

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

Mål nr

meddelad i Stockholm den 28 december 2004

B 948-03

KLAGANDE

ME

Ombud: chefsjuristen PC

MOTPART

Riksåklagaren

SAKEN

Otillåten miljöverksamhet

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätt, avd. 13, dom den 5 februari 2003 i mål B 8444-02

DOMSLUT

Med ändring av hovrättens dom fastställer Högsta domstolen tingsrättens domslut.

ME tillerkänns ersättning av allmänna medel för rättegångskostnad i Högsta domstolen med trettioåttatusensjuhundrafemtio (38.750) kr avseende försvararkostnad.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

ME har yrkat att Högsta domstolen i första hand avvisar åtalet, i andra hand ogillar åtalet och i tredje hand meddelar påföljdseftergift.

Riksåklagaren har bestritt ändring.

ME har yrkat ersättning för rättegångskostnad i Högsta domstolen.

DOMSKÄL

Bakgrund

ME åtalades för att han som företrädare för Pab av oaktsamhet från november 2000 till den 9 januari 2001 i lokaler i Visby yrkesmässigt erbjudit allmänheten ljusbehandling i solarier utan att dessförinnan göra föreskrivna anmälningar till kommunen. ME vitsordade de faktiska omständigheterna men förnekade brott.

Tingsrätten dömde ME till ansvar men eftergav påföljd med stöd av 29 kap. 6 § brottsbalken. Åklagaren överklagade tingsrättens dom och yrkade att ME skulle dömas till dagsböter. ME bestred ändring. Hovrätten ändrade tingsrättens dom och bestämde påföljden till trettio dagsböter.

Avvisningsfrågan

I sitt överklagande till Högsta domstolen har ME i första hand yrkat att åtalet skall avvisas. Som grund för yrkandet har han anfört att han redan genom ett slutligt avgörande som sanktion för den underlåtenhet som åtalet avser personligen påförts en miljöstraffavgift om 5.000 kr. Ett bifall till åtalet skulle enligt ME

innebära att han straffas två gånger för samma brott, något som skulle strida mot den inom straffprocessrätten grundläggande principen om förbud mot dubbel lagföring och bestraffning (*ne bis in idem*).

Enligt intern svensk rätt är en miljöskaktionsavgift inte att anse som en straffrättslig påföljd. Rättegångsbalkens regler om brottmålsdomens rättskraft (30 kap. 9 § första stycket) utgör därför inte något hinder mot att pröva åtalet. Avvisningsfrågan måste emellertid bedömas även med utgångspunkt i artikel 4 punkt 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som numera gäller som lag här i landet. I denna bestämmelse föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Högsta domstolen har tidigare prövat bestämmelsens tillämplighet när det gäller förhållandet mellan skattetillägg och talan om ansvar för skattebrott. I rättsfallen NJA 2004 s. 510 I och II fann domstolen att bestämmelsen i och för sig är tillämplig i detta förhållande samt att detta torde gälla oavsett om beslut om skattetillägg fattas före eller efter ett brottmålsförfarande. Detsamma måste antas gälla även i förhållandet mellan miljöskaktionsavgifter och talan om ansvar för miljöbalksbrott. Det avgörande för om ett slutligt beslut om miljöskaktionsavgift utgör hinder mot en straffrättslig prövning av den gärning som låg till grund för avgiften blir då om det straffrättsliga förfarandet kan anses avse samma brott som det som låg till grund för beslutet om miljöskaktionsavgift.

Europadomstolen har i ett avvisningsbeslut den 14 september 2004 i målet Rosenquist mot Sverige (ansökan nr 60619/00; ej publicerat i rättsfallssamlingen) behandlat motsvarande fråga när det gäller förhållandet mellan skattetillägg och talan om ansvar för skattebrott. Med hänvisning till att det för straffrättsligt an-

svar, men inte skattetillägg, krävs uppsåt eller grov oaktsamhet samt att straffets och skattetilleggets ändamål skiljer sig åt fann domstolen att de brott som prövades i de olika förfarandena var helt fristående och skilde sig åt i sina väsentliga element. Bestämmelsen i tilläggsprotokollet ansågs således inte hindra att samma objektiva omständigheter lades till grund för prövning både i ett förfarande angående skattetillägg och i ett rent straffrättsligt förfarande.

