras såväl straff som administrativ sanktion, så må de i samråd med polis och åklagarmyndigheten avgöra om överträdelsen ska sanktioneras genom straffrättsligt eller administrativt sanktionsförfarande eller båda delarna. Motsvarande gäller när olika förvaltningsorgan kan påföra olika administrativa sanktioner för samma gärning.[1344]

[1342] Riksadvokaten, 03-04.09, Nye retningslinjer om dobbeltstraff – ordinær tilleggsskatt sperrer for straffsak – ny storkammeravgjørelse fra EMD, Ra 09-187 HPJ/amo, 320.

[1343] Prop. 62 L (2015–2016) s. 113ff. och s. 200f.

[1344] Prop. 62 L (2015–2016) s. 200.

I förarbetena diskuteras också införandet av ett uttryckligt förbud som spärrar möjligheten till dubbelbestraffning, men i det slutliga propositionsförslaget väljer departementet att inte föreslå sådan reglering. De pekar på att skyddet redan klart framgår av EKMR sjunde tilläggsprotokollet artikel 4, och att det inte behövs ytterligare reglering. Sådan kan vara upplysande och klargöra oklarheter om skyddets räckvidd. Departementet menar dock att upplysningsbehovet inte är lika stort som tidigare – idag är skyddet mot dubbelbestraffning väl känt. Dessutom finns nackdelar med sådan reglering, som att tillämpning av samma skydd enligt olika bestämmelser kan leda till oklarheter och tolkningssvårigheter. Det kan också uppstå problem i att förhålla norsk rätt till Europadomstolens utveckling av frågan.[1345]

Det kan ifrågasättas om det slutliga valet att reglera samordningsplikt innebär att regeringen backar i ambitionen att säkerställa skydd mot dubbelbestraffning. Som ovan visats så har dock norsk rätt utvecklats under senare år, även i sin förvaltningspraxis. Rutiner för sådan samordning har redan frivilligt utarbetats i myndigheternas olika typer av arbetsordningar och riktlinjer, till exempel genom Riksadvokatens skrivelse 2009. Denna utveckling har också bekräftats i kontakter med norska jurister. Enligt uppgift välkomnar myndigheterna den föreslagna lagstadgade samordningsplikten som en vägledande instruktion för myndigheten och anger att den också kommer att efterföljas. Därmed ses inte den nya skrivningen som en reträtt från samordnat sanktionssystem med koordinerat förfarande för att åstadkomma processuella garantier för skydd mot dubbelbestraffning. Däremot framförs att utmaningarna kommer att ligga på att hitta formerna för koordinering av sanktionsförfaranden hos olika förvaltningsmyndigheter. Skyddet mot dubbel bestraffning genom straff och sanktionsavgift anses i dagsläget garanteras genom nämnda rutiner i myndighetspraxis, och nu även med stöd av samordningsplikten i forvaltningslovens § 47.

4.3.11 Sammanfattning

Administrativa sanktionsavgifter är väl etablerade i norsk rätt. De används inom många lagområden och regleras i många olika lagar för många olika typer av situationer. De används mot både fysiska och juridiska personer, de används för bagatellartade lagöverträdelser och ganska allvarliga sådana, de utdöms individuellt och enligt fasta satser. Under det senaste dryga decenniet har norsk rätt genomgått en ambitiös och djupgående utredning och en systematisk reform av det förvaltningsrättsliga sanktionssystemet. Denna utveckling har studerats och beskrivits här. Särskilt intressanta för förevarande jämförande studie är de i lagberedningen genomförda djupanalyserna av rättsskydd och rättssäkerhet i sanktionsförfarande och -process. Förarbetena ger god vägledning för myndigheterna i deras handläggning av administrativa sanktioner, och för lagstiftaren i reglering av olika administrativa sanktioner i ett större systematiskt sammanhang.

[1345] Prop. 62 L (2015–2016) s. 119.

Sanktionsavgifterna benämns generellt overtredelsesgebyr. Också i norsk rätt finns skatterättsliga sanktionsavgifter som kallas tilleggsskatt. Alla dessa likställs med straff enligt EKMR och Europadomstolens praxis. Därmed ställs större krav på rättsskydd och rättssäkerhet i sanktionsförfarandet enligt europarätten, inte minst EKMR artikel 6. De administrativa sanktionsavgifterna likställs dock inte med straff enligt den norska Grunnloven, vilket innebär en viss differentiering av de rättighets- och rättssäkerhetskrav som enligt norsk rätt anses böra ställas på sanktionsförfarandet. Enligt norsk rättspraxis kan förvaltningsmyndigheter besluta om administrativa sanktionsavgifter, då de inte ses som straff enligt Grunnloven med dess krav på domstols dom för utdömande av straff. Därtill har hänvisats till Europadomstolens dom i målet Jussila mot Finland för att påvisa att sanktionsavgifter kan påföras av förvaltningsmyndighet under vissa förutsättningar. Vad dessa förutsättningar innebär är inte helt klart, men det innefattar bland annat tillgång till full överprövning i domstol, och att sanktionsprocessen i sin helhet uppfyller kraven på rättvis rättegång enligt artikel 6.

En lärdom av den norska lagreformen och beredningsarbetet som legat till grund därtill, är att de allmänna förvaltningsrättsliga förfarandereglerna som garanterar rättssäker handläggning och god förvaltning, generellt också ansetts säkra rätten till rättvis rättegång i sanktionsförfarandet i tillräcklig mån. Genom införandet av kap. IX om administrativa sanktioner i den norska forvaltningsloven får dock ordningen en systematisk helhetsbild med grundläggande stadganden om olika administrativa sanktioners innebörd och användning, samt vissa ramar för deras utdömande och utformning. Fortfarande litar dock systemet till skräddarsydd särreglering i speciallagstiftning. Forvaltningslovens allmänna regler om handläggningen gäller även i sanktionsförfarandet, och här stadgas också några krav på vissa ytterligare rättssäkerhetsgarantier, till exempel om myndighetens plikt att informera parten om dennes rätt att slippa inkriminera sig själv, och att samverka med andra myndigheter för samordning av överlappande sanktionskompetenser för att undvika dubbelbestraffning. Dessutom stadgas regler som vidgar myndighetens kommunikationsplikt och domstolsprövningens omfattning.

4.4 Rättsläget i Danmark

I Danmark har utvecklingen gällande administrativa sanktionsavgifter varit mycket långsammare än den i Sverige, Norge och Finland. Det finns ingen övergripande lagstiftning gällande administrativa sanktioner eller sanktionsavgifter. Generellt sett spelar administrativa sanktioner och sanktionsavgifter en liten roll i dansk rätt.[1346] Administrativa sanktionsavgifter har behandlats enbart i begränsad utsträckning i den danska rättslitteraturen och den rättsvetenskapliga diskussionen gällande sanktionsavgifter har inte varit särskilt omfattande i landet.[1347] Inte heller sådana övergripande offentliga utredningar om administrativa sanktioner och sanktionsavgifter som utförts Norge och Sverige finns att tillgå. Av dessa skäl har kartläggningen av det danska rättsläget givits en underordnad roll i denna forskning. De finska och svenska sanktionsavgiftssystemen samt de aktiva norska lagstiftningsåtgärderna på området står istället i fokus i denna nordiska komparativa studie.

Som exempel på sanktionsavgifter i den danska lagstiftningen kan nämnas felparkeringsavgift som påförs av polisen eller särskilt bemyndigade parkeringskontrollanter, uttagande av kontroll- och expeditionsavgift av den som åker kollektivtrafik utan giltig biljett som påförs av danska trafikorgan som DSB (Danska statsbaners) samt tilläggsskatt som påförs av skattemyndigheterna.[1348] Härtill förkommer sanktioner i implementerad EU-rätt på konkurrens- och finansmarknadsområdet. På konkurrensområdet har även kriminaliseringar införts.[1349]

I denna kontext kan dessutom framhållas att det i svensk lagberedning noterats att utvecklingen i Danmark eventuellt skulle kunna förklaras med det faktum att det enligt dansk rätt är möjligt straffa juridiska personer, och att det därför inte funnits samma behov som till exempel i Sverige att införa sanktionsavgifter för detta ändamål. De noterar också att en dansk domstol i vissa fall enlig retsplejeloven § 900 kan underlåta att utdöma straff för ett brott och i stället dela ut en varning (advarsel), framför allt vid lindrigare narkotikabrott men också för brott med högre straffvärde. Den svenska utredningen visar också på att det danska rättssystemet omfattar ett flertal andra administrative sanktioner, som dock synes spela en relativt liten roll. Den administrativa sanktionen yrkesförbud används dock enligt utredningen i betydligt större utsträckning än i Sverige.[1350]

[1346] Detta har noterats även i NOU 2003:15 s. 128f och SOU 2013:38 s. 468f. För en allmän introduktion till ämnet, se antologin *Smæk for skillingen – Retsvidenskabelige studier i administrative sanktioner*, redigerad av Carsten Henrichsen och Peter Pagh (2015).

[1347] Gällande EG/EU-rättsliga sanktioner och dansk rätt se Thomas Elholms doktorsavhandling *EU-svig : en studie i dansk strafferet* (2002) samt Nick Hækkerups doktorsavhandling *Kontrol og sanktioner i EF-retten: bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget* (1998). På grund av den EU-rättsliga invinklingen har sanktionsavgifter i den nationella, danska lagstiftningen i huvudsak stått utanför granskningen i dessa avhandlingar.

[1348] Se t.ex. Færdselsloven (lov nr 1386 af 11/12/2013) § 121 och Skattekontrolloven (lovbekendtgørelse nr. 858 av 13 september 2000) § 21.

[1349] Se §§ 22–23 b i konkurrenceloven och §§ 93–96 i lov om værdipapirhandel.

[1350] SOU 2013:38 s. 468f.

Administrativa sanktionsavgifter eller administrativa sanktioner eller den administrativa sanktionsprocessen har inte reglerats på helhetsplan i Danmark. Sanktionsprocessen regleras genom allmänna förvaltningsrättsliga handläggningsregler och genom viss särreglering av till exempel effektiviserade förfaranden för indrivning av sanktionerna genom speciallagstiftningen där enskilda sanktionsgrunder regleras. I NOU 2003:15 noteras att beviskraven i sanktionsärenden inte är lagreglerade i dansk rätt och att det knappast kan utläsas något entydigt beviskrav ur praxis för sådana ärenden.[1351]

4.5 Komparativa utblickar

4.5.1 Tyskland

4.5.1.1 Introduktion och karakterisering Ordnungswidrigkeit

Tysk rätt innehåller sedan länge en fast etablerad särskild administrativ sanktionsordning med s.k. *Ordnungswidrigkeiten* – administrativa brott, eller direkt översatt "ordningsförseelser" – som helt enkelt innebär brott mot föreskrivna olagliga och klandervärda gärningar och som ska sanktioneras genom en administrativ sanktionsavgift (OwiG 1 §). Denna förvaltningstraffrättsliga ordning regleras separat från egentliga straffrättsliga brott och straff. Ordningswidrigkeit-systemet har mycket stor praktisk betydelse då många lagöverträdelser av masskaraktär, inte minst trafikbrott, sanktioneras som sådana ordningsförseelser i administrativ ordning.

I tysk rätt skiljer man alltså mellan egentlig straffrätt och förvaltningsstraffrätt, men karakteriseringen och gränsdragningen däremellan har varit föremål för intensiv debatt. Ordnungswidrigkeiten som rättsområde sägs ändå sortera under straffrätten.[1352] Det rapporteras dock att tysk rättslitteratur inte på något övertygande sätt lyckats påvisa någon egentlig materiell skillnad mellan dessa strafftyper. Administrativa sanktionsavgifter liknar huvudsakligen straffrättsliga böter. Distinktionen ligger, förutom i det faktum att man inte kan påföras frihetsberövande straff för administrativa brott, i det straffets något svårgripbara moraliska eller sociala fördömande. Traditionellt har Ordnungswidrigkeit definierats som kvalitativt skilda från egentligt straffrättsliga brott genom deras innebörd av förseelser eller olydnad snarare än kränkning av något specifikt intresse, eller riskskapande snarare än faktisk skada, eller etiskt neutralt snarare än moraliskt förkastligt beteende. I och med att det administrativa sanktionssystemet utvecklats och vidgats är det dock klart att dessa distinktioner inte kan upprätthållas. Idag stadgas administrativa sanktioner för kränkningar av specifika rättsliga intressen och för oacceptabelt risktagande, exempelvis när gäller bullerstörningar av grannar och felaktig hantering av farligt material. Dessutom innebär både definitionen

[1351] Se NOU 2003:15 s. 129.

[1352] Asp 1998, s. 261 och s. 265.

i OwiG 1 § och grundlagsbegränsningen av statens sanktionsbefogenheter att också administrativa brott måste anses som moraliskt förkastliga gärningar.[1353]

Härtill har den tyska författningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) uttalat begränsning av Parlamentets lagstiftningskompetens gällande valet mellan kriminalisering och föreskrivande av Ordnungswidrigkeiten. Författningsdomstolen pekar på distinktionen mellan samhällets reaktion på överträdelserna snarare än materiell skillnad mellan gärningarna. De menar att det finns en skillnad i kvantiteten av risk för eller skada på aktuella rättsligt skyddade intressen, och att denna skillnad återspeglas i själva sanktionernas karaktär, där straff innebär ett visst mått av moraliskt klander och administrativa sanktioner innebär moralist neutrala, om än allvarliga, tillrättavisningar.[1354]

4.5.1.2 En särskild lagstiftning om administrativa brott och straff

Ordnungswidrigkeiten har sedan 1952 reglerats i separat lagstiftning, den s.k. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OwiG), även om rättsfiguren ordningsförseelser för olika typer av brott, mot framför allt allmänna och samhälleliga intressen, har flera hundra år gamla traditioner i tysk rätt. I mitten av 1900-talet introducerades begreppet *Ordnungswidrigkeiten* – alltså ordningsförseelser eller administrativa brott, i lagstiftning om ekonomisk brottslighet, och dessa har grundat den allmänna introduktionen av rättsfiguren administrativa straff i OwiG. Dessa brott ansågs etiskt neutrala och påföljderna var enbart i form av ekonomiska sanktioner – inte frihetsberövanden. Genom avsaknaden av samhällelig etisk förebråelse eller skuld så ansågs de kunna påföras av administrativa myndigheter istället för domstolar i första instans.[1355]

OwiG innehåller allmänna regler tillämpliga på alla administrativa brott, och beskrivningar av ett begränsat antal brott (Owig Del III). Den stora mängden administrativa brott regleras dock i ett stort antal föreskrifter på federal nivå och länder-nivå, men enligt OwiG 2 § måste alla dessa specialreglerade brott åtalas och sanktioneras enligt denna lags allmänna regler. I Owig del II regleras den administrativa sanktionsprocessen – förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i 35–66 §§ och domstolsprocessen i 67–88 §§.

OwiG har i vissa delar baserats på materiell och processuell strafflagstiftning (*Strafgesetzbuch*, StGB, samt *Strafprozessordnung*, StPO). Exempelvis regleras frågor om uppsåt och oaktsamhet, försöksbrott och straffbarhet, med mera i Owig kap. 2 om sanktionsgrunderna, men mer eller mindre kopierat från StGB. Till skillnad från strafflagstiftningen anses dock alla medverkande till brott som gärningsmän enligt 14 §. Medan allmänna delar och domstolsprocessen liknar den egentliga strafflagstiftningen, så skiljer sig Ordnungswidrigkeiten avsevärt gällande påföljder och förberedande handläggning. En viktig skillnad mellan den egentliga straffrätten och förvaltningsstraffrätten är att i den senare kan också juridiska personer påföras straff genom administrativa sanktionsavgifter. I tysk

[1353] Weigend 1994 s. 98. Se också Asp 1998 s. 270ff.
[1354] BVerfGE 22, 49, 80 (1967); BVerfGE 27, 18, 33 (1969). Weigend noterar att de flesta lagkommentarer bekräftar resonemanget i dessa domar, se Weigend 1994 s. 98. Se vidare: Asp 1998 s. 294–295.
[1355] Weigend 1994 s. 96.

straffrätt anses annars bara fysiska personer kunna bära straffansvar. Sanktionsansvaret för juridiska personer innebär dock inte ett fullständigt företagsansvar, utan är avgränsat till ansvar för överträdelser begångna å företagets vägnar av deras styrande organ, se OwiG främst 30 §. En företrädare för företaget som begår ett sanktionerat brott som företaget vinner på eller om det utgör brott mot någon av företagets förpliktelser, kan då påföras sanktioner som fysisk person samtidigt som företaget påförs sanktion.[1356]

4.5.1.3 Administrativa brott – karaktär och rättsområden

Administrativa sanktionsavgifter återfinns i det tyska Ordnungswidrigkeitsystemet inte minst i trafikregleringar, med en lång lista Ordnungswidrigkeiten för överträdelser av trafikregler, vilka också sker massor av gånger varje dag. Det är alltså fråga om massöverträdelser.

Ett annat område som delvis regleras direkt i OwiG är olika former av brott mot politirättsliga regler om allmän ordning och säkerhet, samt miljöskydd som till exempel grovt förargelseväckande beteende (OwiG 119) eller bullerstörning (OwiG 117 §). Denna typ av administrativa brott och sanktionsavgifter regleras vidare i delstatslag och lokala föreskrifter.[1357]

Förutom ovan nämnda rättsområden så är också administrativa sanktionsavgifter mycket vanliga på de miljörättsliga och finansrättsliga områdena. Ofta regleras administrativa sanktioner genom att förbjudna aktiviteter och underlåtelser listas som Ordnungswidrigkeiten i en paragraf i slutet av sådan lagstiftning.[1358]

4.5.1.4 Sanktionsförfarande och -process

Tyskt sanktionsförfarande och -process är baserad på det allmänna straffprocessuella regelverket[1359] och regleras i andra delen av OwiG. Lagen anger att de allmänna reglerna om straffprocess gäller även gällande sanktionsavgifterna, om inte annat stadgas särskilt i OwiG.

I lagen kan man urskilja förvaltningsförfarandet där behörig förvaltningsmyndighet själv utreder och beslutar om påförande av en sanktionsavgift i en sorts officialprövning (”inkvisitorisk”), och en eventuell följande process i behörig brottsmålsdomstol till följd av besvär från den som påförts avgift (se Owig kap. 5). Den senare liknar till stor del ordinär straffprocess. Den förra, det vill säga förvaltningsmyndighetens sanktionsförfarande, lyder under förenklade regler om utredningen och utdömandet av sanktioner. Domstolens dom i sanktionsmålet kan under vissa förutsättningar överklagas till högre instans. Innan ett överklagande skickas till domstolen för överprövning ska förvaltningsmyndigheten undersöka om det finns anledning till omprövning av deras sanktionsbeslut (OwiG 69 §).

Domstolsprocessen utgår ifrån huvudregeln om huvudförhandling enligt straffprocesslagen (StGB), men kan frångå denna om inte parterna invänder (OwiG 70–71 §§). Utgångspunkten är också att den tilltalade sanktionerade parten har närvaroplikt och

---

[1356] Weigend 1994 s. 103f.
[1357] Se Weigend 1994, med hänvisning till ett urval av föreskrifter.
[1358] Se Weigend 1994 s. 97.
[1359] Se Asp 1998 s. 266.

att sanktionsavgiftsmyndigheten ska ges möjlighet att yttra sig om centrala punkter för beslutet. Åklagarens närvaro är dock inte obligatorisk (OwiG 73–76 §§). I domstolsprocessen bestämmer domstolen ramarna för bevisinhämtningen, även om dess plikt att *ex officio* fastställa sanningen utgår grundregel (OwiG 77 §). I sanktionsprocessen finns också möjligheter till förenklad bevisupptagning som till exempel läsning ur dokumentation istället för vittnesmål, liksom andra förenklingar av processen (OwiG 77a–78 §§).

4.5.1.5 Rättssäkerhetsgarantier

I OwiG 3 § regleras ett allmänt legalitetskrav, samt ett skydd mot retroaktivitet genom att kräva att sanktion var föreskriven när överträdelsen begicks. Också den tyska grundlagsreglerade legalitetsprincipen (Grundgesetz art. 103 st. 2) har av författningsdomstolen fastslagits som tillämplig för förvaltningsstraffrätten, oaktat dess hänvisning till straff och straffbarhet.[1360]

Gällande legalitetskravet och administrativa sanktioner i tysk rätt kan noteras att Ordnungswidrigkeiten oftast inte är fullständigt reglerade genom en rättsregel, utan att de ofta regleras genom s.k. blankettstraffbud där sanktionsföreskriften bara föreskriver att Ordnungswidrigkeit gäller för överträdelse av en regel – ett förbud eller förpliktelse – i annan föreskrift. Enligt tysk rätt om maktdelningsläran får inte lagstiftaren helt delegera föreskrivandet av sanktionsavgifter till den exekutiva makten, även om hänvisning till annan lag genom blankettstraffbud generellt accepteras.[1361]

Vidare anses det konstitutionellrättsliga kravet på att straffbarhet skall bestämmas i lag att de olika elementen av den straffbara gärningen, liksom påföljderna, skall vara tillräckligt preciserade. Detta gäller i princip också för Ordnungswidrigkeiten, även om det kan noteras en viss flexibilitet i detta krav i praktiken.

Det kan noteras att den tyska förvaltningsstraffrätten också uppställer ett principiellt skuldkrav enligt OwiG 1 §,[1362] och enligt 10 § krävs uppsåt om inte oaktsamhetskrav uttryckligen reglerats. I praktiken regleras dock ofta ansvar också för oaktsamhet i de olika sanktionsföreskrifterna, och repressiviteten i förvaltningsstraffrätten anges vara stark. För uppsåtliga överträdelser kan dock sanktionen vara betydligt strängare. Det rapporteras att sanktionsavgifter i praktiken ofta påförs vid objektivt konstaterade överträdelser och även om den tilltalade hävdar att det inte varit möjligt för denne att efterleva uppställda försiktighetskrav i den konkreta situationen.[1363]

I OwiG 21 § regleras så en konkurrensregel innebärande att enbart straffrättsliga regelverket skall tillämpas när både administrativt straff och egentligt straffrättsligt straff är föreskrivet för samma gärning. Om straff dock inte påförs kan gärningen sanktioneras i administrativ ordning. Regeln skyddar på så vis mot dubbelbestraffning.

