

Administrativa sanktioner ur förvaltningsrättsligt perspektiv

ANNIKA NILSSON

1 Inledning

Administrativa sanktioner väcker intresse och kritisk diskussion. Vid de seminarier och symposium som lett fram till denna bok samlades jurister och rättsvetare från olika discipliner och yrkesroller i den juridiska praktiken för samtal kring administrativa sanktioner, särskilt i relation till kommersiell verksamhet. I våra samtal framgick tydligt att det finns mycket att vinna av att diskutera frågor om administrativa sanktioner tvärdisciplinärt med beaktande av straffrättsliga, finansrättsliga, EU-rättsliga, folkrättsliga, konstitutionellrättsliga och förvaltningsrättsliga perspektiv.

Jag har ombetts inleda symposiet och bidra till denna bok med att ge ett förvaltningsrättsligt perspektiv på administrativa sanktioner. Ofta domine-ras diskussionen av frågor gällande administrativa sanktioners straffrättsliga karaktär samt kraven på straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier och ibland glöms den underliggande förvaltningsrättsliga grunden. Jag vill därför belysa några förvaltningsrättsliga utgångspunkter, och diskutera olika typer av administrativa sanktioner i ljuset av förvaltningsrättsliga grunder och systematik. Jag kommer också säga en del om terminologin kring sanktioner, som jag tror kan variera mellan olika discipliner och rättsområden, vilket riskerar leda till att vi blandar ihop saker och ting och pratar förbi varandra. I kapitlet behandlas även frågan om administrativa sanktioners straffrättsliga karaktär och tillämpningen av de särskilda processuella rättighetsgarantier som då aktualiseras, men dessa sätts i kontext av den bredd av sanktioner som regleras inom förvaltningsrätten mot en grundläggande offentligrättslig bakgrund. I det följande beskrivs därmed administrativ sanktionsprocess i ljuset av offentligrättsliga principer och förvaltningsrättsliga regler, såväl som grundläggande mänskliga rättigheter. Denna rättighetsdiskussion är exemplifierande och illustrerande och inte avsedd att utgöra någon heltäckande

europarättslig analys. Målet med mitt bidrag till vår antologi är att skapa en förståelse för förvaltningsrättens underliggande funktioner och flexibla tillämpning, en förståelse som kan erbjuda mer ändamålsenlig och fullständig bild av säkerställande av ändamålsenliga rättssäkerhetsgarantier i administrativ sanktionsprocess.

2 Utgångspunkter

2.1 Förvaltningens uppdrag och funktion

En förvaltningsrättslig belysning av frågan om administrativa sanktioner bör ta sin början i utgångspunkten om förvaltningens uppdrag och funktion, för att ha med sig en grundläggande förståelse om vad myndigheterna faktiskt är tänkta att göra och därmed också kunna förstå syftet och funktionen av sanktioner.

Förvaltningen, inklusive de i vårt sammanhang aktualiserade tillsynsmyndigheterna, är del av statens verkställande makt. Deras roll och funktion i vårt samhällsbygge är att förverkliga den demokratiskt förankrade politiken, att värna rättsstaten och att skydda allmänna intressen – men även enskildas legitima intressen och rättigheter enligt lag. Myndigheterna uppdras av regering och riksdag att förse medborgarna med olika välfärdstjänster och service, men de ges också till uppgift att säkerställa lagefterlevnad för att skydda och främja både rättigheter och intressen skyddade enligt lag. Det senare handlar om att säkerställa att lagstiftning och myndighetsbeslut efterlevs, vilket är den centrala uppgiften för våra tillsynsmyndigheter. Idag fungerar våra förvaltningsmyndigheter i praktiken också som EU-myndigheter, genom att de är skyldiga att säkerställa ett effektivt genomförande av EU-rätten och därigenom också att främja och skydda EU-rättsliga intressen. Ett illustrerande exempel är Finansinspektionens tillsyn gentemot olika näringsverksamheter, där myndigheten har till uppgift att granska och reglera finansmarknadens aktörers lagefterlevnad. Genom sådan reglering värnas viktiga samhälleliga intressen av en väl fungerande finansmarknad, som i sin tur syftar till att skydda mot de risker som oreglerad finansmarknad innebär för enskilda såväl som för samhället i stort. De bakomliggande intressena är centrala i EU-rättens politik och mycket av tillsynen innebär genomdrivande av EU-rättsliga krav och ett effektivt skydd av EU-rättsliga intressen.