Miljösanktionsavgift påförs, i likhet med skattetillägg, utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet medan miljöbalks brott, i likhet med skattebrott, förutsätter sådan subjektiv täckning. Att det för ansvar för otillåten miljöverksamhet, som åtalet avser, är tillräckligt med oaktsamhet medan ansvar för skattebrott förutsätter åtminstone grov oaktsamhet kan inte i sig antas vara tillräckligt för att motivera en skillnad när det gäller tillämpningen av bestämmelsen i tilläggsprotokollet. Härtill kommer att det får anses föreligga stora likheter mellan skattetillägg och miljösanktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål. Några andra särskilda omständigheter som skulle kunna medföra att de ställningstaganden som Europadomstolen gjort beträffande skattetilleggen inte är tillämpliga på miljösanktionsavgifter synes inte föreligga. För att med hänvisning till Europakonventionen underkänna den ordning som gäller enligt intern svensk reglering bör det också krävas att det finns klart stöd för detta i konventionen eller i Europadomstolens praxis (jfr NJA 2000 s. 622).

Bestämmelsen i Europakonventionen om *ne bis in idem* kan således inte anses innebära att ett slutligt beslut om miljösanktionsavgift utgör hinder mot att därefter lägga samma objektiva omständigheter till grund för en talan om straffrättsligt ansvar.

Detta innebär att den i målet förda ansvarstalan inte skall avvisas.

Frågan om ansvar för den åtalade gärningen

I sitt överklagande har ME i andra hand yrkat att åtalet skall ogillas. Som grund för yrkandet har han anfört att den åtalade gärningen är att anse som ringa och han därför enligt 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken inte skall dömas till ansvar för den.

Av den inledningsvis redovisade bakgrunden framgår att ME i tingsrätten dömdes till ansvar för den åtalade gärningen. Domen överklagades endast av åklagaren som i hovrätten yrkade att påföljden skulle bestämmas till dagsböter. I de fall där tingsrätten har funnit att den tilltalade skall dömas för den åtalade gärningen, och domen överklagas bara beträffande annat än denna fråga, gäller enligt 51 kap. 23 a § rättegångsbalken att hovrätten skall pröva den frågan endast om det i denna del föreligger något förhållande som skulle kunna utgöra grund för resning enligt 58 kap. 2 § rättegångsbalken eller kunna medföra undanröjande av domen på grund av domvilla eller om målets utgång vid tingsrätten i samma del uppenbarligen beror på förbiseende eller misstag. Bestämmelsen är enligt 55 kap. 15 § första stycket 2 rättegångsbalken tillämplig även i Högsta domstolen.

När prövningen i hovrätten varit begränsad på det sätt som sägs i 51 kap. 23 a § rättegångsbalken är den det även i Högsta domstolen, helt oberoende av om den tilltalade här skulle framställa ett yrkande om att han inte skall dömas för den åtalade gärningen.

Av motiven till 51 kap. 23 a § rättegångsbalken framgår att bestämmelsen inte är avsedd att förhindra en prövning av hur den gärning som lägre rätt fällt till ansvar för skall rubriceras. Detta innebär att bl.a. frågor om en viss gärning är att anse som ringa brott eller inte ligger inom ramen för vad som skall prövas av högre

rätt även om överklagandet är av det slag som sägs i bestämmelsen. När det gäller brottet otillåten miljöverksamhet, som hovrätten dömt ME för, finns inte någon särskild straffskala för fall där brottet är att anse som ringa. Däremot föreskrivs i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken att det inte skall dömas till ansvar om en gärning som avses i straffbestämmelsen är att anse som ringa. Bedömningen härav torde i vart fall i huvudsak få göras enligt samma typ av kriterier som tillämpas vid bedömningen av om ett brott är att anse som ringa. Frågan huruvida den gärning som hovrätten dömt ME för är att bedöma som ringa kan också ses som en sådan rättslig kvalificering varigenom en gärning är att bedöma som straffri. Enligt NJA 1999 s. 215 skall en sådan kvalificering prövas oavsett om det föreligger något sådant s.k. genombrottsrekvisit som sägs i 51 kap. 23 a § rättegångsbalken. Något hinder föreligger därför inte mot att pröva MEs här framställda yrkande om att åtalet skall ogillas.