[1360] BVerfGE 26, 186, 203, samt BVerfGE 71,108, 114. Se härom i Asp 1998 s. 266 och Weigend 1994 s. 100.

[1361] Weigend 1994 s. 100.

[1362] Ibid.

[1363] Se också Asp 1998 s. 266, samt Weigend 1994 s. 101f.

Legitima grunder för försvarbarhet gällande Ordnungswidrigkeit är desamma som för straff, det vill säga en typ av nöd och nödvärn (OwiG 15–16 §§), och även samtycke – i de få fall där överträdelsen relaterar till skyddet av enbart individuella intressen.[1364]

Rättssäkerhetsskydd säkras också närmare genom förfaranderegler om partsinsyn enligt OwiG 49 § (om inte tredje mans starkare legitima intressen måste skyddas), kommunikation gällande myndighetens förelägganden, direktiv och andra åtgärder enligt OwiG 50 §. Myndigheten kan också – men måste inte – ge den enskilde möjlighet att yttra sig under myndighetens bedömning av eventuell omprövning av sanktionsbeslutet OwiG 69 §. Genom föreskrivna krav på ett skriftligt föreläggande och dess innehåll också rättssäkert förfarande, se OwiG 65–66 §§, den aktuella överträdelsen hen är anklagad för, inklusive tid och plats för överträdelsen och sanktionsföreskrifter. Enligt denna allmänna reglering skall föreläggandet ange den sanktionsskyldiges och dennes ombuds identitet. Centralt rättsskydd åstadkoms också genom den allmänt reglerade besvärsrätten i OwiG kapitel 5.

4.5.2 Nederländerna

Nederländsk rätt har genomgått omfattande reform under de senaste decennierna, inte minst till följd av den europarättsliga utvecklingen och avgörande rättspraxis från Europadomstolen gällande rätten till domstolsprövning enligt EKMR artikel 6.[1365] Reformen har inneburit koordinering och kodifiering av den tidigare ganska heterogena sektorsreglerade förvaltningsrätten, genom gradvis införande av en allmän förvaltningslag (*Algemene wet bestuursrecht*, Awb) med allmänt tillämpbara principer och regler och förfaranden för förvaltningen. Den allmänna regleringen i Awb kompletteras genom specialreglering för olika förvaltningsrättsliga områden och genom olika typer av administrativa vägledningsdokument. Reformen innebar också utveckling av överklagandeordning med rättsprövning av förvaltningsbeslut och en särskild Förvaltningsjuridiktionsavdelning inom det nederländska Statsrådet (*Afdeling Bestuursrecht Raad van State*) som fungerar som en högsta förvaltningsdomstol.

Awb har införts genom separata med sammanhängande reformsteg kallade "tranche", varav de första trädde i kraft 1994. Genom det fjärde reformsteget (*vierde tranche*), som implementerades 2009, avsågs full reglering av administrativt beslutsfattande och verkställighet, med bland annat introduktion av allmänna regler för administrativa sanktionsavgifter (*bestuurlijke boete*) i artikel 5.4.[1366]

[1364] Weigend 1994 s. 101.

[1365] Ett utlösande avgörande var det s.k. Benthem-fallet där Europadomstolen kom fram till att det tyska systemet med förvaltningsbesvär till Kronan/regeringen inte medgav erforderlig rätt till domstolsprövning och därmed bröt mot EKMR art. 6, se *Benthem mot Nederländerna* (1985).

[1366] Awb kallas på engelska *General administrative law act* (GALA) och finns tillgänglig i engelsk översättning från 2009 på den nederländska regeringens hemsida: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2009/10/01/general-administrative-law-act-text-per-1-october-2009 (senast nerladdad 31 juli 2017).

I Awb anges som huvudregel att alla typer av rättsliga åtgärder från förvaltningen, olika typer av beslut etc. kan överklagas (Awb art. 8:1).[1367] Här anges generella förfaranderegler om till exempel kommunikation i kapitel 2, och i kapitel 3 och 4 regleras beslutsförfarandet, utgående från allmänna regler om *due care*, legalitet och förbud mot maktmissbruk. Handläggningen av förvaltningsärendet kan ske i ett enklare grundförfarande (*regular procedure*) och ett mer utvecklat beslutsfarande (*public procedure*) beroende på beslutskategori. Det mer utvecklade beslutsförfarandet regleras i Awb del 3:4 och omfattar kommunikation med en vidare personkrets, tillgängliggörande av ett beslutsutkast (art. 3:11–3:14). Berörda enskilda kan yttra sig enligt Awb art. 3:15. Grundförfarandet (*regular procedure*) är förenklat och kommunikationen sker mest mellan myndigheten och adressaten. Det finns allmänna regler om förfarandetider och om myndigheten inte tar ett beslut inom föreskriven maxtid kan överklagas enligt Awb art. 6:2. Domstolen kan i överklagandeprocessen förelägga myndigheten att ta ett beslut inom viss tid, och påföra sanktioner för underlåtenhet att göra det (Awb art. 8:55b–f).

I nederländsk rätt har man traditionellt klart skiljt mellan straffrättsligt och förvaltningsrättsligt genomdrivande. Administrativt genomförande sker genom påförande av s.k. ”sancties” (sanktioner), det vill säga påförande av någon sorts påföljd från förvaltningsmyndigheten. Sanktionerna kan ha olika karaktär. De olika sanktionerna definieras i Awb:

> *Article 5:2*
>
> In this Act the following definitions apply:
>
> a. ‘administrative sanction’ means an obligation imposed or an entitlement withheld by an administrative authority on account of a violation;
>
> b. ‘reparation sanction’ means an administrative sanction intended to fully or partially undo or terminate a violation, to prevent repetition of a violation or to eliminate or limit the consequences of a violation;
>
> c. ‘punitive sanction’ means an administrative sanction intended to inflict harm on the violator.
>
> An order to perform certain specific acts is not in itself an administrative sanction.

Traditionellt har reparativa sanktioner (*herstelsancties/reparation sanctions)* dominerat. De utgör förelägganden kombinerade med hot om verkställighetsåtgärder eller monetära sanktioner. Dessa sanktioner karakteriseras som mer som styrande eller övertalande, och har ansetts ha reparativa snarare än bestraffande syften – de syftar till att styra adressatens framtida beteende genom deras vinstneutraliserande funktion.[1368] Bestraffande sanktioner har av tradition lämnats till straffrättsligt förfarande och har påförts i separat ordning av åklagarmyndighet. Länge har andra förvaltningsmyndigheter dock inte haft några befogenheter att påföra bestraffande sanktioner.[1369] Sedan

[1367] Michiels 2006a s. 23.

[1368] Jämför dock: Chorus m.fl. 2006 s. 355f., med hänvisning till diskussion om reparativa sanktioners bestraffande kvalitet, särskilt i europarättslig kontext.

[1369] Blomberg – Michiels 2004 s. 182f.

några år tillbaka har dock administrativa sanktionsavgifter, s.k. ”bestuurlijke boete” utvecklats i det nederländska rättssystemet, som en del av förvaltningsmyndigheternas kompetens och som ett verktyg i deras ”verktygslåda”. ”Bestuurlijke boete” definieras som en bestraffande sanktion i form av en ovillkorlig förpliktelse att betala en summa pengar (Awb art. 5:40).

Article 5:40

1. ‘Administrative fine’ means a punitive sanction in the form of an unconditional obligation to pay a sum of money.
2. This chapter does not apply to the withdrawal or modification of an entitlement to financial resources.

Administrativa sanktionsavgifter har tillämpats i olika förvaltningsrättsliga sektorer även tidigare, till exempel inom arbetsrätten, och har då reglerats i sektorslagstiftning. Sedan 2009 regleras dock ramverket för formen och förfarandet för administrativa sanktioner i Awb kapitel 5, del 5.4. De sanktionerade överträdelserna och myndigheternas kompetens att påföra sanktionsavgifter regleras dock fortfarande särskilt i sektorslagstiftning, till exempel i *Wet milieubeheer* (Wm) kap. 18. Ibland kan sektorslagstiftningen specialreglera förfarandet och innehållet i sanktionsbeslutet. Awb föreskriver dock allmänna rättighets- och rättssäkerhetsgarantier för den enskilde, samt förfaranderegler. Här anges till exempel en allmän regel för undvikande av dubbelbestraffning och förfarandekoordinering med åklagarmyndigheterna (Awb art. 5.44 och 5:47).

Article 5:44

1. An administrative authority shall not impose an administrative fine if criminal proceedings have been brought against the violator for the same act and the hearing has started or a punishment order has been issued.
2. If the act also constitutes a criminal offence, it shall be submitted to the public prosecutor, unless it is provided by law or has been agreed with the Public Prosecution Service that the administrative authority may decide not to do so.
3. If an act is one that must be submitted to the public prosecutor, an administrative authority may only impose an administrative fine if:
   a. the public prosecutor has informed the administrative authority that he has decided not to prosecute the offender, or
   b. the administrative authority has not received a reaction from the public prosecutor within thirteen weeks.

Article 5:47

An administrative fine imposed on account of an act which is also a criminal offence is cancelled if the court of appeal, applying article 12i of the Code of Criminal Procedure, orders that the offender must be prosecuted for the offence.

Det administrativa sanktionsförfarandet innefattar upprättande av en överträdelserapport, kommunikation, beslut om påförande av sanktionen och beslut om sanktionsbeloppet. Rapporten anger information om överträdelsen och misstänkta gärningsmän, och den upprättas av den kompetenta förvaltningsmyndigheten, Awb art. 5:48. Till skydd för rätten att bli hörd och rätten att försvara sig, måste den anklagade ges insyn i ärendet och myndigheten måste kommunicera rapporten och annat material som kan behövas för försvaret, Awb art. 5:48.3 och art. 5:49–50. Sanktionsbeslutet måste precisera den påstådda överträdarens identitet och sanktionsavgiftens summa. Myndigheten får bara besluta om påförande av sanktionen och om sanktionsbeloppet efter att adressaten givits möjlighet att yttra sig. Om överträdelsen kan påföras en högre sanktionsavgift (över € 340) ställs generellt sett högre krav på rapportering och kommunikation, se Awb art. 5:53.

Article 5:48

1. The administrative authority and the competent inspector may draw up a report of the violation.
2. The report shall be dated and shall state:
   a. the name of the violator;
   b. the violation and the rule violated;
   c. if necessary the date, time and place the violation was established.
3. A copy of the report shall be sent to the violator or presented to the violator no later than the date of notification of the individual decision imposing the administrative fine.
4. If an investigating officer's report as referred to in article 152 in the Code of Criminal Procedure has been drawn up of a violation, it shall for the purposes of this division take the place of the report.

Article 5:49

1. On request the administrative authority shall allow the violator to inspect the information on which the fine or the proposed fine is based and to take copies of this information.
2. Insofar as reasonably required for the violator's defence, the administrative authority shall as far as possible ensure that this information is communicated to the violator in a language which he understands.

Article 5:50

1. If a violator is given the opportunity to express a view on the intention to impose an administrative fine
   a. the report shall be sent or presented to the violator at the same time as the invitation to express a view;
   b. the administrative authority shall provide for the assistance of an interpreter if this is reasonably necessary for the violator's defence.
2. If, after the violator has expressed his views, the administrative authority decides:
   a. not to impose a fine for the violation, or
   b. to submit the violation to the public prosecutor after all it shall inform the violator of this in writing.

Sanktionsavgiftens belopp kan ibland anges i förväg i lag, men kan också lämnas till myndighetens bedömning i det enskilda fallet. Maximumbelopp för sanktionsavgifterna regleras dock i de olika specialregleringarna. Enligt Awb art. 5:46 skall myndigheten i bestämmande av sanktionsavgiften beakta överträdelsens allvar, i hur stor utsträckning adressaten kan hållas ansvarig för den, och andra omständigheter kring överträdelsen. Det bör noteras att administrativa sanktionsavgifter inte kan påföras om den anklagade inte kan hållas ansvarig för gärningen. Detta innebär att en allmän skuldprincip är tillämplig här, liksom för egentliga straffrättsliga straff. Det innebär också att det administrativa sanktionsförfarandet är relativt komplext, genom att det innefattar bedömningar av lagöverträdarens culpabilitet. Omfattningen av denna uppgift beror på den aktuella gärningsbeskrivningen.

Article 5:46

1.The maximum administrative fine which may be imposed on account of any specific violation shall be determined by statute.

2. Unless the amount of an administrative fine is determined by law, the administrative authority shall set the fine at an amount commensurate with the gravity of the violation and the extent to which the violator can be held responsible for it. If necessary, the administrative authority shall take account of the circumstances in which the violation was committed.

3. Where the amount of an administrative fine is determined by law, an administrative authority shall nevertheless impose a lower fine if the violator demonstrates that there are special circumstances causing the fine as determined by law to be too high.

4. Article 1.2 of the Penal Code applies *mutatis mutandis*.

Den allmänna regleringen av administrativa sanktionsavgifter var kring införandet föremål för intensiv debatt. I grunden anfördes sanktionsavgifter vara ett användbart och nödvändigt instrument för effektivt rättslig genomdrivande, i situationer där reparativa åtgärder inte är möjliga. Behovet av beaktande av generella rättssäkerhetshänsyn och konstitutionella rättsstatliga principer har dock diskuterats. Det har framförts att bestraffande befogenheter inte ligger på förvaltningen, och att införandet av sådana sanktioner i det förvaltningsrättsliga systemet skulle komma att kräva processuella regleringar för att säkerställa rättssäkerhetskraven genom skyddet av den enskildes rättigheter enligt nationell och internationell rätt. Å andra sidan har också framförts en oro att dessa ytterligare processuella krav skulle medföra att införandet av dessa nya sanktionsavgifter på bred front inte kommer att få de önskade effekterna av effektivare genomdrivande av lag. Detta kan då komma att hålla tillbaka den tänkta utvecklingen av det administrativa sanktionssystemet.[1370]

Som ovan nämnt faller åtal för straff under åklagarmyndigheternas exklusiva kompetens. Förvaltningsmyndigheter har inga åtalsbefogenheter och de har traditionellt sett inte haft befogenhet att påföra bestraffande sanktioner. Utveckling av administra-

[1370] Om diskussionen på det miljörättsliga området, se Blomberg 2000 s. 450, Blomberg – Michiels 2004 s. 184, samt även Michiels 2006b 30f.

tive sanktioner har dock kommit att medföra sådana befogenheter. Dessa sanktionsförfaranden koordineras med det straffrättsliga systemet, så att dubbelbestraffning undviks. I allmänhet ger det administrativa sanktionsavgiftssystemet straffprocessen företräde (Awb art. 5:44), genom att förvaltningsmyndigheterna förpliktigas rapportera ett misstänkt brott och inte får påföra administrative sanktionsavgifter om ett straffrättsligt förfarande inletts eller kommer att inledas. På motsvarande sätt kan en domstol senare i den förvaltningsrättsliga sanktionsprocessen förelägga om att överträdelsen istället skall bli föremål för åtal (Awb art. 5:47).

Sammanfattningsvis skiljer man på straffrättsliga och förvaltningsrättsliga sanktioner i nederländsk rätt. Distinktionen har dock komplicerats genom införandet av administrativa sanktionsavgifter på bred front, vilket också har medför viss kritik och krav på processuella rättssäkerhetsgarantier. Administrativa sanktionsavgifter regleras allmänt i den allmänna förvaltningslagen (Awb) med förfaranderegler och allmänt tillämpliga definitioner och hänsyn. Själva sanktionskompetensen och vidare föreskrifter om förfarande och belopp regleras i speciallagstiftning.

5. Jämförande analys och resultat

5.1 Allmänt

Förevarande forskningsprojekt handlar om administrativa sanktionsavgifter. Administrativa sanktionsavgifter har inom projektet definierats som administrativa avgiftspåföljder av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. De påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person. I undersökningen har framkommit att denna definition har bred acceptans i de nordiska länderna. Det kan alltså i dagens läge anses vara rätt klart vad administrativa sanktionsavgifter omfattar och innebär.

Som rättsligt instrument har sanktionsavgifter en hög potential för effektiv styrning och kontroll. Sanktionsavgifternas antal och användningsområde har därför ökat kraftigt under 2000-talet i de nordiska länderna. Samtidigt som de administrativa avgiftspåföljdernas antal vuxit i ländernas lagstiftning har dessa påföljders syften och funktioner blivit allt fler. Sanktionsavgifternas tillämpningsområden har med andra ord diversifierats. Tidigare har sanktionsavgifter antagits främst i syfte att utföra en sanktionsväxling med införande av administrativa avgiftssanktioner för mindre allvarliga förseelser i stället för straff. Sedermera har effektivitet blivit samlande syfte och funktion för dessa avgiftspåföljder.

Administrativa sanktionsavgifter används idag i synnerhet som effektivt medel inom reglering och myndighetskontroll av näringsverksamhet. Behov av snabba påföljdsreaktioner, prevention och flexibilitet har spelat in här. Eliminering av ekonomisk vinst som erhållits till följd av regelöverträdelser har också tillmätts särskild betydelse i detta sammanhang. Lagstiftningen om sanktionsavgifter har blivit omfångsrik även till följd av EU-rättens påverkan. Möjligheter att påföra sanktionsavgift har ofta infogats i de nationella rättsordningarna i syfte att effektivisera EU-rättens genomförande i medlemsstaterna.

Den beskrivna utvecklingen har medfört rättsliga utmaningar. Administrativa sanktionsavgifter liknar straff men klassificeras som förvaltningsrättsliga påföljder. Europadomstolen har i sin praxis godtagit att en förvaltningsmyndighet kan påföra administrativa sanktioner. Det krävs alltså inte åtalsprövning eller domstolsförfarande, så länge det finns möjlighet att överklaga till domstol. Administrativa sanktionsavgifter kan således påföras i administrativ ordning istället för i straffprocess. På grund av sanktionsavgifternas straffliknande karaktär bör dock olika processformer beaktas. Såväl förvaltningsrättsliga som straffprocessuella regelverk för säkerställande av rättssäkerhetsgarantier är med andra ord tillämpliga. I grunden för den kritiska diskussionen kring administrativa sanktionsavgifter ligger därmed frågan om i vilken mån de kvalificerade och förstärkta rättssäkerhetsgarantier som stadgas för straffprocessen också behöver tillämpas i förvaltningsmyndigheters sanktionsförfaranden.

Syftet för detta forskningsprojekt har varit att kartlägga rättsläget beträffande sanktionsavgifter i de nordiska länderna och särskilt i Finland. Forskningen har koncentrerats på hur garantier för god förvaltning och rättvis rättegång kan säkerställas i förfaranden som gäller påförande av sanktionsavgift samt vid överklagandet av dessa ärenden. Syftet har dock inte varit att analysera förvaltningsförfarandet och överklagandet inom de nordiska sanktionsavgiftssystemen på ett allmänt plan utan att komplettera och utveckla det tidigare straffrättsliga perspektivet till sanktionsavgifter. Den huvudsakliga forskningsfrågan har således varit i vilken utsträckning och på vilket sätt straff- och straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier är tillämpliga ifråga om sanktionsavgifter med hänsyn till deras bestraffande karaktär. Eftersom straffprocessuella krav gäller såväl beslutsfattandet i första instans (förvaltningsmyndigheten) som i (förvaltnings)domstolsprocessen, har förvaltningens förfarande och överprövningsinstansens process granskats i undersökningen som *en helhet*. Nämnda straffprocessuella krav har granskats speciellt ur ett europarättsligt perspektiv, inte minst utifrån Europadomstolens praxis. Här anknyter undersökningen särskilt till begreppet administrativ straffprocess som har diskuterats i finsk doktrin med bakgrund i europarättslig praxis.

5.2 Begreppet administrativ sanktionsavgift

Liksom ovan beskrivits är definitionen av begreppet sanktionsavgift idag relativt klarlagd och oomstridd. Det finns dock på olika områden avgiftspåföljder vars karaktär som just administrativa sanktioner är osäker. Sådana påföljder kan sägas bilda en slags gråzon, där det råder oklarhet om tillämpliga processuella rättssäkerhetsgarantier. Dessa påföljders sanktionskaraktär borde därför klargöras av lagstiftaren. Med beaktande av forskningsfrågan behandlas i utredningen dock inte ovannämnda påföljder, utan fokus har legat på sanktionsavgifternas kärnområde, det vill säga sådana avgiftspåföljder vars straffliknande karaktär inte är oklar.

I grund och botten är sanktionsavgifter medel för tillsynen. De tillämpas ofta av sektorsspecifika myndigheter och är skräddarsydda för det aktuella rättsområdet. En sanktionsavgift kan utgöra en snabb reaktion på en överträdelse och utgör därför ett effektivt tillsynsmedel. Sanktionsavgifter kan påföras av myndigheter utan polisutredning och åtalsprövning, objektivt ansvar godtas och så vidare. De stärker därför tillsynen. Sanktionsavgifternas karaktär som flexibla och smidiga påföljder utgör ett skäl till att de växt i omfattning och tillämpning under senare år. Dessutom karaktäriseras de ofta som kostnadseffektiva eftersom de i motsats till straff inte kräver förundersökning och åtalsprövning eller inte nödvändigtvis heller handläggning i domstol. Dylika beskrivningar av sanktionsavgifters karaktär av effektiva och flexibla tillsynspåföljder har intagits i flertaliga regeringspropositioners motiveringar.

Många sanktionsavgifter kan kopplas till EU-rättsliga krav på effektivt genomförande av unionsrätten. EU-rätten fokuserar till stor del på reglering av näringsverksamhet och innehåller ofta stränga administrativa sanktionsavgifter för överträdelser som sker i samband med denna. För just tillsyn och sanktioner i kontrollen av näringsverksamhet lämpar sig administrativa sanktionsavgifter synnerligen väl. Sanktionsavgifter

kan påföras juridiska personer, medan utgångspunkten i straffrättsrättsliga påföljdssystem är att straff i regel enbart påförs fysiska personer. Dessutom möjliggör sanktionsavgifternas flexibla karaktär eliminering av ekonomisk vinst som uppnåtts vid regelöverträdelser. Detta innebär starka och tydliga incitament för regelefterlevnad i näringsverksamhet.