För att förvaltningsmyndigheter ska kunna utföra sina uppdrag och fylla sin samhälleliga funktion behöver de olika maktbefogenheter. Detta för att kunna granska och styra mot regelefterlevnad, genom att ställa krav på

åtgärder och att bestämma om olika påföljder för att genomdriva sådana krav. Samtidigt ska man komma ihåg att förvaltningens maktbefogenheter är begränsade. Den offentliga makten finner både sin grund och sina begränsningar i lag. Detta är en grundläggande del av rättsstaten och speglar också en offentlig maktfördelning. Administrativa sanktioner är alltså ingenting nytt. De utgör en inneboende förutsättning för statsförvaltningens funktion och effektivitet. Det ligger i sakens natur att myndighetsutövning kräver sanktionsbefogenheter, men också att befogenheterna ska användas inom lagens ramar samt på ändamålsenligt och proportionerligt sätt.¹ Dessa utgångspunkter genomsyrar hela förvaltningsrätten.

2.2 En flexibel förvaltningsrätt för säkerställande av rättssäkerhet och effektivitet

Förvaltningsrätten handlar alltså i grunden om att säkerställa rättssäker och effektiv statsförvaltning. Detta realiseras genom en god förvaltningsrättslig handläggning, som regleras allmänt i förvaltningslagen (2017:900) (FL), med grund i de offentligrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Tillämpningen av dessa principer och regler relaterar alltid till typen av ärende/mål, vilka parterna är och andra aspekter. Ju mer ingripande maktutövning det rör sig om, desto högre rättssäkerhetskrav ställs.

Som illustrerande exempel kan vi märka hur officialprincipens krav gällande myndighetens utredningsansvar tillämpas. Denna grundläggande förvaltningsrättsliga handläggningsnorm kommer till olika uttryck i olika fall, och tillämpningen sker med hänsyn till vilken typ av ärende det rör sig om, vilka parterna är, deras möjlighet att ta tillvara sin rätt, och även konsekvenserna för berörda enskilda och andra bakomliggande syften och intressen.² Ett ansökningsärende, där en enskild söker någon sorts förmån, innebär som utgångspunkt att högre krav ställs på den enskilde att ta fram ett underlag som visar att denne har rätt till förmånen.³ Den aktuella myndigheten behöver ändå i rimlig mån hjälpa den sökande att förstå vad som behövs och om något saknas (jämför 37 § FL samt serviceplikten i 6 § FL).⁴ I ett tillsyns-

¹ Sundberg, Halvar, *Allmän förvaltningsrätt*, P.A. Norstedt och söners förlag, Stockholm 1954, s. 112 f.

² Se prop. 1971:30 s. 529 f., von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*, Norstedts juridik, 6 uppl. 2024, s. 162 ff., Lundin, Olle, *Officialprincipen*, i Lena Marcusson (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus, 4 uppl. 2020 s. 213 ff.

³ Se HFD 2019 ref. 17.

⁴ Prop. 2016/17:180 s. 308, och Lundin, Olle, *Officialprincipen*, s. 213 f.