Hovrätten har dömt ME i enlighet med vad tingsrätten funnit utrett i målet. Av tingsrättens dom framgår bl.a. att ME i vart fall i samband med starten av verksamheten fått kännedom om anmälningsskyldigheten och att han därefter yrkesmässigt bedrivit verksamhet i cirka 40 dagar utan att anmälan skett. Gärningen kan under sådana förhållanden inte anses ha varit ringa. ME skall alltså dömas till ansvar för otillåten miljöverksamhet.

Påföljdsfrågan

I sitt överklagande har ME i tredje hand yrkat att Högsta domstolen meddelar påföljdseftergift. Som grund för yrkandet har han anfört att det föreligger sådana särskilda förhållanden i målet som gör att det skulle vara uppenbart oskäligt att döma till påföljd varför påföljd skall efterges enligt 29 kap. 6 § brottsbalken.

Av utredningen i målet framgår att ME för sin underlåtenhet har påförts en miljö-sanktionsavgift om 5.000 kr. Avgiften för den typ av överträdelse som är aktuell i målet har emellertid numera sänkts till 1.000 kr. ME har således för överträdel-sen redan erlagt ett högre belopp än vad som skulle blivit följden om han idag ålagts miljö-sanktionsavgift och dessutom dömts till den av hovrätten bestämda påföljden (jfr 5 § andra stycket lagen [1964:163] om införande av brottsbalken). Härtill kommer att det, efter det att åtal väckts i detta mål, införts en särskild åtalsprövningsregel i 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken enligt vilken åtal får väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt i de fall gärningen kan föranleda miljö-sanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än bö-ter. Det är med hänsyn härtill i vart fall tveksamt om det idag skulle kunna anses föreligga förutsättningar för att väcka åtal mot ME. Mot den angivna bakgrunden bör ME meddelas påföljdseftergift. Med ändring av hovrättens domslut skall där-för tingsrättens domslut fastställas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Svensson, Thorsson (skiljaktig), Victor (referent, särskilt tillägg), Nyström och Calissendorff
Föredragande revisionssekreterare: Wartin

HÖGSTA DOMSTOLEN

Bilaga till
PROTOKOLL
2004-10-27Bilaga 1
Mål nr
B 948-03

Justitierådet Thorsson är skiljaktig i avvisningsfrågan och anför:

”Miljösanktionsavgift påförs, i likhet med skattetillägg, utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet medan miljöbalks brott, i likhet med skattebrott, förutsätter sådan subjektiv täckning. Ansvar för otillåten miljöverksamhet inträder emellertid redan vid enkel oaktsamhet, medan ansvar för skattebrott kräver grov oaktsamhet. I fråga om skattebrotten har Europadomstolen uttalat – senast i fallet Rosenquist mot Sverige, ansökan nr 60619/00, den 14 september 2004 – att förutsättningarna för skattetillägg respektive ansvar för skattebrott är helt fristående från varandra och skiljer sig åt i sina väsentliga beståndsdelar (”were entirely separate and differed in their essential elements”), eftersom ansvaret för skattebrott kräver uppsåt eller grov oaktsamhet (”culpable intent or gross negligence”). När en näringsidkare åtalas med åberopande av 29 kap. 4 § miljöbalken för att själv ha underlåtit att göra en anmälan, med påstående endast om enkel oaktsamhet, är det emellertid mycket svårt att se att den gärningen skulle vara helt fristående, och i sina väsentliga beståndsdelar skilja sig, från den underlåtenhet att göra anmälan som kan föranleda – och i detta fall har lett till – att miljösanktionsavgift tas ut av näringsidkaren själv med stöd av 30 kap. 1 och 2 §§ samma balk (jfr i fråga om skatte- och tulltillägg i fall av enkel oaktsamhet vad Lagrådet anfört enligt prop. 2002/03:106 s. 332 f.). Enligt min mening är åtalet i ett sådant fall inte förenligt med förbudet mot dubbel lagföring i artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen. Åtalet skall därför avvisas.”