Det måste dock erinras om att sanktionsavgifter växt fram som ett alternativ till straff och att de fortfarande är jämförbara med straff i flera avseenden även om de inte formellt klassificeras som sådana. På samma sätt som straff innefattar de ett syfte om prevention och repression. Sanktionsavgifter, liksom straff, innebär en negativ reaktion mot och klander av den enskildes oönskade och lagstridiga beteende. Även om sanktionsavgifter kan bygga på objektivt ansvar utgör de med andra ord alltid ett klander av olaglig verksamhet. Straffrätten omfattar en grundläggande proportionalitetstanke enligt vilken brott ska åtföljas av ett straff som står i proportion till brottets allvar. Inom straffrätten ställs ibland upp hierarkiska beskrivningar av straffen utifrån deras strånghet. Någon motsvarande helhetshierarki av administrativa sanktioner och straff låter sig inte göras. Både sanktionsavgifter och straff förekommer såsom lindrigare och strängare påföljder. Även sanktionsavgifter kan vara oerhört kännbara ekonomiska sanktioner.

Frihetsstraff betraktas emellertid av hävd vara den strängaste påföljdsformen och anses därför höra till straffrättens s.k. kärnområde som inte kan står föremål för sanktionsväxling. Straffrättens kärnområde anses omfatta särskilt sådana brott som innefattar brottsoffer, det vill säga personer i målsägandeställning. Sanktionsavgifter påförs däremot oftast för överträdelser av administrativa regelverk utan personer som kan jämföras med målsäganden. Ur detta perspektiv står sanktionsavgifterna klart utanför detta kärnområde.

Straffrättens kärnområde anses normalt bestå av sådana särskilt klandervärda överträdelser som kräver straffrättsliga sanktioner – och som följaktligen inte kan stå föremål för avkriminalisering eller en sådan sanktionsväxling där straff ersätts med sanktionsavgift. Samtidigt anses också att stränga straff ska vara förknippade med starkare processuella garantier än lindrigare straff. Även på straffrättens område existerar det dock summariska förfaranden. Bland annat i Finland och Sverige uppfattas bötesstraff vara sådana lindriga straff som kan påföras i ett förenklat förfarande. Därmed tänker man sig ofta att sanktionsavgifter – i likhet med små förmögenhetsstraff – i regel enbart borde gälla lindriga överträdelser och att de därmed ska vara små till sitt belopp. Sanktionsavgifter har därmed tagits i bruk just som ett alternativ till små straffrättsliga bötesstraff.

I lagstiftningen finns dels sådana avgiftssanktioner som bestäms enligt en fast avgiftssats och dels sådana vars storlek beror av myndighetsprövning. Liksom ovan konstaterades kan sanktionsavgifter vara mycket stora till sitt belopp och de är följaktligen inte nödvändigtvis lindriga till sin karaktär. Detta gäller i synnerhet sanktionsavgifter som bestäms för juridiska personer och vars belopp bestäms på basis utvärdering av näringsverksamhetens storlek och räckvidd. Stora sanktionsavgifter anses emellertid i allmänhet inte höra till straffrättens kärnområde och det anses därmed inte befogat att samma processuella garantier ska vara tillämpliga gällande dessa som gällande frihetsstraff.

Sanktionsavgifter är, liksom namnet anger, avgiftssanktioner. De är med andra ord ekonomiska sanktioner som leder till betalningsansvar. Sanktionsavgifter måste dock särskiljas från sedvanliga offentliga avgifter av olika slag. Sanktionsavgifter kan så klart inte heller jämställas med skatter – även om det kan noteras att skatteförhöjningar utgör ett specialfall av straffliknande administrativa påföljder. Det finns dock behov att vidare diskutera gränsdragningen mellan civilrättsliga påföljder och sanktionsavgifter i olika sammanhang, som tydligt kan illustreras i den finska debatten kring privata aktörers påförande av parkeringsavgifter.

5.3 Antagandet av sanktionsavgiftslagstiftning

I rapporten har påvisats att antagande av nya sanktionsavgifter samt sanktionsväxling från straff till administrativa sanktioner har ökat kraftigt. Utvecklingen tog fart under 1900-talets sista decennier och har under 2000-talet fortsatt starkt. Under senare tid har framför allt den europeiska integrationen bidragit till att antagande av administrativa sanktioner ökat eftersom unionsrätten på olika vis stadgar krav på effektiva sanktioner. Sanktionsavgifterna har fått en viktig roll i den moderna förvaltningens ökade fokus på tillsynsverksamhet, inte minst i ljuset av EU-rätten.

Sanktionsavgifterna har även en funktion som framåtsyftande styrmedel ur förvaltningsmyndighets perspektiv. På så vis skiljer sig dagens administrativa sanktionsavgifter i grunden från straffrättsliga sanktioners repressiva funktioner. Även straffrättsliga sanktioner har preventiva funktioner, men skillnaderna i den grundläggande karakteriseringen av de olika sanktionstyperna handlar mer om deras innersta fokus och funktion – deras kärnområde. Medan administrativa sanktioner har en närmast instrumentell karaktär, som ett medel för att nå lagstiftningens mål, så innebär straff i grunden ett bestraffande ändamål i sig, genom att uttrycka samhällets klander av ett moraliskt förkastligt beteende från enskilda. En grundläggande tanke är att straff bara skall tillgripas som påföljd för de allvarligaste lagöverträdelserna, där lagstiftaren vill just uttrycka sådant klander. Detta handlar om principen om att straff ska vara samhällets ”sista utväg” (*ultima ratio*). Både sanktionsavgifter och straff har med andra ord både preventiva och repressiva drag men de instrumentella, framåtsyftande dragen kan sägas vara starkare hos sanktionsavgifter och de repressiva, bakåtblickande dragen starkare hos straff.

Ovan beskrivna grundläggande skillnader i karakteriseringen av straffrättsliga och förvaltningsrättsliga sanktioners kärna är viktiga för lagstiftaren att bära med sig i valet mellan straff och sanktionsavgift. Samtidigt är det också viktigt att notera att både administrativa sanktionsavgifter och straffrättsliga sanktioner alltid innebär en reaktion från samhället mot ett klandervärt, olagligt beteende. Sanktionsavgifter bör därmed inte användas som ett medel för att öka statens inkomster, utan den fundamentala tanken är sanktionsavgiftens funktion som repressivt styrmedel. Denna aspekt tangerar det finska grundlagsutskottets uttalanden (GrUU 9/2016 rd) i relation till fråga om höjda ordningsbotsbelopp och lagstiftarens syfte bakom detta förslag.

Sanktionsavgifternas karaktär, och åtskillnaden från straffrättsliga sanktioners karaktär, är betydelsefull eftersom distinktionen mellan dessa möjliggör välgrundade val av sanktion för lagstiftaren. I valet mellan administrativa sanktionsavgifter och straffrättsliga sanktioner aktualiseras två aspekter: för det första den mer grundläggande normativa frågan om vilka lagöverträdelser som förtjänar det starka klander som straffrättsliga påföljder innebär, och för det andra den mer processuella frågan om vilken typ av sanktionsprocess som kommer att aktualiseras. Sanktionsavgifter påförs ju utanför den straffprocessuella ordningen, vilket innebär att de stränga rättssäkerhetsgarantier som där stadgas inte enligt utgångspunkt blir tillämpliga. Sanktionsavgifterna utgör med andra ord inte ett något slags "kvasistraffrätt".

Det har emellertid anförts argument om rättssäkerhetsproblem till följd av sanktionsväxling till administrativt påföljdsförfarande. Denna argumentation kan dock sägas vara färgad av ett ensidigt straffrättsligt synsätt. Även förvaltningsförfaranden för påförande av administrativa sanktioner innehåller omfattande rättsstatliga rättssäkerhetsmekanismer. Det är likväl skäl att analysera huruvida förvaltningsrättsliga processordningar lever upp till de strängare krav som framför allt europarätten uppställer för dessa straffliknande processer. Även om Europadomstolens syfte inte varit att administrativa sanktioner och straffrättsliga straff ska jämställas fullt ut med varandra, har det varit viktigt att fråga sig om den straffliknande karaktären medför ytterligare eller annorlunda krav än vad som redan uppställs i de förvaltningsprocessuella regelverken.

Vid antagandet av sanktionsavgiftslagstiftning måste både materiella frågeställningar om sanktionsregleringens innehåll och processuella frågeställningar begrundas. I sammanhanget kan noteras att kriterier för antagande av ny sanktionsavgiftslagstiftning formulerats och diskuterats i både Norge och Sverige. Utvecklandet av sådana kriterier utgör viktiga och konkreta hjälpmedel för lagstiftaren i valet mellan sanktionsavgifter och straff, men också ett verktyg för utarbetandet av en enhetligare och mindre spretig sanktionsavgiftslagstiftning. I Finland har diskussionen gällande sanktioneringskriterier tills vidare varit knapp och en närmare analys gällande detta har i flera sammanhang påkallats. Inom ramen för denna undersökning, som fokuserat på säkerställande av erforderliga processuella rättssäkerhetsgarantier, har dessa kriterier emellertid inte behandlats närmare.

Utvecklandet av sanktioneringskriterier är dock viktigt eftersom straff och sanktionsavgifter ofta förekommer sida vid sida. Administrativa och straffrättsliga sanktionssystem utgör i dagens läge parallella system. Detta har, som bekant, också lett till problem ifråga om dubbelbestraffning, där en enskild i strid med grundläggande mänskliga rättigheter bestraffas två gånger för samma brott. Därmed finns anledning att gå mot att tala om sanktioner som ett helhetssystem, och även att utveckla processuella mekanismer för att säkerställa den enskildes rättighetsskydd i denna dubbla kontext. Dylika frågeställningar måste beaktas vid utvecklandet av kriterier för utformningen av framtida sanktionsavgiftslagstiftning. Nyare praxis från Europadomstolen har också påtalat sådan helhetssyn, genom att kräva sammantagen bedömning av administrativa och straffrättsliga sanktioners proportionalitet för uppfyllande av Europakonventionens krav.

5.4 Rättssäker administrativ sanktionsprocess

5.4.1 Allmänt

Enligt Europadomstolen kan sanktionsavgifterna påföras av förvaltningsmyndigheter genom förvaltningsbeslut och överklagandet av dessa beslut kan ske i förvaltningsprocessuell ordning. I situationer där Europadomstolen ansett att en administrativ påföljd har straffkaraktär har domstolen förutsatt att Europakonventionens straffprocessuella krav tillämpas även i förfaranden gällande dessa påföljder. Straffprocessuella krav behöver dock inte innebära en likadan brottmålsrättegång som på straffrättens kärnområde (*hard core of criminal law*). Beträffande processuella rättssäkerhetsgarantier kan det således finnas skillnader mellan förfaranden där de egentliga straffrättsliga straffen och de administrativa påföljderna av straffkaraktär påförs.

Det är dock viktigt att sanktionsavgiftsförfarandet och -processen uppfyller de krav som följder av europarätten. Forskningsfrågan för denna forskningsrapport har därför varit hur rättssäkerhetsgarantierna för sanktionsavgifterna bör se ut, det vill säga vilka fundamentala rättssäkerhetskrav som måste säkerställas inom ramen för beslutsfattandet och överklagandet av dessa påföljder. Straffprocessuella rättssäkerhetsgarantiernas inverkan har undersökts ur ett helhetsperspektiv. Vissa skillnader mellan konventionens krav gällande administrativt beslutsfattande och överklagande av beslut i domstol har dock tagits upp.

Inom finländsk förvaltningsrättslig doktrin har redan för flera årtionden sedan utmyntats begreppet *administrativa straffprocess*, som utgör ett processuellt ramverk för administrativa påföljder av straffkaraktär. Begreppet har vidareutvecklats i den finska rättslitteraturen på basis av Europadomstolens rättspraxis gällande administrativa straffliknande sanktioner. I denna undersökning har vi introducerat termen *administrativ sanktionsprocess* för att bättre beskriva den faktiska situationen bakom begreppet – det är med andra ord fråga om ett förvaltningsförfarande och -process med straffprocessuella drag och inte en ”straffprocess i miniformat”. Begreppet syftar till den särskilda processuella form som krävs för påförande av administrativa repressiva påföljder som sanktionsavgifter samt överklagande av dessa. Det handlar med andra ord om en begreppslig konstruktion som beskriver de rättsstatliga krav som måste säkerställas vid repressiva sanktioner som påförs i förvaltningsförfarandet.

Administrativ sanktionsprocess ställer upp ett processregelverk baserat på europarättsliga krav relaterade till straffprocessen och därmed jämförbara förfaranden. Detta omfattar rättigheter kopplade till rätten till rättvis rättegång (EKMR art. 6, EU-stadgan art. 47 och art. 48), rätten att överklaga en brottmålsdom (EKMR tp. 7 art. 2), den straffrättsliga legalitetsprincipen (EKMR art. 7, EU-stadgan art. 49), oskyldighetspresumtionen (EKMR art. 6(2), EU-stadgan art. 48(1)) samt förbudet mot dubbelbestraffning (EKMR tp. 7 art. 4, EU-stadgan art. 50). I den administrativa sanktionsprocessen läggs dessa krav till kraven på rättssäkerhetsgarantier och god förvaltning som ställs upp i både nationella och europeiska rättsordningar (se EU-stadgan art. 41 och t.ex. Finlands grundlag 21 §). De europarättsliga rättighetskraven bildar en schablon för systematiken gällande sanktionsprocessens rättssäkerhetsgarantier. Naturligtvis ställer också de

nationella rättsordningarna upp motsvarande allmänna och ofta gemensamma processuella rättssäkerhetskrav. I undersökningen har också utförts en rättsjämförande studie av hur olika nationella rättssystem reglerar den administrativa sanktionsprocessen, samt hur man på nationell nivå diskuterat och åtgärdat de europarättsliga kraven. Denna undersökning har varit central i forskningsarbetet och några jämförande resultat redovisas i det följande.

I den rättsjämförande undersökningen har framfört allt god förvaltning och rätten till rättvis rättegång i de olika ländernas administrativa sanktionsordningar studerats. Även mer straffrättsligt präglade principer som skuldprincipen och oskyldighetspresumtionen, självinkrimineringsskyddet samt den straffrättsliga legalitetsprincipen har studerats i förvaltningsrättslig kontext. I de nationella rättsordningarna är idag sanktionsavgifternas status som jämförbara med straff etablerad och huvudsakligen oomstridd. Det är därmed tydligt att Europadomstolens straffprocessuella rättssäkerhetskrav också kan behöva tillämpas i den förvaltningsrättsliga sanktionsprocessen hos förvaltningsmyndigheten. Detta gör dock inte automatiskt Europadomstolens straffprocessuella rättigheter fullt ut tillämpliga i en administrativ sanktionsprocess. Sanktionsavgifter har, som ovan nämnts, olika karaktär och används i olika sammanhang och med olika funktioner. Vid bedömningen av vilka processuella rättssäkerhetsgarantier som måste krävas i en sanktionsprocess måste man utvärdera hur straffliknande sanktionsavgifterna är, och i vilken utsträckning de straffprocessuella rättigheterna är motiverade i det aktuella förfarandet.

5.4.2 Rättvis rättegång

Kravet på rättvis rättegång, enligt framför allt artikel 6 i Europakonventionen, ställer förutom allmänna krav på rättvis rättegång också kvalificerade krav i straffprocess. Denna grundläggande rättighet till rättvis rättegång regleras också, i lite olika utformning, i de studerade nordiska ländernas grundlagar. Det allmänna kravet på rätt till rättvis rättegång (EKMR art. 6(1)) innebär närmare bestämt:

- domstolens oberoende och opartiskhet
- rättegång inom rimlig tid
- i en offentlig och muntlig förhandling
- offentliggörande av beslutet.

Europadomstolen har i sin rättspraxis preciserat innehållet i artikeln och betonat bland annat kravet på tillgång till domstol (*access to court*), jämlikhet mellan parterna (*equality of arms*), den kontradiktoriska principen, skyddet mot självinkriminering samt rätten att få ett motiverat beslut. Förteckningen är inte uttömmande. Därtill ska rättegången i en helhetsbedömning vara rättvis. De allmänna kraven i artikel 6(1) anses vara starkare, eller ställa striktare krav, i straffprocess. Inverkan av dessa krav är likaså starkare i ärenden som gäller administrativa sanktionsavgifter än när det är fråga om ”vanliga” förvaltningsrättsliga ärenden.

Gällande kravet på tillgång till domstolsprövning kan noteras att europarätten inte ställer upp några krav på att straffliknande administrativa sanktionsavgifter måste påföras av domstol. Europadomstolen har accepterat påförande av sådana sanktioner av förvaltningsmyndigheter så länge det finns möjlighet att få saken överprövad av domstol. I undersökningen framkommer en etablerad rättslig systematik där det oftast är förvaltningsmyndigheter som påför sanktionsavgifter. Det finns dock alltid överklagandemöjligheter, med rätt att få saken överprövad av domstol, eller domstolsliknande organ. Detta kan regleras i allmän lag eller speciallagstiftning.

När det gäller kravet på domstolens fulla prövningsrätt, så kan noteras att den svenska förvaltningsprocessen innebär full prövning, även av det materiella beslutet, och att domstolen också kan ändra beslutet. Även i Finland har domstolarna full prövningsrätt i dessa ärenden. Den norska överprövningen är dock, som huvudregel, begränsad till en laglighetsprövning, men med inslag av prövning också av myndighetens skönsmässiga bedömningar. För att säkerställa efterlevnad av europarättsliga krav på full prövningsrätt införs därför en ny regel i forvaltningslovens § 50, med angivande om att domstolen vid prövning av administrativt sanktionsbeslut kan pröva alla sidor av saken. Den nya regel motiveras av sanktionsavgifternas likhet med straff, för vilka domstolen har full prövningsrätt.

Det skulle kunna argumenteras för att de nationella systemen har problem gällande skyddet av rätten till prövning inom rimlig tid. Detta gäller inte bara i sanktionsprocess utan kan diskuteras även i bredare utsträckning. I de nordiska rättssystemen regleras frågan enbart i allmänna ordalag, genom exempelvis den svenska lagens allmänna krav på snabb och effektiv men rättssäker handläggning. Några tidsgränser eller tillgång till dröjsmålstalan eller andra rättsmedel finns i regel inte. Inte heller i Finland finns det några allmänna tidsgränser men det finns emellertid en möjlighet till nedsättning eller undanröjande av sanktionsavgift på grund av dröjsmål med handläggningen samt gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Frågan har likaså diskuterats i det norska reformarbetet gällande det administrativa sanktionssystemet. Utredningen resulterade dock inte i några sådana krav. Det framfördes att de allmänna reglerna och deras tillämpning stämde väl överens med europarättslig praxis. Frågan är dock om sådan argumentation räcker, eller om det kommer att krävas en tydligare reglering av maximihandläggningstider eller tillgång till rättsmedel mot dröjsmål i Norge. I Sverige införs ett slags dröjsmålstalan i den nya förvaltningslagen som träder i kraft den 1 juli 2018.

Frågan om rätt till muntlig förhandling aktualiseras också inom ramen för rättvis rättegång. Europadomstolen har uttalat att en muntlig och offentlig förhandling utgör en grundläggande princip inom ramen för artikel 6(1). Principen är särskilt viktig i straffprocessen där den tilltalade har rätt att få sin sak hörd, och möjlighet att framlägga bevisning till sitt eget försvar och höra åklagarens vittnen, får höra och granska vittnesmål och annan bevisning mot honom. Förvaltningsprocessen är däremot oftast och som utgångspunkt skriftlig, även om det finns ett visst utrymme för muntliga inslag i förvaltningsförfarandet och möjlighet till muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen. Europadomstolen har å sin sida framhållit att det inte gäller något generellt muntlighetskrav i administrativ sanktionsprocess. Det är således möjligt göra avsteg från kravet på muntlig förhandling, förutsatt att saken bedöms utifrån rättssäkerhetsaspekter. Med

andra ord måste det avgöras i varje enskilt fall hur jämförbart det aktuella ärendet är med ett straffrättsligt förfarande, och i vilken mån krav på muntlighet på ett relevant sätt behövs för att säkerställa rätten till försvar. Kravet på muntlig handläggning har i vilket fall som helst en särskild betydelse i samband med sanktionsavgifter.

Själva processen måste också i en helhetsbedömning anses som rättvis. Detta innebär generellt sett en helhetsbedömning av olika faktorer, inte minst att rätt till försvar (*rights of defence*) kan garanteras och att det råder likställdhet mellan parterna (*equality of arms*), det vill säga att det i rättegången ska råda en rättvis processuell balans (*fair blance*). Processen kan balanseras även till förmån för den enskilde till exempel i samband med utredningen av ärendet. Dessa processuella rättssäkerhetsgarantier tangerar de kvalificerade garantier som krävs i straffprocessen, och därmed också i olika mån aktualiseras i den administrativa sanktionsprocessen. Kravet på straffprocessuell rättvisa i administrativ sanktionsprocess innebär således av ett kvalificerat krav på skydd för den enskilde och dennes rätt att försvara sig.

De mer specifika straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6(3) i Europakonventionen kan även dessa aktualiseras i den administrativa sanktionsprocessen. Enligt tredje stycket ska den som åtalas för brott ha rätt:

a. att bli underrättad om anklagelsen mot honom
b. att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar
c. att försvara sig personligen eller genom ombud
d. att förhöra vittnen som åberopas emot honom samt att få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen mot honom
e. att vid behov få kostnadsfritt biträde av tolk.

Allmänt taget syftar minimigarantierna i stycke 3 till processuell balans mellan myndigheten och den enskilde samt att den sistnämnda ska garanteras rätten till försvar. Motsvarande rättssäkerhetsgarantier återfinns i allmänhet också i grundläggande regler och principer för det förvaltningsrättsliga förfarandet och återfinns generellt i de allmänna förvaltningsrättsliga regelverken. De svenska förvaltningslagens stadganden om till exempel partsinsyn, kommunikation och motivering av beslut säkerställer väl det aktuella rättssäkerhetsskyddet. Även den norska forvaltningsloven innehåller motsvarande handläggningsregler. I den finska förvaltningslagen säkerställs likaså den kontradiktoriska principen och därmed principen om hörande samt motivering av beslut. I förvaltningslagen ingår även en bestämmelse (40 §) om muntlig bevisning, inklusive muntligt förhör av vittnen.