ärende där myndigheten ingriper mot en enskild genom exempelvis inspektioner och förelägganden om åtgärder för regelefterlevnad ställs främst krav på myndigheten att ta fram erforderligt underlag och visa stöd för sina åtgärder. Om myndigheternas åtgärd utgör en mer ingripande påföljd, som en disciplinåtgärd, exempelvis att bli av med en läkarlegitimation,⁵ ställs ännu högre krav på myndigheten. Vid sanktioner som exempelvis återkallande av tillstånd ställs också höga krav på bevisning för att det föreligger sådana brister som motiverar ingripandet.⁶ Förvaltningsrätten uppställer på så vis en glidande skala av rättssäkerhetskrav beroende av hur ingripande maktutövning det rör sig om.

Men denna flexibla tillämpning är inte enbart beroende av den beskrivna ärendetypen, utan också av frågan om vilka parterna är, den kontext som de befinner sig i och hur det påverkar den enskildes möjlighet att ta tillvara sin rätt.⁷ En enskild som söker en social förmån som rör exempelvis sjukpenning eller socialt bistånd är ofta i en utsatt situation. Såväl den enskildes möjlighet att ta tillvara sin rätt och de bakomliggande intressena får betydelse i tolkning och tillämpning av officialprincipen och fördelning av utredningsansvar. I bedömningen av vilka krav som ställs på den enskilde i relation till myndigheten så tillämpas högre krav på myndigheten att undersöka och ta fram underlag för att bistå den enskilde som är i en särskilt svag position i relation till myndigheten.⁸ När myndigheten istället har att göra med en genomreglerad näringsverksamhet, som banker eller försäkringsbolag, är situationen en annan. Här har vi i regel ett annat styrkeförhållande i relationen mellan myndighet och enskild, där en kommersiell aktör ofta har goda möjligheter att undersöka och ta fram det aktuella underlaget – ofta är det de själva som faktiskt har tillgången till erforderligt underlag. På områden med starka samhällseliga och politiska intressen och där den kommersiella verksamheten kan medföra stora risker, som på finansmarknadsområdet eller miljöområdet, har lagstiftaren också reglerat verksamhetsområdet i stor omfattning. Här råder ofta tillståndsplikt och olika rapporteringsskyldigheter för att säkerställa kunskap och dokumentation. I grunden läggs alltså långtgående ansvar på den kommersiella verksamhetsutövaren. När det då blir aktuellt med kon-

⁵ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 67, RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1990 ref. 108. Det kan noteras att denna typ av förvaltningsärenden benämns som straffmålsliknande, se t.ex. SOU 2010:29 s. 407.

⁶ Se t.ex. RÅ 1994 ref. 88 och RÅ 2006 ref. 7.

⁷ von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 163.

⁸ Se t.ex. RÅ 2010 ref. 120.

troll och ingripanden från myndigheten så är utgångspunkten en annan när det gäller säkerställande av erforderlig utredning och beslutsunderlag. Eftersom det i grunden regleras ett omfattande ansvar för kompetens, utredning och dokumentation för att få bedriva verksamheten, kan betydligt högre krav ställas på den enskilda verksamhetsutövaren. Denna flexibla tillämpning av de förvaltningsrättsliga rättssäkerhetskraven är i enlighet med de grundläggande principerna om likabehandling och proportionalitet, eftersom fallen och deras bakomliggande kontext är så olika.

Viktiga utgångspunkter i det förvaltningsrättsliga perspektivet på administrativa sanktioner är alltså först och främst att de är utgör en grundläggande förutsättning för förvaltningens funktion och uppdrag, att förvaltningsrätten i grunden uppställer regler och principer för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet, och att dessa regler tillämpas på ett flexibelt sätt där den genomgående tanken är att ju mer ingripande eller sträng en myndighets åtgärd är, desto högre krav ställs på rättssäkerhet. Dessa aspekter utvecklas närmare nedan, men först behöver vi också behandla några utgångspunkter om administrativa sanktioner.