HÖGSTA DOMSTOLEN

Bilaga till
PROTOKOLL
2004-10-27Bilaga 2
Mål nr
B 948-03

Referenten, justitierådet Victor, tillägger till utveckling av sin mening i avvisningsfrågan följande:

”Att en person inte får lagföras eller straffas för samma brott mer än en gång (ne bis in idem) brukar uppfattas inte endast som en grundläggande princip inom straffprocessrätten utan även som en sådan viktig rättsstatlig princip som har sin plats bland grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Principen finns således upptagen i bl a 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen genom artikel 4 i dess sjunde tilläggsprotokoll.

I svensk intern rätt kommer principen till uttryck i bestämmelsen om brottmålsdomens rättskraft i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får, sedan tiden för talan mot en dom gått ut, en fråga om en tilltalads ansvar för en gärning som prövats genom domen, inte tas upp till ny prövning. Bestämmelsen är emellertid endast tillämplig i förhållandet mellan rent straffrättsliga förfaranden. Att någon ålagts en administrativ sanktion för en viss gärning utgör därför inte enligt denna bestämmelse något hinder mot att frågan om straffrättsligt ansvar för gärningen prövas i ett senare brottmål. Att den administrativa sanktionen avsett samma gärning i den mening som avses i rättegångsbalken och att sanktionen kan vara av samma slag (viss betalningsskyldighet) och vara mer ingripande än en straffrättslig sanktion saknar i det hänseendet betydelse.

Som framhålls i domskälen skall emellertid frågan om en administrativ sanktion kan utgöra hinder mot en senare talan i ett brottmål numera prövas i förhållande

till artikel 4 punkt 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller som lag här i landet.

I sin engelska originalversion har bestämmelsen i tilläggsprotokollet följande lydelse:

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.

Den svenska översättning som tillsammans med originalversionerna tagits in som bilaga till den nyss nämnda lagen har följande lydelse:

Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Frågan om i vad mån ett administrativt sanktionsförfarande enligt denna bestämmelse kan utgöra hinder för ett senare straffrättsligt förfarande för samma gärning (och vice versa) har varit föremål för en omfattande debatt och skiftande bedömningar.

Första gången Högsta domstolen prövade frågan var i NJA 2000 s. 622. Frågan i det målet gällde närmare bestämt om ett påfört skattetillägg utgjorde hinder för en senare talan om ansvar för skattebedrägeri.

I domskälen behandlade domstolen inledningsvis den vid denna tidpunkt om-
diskuterade frågan om skattetilläggsförfarandet innefattade en anklagelse för
brott (criminal charge) i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakon-
ventionen. Enligt domstolen fick det nämligen anses uteslutet att med stöd av
artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet tillmäta ett beslut om skattetillägg rätts-
kraftsverkan i förhållande till en senare straffprocess i det fallet att det svenska
skattetilläggsförfarandet inte skulle anses falla under konventionens artikel 6.1.
Domstolen framhöll i den delen att uttrycket "criminal charge" skall tolkas auto-
nomt, vilket innebär att ett visst förfarande vid tillämpning av konventionen kan
anses utgöra "criminal charge" även om det kategoriseras på annat sätt i den na-
tionella rätten. Domstolen ansåg att det fanns starka skäl som talade för att skat-
tetilläggsförfarandet var att anse som en anklagelse för brott i den mening som
avses i artikel 6.1.