Vidare stadgar artikel 6(3) i Europakonventionen en rätt för den enskilde att få föra sin egen talan, att använda ombud, och att få gratis biträde när detta är motiverat av rättssäkerhetsskäl. De nationella nordiska förvaltningsrättsliga förfarandena och processerna medger generellt sett både egen talan och ombud. Den svenska och finska förvaltningsprocessen är förhållandevis billig för den enskilde på grund av officialprövningens krav på myndigheter och domstolar att tillse att ärendena utreds tillräckligt. I Sverige är möjligheterna att få gratis biträde emellertid begränsade i förvaltningsmål,

även i sanktionsprocesser. I Finland beviljas enligt utgångspunkt rättshjälp med statlig finansiering, även om denna rättshjälp står föremål för vissa begränsningar. Frågan om rättshjälp diskuterades även i samband med den norska lagreformen gällande administrativa sanktioner, och man noterade möjliga problem här, men kom ändå att välja att inte utöka möjligheterna till rättshjälp, bland annat med hänvisning till möjligheten att handlägga sanktionsärenden i enklare småmålsprocess. Rätten till fri rättegång tillhör i vilket fall som helst de centrala garantierna för en rättvis sanktionsprocess.

Den enskilde har även rätt att få fri tolkhjälp. Denna rätt är naturligtvis av avgörande betydelse för möjligheten för den som inte förstår den nationella myndighetens språk att kunna försvara sig mot anklagelser om lagöverträdelser som kan leda till straffliknande sanktioner. De nationella förvaltningsrättsliga regelverken stadgar visserligen regler om att anlitande av tolk, men i svensk och norsk lagstiftning inte som ett krav utan mer som en generell rekommendation, liksom i den svenska förvaltningslagens 8 §. I den nya svenska förvaltningslagen som träder i kraft i juli 2018 får regleringen en starkare formulering. I den finska förvaltningslagen ingår en allmän bestämmelse om rätt till tolk och översättning (26 §). På motsvarande sätt stadgas i förvaltningsprocesslagen (77 §). Även rätten till kostnadsfri tolk tillhör de centrala garantierna för en rättvis sanktionsprocess.

Likställdhetsprincipen aktualiseras i synnerhet i rättegångsförfarandet, men det är viktigt att den även beaktas när beslutet om sanktionsavgifter fattas av förvaltningsmyndigheter. Likställdhetsprincipen skyddas väl genom kraven på partsinsyn och kommunikation, rätt att anlita ombud och så vidare, och stöttas upp av förvaltningsmyndigheternas allmänna ansvar för utredning och service. Detta kan också jämföras med den allmänna principen om god förvaltning, som inte minst stadgas i EU-stadgan artikel 41, innefattande opartisk och rättvis behandling, rätt att bli hörd, insyn och beslutsmotivering.

Sammanfattningsvis räcker de allmänna och speciella nationella förvaltningsrättsliga regelverken långt också för säkerställande av straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier i den administrativa sanktionsprocessen. Vissa kvalificerade tilläggskrav bör dock ställas för sanktionsavgifter med tanke på den enskildes rätt till försvar. Särskilda synpunkter gällande oskyldighetspresumtionen, skydd mot självinkriminering och *ne bis in idem* -principen framförs nedan.

5.4.3 Oskyldighetspresumtionen

Presumtionen är att ingen ska dömas till straff utan skuld (EKMR art. 6(2) och EU-stadgan art. 48(2)) är en grundläggande princip inom straffrätten. Oskuldspresumtionen, eller oskyldighetsprincipen, åtnjuter inte grundlagsskydd i svensk men väl i norsk och finsk rätt. För administrativa sanktionsavgifter stadgas relativt ofta ett objektivt ansvar, alltså ett ansvar utan krav på uppsåt eller ens grov oaktsamhet. Detta har kritiserats mot bakgrund av rätten att presumeras oskyldig.

I utredningen har påvisats hur europarättens oskyldighetspresumtion är ganska flexibelt och att även objektiviserat ansvar och skuldpresumtioner accepterats av Europadomstolen. Det är dock ändå viktigt att nogsamt överväga frågan om europarättens

skuldkrav. De nordiska länderna har mött detta på lite olika vis. I svensk och finsk rätt utgår sanktionsavgiftslagstiftningen ofta från ett objektiviserat och schabloniserat ansvar. Detta vilar till stor del på tanken på administrativa sanktionsavgifter som lindrigare lagöverträdelser och sanktioner, samt enkelt konstaterbara förseelser som felparkering. I undersökningen har visats att denna beskrivning inte alltid håller i dagens sanktionssystem, inte minst i relation till regleringen av näringsverksamhet där subjektiva rekvisit ofta kan ingå i sanktionsavgiftsbestämmelserna. I norsk rätt har man emellertid i stället valt att skilja åt sanktionsavgifter mot enskilda – där det som huvudregel krävs subjektiv skuld – och företagssanktioner – där skuldkravet är objektiviserat. Det striktare ansvaret för företagen kan motiveras av att dessa verkar inom ett genomreglerat område, där de självmant valt att underordna sig aktuella regleringar och att de även besitter den relevanta kunskapen och informationen. Här förtydligas också sanktionsavgifternas preventiva och vinsteliminerande syften.

Oskyldighetspresumtionen gäller emellertid inte enbart skuldkrav (*nulla poena sine culpa*) och godtagbarheten av objektivt ansvar. Presumtionen föranleder framförallt frågor om fördelningen av utredningsansvar och bevisbörda. Av oskyldighetspresumtionen följer att ingen får betraktas vara betalningsskyldig förrän det finns korrekt och tillräcklig utredning om grunderna för påförandet av en sanktionsavgift. Förvaltningsmyndigheten bär ansvaret för sanktionsavgiftsärendets utredning i enlighet med officialprincipen. Dessutom är det givetvis viktigt den enskilde hörs med anledning av den utredning som myndigheten utfört. Bevisbördan får inte heller vara omvänd, det vill säga, bevisbördan kan inte åläggas den enskilde. Presumtioner om skuld – eller andra rättsliga eller faktiska omständigheter – kan användas inom rimliga gränser under förutsättning att den enskildes rätt till förvar säkerställs.

5.4.4 Skydd mot självinkriminering

Inom straffprocess innebär självinkrimineringsskyddet kort sagt att den som misstänks eller anklagas för brott inte får tvingas till att medverka till utredningen av sin egen skuld. Det är åklagarens ansvar att föra fram bevisning för åtalet och den tilltalade behöver inte föra fram bevisning mot sig själv. Självinkrimineringsskyddet, och skyddets koppling till förvaltningsmyndigheternas ansvar för utredningen, aktualiseras inte sällan gällande sanktionsavgifter eftersom dessa sanktioner bär en viktig roll inom tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har ofta omfattande befogenheter att kräva in upplysningar från de tillsynade vilket kan innebära att självinkriminerande situationer uppkommer. Många sanktionsavgifter har dessutom på olika sätt sin grund i ett tillsynsobjekts skyldighet att lämna uppgifter till en förvaltningsmyndighet.

Det är mycket svårt att åstadkomma en ändamålsenlig reglering av självinkrimineringsskydd i förvaltningsförfarandet. Det är inte lätt att formulera en föreskrift som på ett bra sätt preciserar när en brottsmisstanke uppstår och på så sätt självinkrimineringsskyddet aktualiseras i sanktionsavgiftsförfaranden. Förutom gällande misstankar om brott är det på motsvarande sätt svårt att formulera en regel om när en ”misstanke” om en lagöverträdelse som kan utlösa en sanktionsavgift uppkommer. Dessutom är det

också svårt att i förväg bedöma vilka upplysningar som kan komma att användas som bevis mot en enskild i ett sanktionsförfarande.

Det är också viktigt att inte begränsa tillsynsmyndigheternas möjlighet att kräva in upplysningar för mycket, eftersom det skapar stora problem för myndigheterna att utföra sina tillsynsuppgifter. Ett förbud för tillsynsmyndigheter att kräva in självinkriminerande uppgifter när det föreligger brottsmisstanke har reglerats i den danska retssikkerhedsloven. I Finland har en allmän regel om självinkrimineringsskydd presenterats i samband ett utkast till lagförslag om lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Den slutliga regeringspropostitionen har dock inte i skrivande stund ännu givits till riksdagen.

En regel om rätt att vara passiv i motsvarande situationer diskuterades även i det norska reformarbetet gällande administrativa sanktioner. Den norska lagstiftaren valde dock, efter mycket debatt, att inte införa en sådan regel. I stället stannade man vid en allmänt hållet informationsplikt för myndigheten. De ska alltså göra den enskilde uppmärksam på att denne kan ha en rätt att vara passiv. På så vis tänker man sig också att myndigheten indirekt får anledning att överväga skyddet av den enskildes rätt i det enskilda fallet. I svensk rätt har man på ett par områden, exempelvis inom skatteförfarandet, valt att förbjuda myndigheterna att förena förelägganden om inkommande av upplysningar med vite när misstanke om brott föreligger. På så vis, menar man, ”tvingar” inte myndigheten den enskilde att inkriminera sig själv. Argumentationen är inte övertygande, men stadgandet medger åtminstone en grad av rättighetsskydd.

Självinkrimineringsskyddet innebär sammanfattningsvis att den enskilde under förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen ska skyddas mot sådan påtryckning som innebär att han eller hon tvingas erkänna sin skuld genom att lägga fram utredning eller vittna mot sig själv. Som en allmän utgångspunkt kan konstateras att då en myndighet undersöker om en enskild har gjort sig skyldig till en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift och den enskilde hörs med anledning av detta, ska denne underrättas om att myndigheten undersöker huruvida en lagöverträdelse ägt rum och att en sanktionsavgift kan påföras till följd av detta.

5.4.5 Skydd mot dubbelbestraffning

Ne bis in idem -principen (EKMR tp. 7 art. 4 och EU-stadgan art. 50) är av särskild betydelse vid antagande av sanktionsavgiftslagstiftning. Säkerställande av skydd mot dubbelbestraffning är främst en fråga för lagstiftaren. Det handlar om att ta ett helhetsgrepp om sanktionssystemet och på så vis systematiskt välja sanktion för varje överträdelse på ett övervägt sätt. I de fall lagstiftaren ändå väljer att reglera både sanktionsavgifter och straff för samma brott behöver det finnas processuella skyddsmekanismer för säkerställande av skydd mot dubbelbestraffning.

Idag regleras skyddsmekanismer mot dubbelbestraffning framför allt genom ventiler för åtals- eller sanktionseftergift när överträdelsen redan sanktionerats. I det

norska reformarbetet föreslogs inledningsvis ett samordnat sanktionssystem med en formaliserad ordning för val av sanktion för en överträdelse för vilken både straff och sanktionsavgift kan komma att påföras. Förlaget genomfördes slutligen inte, men sedan förslagets utarbetning i början av 2000-talet har det redan hunnit etablerats en motsvarande ordning i myndighetspraxis och vägledning från Riksadvokaten. Därmed stannade lagstiftaren vid en allmänt hållen reglering av samarbetsplikt.

Det vore av värde att överväga införande av liknande typ av formaliserad ordning för val av sanktion när flera kan aktualiseras även i Finland och Sverige. Ett annat alternativ är att överväga förpliktelse för myndigheter och domstolar att i påföljdsbestämningen beakta även andra påförda sanktioner för samma överträdelse. På så vis kommer man närmare det rättsläge som senare praxis från Europadomstolen etablerat, det vill säga en möjlighet för kombination av flera sanktioner för samma överträdelse, så länge den sammantagna sanktionen är proportionerlig. Även antagande av en allmän bestämmelse om avlyftande av en tidigare påförd sanktionsavgift kunde övervägas.

5.5 Behovet av allmän lagstiftning

5.5.1 Allmänt

Sanktionsavgifterna utgör en brokig skara sanktioner med olika typer av förfaranderegler och rättsliga garantier. De används i skiftande kontexter och regleras följaktligen på olika sätt i speciallagstiftningen. Gällande sanktionsavgifter med EU-rättslig bakgrund behöver även unionsrättslig reglering gällande förfarandet beaktas.

Utformandet av allmän lagstiftning om förvaltningsrättsliga krav och specifika straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier som skulle lämpa sig för samtliga olika sanktionsavgifter är av denna ovannämnda anledning svårt. Allmänna legalitets- och proportionalitetskrav innebär att myndigheters maktmedel måste avpassas till behovet av styrning och tillsyn på olika områden. Behörighet att påföra sanktionsavgifter måste därför regleras särskilt och speciallagstiftning kommer att behövas även i framtiden.

En avvägning mellan den enskildes rättssäkerhet och förvaltningens effektivitet behöver med andra ord göras. Den enskildes rättssäkerhet och rätt till försvar kan kräva allmän lagstiftning om påförande av sanktionsavgifter och överklagande av sanktionsbeslut. I det nuvarande läget kan vara svårt för en part att bilda sig en uppfattning om hur sanktionsförfarandet är utformat, alltså att förutse sanktionsprocessens gång. Att lagstiftningen bitvis är knapp kan också vara problematiskt för myndigheten i dess egen verksamhet, eftersom myndigheten inte har klart för sig hur de kan gå till väga. Detta kan försvaga både effektiviteten och den enskildes rättsskydd.

I Norge har som bekant en lagreform om allmän lagstiftning om administrativa sanktioner genomförts. Med tanke på legalitetsprincipen är det befogat att även i Finland i form av allmän lag införa bestämmelser om systemets viktigaste drag. En särskild fråga i detta sammanhang är om denna allmänna lagstiftning borde infogas i den existerande allmänna lagstiftningen, det vill säga förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, eller i en ny, enskilda lag.

I sammanhanget är det viktigt att reflektera något över utformning och funktion för allmänna regler om sanktionsprocessen. Som ovan nämnts används sanktionsavgift i vitt skilda kontexter och de måste därför regleras på varierande sätt på olika förvaltningsområden. Gemensamma regler som gäller för alla dessa områden kommer därför alltid att behöva utformas mycket allmänt – ibland kanske alltför allmänt. Alltför allmänt hållna bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier kan knappast ge något mervärde. Samtidigt måste onödig detaljerad lagstiftning undvikas eftersom sådan processuell detaljreglering begränsar myndighetens flexibilitet och utrymme för anpassning till det enskilda fallet och den specifika förvaltningsuppgiften. Det kan också innebära att förvaltningens handläggning blir mindre effektiv, vilket också är problematiskt ur perspektivet av den enskildes rättssäkerhet. Det finns dock vissa grundläggande processuella rättssäkerhetskrav som kunde vara lämpliga att reglera allmänt som huvudregler för den administrativa sanktionsprocessen, inte minst för att garantera efterlevnad av europarättsliga rättssäkerhetskrav. I speciallagstiftning kan sedan ändå finnas utrymme för avvikande specialreglering.

Sådana rättssäkerhetsgarantier som eventuellt kan lämpa sig för allmän reglering är exempelvis förfaranden eller säkerhetsventiler för undvikande av dubbelbestraffning eller brott mot självinkrimineringsskyddet, skyddet av rätten till prövning inom rimlig tid, hörandet av parter, rätten att få ett motiverat beslut samt allmänna regler för verkställighet. När det däremot gäller närmare straffprocessuella krav, liksom de som regleras i Europakonventionens artikel 6(3), samt oskuldspresumtionen, reglerad i artikel 6(2), samt i EU-stadgans artikel 48 är det svårare att reglerna några närmare krav som är gemensamma för alla typer av administrativa sanktionsprocesser.

I Europadomstolens praxis står klart att tillämpningen av dessa straffprocessuella rättssäkerhetskrav på administrativa sanktionsförfaranden är flexibel. Detta innebär alltså att straffprocessuella krav inte behöver tillämpas fullt ut för alla sanktionsförfaranden. Liksom Engel-kriterierna är vägledande för att avgöra huruvida en sanktion är jämförbar med straff i Europakonventionens mening, så är den också vägledande för att avgöra i vilken utsträckning konventionens straffprocessuella rättssäkerhetskrav behöver tillämpas. Även gällande oskuldspresumtionen visar Europadomstolens praxis på ett relativt flexibelt förhållningssätt, där objektivt ansvar och skuldpresumtioner har accepterats. Därmed lämpar sig kanske inte denna typ av krav för allmän reglering för alla typer av sanktionsprocesser – åtminstone inte i någon närmare detalj.

5.5.2 Särskilda synpunkter gällande Finland

En allmän slutsats för detta forskningsprojekt är att allmänna rättsstatliga – och förvaltningsrättsliga – rättssäkerhetsgarantier uppfylls rätt väl i den finska sanktionsavgiftslagstiftningen. Riksdagens grundlagsutskott har haft en viktig roll när det har gällt utformandet av rättighets- och rättssäkerhetsgarantier för de administrativa sanktionsavgifterna. Utskottets utlåtandepraxis har bidragit till en precisering av innehållet i det rättsvetenskapliga begreppet administrativ straffprocess/sanktionsprocess.

Grundlagsutskottet har tydligt lagt vikt vid Europakonventionen och bedömt sanktionsavgifterna i synnerhet i relation till artikel 6 i konventionen, men även med

beaktande av kraven i artikel 7 (inget straff utan lag) och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet (*ne bis in idem*). Även om grundlagsutskottet i sina utlåtanden utgått från en straffrättslig synvinkel har sanktionsavgifterna ansetts vara administrativa påföljder och inte straff som hör till straffrättens kärnområde. Sådana straffprocessrättsliga rättsskyddsgarantier som tagits in i sanktionsavgiftssystemet har även antagits att gälla påförande av sanktionsavgifter i första instans (hos förvaltningsmyndigheten) och inte enbart förvaltningsprocessen.

Det finns vissa allmänna bestämmelser om sanktionsavgifter som vittnar om att betydelsen av dessa avgiftspåföljder har beaktats på allmän lagstiftningsnivå. Dessa bestämmelser gäller omröstning i förvaltningsdomstolen, nedsättning eller undanröjande av sanktionsavgifter på grund av dröjsmål med handläggningen samt gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Det finns även relativt detaljerad reglering av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna inom speciallagstiftningen gällande sanktionsavgifter, såsom vilket slags gärning eller försummelse som medför en betalningspåföljd, vem som är avgiftssubjekt, hur avgiftens storlek bestäms och vem som fattar beslut om avgiften. Liksom tidigare konstaterats (kap. 4.1.3.1(b)) ingår det i speciallagstiftningen ofta även andra bestämmelser om handläggningen av dessa ärenden. Dessa kan vara rätt varierande till sitt innehåll och sin karaktär, och i vissa fall även knappa eller till och med bristfälliga. Skillnaderna mellan sanktionsavgifterna är inte heller till alla delar motiverade med hänsyn till behoven att skräddarsy sanktionsavgifterna för olika förvaltningsområden.

Inkonsekvenserna i den nuvarande sanktionsavgiftslagstiftningen kunde motarbetas genom att skapa en ”lagstiftningmodell” som kunde användas inom framtida lagberedningsarbete. En sådan modell skulle möjliggöra en enhetlig utformning av framtida sanktionsavgiftslagstiftning. Vid utvecklandet av dylika regleringsprinciper är säkerställandet av mänskliga och grundläggande rättigheter samt allmänna unionsrättsliga krav särskilt viktiga. Tillräckliga rättssäkerhetsgarantier, det vill säga god förvaltning och rättvis rättegång ska garanteras. Eftersom just dessa frågor stått i blickfånget för denna forskningsrapport kommer allmänna riktlinjer som borde beaktas vid utarbetandet av framtida sanktionsavgiftslagstiftning att presenteras nedan.

Vid sidan av regleringsprinciper kunde man även utveckla sanktioneringsprinciper (*sanktiointiperiaatteet*) som skulle fungera som hjälpmedel för avvägningen av huruvida det är godtagbart att anta sanktionsavgiftslagstiftning eller inte. Utvecklande av dylika sanktioneringskriterier har dock inte stått i fokus för denna rapport.

I det följande föreslås ett antal aspekter för den finska lagstiftaren att överväga för allmän och speciell reglering av administrativ sanktionsprocess:

1. Med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid kravet på att sanktionsavgiftslagstiftningen ska vara tillräckligt exakt. Påförandet av en sanktionsavgift ska alltid grunda sig på lag. Ur lagstiftarens perspektiv innebär detta ett krav om tydlig sanktionsavgiftslag-stiftning, där både överträdelsen och själva påföljden ska bygga på lag. Förutom det s.k. obestämdhetsförbudet är även förbudet mot retroaktiv lagstiftning högst relevant i detta sammanhang. Lagstiftaren får inte retroaktivt sanktionsbelägga sådana

gärningar redan skett. En förvaltningsmyndighet eller domstol får på samma sätt inte påföra sanktionsavgifter för sådana gärningar som inte var sanktionsbelagda då de begicks. Från retroaktivitetsförbudet kan dock göras undantag i enlighet med den s.k. lindrigare lagens princip. Enligt principen kan en ny sanktionsavgiftslag tillämpas retroaktivt om tillämpningen av den nya lagen leder till ett lindrigare slutresultat för den enskilde. Vid ett eventuellt antagande av allmän lagstiftning för sanktionsavgifter skulle det vara skäl att överväga antagande av särskilda bestämmelser om förbud mot retroaktiv lagtillämpning och principen om den lindrigare lagen.