Däremot menade domstolen att ordalydelsen i artikel 4 i det sjunde tilläggs-
protokollet ("in accordance with the law and the penal procedure of that state")
talade mot att göra en motsvarande autonom tolkning av uttrycket "penal proce-
dure". Detta uttryck skulle således endast avse vad som enligt den enskilda sta-
tens rättsordning var att beteckna som ett straffrättsligt förfarande. Ett tidigare
administrativt förfarande (som det aktuella målet avsåg) skulle därmed inte lägga
hinder för ett senare straffrättsligt förfarande även om hinder skulle kunna före-
ligga vid en omvänd ordning mellan förfarandena. För att trots ordalydelsen med
hänvisning till konventionen anse att ett administrativt förfarande kunde hindra
ett senare straffrättsligt förfarande, och därmed också underkänna den ordning
som gäller enligt intern svensk reglering, borde det enligt domstolen krävas att
det fanns ett klart stöd i Europadomstolens praxis. Något sådant stöd förelåg en-
ligt domstolen inte vid den tidpunkten.

Högsta domstolen anmärkte härutöver att rättskraften enligt tilläggsprotokollet avsåg brott och inte gärning. Domstolen pekade på att ett påförande av skattetillägg inte förutsatte att det förelegat något uppsåt eller oaktsamhet medan en förutsättning för ansvar för skattebedrägeri var att gärningsmannen haft uppsåt. Högsta domstolen fann mot den bakgrunden, med hänvisning till Europadomstolens avgörande den 14 september 1999 i fallen Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, ECHR 1999-IV, att de brott som den tilltalade hade åtalats för enligt Europakonventionen inte var att anse som samma brott som de som låg till grund för påförandet av skattetillägg. Också på den grunden utgjorde därför bestämmelsen i tilläggsprotokollet inte något hinder mot att döma den tilltalade till påföljd för skattebedrägeri sedan han påförts skattetillägg.

Efter det nu berörda avgörandet av Högsta domstolen har Europadomstolen i ett antal avgöranden behandlat frågor av betydelse för den aktuella problematiken. Av Europadomstolens domar den 23 juli 2002 i målen Janosevic mot Sverige, ECHR 2002–VII, samt Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige, ej publicerad i rättsfallssamlingen, framgår således numera helt klart att mål avseende skattetillägg är att uppfatta som anklagelser för brott i Europakonventionens mening och att artikel 6.1 i konventionen alltså är tillämplig på sådana mål.

I Europadomstolens dom den 29 maj 2001 i målet Franz Fischer mot Österrike, ej publicerad i rättsfallssamlingen, behandlade domstolen vidare den av Högsta domstolen berörda frågan om ordningen mellan de olika förfarandena var av betydelse för bedömningen av om det senare förfarandet kunde anses stå i strid med den i tilläggsprotokollet upptagna principen om *ne bis in idem*. Domstolen fann att principen avsåg förhållandet mellan de aktuella brotten. Frågan om principen överträtts var därför inte beroende på i vilken ordning förfarandena hade ägt rum (jfr även domstolens domar den 30 maj 2002 i målet W.F. mot Österrike, ej publi-

cerad i rättsfallssamlingen, och den 6 juni 2002 i målet Sailer mot Österrike, ej publicerad i rättsfallssamlingen). Genom domen får anses fastslaget att uttrycket ”penal procedure” i tilläggsprotokollet, i motsats till vad Högsta domstolen utgick från i sitt avgörande, skall tolkas autonomt. (Jfr även det nedan behandlade avgörandet den 14 september 2004 i målet Rosenquist mot Sverige med där angivna vidare hänvisningar.)

De nu redovisade avgörandena måste anses innebära att det numera finns ett sådant stöd för att även uttrycket ”penal procedure” i tilläggsprotokollet skall tolkas autonomt som Högsta domstolen efterlyste i NJA 2000 s. 622. Det kan därför inte längre anses möjligt att på denna grund anse att påförandet av en administrativ sanktion inte hindrar ett senare straffrättsligt förfarande. (Jfr till det sagda norska Høyesteretts pleniavgörande, Rt 2002 s. 557, där domstolen, bl.a. mot bakgrund av Europadomstolens avgörande i målet Franz Fischer, i motsats till vad domstolen tidigare funnit, Rt 2000 s. 996, fann att ett slutligt avgörande om förhöjd tilläggsskatt förhindrade ett senare straffrättsligt förfarande angående samma förhållande.)