2. De allmänna legalitetskraven innebär också att rättssubjektet som kan påföras en sanktionsavgift ska definieras tydligt i lagstiftningen. Det enskilda rättssubjektet kan vara en fysisk och/eller en juridisk person och i vissa fall en fysisk person i juridisk persons ledning. I samband med ett eventuellt antagande av allmän lagstiftning kunde en åldersgräns för fysiska personer som kan påföras en sanktionsavgift antas.
3. I samband med ett eventuellt antagande av allmän lagstiftning om sanktionsavgifter är det skäl att noggrant utreda och diskutera frågor om terminologi. Inom undersökningen har det nämligen framgått att terminologin i den finska sanktionsavgiftslagstiftningen inte är till alla delar konsekvent. Inom vissa sanktionsavgiftsregleringar används till exempel termen betalningsskyldig (*maksuvelvollinen*) även om termen inte borde användas innan betalningsskyldigheten uppkommit. Detta är viktigt med särskilt tanke på oskyldighetspresumtionen.
4. Sanktionsavgifter påförs normalt av förvaltningsmyndigheter. Sanktionsavgifter som uppgår till stora belopp har i Finland hitintills ofta påförts genom domstolsbeslut. Efter lagändringen 1071/2017 fattar Finansinspektionen dock beslut i alla sanktionsavgiftsärenden, inklusive gällande stora avgiftssanktioner. Till exempel på konkurrensområdet påförs sanktionsavgifter emellertid fortfarande av marknadsdomstolen på framställning av Konkurrens- och konsumentverket. En dylik kompetensfördelning, där sanktionsavgifter som uppgår till stora penningbelopp påförs genom domstolsbeslut, kan rekommenderas av rättssäkerhetshänsyn.
5. Sanktionsavgifter är påföljder som påförs till följd av att en lagöverträdelse inträffat. I detta sammanhang är det viktigt att definitionen av regelöverträdelsen (handlingsnormen) respektive rättsföljden (sanktionsnormen) åtskiljs från varandra. På samma sätt som man inom straffrätten skiljer mellan brott och straff är det således skäl att ifråga om sanktionsavgifter göra en tydlig begreppslig åtskillnad mellan lagöverträdelse och sanktionsavgift. Både handlingsnormen och rättsföljden ska beskrivas i lag, även om de inte behöver ingå i samma lagbestämmelse.
6. En särskild frågeställning i fråga om sanktionsavgifter är om förvaltnings-myndigheter ska anses vara förpliktade att påföra en sanktionsavgift då en lagöverträdelse inträffat (”ska påföra”) eller om myndigheter har ett prövningsutrymme i detta hän-

seende ("kan påföra"). Frågan gäller hur denna omständighet definieras i lagstiftningen, det vill säga om en myndighet eller en domstol har skyldighet att påföra en sanktionsavgift om vissa rättsliga förutsättningar uppfylls, eller det beslutsfattande organet har en prövningsrätt till denna del. Allmänna rättsstatliga rättssäkerhetskrav förpliktigar det beslutsfattande organet även i det sistnämnda fallet. Man kan fråga sig om sådana här skillnader i prövningsrätten varit avsiktliga och om skillnaderna i regleringssätten kan anses motiverade med hänsyn till obestämdhetsförbudet samt jämlikhetsaspekter.

7. En annan särskild fråga gäller det individuella skuldkravet. En del sanktions-avgiftsbestämmelser innefattar krav om att lagöverträdelsen ska begås uppsåtligen eller av oaktsamhet medan andra bestämmelser inte innehåller något dylikt krav om personligt ansvar. I den finska lagstiftningen ingår ett stort antal sanktionsavgifter som bygger på ett dylikt objektivt ansvar. Skuldpresumtioner är i sig godtagbara men den enskilde parten måste beredas en möjlighet till att motbevisa sådana presumtioner. Bevisbördan får dock inte vara omvänd. I fråga om objektivt ansvar är det viktigt att rimliga gränser uppställs för skuldpresumtioner i lagstiftningen och att den enskildes rätt till försvar säkerställs. Gällande större sanktionsavgifter som bestäms för fysiska personer är personligt skuldkrav motiverat.
8. Självinkrimineringsskyddets tillämplighet gällande sanktionsavgifter kan anses klarlagd i dagens läge. Liksom ovan anförts, kan allmän reglering om den enskildes rätt att förbli passiv under handläggningen av ett sanktionsärende emellertid vara svår att åstadkomma. Gällande allmän lagstiftning om självinkrimineringsskyddet och sanktionsavgifter kan det dock hänvisas till den norska lagstiftningslösningen om myndighetens informationsplikt gällande den enskildes rätt att vägra att svara på frågor eller överlämna dokument. Även frågor om s.k. nyttjandeförbud, det vill säga förbud mot att utnyttja bevisning som inhämtats i strid med självinkrimineringsskyddet, behöver bedömas i samband med antagandet av reglering om självinkrimineringsskydd.
9. Skyddet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*) behöver säkerställas inom lagstiftningen. Så är fallet i allmänhet i Finland. Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen om förbudet är dock splittrad, oenhetlig och med vissa undantag minimalistisk. Det skulle således vara motiverat att analysera förbudets inverkan i allmänhet, särskilt med beaktande av hur Europadomstolens senaste praxis gällande principen förhåller sig till nationella lagstiftningslösningar. I sammanhanget kunde det vara motiverat att överväga hur man ska förhålla sig till situationer där det är fråga om två eller flera sanktionsavgifter.
10. I lagstiftningen förekommer både sanktionsavgifter som bestäms enligt fasta, standardiserade penningbelopp och sanktionsavgifter vars storlek bestäms på basis av en värdering av lagöverträdelsens grad. Gällande sistnämnda "värderelaterade" sanktionsavgifter regleras det ofta både om skärpningsgrunder och lindringsgrunder. Gällande många sanktionsavgifter är bestämmelserna om avgiftssanktionernas storlek ytterst heterogena. Detsamma gäller även regleringen om

jämkning eller befrielse från ansvar. Vid antagandet av ny sanktionsavgiftslagstiftning är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid att dylika frågor bestäms tillräckligt exakt i lag. Ifall bestämmelser om jämkning saknas, borde man överväga införande av sådana, eller rentav en generell bestämmelse på allmän lagnivå.

11. Sanktionsavgiftsärenden ska handläggas skyndsamt. Av denna anledning är det befogat att överväga införande av lagstiftning om handläggningens skyndsamhet (det vill säga att myndigheterna ska reagera på olagligheter inom en skälig tid samt att beslut om sanktionsavgift ska fattas inom skälig tid). Utformande av allmän lagstiftning om tidsfrister för handläggningen av sanktionsavgifter (t.ex. maximihandläggningstid) kan emellertid vara svårt.
12. Bestämmelser om preskription, det vill säga om den tid inom vilken avgiften måste bestämmas, kunde övervägas.
13. På allmän förvaltningsrättslig lagstiftningsnivå har muntlig förhandling samt rätten att inkalla och förhöra vittnen en kvalificerad betydelse i samband med sanktionsavgifter. Möjlighet att anlita biträde och att få fri rättshjälp samt rätten till biträde av tolk har därmed ett viktigt innehåll i sanktionsavgiftsärenden. Inom EU-rätten har sekretess för meddelanden mellan klient och rättsbiträde särskilt lyfts fram. Det kunde vara skäl att utvärdera dessa krav ur sanktionsavgifternas synvinkel i samband med ett eventuellt antagande av allmän lagstiftning.
14. Om antagande av allmän lagstiftning övervägs, kunde det samtidigt utvärderas om en specialbestämmelse om hörande av part borde införas. I enlighet med principen om att förfarandet ska vara kontradiktoriskt har den enskilde rätt att få information om den ”anklagelse” som riktas mot honom eller henne samt rätt att få tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. Dessa omständigheter ingår dock enligt utgångspunkt i rätten till god förvaltning.
15. Beslut om påförande av sanktionsavgift ska motiveras. Eftersom motiveringarna av sanktionsbeslut är särskilt viktiga kunde man vid ett eventuellt införande av allmän lagstiftning överväga införande av ett motiveringskrav som det inte är möjligt att avvika från.
16. Verkställigheten av en sanktionsavgift kan ske med stöd av två lagar, det vill säga, enligt lagen om verkställighet av skatter och avgifter eller enligt lagen om verkställighet av böter. Det är skäl att överväga om verkställigheten av sanktionsavgifter borde ske framför allt enligt den senare lagen med hänsyn till dessa avgiftssanktioners särskilda karaktär. Även införande av allmän lagstiftning om tidsfrister för verkställigheten av sanktionsbeslut kunde övervägas. I samband med ett eventuellt antagande av allmän lagstiftning om sanktionsavgifter kunde man även överlägga uppställande av en tidsfrist för betalningen av en sanktionsavgift, intagande av ett stadgande om dröjsmålsränta samt om återbetalning eller avlyftande av avgift.
17. Den enskilde parten ska ha rätt att överklaga ett beslut om påförande av en sanktionsavgift. Införande av omprövningsförfarande i detta sammanhang bör övervä-

gas. Bruk av besvärstillstånd som en förutsättning för överklagande till högsta förvaltningsdomstolen är möjligt även i sanktionsavgiftsärenden – dock inte i sådana fall där en domstol påför en sanktionsavgift i första instans.

I undersökningen har visats att det förvaltningsrättsliga regelverket tillgodoser relativt väl de särskilda krav på processuella rättighets- och rättssäkerhetsgarantier som gäller för straffliknande administrativa sanktioner liksom sanktionsavgifter. Det kunde dock vara skäl att överväga införande av allmän reglering gällande vissa centrala delar av den administrativa sanktionsprocessen.

Referenser

Rättslitteratur

Anttila 1983: Anttila, Inkeri: *Varför avkriminalisera?* i Wallén, Per-Edwin – Erenius, Gillis – Hoflund, Olle – Löfmarck, Madeleine – Wennberg, Suzanne (red.): Festskrift till Hans Thornstedt. P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1983.

Asp 1998: Asp, Petter: EG:s sanktionsrätt: Ett straffrättsligt perspektiv. Iustus Förlag, Uppsala 1998.

Asp 2014a: Asp, Petter: Internationell straffrätt. Andra upplagan. Iustus Förlag, Uppsala 2014.

Asp 2014b: Asp, Petter: *Principles of Criminalization – What is "Criminal" in Criminal Law?* i Ulväng, Magnus – Cameron, Iain (eds.): Essays on Criminalization & Sanctions. Iustus Förlag, Uppsala 2015, s. 109–123.

Asp m.fl. 2013: Asp, Petter – Ulväng, Magnus – Jareborg, Nils: Kriminalrättens grunder. Andra upplagan. Iustus förlag, Uppsala 2013.

Berg 2005: Berg, Bjørn O.: Forvaltningssanksjoner. Forvaltningens vedtak om bøter, tvangsmulkt og inndragning av ulovlig vinning. Universitetsforlaget, Oslo 2005.

Bohlin – Warnling-Nerep 2007.

Bohlin, Alf – Warnling-Nerep, Wiweka: Förvaltningsrättens grunder. Andra upplagan. Norstedts Juridik, Stockholm 2007.

Blomberg 2000: Blomberg, Aletta Beatrice: Integrale handhaving van milieurecht: Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in en democratische Rechtsstaat. Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000.

Blomberg – Michiels 2004: Blomberg, Aletta – Michiels, Lex: Between Enforcement and Toleration of Breaches of Environmental Law – Dutch Policy Explained. Yearbook of European Environmental Law, Vol. 4. Oxford University Press, Oxford 2004.

van den Brink m.fl. 2015: van den Brink, J.E. – den Ouden, W. – Prechal, S. – Widdershoven, R.J.G.M. – Jans, J.H.: General *Principles of Law* i Jans, J.H. – Prechal, S. – Widdershoven, R.J.G.M. (eds.): Europeanisation of Public Law. Second edition. Europa Law Publishing, Groningen 2015, s. 133–260.

Chorus m.fl. 2006: Chorus, Jeroen – Gerver, Piet-Hein – Hondius, Ewoud (red.): Introduction to Dutch Law. 4th revised edition. Kluwer Law International, Aalphen an Rein 2006.

Clayton – Tomlinson 2010: Clayton, Richard – Tomlinson, Hugh: Fair Trial Rights. Oxford University Press, Oxford 2010.

Craig 2012: Craig, Paul: EU Administrative Law. Second edition. Oxford University Press, Oxford 2012.

Craig 2014: Craig, Paul: *Article 41 – Right to Good Administration* i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1069–1098.

Craig – de Búrca 2015: Craig, Paul – Gráinne de Búrca: EU Law. Text, Cases, and Materials. Sixth edition. Oxford University Press, Oxford 2015.

Danelius 2015: Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. 5. upplagan. Norstedts juridik, Stockholm 2015.

van Dijk m.fl. 2006: van Dijk, Pieter – van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen – Zwaak, Leo (eds.): Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 4th edition. Intersentia, Antwerpen 2006.

Ekelöf m.fl. 2009: Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars: Rättegång IV. Sjunde upplagan. Norstedts juridik, Stockholm 2009.

Elholm 2002: Elholm, Thomas: EU-svig. En studie i dansk strafferet. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2002.

von Essen 2015: von Essen, Ulrik: Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor. Andra upplagan. Wolters Kluwer, Stockholm 2015.

Fast 2013: Fast, Katarina: Tusen skäl att förekomma istället för att förekommas – en kommentar till dubbelbestraffningsfallen i EU-domstolen och Högsta domstolen 2013, Juridisk tidskrift 2013-14 nr 1, s. 24–44.

Forrester 2011: Forrester, Ian S.: A Challenge for Europe's Judges: The Review of Fines in Competition Cases. (2011) 2 European Law Review, s. 185–207.

Frände 2012a: Frände, Dan: Allmän straffrätt. 4. upplagan. Forum Iuris, Helsingfors 2012.

Frände 2012b: Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus. 2. uudistettu painos. Edita, Helsinki 2012.

Gilliams m.fl. 2015: Gilliams, Hans – Bocken, Jan – Baumé, Tristan – Sauer, Ralf: *Public Sanctions* i Wijckmans, Frank – Tuytschaever, Filip (eds.): Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. Oxford University Press, Oxford 2015, s. 171–233.

Goss 2014: Goss, Ryan: Criminal Fair Trial Rights: Article 6 of the European Convention on Human Rights. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014.

Grabenwarter 2014: Grabenwarter, Christoph: European Convention on Human Rights – Commentary. C. H. Beck, München – Hart, Oxford – Nomos, Baden-Baden – Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2014.

Gragl 2014: Gragl, Paul: The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014.

Halila 2000: Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2000.

Halila 2001: Halila, Leena: Håller förvaltningsprocessystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning? Frågan om en- eller tvåpartsförhållande som grundmodell för förvaltningsprocessen. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1–3/2001 s. 49–70.

Halila 2010: Halila, Leena: *Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä* i Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. 1. painos. Edita, Helsinki 2010, s. 197–215.

Halila – Aer 2011: Halila, Leena – Aer, Janne: Oikaisumenettely hallinnossa. WSOYpro, Helsinki 2011.

Halila – Lankinen 2014: Halila, Leena – Lankinen, Veronica: Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 5/2014 s. 305–328.

Hallberg m.fl. 1997: Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.

Hallberg 2011: Hallberg, Pekka: *Oikeusturva (PL 21 §)* i Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki, – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2011, s. 783–808.

Harris m.fl. 2014: Harris, David – O'Boyle, Michael – Bates, Ed – Buckley, Carla: Harris, O'Boyle & Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights. 3rd edition. Oxford University Press, Oxford 2014.

Henrichsen – Pagh (red.) 2015: Henrichsen, Carsten – Pagh, Peter (red.): Smæk for skillingen – Retsvidenskabelige studier i administrative sanktioner. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2015.

Hirvelä – Heikkilä 2013: Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Edita, Helsinki 2013.

Hirvonen 1994: Hirvonen, Ari: Miksi ei rikosoikeus? i Hirvonen, Ari (toim.): Kohti 2000-luvun rikosoikeutta. Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisuja A:8, Helsinki 1994.

Hofmann m.fl. 2011: Hofmann, Herwig C. H. – Rowe, Gerard C. – Türk, Alexander, H.: Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, Oxford 2011.

Hofmann 2014: Hofmann, Herwig CH: Article 47. D. Analysis. III Specific Provisions (Meaning) i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1211–1228.

Hækkerup 1998: Hækkerup, Nick : Kontrol og sanktioner i EF-retten *:* bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget. Jurist- og økonomforbundets Forlag, København 1998.

International Association of Penal Law 1989: International Association of Penal Law: XIVth International Congress of Penal Law, Vienna 2 – 7 October 1989. Resolutions, Section I: The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law. Revue international de Droit Pénal – International Review of Penal Law, vol. 6 (1–2), p. 86–90 (French), p. 111–114 (English).

Jacobs m.fl. 2014: Rainey, Bernadette – Wicks, Elizabeth – Ovey, Clare: Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights. 6th edition. Oxford University Press, Oxford 2014.

Jansen (ed.) 2013: Jansen, Oswald (ed.): Administrative Sanctions in the European Union. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland 2013.

Jareborg 2003: Jareborg, Nils: *Kriminalisering som ultima ratio regis? Ett försök att reda ut begreppen* i Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselle 1.1.2003 omistettu. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.

Jääskinen 2007: Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet. Talentum, Helsinki 2007.

Kaisto – Nybergh 2008: Kaisto, Janne – Nybergh, Frey: Pysäköijän maksuvelvollisuudesta. Velvoitteiden synty eräissä arkisissa tilanteissa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2008.

Kiiski 2011: Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto, Turku 2011.

Kiiski – Koillinen 2015: Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael: *Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona* i Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita, Helsinki 2015.

Koillinen 2006: Koillinen, Mikael: *Seuraamusjärjestelmän leikkauspisteessä – Nulla poena sine lege certa* publicerad i Edilex 6.7.2009. www.edilex.fi/lakikirjasto/6150. Tidigare publicerad i Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa, Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2006 s. 83–106.

Koillinen 2013: Koillinen, Mikael: *Country Analysis – Finland* i Jansen, Oswald (ed.): Administrative Sanctions in the European Union. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland 2013.

Koillinen 2016: Koillinen, Mikael: Hallinnolliset seuraamukset tietosuojan mekanismeina. *Defensor Legis* 4/2016 s. 570–586.

Koivisto 2014: Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014 s. 675–694.

Knuts 2006: Knuts, Mårten: Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och de administrativa sanktionerna i värdepappersmarknadsrätten. *Defensor Legis* 5/2006 s. 831–852.

Kulla 2008: Kulla, Heikki: *Sanktionluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita* i Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.). Joensuun yliopisto, Joensuu 2008, s. 325–335.

Kulla 2011a: Kulla, Heikki: Administrativ sanktionering i Finland. *Administrativ tidskrift* 1/2011 s. 6–16.

Kulla 2011b: Kulla, Heikki: *Europarätten och administrativa sanktioner* i Nordiskt Seminarium: Administrativa sanktioner – Utmaningar och möjligheter, 24 oktober 2011. Helsingfors universitet, Helsingfors 2011, s. 67–83. Tillgänglig http://hdl.handle.net/10138/29414.

Kulla 2014: Kulla, Heikki: Förvaltningsförfarandets grunder. Översättning av Freja Häggblom. Talentum, Helsingfors 2014.

Kuoppamäki 2012: Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. 2. painos. Sanoma Pro, Helsinki 2012.

Lahti 2011: Lahti, Raimo: *Sanktionsavgifter eller straff* i Bäck Mirchandani, Kavita och Ståhl, Kristina (red.): Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18–19 augusti 2011. Det nordiska juristmötet, Stockholm 2011. Del I, s. 391–398.

Lahti 2012: Lahti, Raimo: *Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta* i Hyttinen, Tatu (toim.): Rikoksesta rangaistukseen, Juhlajulkaisu Pekka Viljanen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2012, s. 97–115.

Lahti – Hiltunen 2014: Lahti, Raimo – Hiltunen, Ville: Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys 30.4.2014. Tillgänglig: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/forum_iuris/sahkoiset_julkaisut/Kartellien_kriminalisointi_Suomessa.pdf

Lappi-Seppälä 2013: Lappi-Seppälä, Tapio: *Seuraamusjärjestelmän pääpiirteet* i Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. 4. muuttamaton painos. Sanoma Pro, Helsinki 2013.

Leanza – Pridal 2014: Leanza, Piero – Pridal, Ondrej: The Right to a Fair Trial: Article 6 of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2014.

Matikkala 2010: Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita, Helsinki 2010.

Melander 2008: Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2008.

Melander 2014: Melander, Sakari: *Ajokielto seuraamuksena* publicerad i Edilex 7.1.2014, www.edilex.fi/artikkelit/11714. Tidigare publicerad i Rikoksesta rangaistukseen, juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Turku 2012.

Melander 2015: Melander, Sakari: EU-rikosoikeus. 2., uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2015.

Merikoski 1958: Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. 2. muuttamaton uusintapainos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1958.

Michiels 2006a: Michiels, Felix Cornelis Maria Antonius (Lex): Hoofdaken van het bestuursrecht, vierde druk. Kluwer, Deventeer 2006.

Michiels 2006b: Michiels, Felix Cornelis Maria Antonius (Lex): Houdbaar Handhavingsrecht. Kluwer, Deventeer 2006.

Mitsilegas 2014: Mitsilegas, Valsamis: Article 49 – Principles of Legality and Proportionality i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1351–1371.

de Moor-Van Vugt 2013: de Moor-van Vugt, Adrienne: *Administrative Sanctions in EU Law* i Jansen, Oswald (ed.): Administrative Sanctions in the European Union. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland 2013, s. 607–639.

de Moor-van Vugt – Widdershoven 2015: de Moor-van Vugt, A.J.C. – Widdershoven, R.J.G.M.: *Administrative Enforcement* i Jans, J.H. – Prechal, S. – Widdershoven, R.J.G.M. (eds.): Europeanisation of Public Law. Second edition. Europa Law Publishing. Groningen 2015, s. 263–330.

Mowbray 2012: Mowbray, Alastair: Cases, materials, and commentary on the European Convention on human rights. 3rd edition. Oxford University Press, Oxford 2012.

Myrsky – Räbinä 2015: Myrsky, Matti – Räbinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2015.

Mäenpää 2003: Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY lakitieto, Helsinki 2003.

Mäenpää 2007: Mäenpää, Olli: Grunderna för god förvaltning. 2. reviderade upplagan. Forum Iuris, Helsingfors 2007.

Mäenpää 2008: Mäenpää, Olli: *Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena* i Heidi Kaila – Elina Pirjatanniemi – Markku Suksi (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa.

Juhlakirja Allan Rosas = Individens rättsställning inom Europeiska unionen. Festskrift Allan Rosas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku 2008, s. 465–474.

Mäenpää 2011: Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2011.

Mäenpää 2013: Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 1. painos. Sanoma Pro, Helsinki 2013.