Såvitt gäller det nu aktuella målet är en tillämpning av bestämmelsen i tilläggsprotokollet inte heller utesluten på den grunden att beslutet om miljöstraffavgift inte skulle vara slutligt (jfr NJA 2004 s. 510 I och II). Det måste också anses stå klart att förfarandet med miljöstraffavgifter, i likhet med skatte-tilläggsförfarandet, i sig omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen (jfr t.ex. prop. 1997/98:45 del 1 s. 543).

Vad som är avgörande för om påförande av miljöstraffavgift i ett fall som det nu aktuella utgör hinder för ett senare straffrättsligt förfarande är under sådana förhållanden om de olika förfarandena kan anses avse samma brott (offence) i den mening som avses i tilläggsprotokollet.

Europadomstolens praxis när det gäller kriterierna för vad som är att anse som samma brott kan knappast sägas följa någon klar och genomgående linje. I domstolens första avgörande i frågan (dom den 23 oktober 1995 i målet Gradinger mot Österrike, A 328-C) fäste domstolen avgörande vikt vid att förfarandena avsåg samma gärning/beteende (conduct) med bortseende från att de olika tillämpliga bestämmelserna inte endast skilde sig när det gäller beskrivningen av överträdelserna utan också, och vad viktigare var, när det gäller deras natur och ändamål. I domen den 30 juli 1998 i målet Oliveira mot Schweiz, ECHR 1998-V, fann däremot domstolen att det inte fanns något hinder mot dubbla förfaranden även om fråga var om en och samma gärning om dessa avsåg skilda brott (ideal-konkurrens). Det tidigare nämnda avgörandet Ponsetti och Chesnel kan sägas ha gått i det senare avgörandets riktning genom att lägga vikt vid det i straffbestämmelsen uppsatta kravet på uppsåt som grund för att fråga var om olika brott.

I det ovan nämnda målet Franz Fischer mot Österrike återkom domstolen till frågan mot bl.a. den i domskälen angivna bakgrunden att domstolens sätt att angripa problemen i fallen Gradinger och Oliveira framstod som något motsägelsefulla. Domstolen uttalade nu att det i de fall när olika brott, som grundade sig på en gärning, åtalades efter varandra, ett efter det slutliga avgörandet av det andra, så måste domstolen undersöka om brotten hade eller inte hade samma väsentliga element (the same essential elements). (Se även de tidigare nämnda domarna i målen W.F. mot Österrike och Sailer mot Österrike.)

Frågan om hur Fischerdomen skulle tolkas behandlades i Sverige i samband med införandet av ny lagstiftning om skattetillägg (prop. 2002/03:106). I sitt yttrande över lagrådsremissen (s. 332 f.) anförde Lagrådet att det i och för sig kunde synas naturligt att anse de väsentliga elementen vara desamma, om det endast var de subjektiva elementen som skilde sig åt. Med hänvisning till fallet Ponsetti och

Chesnel fann emellertid Lagrådet att regeringen hade fog för den i remissen redovisade ståndpunkten att de grundläggande förutsättningarna för skattetillägg och uppsåtligt skattebrott skilde sig åt på ett sådant sätt att det inte uppkommer någon konflikt med artikel 4 i protokoll 7. Att även de grundläggande förutsättningarna för skattetillägg och oaktsamt skattebrott (vårdslös skatteuppgift) skilde sig åt på ett sådant sätt att det vid tillämpningen av artikel 4 i protokoll 7 skulle anses vara fråga om olika brott framstod enligt Lagrådet däremot som mera tvivelaktigt.