Mäenpää 2016: Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Edita, Helsinki 2016.

Mäkinen 2011: Mäkinen, Eija: Pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä? i Edilex 2011/27. Julkaistu 30.11.2011. www.edilex.fi/lakikirjasto/8356

Nehl 2014: Nehl, Hanns Peter: *Article 48 – Presumption of Innocence and Right of Defence (Administrative law)* i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1277–1301.

Nowak 2003: Nowak, Karol: Oskyldighetspresumtionen. Norstedts Juridik, Stockholm 2003.

Nuutila 1996: Nuutila, Ari-Matti: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.

Nuutila 1997: Nuutila, Ari-Matti: Rikoslain yleinen osa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.

Ojanen 2009: Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? *Lakimies* 7-8/2009 s. 1106–1124.

Pellonpää 2008: Pellonpää, Matti: *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö EU-oikeuden lähteenä* i Heidi Kaila – Elina Pirjatanniemi – Markku Suksi (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas = Individens rättsställning inom Europeiska unionen. Festskrift Allan Rosas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku 2008, s. 21–40.

Pellonpää 2009: Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? *Lakimies* 7-8/2009 s. 1125–1140.

Pellonpää m.fl. 2012: Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2012.

Pellonpää – Gullans 2011: Pellonpää, Matti – Gullans, Monica: Zolotukhin-linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. *Defensor Legis* 4/2011 s. 412–430.

Prechal 2015: Prechal, S.: *Europeanisation of National Administrative Law* i Jans, J.H. – Prechal, S. – Widdershoven, R.J.G.M. (eds.): Europeanisation of Public Law. Second edition. Europa Law Publishing. Groningen 2015, s. 37–70.

Raitio 2016: Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro, Helsinki 2016.

Ragnemalm 2014: Ragnemalm, Hans: Förvaltningsprocessrättens grunder. Tionde upplagan. Jure förlag, Stockholm 2014.

Rekola 1955: Rekola, Esko: Kunnallisverotuksen pääpiirteet. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo 1955.

Rosas – Armati 2012: Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU Constitutional Law. An Introduction. Second Revised edition. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2012.

Rosas 2014: Rosas, Allan: The Charter and Universal Human Rights Instruments i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1685–1701.

Ruiz Calzado – De Stefano 2012: Ruiz Calzado, Javier– De Stefano, Gianni: *Rights of Defence in Cartel Proceedings: Some Ideas for Manageable Improvements* i Cardonnel, Pascal – Rosas, Allan – Wahl, Nils (eds.): Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2012, s. 423–438.

Sauer 2015: Sauer, Ralf: Public Sanctions. Public Enforcer´s Perspective i Wijckmans, Frank – Tuytschaever, Filip (eds.): Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. Oxford University Press, Oxford 2015, s. 207–233.

Sayers 2014: Sayers, Debbie: Article 48(1) – Presumption of Innocence and Right of Defence i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1303–1349.

Schabas 2015: Schabas, William A.: The European Convention on Human Rights. Oxford University Press, Oxford 2015.

Sterzel 2009: Sterzel, Fredrik: Ramlagar – nytt och gammalt, i Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning, Stiftelsen rättsfonden nr 41. Iustus förlag, Uppsala 2009.

Stumer 2010: Stumer, Andrew: The Presumption of Innocence: Evidential and Human Rights Perspectives. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2010.

Ståhlberg – Karhu 2014: Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha: Finsk skadeståndsrätt. Översättning av Ambrosius Wollstén. Talentum, Helsingfors 2014.

Summers 2007: Summers, Sarah J.: Fair Trials: The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2007.

Tapani – Tolvanen 2008: Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Talentum, Helsinki 2008.

Tapani – Tolvanen 2013: Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. 2. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2013.

Tarkka 2016: Tarkka, Anna-Stiina: Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosessista. *Lakimies* 3–4/2016 s. 488–515.

Tolvanen 2002: Tolvanen, Matti: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. *Lakimies* 2/2002 s. 194–218.

Tolvanen 2012: Tolvanen, Matti: Virallisen vastaväittäjän lausunto väitöskirjasta Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. *Lakimies* 2012/1 s. 200–206.

Tomkin 2014: Tomkin, Jonathan: *Article 50 – Right not to be Tried or Punished Twice in Criminal Proceedings for the Same Offence* i Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1373–1412.

Trechsel 2005: Trechsel, Stefan: Human Rights in Criminal Proceedings. Oxford University Press, Oxford 2005.

Tridimas 2006: Tridimas, Takis: The General Principles of EU Law. Second edition. Oxford University Press, Oxford 2006.

Tuytschaever 2015: Tuytschaever, Filip*: Cartels and Proof of Cartels. Private Practitioner's Perspective.* I Frank Wijckmans – Filip Tuytschaever (red.): Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. Oxford University Press, Oxford 2015, s. 7–33.

Tverberg 2014: Tverberg, Arnulf, Ny vår for menneskerettighetene i grunnloven?, (artikel på lovdata.no 12 juni 2014 (uppdaterad 6 augusti 2014) (https://lovdata.no/artikkel/ny_var_for_menneskerettighetene_i_grunnloven_/1437)

Viktor 2013: Viktor, Dag: Svenska domstolars hantering av Europakonventionen. *Svensk juristtidning* 2013 s. 343–396.

Virolainen – Pölönen 2004: Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. WSOY lakitieto, Helsinki 2004.

Virolainen 2012: Virolainen, Jyrki: *Periaatteet prosessioikeudessa* i Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 4. uudistettu painos. Sanoma Pro, Helsinki 2012, s. 119–234.

Vuorenpää 2010a: Vuorenpää, Mikko: Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti – EIT Jukka Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009. Lakimies 1/2010 s. 94–104.

Vuorenpää 2010b: Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 –, Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. *Lakimies* 6/2010 s. 1113–1120.

Vuorenpää 2011a: Vuorenpää, Mikko: *Itsekriminointisuoja ja sen vaikutukset todisteluun* publicerad i Edilex 19.1.2012. www.edilex.fi/lakikirjasto/8561.pdf Tidigare publicerad i Tatu Hyttinen – Katja Weckström (red.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopisto 2011 s. 585–594.

Vuorenpää 2011b: Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:82 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. 3. erä. *Lakimies* 1/2011 s. 156–164.

Warnling-Nerep 1987: Warnling-Nerep, Wiweca: Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande. Juristförlaget, Stockholm 1987.

Warnling-Nerep 2009a: Warnling-Nerep, Wiweca: *Sanktionsavgifter – "criminal charge" enligt artikel 6* i Lundin, Anna-Karin – Fernlund, Carl Gustav – Ståhl, Kristina – Runsten, Annica – Weding, Christina (red.): Regeringsrätten 100 år. Iustus Förlag, Uppsala 2009, s. 559–568.

Warnling-Nerep 2009b: Warnling-Nerep, Wiweca: *Sanktionsavgifter: Sanktioner i gränslandet mellan straffrätt och förvaltningsrätt* i Lars Heuman – Madeleine Leijonhufvud – Annika Norée (red.): Festskrift till Suzanne Wennberg. Norstedts Juridik, Stockholm 2009, s. 477–503.

Warnling-Nerep 2010: Warnling-Nerep, Wiweca: Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet. Norstedts Juridik, Stockholm 2010.

Warnling-Nerep 2011: Warnling-Nerep, Wiweka: *Administrativa sanktioner – sanktionsavgifter. Utövning av offentlig makt: Fågel, fisk eller mittemellan?* i Nordiskt Seminarium: Administrativa sanktioner – Utmaningar och möjligheter, 24 oktober 2011. Helsingfors universitet, Helsingfors 2011, s. 25–27. Tillgänglig http://hdl.handle.net/10138/29414

Weigend 1988: Weigend, Thomas: The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law i Revue internationale de droit penal. Vol 59. Association internationale de droit pénal 1988, s. 67–93.

Weigend 1994: Weigend, Thomas: F*ederal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions* i Commission of the European Communities: The system of administrative and penal sanctions in the member states of the European Communities. Volume I – National Reports. Office for Official Publications of the European Communities, Bryssel 1994, s. 91–115.

Weiβ 2011: Weiβ, Wolfgang: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. *European Constitutional Law Review* 7:64–95, 2011.

Wennberg 2003–2004: Wennberg, Suzanne: Är kriminalisering en relevant metod för den kommersiella rättens efterlevnad? *Juridisk tidskrift* nr 3 2003/04, s. 599–60.

Wersäll 2017: Wersäll, Fredrik: Ökad domarmakt och makten över domstolarna. Svensk juristtidning 1/2017 s. 1–8.

Wijckmans – Tuytschaever (ed.) 2015): Wijckmans, Frank – Tuytschaever, Filip (edited by): Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. Oxford University Press, Oxford 2015.

Zila 1992: Zila, Josef: I stället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet. Juristförlaget, Stockholm 1992.

Åhman 2011: Åhman, Karin: Normprövning: Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000–2010. Norstedts Juridik, Stockholm 2011.

Ågren 2012: Ågren, Jack: Otillbörlig bevisprovokation tillmäts betydelse som billighetsskäl. *Juridisk tidskrift* 2011/12 nr 4, s. 916–925.

Äimä 2014: Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. Ihmis- ja perusoikeuksien sekä EU-oikeuden vaikutukset verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun erityisesti tuloverotuksessa. Talentum Media, Helsinki 2014. Onlineutgåva.

Offentligt tryck

Europeiska unionen

Fördraget om Europeiska unionen. EUT C 202, 7.6.2016, s. 13.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EUT C 202, 7.6.2016, s. 47.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EUT C 202, 7.6.2016, s. 389.

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna. EUT C 303, 14.12.2007, s. 30.

Direktiv 2001/51/EG. Rådets direktiv 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 26 14 juni 1985. EUT L 187, 10.7.2011, s. 45.

Direktiv 2003/6/EG. Europaparlamentets och rådet direktiv 2003/6/EG om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk). EUT L 96, 12.4.2003, s. 16.

Direktiv 2008/98/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv. EUT L 312, 22.11.2008, s. 3.

Direktiv 2009/52/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. EUT L 168, 30.6.2009, s. 24.

Direktiv 2009/123/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser. EUT L 280, 27.10.2009, s. 52.

Direktiv 2013/48/EU. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet. EUT L 294, 6.11.2013, s. 1.

Direktiv 2016/343. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegång i straffrättsliga ärenden, EUT L 65, 11.3.2016, s. 1.

Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (Text av betydelse för EES). EGT L 1, 4.1.2003, s. 1.

Beslut av Europeiska Kommissionens ordförande av den 13 oktober 2011 om förhörsombudets funktion och kompetensområde i vissa konkurrensförfaranden. EUT L 275, 20.10.2011, s. 29.

Kommissionens tillkännagivande om bästa praxis för förfarandena som rör artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. EUT C 308, 20.10.2011, s.6.

Europaparlamentets LIBE -utskott (Medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor): Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the strengthening of certain aspects of the presumtion of innocence and the right to be present at a trial in criminal proceedings, A8-0133/2015, 20.4.2015.

Europarådet

Council of Europe 1996. The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Council of Europe 1996.

Recommendation No. R (91) 1. Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1991 at the 452nd meeting of the Ministers' Deputies.

Recommendation CM/Rec(2007)7. Recommendation CM/Rec(2007)7of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999th meeting of the Ministers' Deputies.

Resolution (77) 31 (28.9.1977). Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.

Finland

Regeringens propositioner

RP 130/1969 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om parkeringsbot.

RP 19/1981 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ordningsbot och vissa därtill anslutna lagar.

RP 20/1981 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om överlastavgift.

RP 162/1991 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till konkurrensbegränsningslag.

RP 104/1993 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om hemkommun och lag om ändring av befolkningsdatalagen.

RP 309/1993 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

RP 217/1995 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den.

RP 44/2002 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror.

RP 72/2002 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen.

RP 28/2003 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 77/2005 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter.

RP 114/2006 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft.

RP 66/2008 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finansinspektionen och vissa lagar i samband med den.

RP 233/2008 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och till vissa lagar som har samband med den.

RP 248/2009 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av de reviderade bilagorna I och II till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av 2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i bilagorna och konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till miljöskyddslag för sjöfarten, lag om bekämpning av oljeskador och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dessa.

RP 88/2010 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till konkurrenslag.

RP 199/2010 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 212/2010 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till körkortslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 223/2010 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning.

RP 3/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av arbetsavtalslagen och av vissa lagar som har samband med dem.

RP 32/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om värdepappersmarknaden.

RP 79/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning.
RP 85/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och av förvaltningsprocesslagen.
RP 131/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter.
RP 191/2012 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den.
RP 23/2013 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.
RP 94/2013 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om förvaltare av alternativa investeringsfonder.
RP 214/2013 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den.
RP 46/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den.
RP 107/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och till vissa lagar som har samband med den.
RP 161/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och av lagen om utstationerade arbetstagare.
RP 230/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden.
RP 245/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen och till vissa lagar som har samband med den.
RP 117/2015 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av 5 § i lagen om överlastavgift.
RP 78/2016 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om hemkommun, lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster och lagen om beskattningsförfarande.
RP 151/2017 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om investeringstjänster, lag om handel med finansiella instrument och vissa lagar i samband med dem.

Betänkanden och utlåtanden av riksdagens utskott

EkUB 7/2014 rd. Ekonomiutskottets betänkande om regeringens proposition 50/2014 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen.
FvUB 6/2014 rd. Förvaltningsutskottets betänkande om regeringens proposition 50/2013 rd med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen.
FvUU 7/1998 rd. Förvaltningsutskottets utlåtande om regeringens proposition 20/1998 rd om godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem.
FvUU 31/2010 rd. Förvaltningsutskottets utlåtande om regeringens proposition 223/2010 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning.
GrUU 3/1977 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om, huruvida det i regeringens proposition 108/1976 rd med förslag till lag om kontrollavgift i kollektivtrafik ingående lagförslaget, sådant det lyder i trafikutskottets betänkande nr 1, kan handläggas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 2/1981 rd. Grundlagsutskottets utlåtande över regeringens proposition nr 20 med förslag till lag om överlastavgift.

GrUU 19/1993 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition nr 104 med förslag till lag om hemkommun och lag om ändring av befolkningsdatalagen.

GrUU 16/1995 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om stora utskottets begäran om utlåtande E 311995 rd (statsrådets redogörelse om förberedelserna inför Schengenavtalen).

GrUU 25/1996 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om statsrådets skrivelse U 19/1996 rd med förslag till rådets rättsakt om fastställande av konventionen om personers passage av medlemsstaternas yttre gränser i Europeiska unionen.

GrUU 74/2002 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 74/2002 rd med förslag till yrkeshögskolelag och till lag om yrkespedagogisk lärarutbildning.

GrUU 4/2004 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 28/2003 rd med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den och regeringens proposition 151/2003 rd med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som harsamband med den (RP 28/2003 rd).

GrUU 7/2004 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 11/2004 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om konkurrensbegränsningar och vissa lagar som har samband med den.

GrUU 4/2005 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 137/2004 rd med förslag till lag om ändring av värdepappersmarknadslagen och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den.

GrUU 32/2005 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 77/2005 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter.

GrUU 55/2005 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 167/2005 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik, 17 kap. 6 § i strafflagen och 1 § i lagen om ordningsvakter.

GrUU 8/2006 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 203/2005 rd med förslag till de ändringar som inrättandet av Livsmedelssäkerhetsverket förutsätter i vissa lagar.

GrUU 28/2008 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 66/2008 rd med förslag till lag om Finansinspektionen och vissa lagar i samband med den.

GrUU 40/2010 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 88/2010 rd med förslag till konkurrenslag.

GrUU 57/2010 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 223/2010 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning.

GrUU 58/2010 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 199/2010 rd med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den.

GrUU 9/2012 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 3/2012 rd med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av arbetsavtalslagen och av vissa lagar som har samband med dem.

GrUU 11/2012 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 18/2012 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft samt av 49 § i lagen om offentlig upphandling.

GrUU 17/2012 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 32/2012 rd med förslag till lagstiftning om värdepappersmarknaden.

GrUU 32/2012 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition RP 133/2012 rd med förslag till lag om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt ändring av vissa lagar som har samband med den.

GrUU 34/2012 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 131/2012 rd med förslag till lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter.

GrUU 14/2013 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 23/2013 rd med förslag till lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.

GrUU 17/2013 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 94/2013 rd med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den.

GrUU 23/2013 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 79/2012 rd med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning.

GrUU 43/2013 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 94/2013 rd med förslag till lagstiftning om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

GrUU 15/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 50/2014 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen.

GrUU 28/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 107/2014 rd med förslag till lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och till vissa lagar som har samband med den.

GrUU 39/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 46/2014 rd med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den

GrUU 55/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 230/2014 rd med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i förvaltningsärenden.

GrUU 9/2016 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition RP 1/2016 rd med förslag till lagar om ändring av 2 a och 9 kap. i strafflagen och av 3 § i lagen om parkeringsövervakning.

GrUU 10/2016 rd. Grundlagsutskotetts utlåtande om regeringens proposition RP 153/2015 rd med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den.

GrUU 15/2016 rd. Grundlagsutskotetts utlåtande om regeringens proposition RP 28/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet samt till vissa lagar som har samband med den.

GrUU 49/2016 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition RP 108/2016 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet.

GrUU 2/2017 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition 228/2016 rd med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, till lag om centralen för utredning av penningtvätt samt till vissa lagar som har samband med dem.

GrUU 39/2017 rp. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringen proposition RP 97/2017 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en reform av skatteuppbörden, av verkställandet av beskattningen och av vissa påföljdsavgifter.

GrUU 49/2017 rp. Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition RP 134/2017 rd med förslag till lag om inkomstdatasystemet samt vissa lagar som har samband med den.

LaUB 42/2010 rd. Lagutskottets betänkande om regeringens proposition 223/2010 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning.

LaUB 19/2014 rd. Lagutskottets betänkande om regeringens proposition 46/2014 rd med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den.

LaUU 21/2005 rd. Lagutskottets utlåtande om regeringens proposition 77/2005 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter.

LaUU 23/2014 rd. Lagutskottets utlåtande om statsrådets redogörelse 6/2014 rd om de mänskliga rättigheterna 2014.

LaUU 3/2017 rd. Lagutskottets utlåtande om regeringens proposition RP 228/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, till lag om centralen för utredning av penningtvätt samt till vissa lagar som har samband med dem.

MiUB 23/2010 rd. Miljöutskottets betänkande om regeringens proposition 199/2010 rd med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den.

StoUU 1/1996 rd. Stora utskottets utlåtande om statsrådets EU-redogörelse E 3/1995 rd om Schengenavtalet.

RSv 354/2010 rd. Riksdagens svar till regeringens proposition RP 223/2010 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning.

Övrigt offentligt material

KM 1976:72. Straffrättskommitténs betänkande. Justitieministeriet, Helsingfors 1976.

OM 14/1977. Rikemaksutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 14/1977. Helsinki 1977.

KTM 1991:15. Kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö, Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 1991:15. Helsinki 1991.

Stoor 2009. Håkan Stoorin laatima julkaisematon muistio 27.8.2009: Hallintomenettelyn rikosoikeudellistuminen – uhkasakko ja hallintosanktiot ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden kannalta. Oikeusministeriö 2009.

OM 16/2010. Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Helsinki 2010.

Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011.

OM 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Helsinki 2011.

OM 17/41/2015. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den. Begäran om utlåtande.

Konkurrensverket 3/2011. Riktlinjer för tillämpning av konkurrenslag 3/2011. Prövning av påföljdsavgiftens storlek. Helsingfors 2011.

JM 17/2013. Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 17/2013. Helsingfors 2013.

LVM/417/03/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Begäran om utlåtande.

Finansinspektionens anvisning 25.2.2015. Faktorer som på verkar påföljds- och ordningsavgiftens storlek.

Oikeusministeriön mietintö UJ 5/2015 vp, Liiteasiakirja EDK-2015.AK-5873. Perusmuistio.

Sverige

Propositioner

Prop. 1971:10. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till skattebrottslag, m.m.

Prop. 1971:30. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1972:81. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till kungörelse om ändring i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik, m.m.

Prop. 1973:129. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om anställningsskydd m.m.

Prop. 1975/76:106. Regeringens proposition 1975/76:106 med förslag till lag om felparkeringsavgift, m.m.

Prop. 1975/76:164. Regeringens proposition 1975/76:164 med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.

Prop. 1976/77:11. Regeringens proposition 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv trafik.

Prop. 1979/80:167. Regeringens proposition 1979/80:167 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Prop. 1981/81:142. Regeringens proposition om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).

Prop. 1982/83:87. Regeringens proposition 1982/83:87 om vattenföroreningsavgift.

Prop. 1983/84:192. Regeringens proposition om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar.
Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
Prop. 1987/88:55 om förseningsavgifter m.m.
Prop. 1992/93:56. Regeringens proposition 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning.
Prop. 1995/96:215. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor.
Prop. 1997/98:10. Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m.
Prop. 1997/98:45. Miljöbalk.
Prop. 2002/03:106. Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.
Prop. 2002/03:139. Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse.
Prop. 2004/05:18. Handel med utsläppsrätter II.
Prop. 2004/05:142. Marknadsmissbruk.
Prop. 2005/06:182. Miljöbalkens sanktionssystem m.m.
Prop. 2006/07:105. Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen.
Prop. 2007/08:135. Ny konkurrenslag m.m.
Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.
Prop. 2012/13:143. Regeringens proposition 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.
Prop. 2013/14:234. Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg.
Prop. 2014/15:131. Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.
Prop. 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
Prop. 2017/18:7. Skadestånd och Europakonventionen.

Utskottsbetänkanden

Ju U 1981/82:53. Justitieutskottets betänkande om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (prop. 1982/82:142 jämte motion).
bet. 2002/03:SkU16. Skatteutskottets betänkande om ändring i övergångsbestämmelserna till de nya reglerna om skattetillägg m.m.

Statens offentliga utredningar

SOU 1967:59. Förundersökning.
SOU 1968:18. Parkering.
SOU 1968:55–56. Bot eller böter.
SOU 1969:42. Skattebrotten.
SOU 1971:10. Snatteri.
SOU 1973:13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk.
SOU 1974:27. Mindre brott. Lagföring genom strafföreläggande eller domstolsförhandling.
SOU 1976:37. Smugglingsbrott och tulltillägg.
SOU 1976:47. Färre brottmål. Förslag till ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.
SOU 1977:6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Eftergift och besvär m.m.
SOU 1991:59. Konkurrens för ökad välfärd.
SOU 1992:61. Ett reformerat åklagarväsende.
SOU 1996:116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen.
SOU 2001:25. Skattetillägg m.m.
SOU 2004:37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsreglerna, kap. 6, m.m.
SOU 2004:100. Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.
SOU 2006:58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd.

SOU 2007:96. Avgifter.
SOU 2008:42. Normgivningsmakten.
SOU 2008:125. En reformerad grundlag.
SOU 2010:29. En ny förvaltningslag.
SOU 2010:87. Skadestånd och Europakonventionen.
SOU 2011:57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner.
SOU 2013:38. Vad bör straffas?
SOU 2017:17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.
SOU 2017:63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.

Departementsserien (Regeringskansliets utredningar)

Ds Ju 1978:5. Företagsböter. En kartläggande undersökning av korporativt ansvar.
Ds Ju 1979:10. Företagsböter – förslag till lagtext.
Ds Ju 1981:3. Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.
Ds A 1981:8. Utlänningslagskommitténs betänkande om vinstbegränsande avgift för arbetsgivare som anställer utläggningar utan arbetstillstånd.
Ds K 1981:8. Departementspromemoria om vattenföroreningsavgift som ett medel att komma till rätta med problem med föroreningar från fartyg.
Ds 2013:18. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.

Övrigt offentligt material

rskr. 1981/82:328. Riksdagsskrivelse.
rskr. 2017/18:2. Riksdagsskrivelse.
Dir 1990:27, i anförande av justitieministern och statsrådet Freivalds, till statsrådsprotokollet den 26 april 1990.
Skr. 2009/10:79. Regeringens skrivelse. En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn.
BRÅ 1977:7. Rapport av Brottsförebyggande rådet. Nytt straffsystem. Idéer och förslag.
Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten 2015. Dubbelbestraffning – åtgärder vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten med anledning av två beslut från Högsta domstolen. Januari 2015. https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2015/1/sammanstallning-av-atgarder-med-anledning-av-hds-beslut-gallande-dubbelbestraffning/ (senast nerladdad 22 augusti 2017).
Skatteverket, Rättslig vägledning, Regler och ställningstaganden, Europadomstolen, A och B mot Norge (nr 24130/11 och 28758/11), Dubbelprövningsförbudet, dnr. 1319663O-17/111. https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/360841.html?date=2017-02-28&q=a+och+b+mot+norge (nerladdad 19 juli 2017).

Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns avgöranden

JO 1973 s. 380
JO 1974 s. 477
JO 1975 s. 376
JO 1989/90 s. 319
JO:s beslut 2006-07-07, dnr 2181-2005
JK-beslut den 22 oktober 2015, dnr 4990-15-40
JK-beslut den 14 januari 2016, dnr 2419-15-41
JK-beslut den 16 december 2016, dnr 3508-16-40

Norge

Propositioner

Prop. 75 L (2012–2013) Endringar i konkurranseloven
Prop. 37 L (2015–2016) Endringar i konkurranseloven (Konkurranseklagenemnda, kartellforlik mm.)
Prop. 38 L (2015–2016) Lov om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)
Prop. 62 L (2015–2016) Endringar i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner)

Offentliga utredningar

NOU 2003:7. Tilleggsskatt mm.
NOU 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.
NOU 2002:04. Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII.

Annat offentligt tryck

Innst. 186 S (2013–2014) Kunngjøring av Stortingets vedtak 13. mai 2014 om endringer i Grunnloven. Fullmakt for Stortinget til å redigere Grunnloven
Riksadvokaten, 03-04.09, Nye retningslinjer om dobbeltstraff – ordinær tilleggsskatt sperrer for straffsak – ny storkammeravgjørelse fra EMD, Ra 09-187 HPJ/amo, 320

Sivilombudsmannens beslut

18 november 2009, Sak 2008/2349 Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven
23 november 2012, Sak 2011/518 Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften
17 augusti 2012, Sak 2011/2718 Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven
27 juli, Sak 2011/518 Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften 2011

Rättspraxis och rättsliga avgöranden

Finland

Högsta domstolen

HD 2009:80
HD 2010:23
HD 2010:45
HD 2010:46
HD 2010:49
HD 2010:82
HD 2011:3
HD 2011:43
HD 2011:46
HD 2011:111
HD 2012:55
HD 2012:71
HD 2012:79
HD 2012:106
HD 2013:59

HD 2014:67
HD 2014:93
HD 2014:94
HD 2015:1

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 11.11.1996 T 3509
HFD 1999:21
HFD 2000:45
HFD 20.12.2001 T 3179
HFD 28.12.2007 T 3434
HFD 2007:67
HFD 2009:78
HFD 2009:83
HFD 2010:34
HFD 2011:41
HFD 2012:66
HFD 2013:8
HFD 2013:20
HFD 2013:191
HFD 2014:28
HFD 2014:90
HFD 2014:104
HFD 2014:107
HFD 2014:145
HFD 2014:164
HFD 2014:175
HFD 2015:24
HFD 2015:53
HFD 2.6.2016 liggare 2517
HFD 2016:96
HFD 2016:100
HFD 2016:114
HFD 2016:221
HFD 2017:37

Sverige

Högsta domstolen

NJA 1985 s. 3
NJA 2000 s. 622
NJA 2004 s. 255
NJA s. 2004 s. 519
NJA 2004 s. 840
NJA 2005 s. 462
NJA 2005 s. 856
NJA 2010 s. 168 I och II

NJA 2011 s. 444
NJA 2011 s. 638
NJA 2013 s. 502
NJA 2013 s. 780
NJA 2014 s. 854
NJA 2015 s. 600
NJA 2015 s. 663

Regeringsrätten / Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2000 ref. 66
RÅ 2002 s. 79
RÅ 2004 ref 17
RÅ 2007 ref 23
RÅ 2007 not 84
RÅ 2009 ref 94
RÅ 2013 ref. 71
HFD 2014 ref. 35

Marknadsdomstolen

MD 1999:22
MD 2000:2.
MD 2003:2

Miljööverdomstolen (idag Mark- och miljödomstolen)

MÖD 2004:78

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholm, dom av den 2 mars 2009 i mål nr. 1179-08

Norge

Høysteretten

Rt. 1961 s. 1217
Rt. 1973 s. 846
Rt. 1999 s. 1269
Rt. 2000 s. 996
Rt. 2002 s. 497
Rt. 2002 s. 557
Rt. 2006 s. 1409
Rt. 2006 s. 1498
Rt. 2007 s. 932
Rt. 2008 s. 478
Rt. 2010 s. 1383
Rt. 2011 s. 800
Rt. 2011 s. 910
Rt. 2012 s. 1051
Rt. 2012 s. 1556

Norges Høysteretts dom den 19 juni 2014 i mål HR-2014-01296-A, (sak nr. 2014/23), sivil sak, anke over dom.

Rt. 2015 s. 392

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

A. B. mot Slovakien, ansökan nr 41784/98, dom av den 4 mars 2003
A. Menarini Diagnostics S.R.L. mot Italien, ansökan nr 43509/08, dom av den 27 september 2011
A och B mot Norge, ansökan nr 24130/11 och 29758/11, dom av den 15 november 2016
A.P., M.P. och T.P. mot Schweiz, ansökan nr 19958/92, dom av den 29 augusti 1997
Adolf mot Österrike, ansökan nr 8269/78, dom av den 26 mars 1982
Airey mot Irland, ansökan nr 6289/73, dom av den 9 oktober 1979
Albert mot Rumänien, ansökan nr 31911/03, dom av den 16 februari 2010
Albert och Le Compte mot Belgien, ansökan nr 7299/75; 7496/76, dom av den 24 oktober 1983
Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2), ansökan nr 16970/90 , dom av den 19 februari 1998
Allen mot Förenade kungariket, ansökan nr. 76574, beslut av den 10 september 2002
Allenet de Ribemont mot Frankrike, ansökan nr 15175/89, dom av den 10 februari 1989
Ashingdane mot Förenade kungariket, ansökan nr 8225/78, dom av den 28 maj 1985
A.S. mot Finland, ansökan nr 40156/07, som av den 28 september 2010
B. mot Österrike, ansökan nr 11968/86, dom av den 28 mars 1990
Balsyté-Lideikiené mot Litauen, ansökan nr 72596/01, dom av den 4 november 2008
Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien, ansökan nr 10590/83, dom av den 6 december 1988
Barsom och Varli mot Sverige, ansökan nr 40766/06 och 40831/06, beslut av den 4 januari 2008
Belilos mot Schweiz, ansökan nr 10328/83, dom av den 29 april 1988
Belziuk mot Polen, ansökan nr 23103/93, dom av den 25 mars 1998
Bendenoun mot Frankrike, ansökan nr 12547/86, dom av den 24 februari 1994
Benthem mot Nederländerna, ansökan nr. 8848/80, dom av den 23 oktober 1985
Bernard mot Frankrike, ansökan nr 22885/93, dom av den 23 april 1998
Boman mot Finland, ansökan nr 41604/11, dom av den 17 februari 2015
Borgers mot Belgien, ansökan nr 12005/86, dom av den 30 oktober 1991
Borisova mot Bulgarien, ansökan nr 56891/00, dom av den 21 december 2006
Bricmont mot Belgien, ansökan nr 10857/84, dom av den 7 juli 1989
Brozicek mot Italien, ansökan nr 10964/84, dom av den 19 december 1989
Bulut mot Österrike, ansökan nr 17358/90, dom av den 22 februari 1996
Bönisch mot Österrike, ansökan nr 8658/79, dom av den 6 maj 1985
Campbell och Fell mot Förenade kungariket, ansökan nr 7819/77 och 7878/77, dom av den 28 juni 1984
Chambaz mot Schweiz, ansökan nr 11663/04, dom av dem 5 april 2012
Colozza mot Italien, ansökan nr 9024/80, dom av den 12 februari 1985
Corigliano mot Italien, ansökan nr 8304/78, dom av den 10 december 1982
Daktaras mot Litauen¸ansökan nr 42095/98, dom av den 10 oktober 2000
Delcourt mot Belgien, ansökan nr 2689/65, dom av den 17 januari 1970
Demicoli mot Malta, ansökan nr 13057/87, dom av den 27 augusti 1991
Deweer mot Belgien, ansökan nr 6903/75, dom av den 27 februari 1980
Dombo Beheer B.V. mot Nederländerna, ansökan nr 14448/88, dom av den 27 oktober 1993
Dödsboet efter Nitschke mot Sverige, ansökan nr 6301/05, dom av den 27 juli 2007
Döry mot Sverige, ansökan nr 28394/95, dom av den 12 november 2002
Eckle mot Tyskland, ansökan nr 8130/78, dom av den 15 juli 1982

Edwards och Lewis mot Förenade kungariket, ansökan nr 39647/98 och 40461/98, dom av den 27 oktober 2004
Ekbatani mot Sverige, ansökan nr 10563/83, dom av den 26 maj 1988
E.L., R.L. och J.O.-L. mot Schweiz, ansökan nr 20919/92, dom av den 29 augusti 1997
Engel m.fl. mot Nederländerna, ansökan nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, dom av den 8 juni 1976
Falk mot Nederländerna, ansökan nr 66273/01, beslut av den 19 oktober 2004
Fischer mot Österrike, ansökan nr 16922/90, dom av den 26 maj 1995
Fischler mot Sverige, ansökan nr 38884/02, beslut av den 25 januari 2005
Flisar mot Slovenien, ansökan nr 3127/09, dom av den 29 september 2011
Fortum mot Finland, ansökan nr 32559/96, dom av den 15 juli 2003
Foti m.fl. mot Italien, ansökan nr 7604/76; 7719/76; 7781/77; 7913/77, dom av den 10 december 1982
Fredin mot Sverige (nr 2), ansökan nr 18928/91, dom av den 23 februari 1994
Funke mot Frankrike, ansökan nr 10828/84, dom av den 25 februari 1993
Galstyan mot Armenien, ansökan nr 26986/03, dom av den 15 november 2007
Garyfallou AEBE mot Grekland, ansökan nr 18996/91, dom av den 24 september 1997
Glantz mot Finland, ansökan nr 37394/11, dom av den 20 maj 2014
Golder mot Förenade kungariket, ansökan nr 4451/70, dom av den 21 februari 1975
Gradinger mot Österrike, ansökan nr 15963/90, dom av den 23 oktober 1995
Grande Stevens m.fl. mot Italien, ansökan nr 18640/10; 18647/10; 18663/10; 18668/10; 18698/10, dom av den 4 mars 2014
Güney mot Sverige, ansökan nr 40768/06, beslut av den 17 juni 2008
Göç mot Turkiet, ansökan nr 36590/97, dom av den 11 juli 2002
Hannu Lehtinen mot Finland, ansökan nr 32993/02, dom av den 22 juli 2008
Heaney och McGuiness mot Irland, ansökan nr 34720/97, dom av den 21 december 2000
Hirvisaari mot Finland, ansökan nr 49684/99, dom av den 27 september 2001
Hozee mot Nederländerna, ansökan nr 21961/93, dom av den 22 maj 1998
Hüseyin Turan mot Turkiet, ansökan nr 11529/02, dom av den 4 mars 2008
Häkkä mot Finland, ansökan nr 758/11, dom av den 20 maj 2014
Håkansson och Sturesson mot Sverige, ansökan nr 11855/85, dom av den 21 februari 1990
Ieremeiov mot Rumänien No. 1, ansökan nr 75300/01, dom av den 24 november 2009
Jalloh mot Tyskland, ansökan nr 54810/00, dom av den 11 juli 2006
Janosevic mot Sverige, ansökan nr 34619/97, dom av den 23 juli 2002
Jasper mot Förenade kungariket, ansökan nr 27052/95, dom av den 16 februari 2000
J.B. mot Schweiz, ansökan nr 31827/96, dom av den 3 maj 2001
J.J. mot Nederländerna, ansökan nr 21351/93, dom av den 27 mars 1998
Jóhannesson m.fl. mot Island, ansökan nr 22007/11, dom av den 18 maj 2017
John Murray mot Förenade kungariket, ansökan nr 18731/91, dom av den 8 februari 1996
Jokela mot Finland, ansökan nr 28856/95, dom av den 21 maj 2002
Julius Kloiber Schlachthof GmbH m.fl. mot Österrike, 21565/07; 21572/07; 21575/07; 21580/07, dom av den 4 april 2013
Jussila mot Finland, ansökan nr 73053/01, dom av den 23 november 2006
Kallio mot Finland, ansökan nr 40199/02, dom av den 22 juli 2008
Kamasinski mot Österrike, ansökan nr 9783/82, dom av den 19 december 1989
Kangasluoma mot Finland, ansökan nr 48339/99, dom av den 20 januari 2004
Kasparov m.fl. mot Ryssland, ansökan nr 21613/07, dom av den 3 oktober 2013
Kiiveri mot Finland, ansökan nr 53753/12, dom av den 10 februari 2015
Kokkinakis mot Grekland, ansökan nr 14307/88, dom av den 25 maj 1993

Kostovski mot Nederländerna, ansökan nr 11454/85, dom av den 20 november 1989
Kremzow mot Österrike, ansökan nr 12350/86, dom av den 21 september 1993
Kress mot Frankrike, ansökan nr 39594/98, dom av den 7 juni 2001
Krombach mot Frankrike, ansökan nr 29731/96, dom av den 13 februari 2001
Kudła mot Polen, ansökan nr 30210/96, dom av den 26 oktober 2000
Kuopila mot Finland, ansökan nr 27752/95, dom av den 27 april 2000
Kurdov och Ivanov mot Bulgarien, ansökan nr 16137/04, dom av den 31 maj 2011
Lauko mot Slovakien, ansökan nr 26138/95, dom av den 2 september 1998
Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien, ansökan nr 6878/75 och 7238/75, dom av den 23 juni 1981
Lilja mot Sverige, ansökan nr 36689/02, dom av den 23 januari 2007
Lucky Dev mot Sverige, ansökan nr 7356/10, dom av den 27 november 2014
Lundevall mot Sverige, ansökan nr 38629/97, dom av den 12 november 2002
Lutz mot Tyskland, ansökan nr 9912/82, dom av den 25 augusti 1987
Malige mot Frankrike, ansökan nr 27812/95, dom av den 23 september 1998
Mamidakis mot Grekland, ansökan nr 35533/04, dom av den 11 januari 2007
Maresti mot Kroatien, ansökan nr 55759/07, dom av den 25 juni 2009
Marttinen mot Finland, ansökan nr 19235/03, dom av den 21 april 2009
Mattoccia mot Italien, ansökan nr 23969/94, dom av den 25 juli 2000
Matytsina mot Ryssland, ansökan nr 58428/10, dom av den 27 mars 2014
Menarini Diagnostics S.r.l. mot Italien, ansökan nr 43509/08, dom av den 27 september 2011
Michael Edward Cooke mot Österrike, ansökan nr 25878/94, dom av den 8 februari 2000
Mikhaylova mot Ryssland, ansökan nr 46998/08, dom av den 19 november 2015
Mikolajová mot Slovakien, ansökan nr. 4479/03, dom av den 18 januari 2011
Milenovic mot Slovenien, ansökan nr 11411/11, dom av den 28 februari 2013
Miller mot Sverige, ansökan nr 55853/00, dom av den 8 februari 2005
Minelli mot Schweiz, ansökan nr 8660/79, dom av den 25 mars 1983
Monnell och Morris mot Förenade kungariket, ansökan nr 9562/81 och 9818/82, dom av den 2 mars 1987
Morel mot Frankrike, ansökan nr 54559/00, beslut av den 3 juni 2003
Natunen mot Finland, ansökan nr 21022/04, dom av den 31 mars 2009
Navalnyy och Yashin mot Ryssland, ansökan nr 76204/11, dom av den 4 december 2014
Neumeister mot Österrike, ansökan nr 1936/63, dom av den 27 juni 1968
Nideröst-Huber mot Schweiz, ansökan nr 18990/91, dom av den 18 februari 1997
Nilsson mot Sverige, ansökan 73661/01, beslut av den 13 december 2005
Nykänen mot Finland, ansökan nr 11828/11, dom av den 20 maj 2014
O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket, ansökan nr 15809/02 och 25624/02, dom av den 29 juni 2007
Pákozdi mot Unger, ansökan nr 51269/07, dom av den 25 november 2014
Palaoro mot Österrike, ansökan nr 16718/90, dom av den 23 oktober 1995
Paulow mot Finland, ansökan nr 53434/99, beslut av den 14 februari 2006
Pélissier och Sassi mot Frankrike, ansökan nr 25444/94, dom av den 25 mars 1999
Pham Hoang mot Frankrike, ansökan nr 13191/87, dom av den 25 september 1992
Pitkänen mot Finland, ansökan nr 30508/96, dom av den 9 mars 2004
Riepan mot Österrike, ansökan nr 35115/97, dom av den 14 november 2000
Rinas mot Finland, ansökan nr 17039/13, dom av den 27 januari 2015
Rowe och Davis mot Förenade kungariket, ansökan nr 28901/95, dom av den 16 februari 2000
Rosenquist mot Sverige, ansökan nr 60619/00, beslut av den 14 september 2004

Ruiz-Mateos mot Spanien, ansökan nr 12952/87, dom av den 23 juni 1993
Ruotsalainen mot Finland, ansökan nr 13079/03, dom av den 16 juni 2009
Russu mot Moldavien, ansökan nr 7413/05, dom av den 13 november 2008
R.T. mot Schweiz, ansökan nr 31982/96, beslut av den 30 maj 2000
Salabiaku mot Frankrike, ansökan nr 10519/83, dom av den 7 oktober 1988
Salomonsson mot Sverige, ansökan nr 38978/97, dom av den 12 november 2002
Saunders mot Förenade kungariket, ansökan nr 19187/91, dom av den 17 december 1996
Segame SA mot Frankrike, ansökan nr 4837/06, dom av den 7 juni 2012
Sergey Zolotukhin mot Ryssland, ansökan nr 14939/03, dom av den 10 februari 2009
Schmautzer mot Österrike, ansökan nr 15523/89, dom av den 23 oktober 1995
Serves mot Frankrike, ansökan nr 20225/92, dom av den 20.10.1997
Sporrong och Lönnroth mot Sverige, ansökan nr 7151/75 och 7152/75, dom av den 23 september 1982
Stallinger och Kuso mot Österrike, ansökan nr 14696/89 och 14697/89, dom av den 23 april 1997
Stanford mot Förenade kungariket, ansökan nr 16757/90, dom av den 23 februari 1994
Steininger mot Österrike, ansökan nr 21539/07, dom av den 17 april 2012
Telfner mot Österrike, ansökan nr 33501/96, dom av den 20 mars 2001
Tomasovic mot Kroatien, ansökan nr 53785/09, dom av den 18 oktober 2011
Van de Hurk mot Nederländerna, ansökan nr 16034/90, dom av den 19 april 1994
Vermeulen mot Belgien, ansökan nr 19075/91, dom av den 20 februari 1996
Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland, ansökan nr 63235/00, dom av den 19 april 2007
Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige, ansökan nr 36985/97, dom av den 23 juli 2002
Weber mot Schweiz, ansökan nr 11034/84, dom av den 22 maj 1990
Weh mot Österrike, ansökan nr 38544/97, dom av den 8 april 2004
Welch mot Förenade kungariket, ansökan nr 17440/90, dom av den 9 februari 1995
Winterwerp mot Nederländerna, ansökan nr 6301/73, dom av den 24 oktober 1979
Zana mot Turkiet, ansökan nr 18954/91, dom av den 25 november 1997
Zaicevs mot Lettland, ansökan nr 65022/01, dom av den 31 juli 2007
Zigarella mot Italien, ansökan nr 48154/99, beslut av den 3 oktober 2002
Ziliberberg mot Moldavien, ansökan nr 61821/00, dom av dem 1 februari 2005
Öcalan mot Turkiet, ansökan nr 46221/99, dom av den 12 maj 2005
Österlund mot Finland, ansökan nr 53197/13, dom av den 10 februari 2015
Öztürk mot Tyskland, ansökan nr 8544/79, dom av den 21 februari 1984