I propositionen (s. 103 f.) instämde regeringen i att det fanns en större osäkerhet kring frågan om hur Europadomstolen vid en prövning skulle bedöma förutsättningarna för brottet vårdslös skatteuppgift i relation till förutsättningarna för skattetillägg. I motsats till Lagrådet fann emellertid regeringen att det trots allt var sannolikt att det förhållandet att brottet vårdslös skatteuppgift förutsätter oaktsamhet – dessutom grov sådan – innebar att förutsättningarna för det brottet vid en prövning i Europadomstolen skulle anses skilja sig väsentligt från de förutsättningar som krävs för skattetillägg. Samma bedömning gjorde regeringen också i förhållandet mellan tulltillägg och brott enligt tullagen för vilka även annan oaktsamhet än grov kunde medföra ansvar.

Frågan huruvida skillnader mellan olika bestämmelser i subjektivt hänseende kan eller bör kunna läggas till grund för att något hinder inte skall anses föreligga mot dubbla förfaranden kan uppenbarligen vara föremål för olika bedömningar. Helt klart är att några sådana skillnader inte är av betydelse när det gäller bestämmelserna i 30 kap. 9 § rättegångsbalken om brottmålsdomens rättskraft. (En annan sak är att det under vissa omständigheter kan förekomma att nya omständigheter eller bevis som hänför sig till subjektiva omständigheter kan föranleda att resning beviljas i ett avdömt mål, 58 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.) Motsvarande regler i andra länder torde också i allmänhet ha samma innebörd i

detta hänseende. Noteras kan vidare att norska Høyesterett vid sin tillämpning av den i tilläggsprotokollet intagna principen utgått från att bedömningen av om olika bestämmelser avser samma eller olika brott först och främst skall göras på grundval av en jämförelse mellan det objektiva gärningsinnehållet i de aktuella bestämmelserna (se Rt 2002 s. 497, jfr även Rt 2003 s. 264 och Rt 2003 s. 394). Det framstår inte heller som antagligt att Europadomstolen skulle göra någon annan bedömning i förhållande till bestämmelsen om *ne bis in idem* i tilläggsprotokollet i det fallet att det är fråga om två rent straffrättsliga förfaranden.

Europadomstolen har emellertid återkommit till frågan i ett den 14 september 2004 beslutat avgörande i målet Rosenquist mot Sverige, ej publicerat i rättsfallssamlingen. Rosenquist gjorde i målet gällande att en överträdelse av bestämmelsen i tilläggsprotokollet skett genom att han för samma brott dels påförts skattetillägg och dels straffats för grovt skattebedrägeri. Fallet motsvarade således de som förelåg i fallet Ponsetti och Chesnel och i Högsta domstolens dom NJA 2000 s.622 samt även i Regeringsrättens dom RÅ 2002 ref. 79 på så sätt att det straffrättsliga förfarandet avsåg uppsåtligt brott. I sin motivering begränsade sig Europadomstolen emellertid inte till sådana fall utan behandlade även grovt oaktsamma brott. Domstolen angav således att den skillnaden förelåg mellan bestämmelserna att det inte förutsattes klandervärt/straffvärt uppsåt eller grov oaktsamhet (*culpable intent or gross neglect*) för skattetillägget medan detta var ett väsentligt villkor för det straffrättsliga ansvaret. Det straffrättsliga ansvaret angavs vidare ha inte endast ett avskräckande utan också ett bestraffande ändamål. Domstolen fann att straffbestämmelsens ändamål skilde sig från ändamålet med påförande av skattetillägg. Det senare syftade enligt vad domstolen uttalade till att säkerställa grunden för det nationella skattesystemet och kontroll och sanktioner var nödvändiga verktyg för att effektivt åstadkomma att miljontals skattesubjekt skall uppfylla sin grundläggande plikt att tillhandahålla utförlig och riktig faktisk information och material som underlag för sin taxering.

I ljuset av dessa överväganden fann domstolen att de brott som låg till grund för skattetillägget och för straffansvaret var helt fristående och skilde sig åt i sina väsentliga element.