Europeiska unionens domstol

Domstolen

Aalborg Portland and others v *Commission*, joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2004:6
Amsterdam Bulb v *Produktschap voor Siergewassen,* 50/76, EU:C:1977:13
ArcelorMittal Luxembourg v *Commission* and *Commission* v *ArcelorMittal Luxembourg and Others,* joined cases C-201/09 P and C-216/09 P, EU:C:2011:190
BAI and Commission v *Bayern*, joined cases C-2/01 P and 3/01 P, EU:C:2004:2
Baustahlgewebe v *Commission*, C-185/95 P, EU:C:1998:608
Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319
Booker Aquaculture and Hydro Seafood, joined cases C-20/00 and C-64/00, EU:C:2003:397
Buitoni v *FORMA,* 122/78, EU:C:1979:43
Casati, 203/80, EU:C:1981:261

Commission v *Anic Partecipazioni*, C-49/92 P, EU:C:1999:356
Commission v *Council*, C-176/03, EU:C:2005:542.
Commission v *Council*, C-440/05, EU:C:2007:625.
Commission v *Greece*, 66/88, EU:C:1989:339
Commission v *Greece,* C-210/91, EU:C:1992:525
Commission v *Ireland,* C-354/99, EU:C:2001:550
Commission v *United Kingdom,* Case C-382/92, EU:C:1994:233
Commission v SGL Carbon AG, C-301/04, EU:C:2006:432
Dalmine v *Commission*, C-407/04 P, EU:C:2007:53
De Andrade, C-213/99, EU:C:2000:678
Ebony Maritime and Loten Navigation, C-177/85, EU:C:1997:89
ED & F Man Sugar, C-274/04, EU:C:2006:233
E.ON Energie v *Commission*, C-89/11 P, EU:C:2012:738
Elf Aquitaine v *Commission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620
Eturas and Others, C-74/14, EU:C:2016:42
Gerken, C-295/02, EU:C:2004:400
Germany v *Commission,* C-240/90, EU:C:1992:408
Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291
Hoechst v *Commission,* joined cases 46/87 and 227/88, EU:C:1989:337
Hoffmann-La Roche v *Commission*, 85/76, EU:C:1979:36
Hüls v *Commission*, C-199/92 P, EU:C:1999:358
Internationale Handelsgesellschaft v *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide,* 11/70, EU:C:1970:114
Intertanko and others, C-308/06, EU:C:2008:312
Kirk, 63/83, EU:C:1984:255
KME Germany and Others v *Commission,* C-272/09 P, EU:C:2011:810
Knauf Gips v *Commission*, C-407/08 P, EU:C:2010:389
Krombach v *Bamberski*, C-7/98, EU:C:2000:164
Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, EU:C:2002:440
Könecke v Balm, 117/83, EU:C:1984:288
Lennox, C-220/01, EU:C:2003:390
Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v Commission, joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P and C-254/99 P, EU:C:2002:582
Man (Sugar) v *IBAP*, 181/84, EU:C:1985:359
Maizena v *BALM,* C-137/85, EU:C:1987:493
Michelin v *Commission*, C-322/81, EU:C:1983:313
Montecatini v *Commission*, C-235/92 P, EU:C:1999:362
Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v *Commission,* C-105/04 P, EU:C:2006:592
Nunes and de Matos, C-186/98, EU:C:1999:376
Ordre des barreaux francophones et germanophones and others, C-305/05, EU:C:2007:383
Orkem v *Commission*, Case 374/87, EU:C:1989:387
Papierfabrik August Koehler and Others v *Commission,* joined cases C-322/07 P, C-327/07 P and C-338/07 P, EU:C:2009:500
Pastoors and Trans-Cap v *Belgian State,* C-29/95, EU:C:1997:28
Rubach C-344/08, EU:C:2009:482.
Safalero, C-13/01, EU:C:2003:447
SGL Carbon v *Commission*, C-328/05 P, EU:C:2007:277
SGS Belgium and Others, C-367/09, EU:C:2010:648

Siesse, Case C-36/94, EU:C:1995:351
Solvay v *Comission*, C-110/10 P, EU:C:2011:687
Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746
Spector Photo Group and Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806
Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228
Toshiba Corporation, C-17/10, EU:C:2012:72
Transocean Marine Paint v *Comission,* 17/74, EU:C:1974:106
T-Mobile Netherlands and Others, C-8/08, EU:C:2009:343
Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163
Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64
Vandevenne and others, C-7/90, EU:C:1991:363
Windpark Groothusen v *Commission*, C-48/96 P, EU:C:1998:223,
Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105

Tribunalen

Amann & Söhne and Cousin Filterie v Commission, 28 April 2010, T-466/05, EU:T:2010:165
Dresdner Bank and Others v Commission, 27 September 2006, joined Cases T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP, EUT:T:2006:271
Mannesmannröhren-Werke v Commission, 20 February 2001, T-112/98, EU:T:2001:61
Sasol and Others v Commission, 11 July 2014, T-541/08, EU:T:2014:628

Generaladvokaternas förslag till avgörande

Aalborg Portland and others v *Commission,* joined cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, EU:C:2003:85
ArcelorMittal Luxembourg v *European Commission* and *Commission* v *ArcelorMittal Luxembourg and Others,* joined cases C-201/09 P and C-216/09 P, EU:C:2010:634
Berlusconi and others, joined cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02, EU:C:2004:624
Bonda, C- 489/10, EU:C:2011:845
Charlton and others, C-116/92, EU:C:1993 :357
Eturas and Others, C-74/11, EU:2015:493
Hansen, C-326/88, EU:C:1989:609
HeidelbergCement AG v *Commission*, C-247/14 P, EU:C:2015:694
KME Germany and Others v *Commission,* C-272/09 P, EU:C:2011:63
Lennox, C-220/01, EU:C:2002:594
Louloudakis, C-262/99, EU:C:2000:640
Meico-Fell, C-273/90, EU:C:1991:354
Michaeler and Others, C-55/07, EU:C:2008:42
Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v *Commission,* C-105/04 P, EU:C:2005:751
Schenker & Co and Others, C-681/11, EU:C:2013:126
Schindler Holding and Others, C-501/11 P, EU:C:2013:248
Solvay v *Comission*, C-110/10 P, EU:C:2011:257
T-Mobile Netherlands and Others, C-8/08, EU:C:2009:110
Toshiba Corporation, C-17/10, EU:C:2011:552
Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340

Förkortningar

AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling (Sverige)
ang.	Angående
a. prop.	angiven proposition
art.	artikel
Awb.	Algemene wet bestuursrecht (Nederländerna)
bet.	betänkande
bil.	bilaga
bl. a.	bland annat
BrB	brottsbalk (1962:700) (Sverige)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BVerfGE	Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Beslut från den Federala författningsdomstolen (Tyskland))
CDCJ	the European Committee on Legal Co-operation (Europarådet)
CJ-DA	the Project Group on Administrative Law (Europarådet)
Ds	Departementsserien (Sverige)
Ds Ju	Departementsserien, Justitiedepartementet (Sverige)
ed.	*edited by* (redigerad av)
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EKMR	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstol (Norge)
EU	Europeiska unionen
EURATOM	Europeiska atomenergigemenskapen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
f.	följande sidor
f. d.	före detta
ff.	följande sidor
FEU	Fördraget om Europeiska unionen. EUT C 202, 7.6.2016, s. 13.
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EUT C 202, 7.6.2016, s. 47.
FL	förvaltningslagen (434/2003) (Finland) eller förvaltningslagen (1986:223) (Sverige).
FN	Förenta nationerna
FOR	forskrift (Norge)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291) (Sverige)
FvUB	förvaltningsutskottets betänkande
FvUU	förvaltningsutskottets utlåtande
FörvProcL	förvaltningsprocesslagen (586/1996) (Finland)
GALA	General administrative law (Awb på engelska) (Nederländerna)
GL	Finlands grundlag (731/1999)
GrUU	grundlagsutskottets utlåtande
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HR	Høysterett (Norge)

Innst.	Innstillinger (Norge)
Jfr	jämför
IAPL	International Association of Penal Law
IVO	Inspektionen för vård och omsorg (Sverige)
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
JM	Justitieministeriet i Finland
JuU	Justitieutskottet
kap.	kapitel
KM	kommittébetänkande
KTM	Kauppa ja teollisuusministeriö (Handels- och industriministeriet)
KonkL	konkurrenslag (2008:579) (Sverige)
KonkurrensL	konkurrenslag (948/2011)
kr	kronor
L	lag
LaUB	lagutskottets betänkande (Finland)
LaUU	lagutskottets utlåtande (Finland)
LOV	lov (Norge)
MB	miljöbalk (1998:808) (Sverige)
MD	Marknadsdomstolen
MiUB	miljöutskottets betänkande
m.fl.	med flera
m.m.	med mera
mom.	moment
MÖD	Miljööverdomstolen/Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOK	norsk krona/norska kronor
NOU	Norges offentlige utredninger
nr	nummer
OM	Oikeusministeriö (justieministeriet i Finland)
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Tyskland)
PBL	plan- och bygglag (2010:900) (Sverige)
Prop.	proposition (Sverige)
Prop. L	Proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak (Norge)
p.	punkt
Ra	Riksadvokaten (Norge)
RB	rättegångsbalk (1942:740) (Finland)
rd	riksdag
red.	redigerad av
RF	kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RP	regeringens proposition (Finland)
rskr.	riksdagsskrivelse
RSv	Riksdagens svar
Rt.	Norsk Retstidende
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s.	sidan/sidorna
sek	svensk krona/svenska kronor
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244) (Sverige)

s.k.	så kallad
SkL	Skadeståndslag (1972:207) (Sverige)
Skr.	skrivelse
SL	Strafflag (39/1889) (Finland)
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
StGB	Strafgesetzbuch (Tyskland)
StoUU	stora utskottets utlåtande
StPO	Strafpozeßordnung (Tyskland)
t. ex.	till exempel
tp.	tilläggsprotokoll
Wm	Wet milieubeheer
VTK	vägtrafikkungörelsen (1972:603) (Sverige)

Summary

This research project puts administrative penalty payments (*administrativa sanktionsavgifter*) in focus. Penalty payments have in recent years been the subject of growing debate in the Nordic countries. Penalty payments are administrative monetary sanctions inflicted as a result of a violation of the law, and they are comparable to criminal sanctions. They are imposed by an administrative authority or court on a natural or legal person. Administrative penalty payments are seen as effective instruments in supervision and control, and their regulation and application has hence increased significantly in the Nordic countries in the last few decades. In other words, the scope of monetary sanctions has been diversified. Today, penalty payments are especially used as effective means of regulation and control of business activities, where the need for rapid penalties, prevention and flexibility is emphasised. Elimination of economic gains obtained as a result of violations has also been given particular importance in this context. National legislation on administrative sanctions has also expanded as a result of the impact of EU law. Opportunities for imposing sanctions have often been incorporated into national legal systems with a view to streamlining the implementation of EU law in the Member States.

The described developments have brought legal challenges. In these challenges we find the basis for the legal debate on administrative sanctions, and for this research project. The European Court of Human Rights has through its case law on the right to a fair trial in ECHR article 6, established that administrative sanctions are comparable to criminal sanctions, despite their classification as administrative in the national law of the Convention states. This means that both administrative and criminal procedural rules for ensuring a fair trial can be applicable in the administrative sanctioning procedure. Due to the punitive nature of these sanctions, different forms of procedural rights and safeguards should be taken into account.

The basis for the critical discussion on administrative sanctions is thus the question of the extent to which the qualified and reinforced procedural safeguards provided for the criminal proceedings also needs to be applied in the sanctions procedures of managing authorities. This has also been the fundamental research question for this project, and is a main theme of the research report. Focus is on how guarantees for good administration and fair trial can be ensured in procedures for imposing penalty payments and in subsequent appeal proceedings. Requirements for guarantees of good administration, due procedure, and right of defense are found in national constitutions and procedural law, but also made through European law. The research project and the report contain legal comparison and analyses of these procedural guarantees in Finland, Sweden, Norway and Denmark, in light of European law, and in further comparison to

other European legal systems. The report also provides illustrative and comparable accounts of the law on administrative penalty payment and its development, in the Nordic countries and in European law.

The research was carried out by Professor Leena Halila and Doctoral Candidate Veronica Lankinen at the Faculty of Law, University of Helsinki, and Annika K. Nilsson, Senior Lecturer at the Faculty of Law, Uppsala University.

Bilaga 1

Tabell 1: Sanktionsavgifter i Finland

Lag	Sanktionsavgift (tidpunkt för ikraftträdande)	Subjekt	Beslutande myndighet/organ	Belopp
1970-talet:				
Lag om parkeringsövervakning (727/2011) (Urspr. lag om parkeringsbot (248/1970))	Felparkeringsavgift (1970)	Fordonets förare, ägare eller innehavare	Polisen; kommunerna	20–80 EUR
Lag om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979)	Kontrollavgift (1979)	Personer utan vederbörlig biljett	Kommunerna; samkommunerna	Högst 40 gånger så stor som det lägsta priset på en enkelbiljett för vuxna.
1980-talet:				
Lag om överlastavgift (51/1982)	Överlastavgift (1982)	Fordonets ägare, innehavare eller transportuppdragsgivaren	Polisen; kommunerna	Avgiften fastställs på grundval av den massa varmed fordonets tillåtna totalmassa överskrids.
1990-talet:				
Konkurrenslag (948/2011) (Urspr. lag om konkurrensbegränsningar (480/1992))	Påföljdsavgift för konkurrensbegränsning (1992)	Näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare	Marknadsdomstolen	Max. 10 % av omsättningen
2000-talet:				
Utlänningslag (301/2004)	Påföljdsavgift för transportör (2004)	Transportör	Gränsbevakningsväsendet; polisen; Tullen	3 000 EUR per person som transporterats / 3 000 EUR för varje resa.
Lag om finansinspektionen (878/2008) (Urspr. lag om finansinspektionen (587/2003))	Ordningsavgift (2005)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500–10 000 EUR.
Lag om finansinspektionen (878/2008) (Urspr. lag om finansinspektionen (587/2003))	Påföljdsavgift (2005)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009) (Urspr. lag om förhindrande av miljöförorening från fartyg (300/1979)	Oljeutsläppsavgift (2006)	Fartygets ägare eller redare	Gränsbevakningsväsendet	Bestäms utifrån utsläppets omfattning och fartygets bruttodräktighet enligt den avgiftstabell som utgör bilaga till lagen
Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006)	Försummelseavgift (2007) och förhöjd försummelseavgift (2015)	Beställaren	Regionförvaltningsverket	Försummelseavgift: 2 000–20 000 EUR. Förhöjd försummelseavgift: 20 000–65 000 EUR. Justeras vart tredje år genom förordning av statsrådet

Lag	Sanktionsavgift (tidpunkt för ikraftträdande)	Subjekt	Beslutande myndighet/organ	Belopp
Lag om statsborgen för återbetalning av aravalån (868/2008)	Påföljdsavgift (2009)	Låntagaren	Statskontoret	1 % av det beviljade borgenslånets storlek, justerad med byggnadskostnadsindex. Tas ut för varje kalendermånad.
2010-talet:				
Lag om offentlig upphandling (348/2007)	Påföljdsavgift (2010)	Upphandlande enheten	Marknadsdomstolen	Max. 10 % av upphandlingskontraktets värde.
Avfallslag (646/2011)	Försummelseavgift (2012)	Producent, producentsammanslutning, avfallstransportör, -mäklare, -insamlare eller övrig person som försummar en lagstadgad skyldighet	Behörig tillsynsmyndighet	500–500 000 EUR
Lag om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011)	Påföljdsavgift (2012)	Upphandlande enheten	Marknadsdomstolen	Max. 10 % av upphandlingskontraktets värde.
Arbetsavtalslag (55/2001)	Påföljdsavgift (2012)	Arbetsgivaren; arbetsgivarens uppdragsgivare har solidariskt ansvar	Migrationsverket	1 000–30 000 EUR. Justeras vart tredje år genom förordning av statsrådet.
Värdepappersmarknadslag (746/2012)	Ordningsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500 – 10 000 EUR.
Värdepappersmarknadslag (746/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 5 % av omsättningen eller 10 milj. EUR Fysisk person: högst 2 milj. EUR. Avgiften får dock vara högst två gånger större än den vinning som erhållits
Lag om investeringstjänster (747/2012)	Ordningsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500–10 000 EUR.
Lag om investeringstjänster (747/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: max. 10 % av omsättningen. Fysisk person: max. 5 milj. EUR. Avgiften får dock vara högst två gånger större än den vinning som erhållits
Lag om handel med finansiella instrument (748/2012)	Ordningsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500 – 10 000 EUR.
Lag om handel med finansiella instrument (748/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.

Lag	Sanktionsavgift (tidpunkt för ikraftträdande)	Subjekt	Beslutande myndighet/organ	Belopp
Lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (749/2012)	Ordningsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500–10 000 EUR.
Lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (749/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; Marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.
Lag om värdepapperskonton (750/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; Marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.
Lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012)	Påföljdsavgift (2013)	Bestämmelser om förutsättningarna för att påföra avgiften finns i EU:s marknadsordningslagstiftning	Landsbygdsverket	Bestämmelser om förutsättningarna för att påföra avgiften finns i EU:s marknadsordningslagstiftning
Lag om betalningsinstitut (297/2010)	Påföljdsavgift (2013)	Betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och utländska betalningsinstitut	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. euro)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.
Lag om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013)	Påföljdsavgift (2013)	Näringsidkare	Marknadsdomstolen	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen, dock högst 100 000 EUR
Lag om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013)	Ordningsavgift (2014)	En näringsidkare eller en person som handlar för en näringsidkares räkning	Energimyndigheten	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500–10 000 EUR.
Lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013)	Försummelseavgift (2014)	Näringsidkare	Tillsynsmyndigheten (Skatteförvaltningen; polisen; regionsförvaltningsverket)	300–1 000 EUR
Lag om placeringsfonder (48/1999)	Ordningsavgift (2014)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR. Fysisk person: 500–10 000 EUR
Lag om placeringsfonder (48/1999)	Påföljdsavgift (2014)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen. Fysisk person: högst 10 % av inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen. Maximibelopp för olika aktörer anges.

Lag	Sanktionsavgift (tidpunkt för ikraftträdande)	Subjekt	Beslutande myndighet/organ	Belopp
Lag om förvaltare av alternativa investeringsfonder (162/2014)	Ordningsavgift (2014)	Förvaltare av alternativa investeringsfonder	Finansinspektionen	Juridisk person: 5 000–100 000 EUR
Lag om förvaltare av alternativa investeringsfonder (162/2014)	Påföljdsavgift (2014)	Förvaltare av alternativa investeringsfonder	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: högst 10 % av omsättningen
Kreditinstitutslag (610/2014)	Påföljdsavgift (2014)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: max. 10 % av omsättningen. Fysisk person: max. 5 milj. EUR. Avgiften får dock vara högst två gånger större än den vinning som erhållits
Informationssamhällsbalk (917/2014) (Urspr. kommunikationsmarknadslag (393/2003))	Påföljdsavgift för teleföretag (2003)	Teleföretag	Marknadsdomstolen	1 000–1 000 000 EUR. Maximibeloppet kan överskridas, avgiften får dock vara högst 5 % av omsättningen.
Informationssamhällsbalk (917/2014) (Urspr. Lag om televisions- och radioverksamhet (744/1998))	Påföljdsavgift för utövare av televisions- eller radioverksamhet (2003)	Utövare av televisions- eller radioverksamhet	Marknadsdomstolen	1 000 – 1 000 000 EUR. Maximibeloppet kan överskridas, avgiften får dock vara högst 5 % av omsättningen.
Lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014)	Överträdelseavgift (2015)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Landsbygdsverket	Fysisk person: 100–25 000 EUR. Juridisk person: 100–50 000 EUR. Minimi- och maximibelopp för olika överträdelser anges.
Lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014)	Påföljdsavgift (2015)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Landsbygdsverket	Juridisk person: 2 000 – 100 000 euro eller 8 x värdet av fiskeriprodukterna. Fysisk person: 2 000 – 50 000 EUR eller 8 x värdet av fiskeriprodukterna.
Lag om statsborgen för ombyggnadslån för bostadsaktiebolag (941/2014)	Påföljdsavgift (2015)	Låntagaren	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet	1 % av det beviljade borgenslånets storlek, justerad med byggnadskostnadsindex. Tas ut för varje kalendermånad.
Lag om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014)	Påföljdsavgift (2015)	Fysisk eller juridisk person som försummar eller bryter mot angivna bestämmelser	Finansinspektionen; marknadsdomstolen (avgifter större än 1 milj. EUR)	Juridisk person: max. 10 % av omsättningen. Fysisk person: max. 5 milj. EUR. Avgiften får dock vara högst två gånger större än den vinning som erhållits
Lag om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015)	Försummelseavgift (2016)	Arbetsgivaren	Statskontoret på ansökan av Olycksfallsförsäkringscentralen	Högst tre gånger så stor som den avgift som motsvarar försäkringspremien

Not: Tabell över centrala sanktionsavgifter i Finland under åren 1970–2015.

Nordiska ministerrådet
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
www.norden.org

ADMINISTRATIVA SANKTIONSAVGIFTER

Administrativa avgiftspåföljder av straffkaraktär har under de senaste åren stått föremål för ett växande intresse och debatt i de nordiska länderna. Förevarande forskning kartlägger rättsläget gällande sanktionsavgifter i Finland samt Sverige, Norge och Danmark. I forskningen undersöks hur garantier för god förvaltning och rättvis rättegång kan säkerställas i förfaranden som gäller påförande av sanktionsavgift, samt överklagandet av dessa ärenden. I studien jämförs och analyseras dessa europarättsliga krav med de nationellrättsliga, nordiska undersökningar som utförts. Dessutom diskuteras principiella utgångspunkter som ska beaktas vid reglering av sanktionsavgifter. Forskningen har utförts av professor Leena Halila och doktorand Veronica Lankinen vid Juridiska fakulteten, Helsingfors universitet, samt universitetslektor Annika K. Nilsson, vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

9 789289 353946