Avgörandet får, även om det delvis bygger på en missvisande redovisning av innehållet i svenska bestämmelser, anses innebära att bestämmelsen om *ne bis in idem* i tilläggsprotokollet inte lägger hinder mot att på områden som det skatterättsliga vid sidan av ett rent straffrättsligt ansvar för klandervärda/straffvärda uppsåtliga och oaktsamma förfaranden också ha ett administrativt sanktions-system med ansvar utan krav på sådan klandervärdhet/straffvärdhet. Frågan blir då om också systemet med miljöskaktionsavgifter kan anses vara ett sådant sanktionssystem som kan tillämpas parallellt med ett straffrättsligt sanktionssystem utan hinder av bestämmelsen i tilläggsprotokollet.

I likhet med skattetillägg påförs miljöskaktionsavgifter utan att det föreligger något krav på uppsåt eller oaktsamhet. I förarbetena till lagstiftningen (prop. 1997/98:45 del 1) underströks att ett väl fungerande sanktionssystem var ett väsentligt led i en reglering som skall kunna utgöra ett effektivt värn av vår miljö (s. 533). Miljörätten ansågs vara ett område som lämpade sig väl för ett särskilt avgiftssystem genom att det var ett klart avgränsat område på vilket samhället hade ett starkt skyddsbehov mot överträdelser och på vilket det i betydande utsträckning borde vara förhållandevis enkelt att finna lämpliga underlag för att fastställa avgifter som kan schabloniseras (s. 534). Avgiftens syfte angavs vara enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet (s. 535).

Det får anses stå klart att miljöskaktionsavgifternas ändamål i viktiga hänseenden överensstämmer med skattetilläggens. Det finns emellertid också skillnader.

Bestämmandet av avgiftens storlek grundar sig inte på schablonisering i samma grad som skattetillägget. Avgift tas visserligen alltid i det enskilda fallet ut med viss i förordning föreskrivet belopp men enligt 30 kap. 2 § miljöbalken skall storleken av de föreskrivna beloppen bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser och avgiften kan uppgå till 1.000.000 kronor.

I samband med att Europakonventionen antogs som svensk lag gjordes tämligen omfattande uttalanden i förarbetena (se prop. 1993/94:117 s. 32 ff och 53 f samt KU 1993/94:24 s. 18 ff) om tolkningsfrågor i sådana fall då en motsättning skulle kunna anses föreligga mellan annan svensk lag och konventionen. Uttalandena, som delvis anknyter till det samtidigt i 2 kap. 23 § regeringsformen införda förbudet att meddela lag eller föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen, framstår inte i alla hänseenden som klara och övertygande och deras betydelse för rättstillämpningen kan diskuteras. Det får emellertid anses stå klart att en viss försiktighet måste iakttas med att underkänna en enligt intern svensk rätt gällande ordning utan klart stöd i konventionen eller i Europadomstolens praxis (jfr NJA 2000 s.622). Detta får anses gälla särskilt i ett fall som det förevarande när lagstiftningen antagits efter det att konventionen trädde i kraft som svensk lag.

Mot den angivna bakgrunden har jag för egen del funnit att de skillnader som föreligger mellan skattetillägg och miljöstraffavgifter när det gäller ändamål och konstruktion inte, utan stöd i Europadomstolens praxis, kan anses vara så påtagliga att de ger anledning att bedöma systemen olika när det gäller tillämpningen av principen om *ne bis in idem*. Detta innebär att bestämmelsen i tilläggsprotokollet enligt min mening inte kan bedömas innebära att ett slutligt beslut om miljöstraffavgift utgör hinder för att senare pröva om det föreligger förutsättningar för att lägga samma gärning till grund för straffrättsligt an-

svar. Jag vill tillägga att en sådan slutsats förutsätter att det straffrättsliga ansvaret begränsas till fall som kan anses vara särskilt klandervärda. Det förtjänar i den delen framhållas att gärningar som avses i 29 kap. 3-10 §§ miljöbalken enligt 11 § samma kapitel inte skall föranleda ansvar om gärningen är att anse som ringa samt att det numera också i fjärde stycket av samma paragraf införts en åtalsprövningsregel för sådana fall som kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Åtal får i dessa fall väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.”