3 Administrativa sanktioner

Ett ämne som skulle vinna på en djupare analys och tvärdisciplinär diskussion rör frågan vad administrativa sanktioner faktiskt är. Besvärande oklarhet och spretighet präglar ofta diskussionen om administrativa sanktioner. Inte så sällan kan också skönjas oklarheter eller rena missförstånd gällande grundläggande begrepp och principer, liksom deras tillämpning, när frågorna diskuteras mellan juridiska discipliner och professioner. När det gäller tillsyn och administrativa sanktioner behöver vi utgå ifrån en förvaltningsrättslig terminologi och systematik. Denna utgångspunkt kompliceras dock av att vår förvaltningsrättsliga reglering är omfattande och mångfacetterad, med olika specialregleringar på en mängd olika områden. Det råder en pluralism och ibland också viss inkonsekvens i systematik och terminologi i regleringarna av tillsyn, sanktioner och sanktionsförfarande. Det behövs därför en bred förvaltningsrättslig förståelse, baserad på förvaltningsrättsliga grunder och offentligrättsliga principer. Detta korta kapitel kan möjligen bidra till en inledande sådan förståelse när det gäller administrativa sanktioner.

Vad är då administrativa sanktioner? Först och främst kan noteras att termen "administrativ" tycks vara något av en nymodighet i svensk förvaltningsrätt. Det som avses med benämningen är närmast "förvaltningsrätts-

lig”, alltså att det rör sig om en sanktion som påförs i förvaltningsrättslig ordning – till skillnad från andra typer av sanktioner. Terminologin har ibland kritiserats, särskilt då när det handlar om sådana administrativa sanktionsavgifter som ibland också bara kallats ”avgifter”, då det kan leda tankarna till offentligrättsliga avgifter det vill säga sådana som erläggs för någon sorts motprestation, såsom renhållningsavgift eller kopieringsavgift. Det är viktigt att särskilja dessa olika typer av avgifter då den ena är en sanktion, en påföljd relaterat till regelefterlevnad – eller bristande sådan – och den andra faktiskt en ersättning för motprestation.⁹ Det har ibland framförts att benämningen ”administrativ” kan ge intrycket av att det bara rör sig om en bagatellartad förseelse som följs av en försumbar påföljd. Detta skulle vara missvisande då administrativa sanktioner kan vara mycket ingripande, inte minst sanktioner riktade mot näringsverksamheter, och ibland även ha en straffliknande karaktär. Bestämningen administrativ har också sagts referera till att sanktionerna påförs av förvaltningsmyndigheter i stället för, som i straffprocess, av domstolar. Denna logik håller dock inte alltid eftersom vissa administrativa sanktioner påförs av domstolar.¹⁰ I praktiken kan vi ändå se att begreppet administrativa sanktioner idag är etablerat och flitigt använt, inte minst influerat av EU-rättslig terminologi, och då snarare i betydelsen sanktioner som påförs i förvaltningsrättslig ordning. Det är dock viktigt att vara tydlig i kommunikationen kring administrativa sanktioner, för att inte ge sken av att de är något annat.

För det andra behöver vi vara klara över att begreppet ”sanktioner” används bredare än begreppet ”straff”. De sammanblandas ibland. Begreppet sanktion är vagt och har ingen allmänt vedertagen definition,¹¹ och man talar om sanktioner i såväl straffrättsliga som förvaltningsrättsliga sammanhang, och även i privaträttslig kontext. Därmed behövs också benämningen ”administrativ” för att tydliggöra att det handlar om förvaltningsrättsliga sanktioner. Det finns också en mängd olika administrativa sanktioner. En del av dem kan jämföras med straff, men långt ifrån alla. Många olika typer av förvaltningsrättsliga ingripanden benämns som sanktioner. Det rör sig om olika typer av ingripanden från förvaltningsmyndigheterna som föreläggan-

⁹ Se Warnling Conradson och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, andra upplagan, Norstedts juridik 2020, s. 46 och 128 ff.

¹⁰ Warnling Conradson och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 255.

¹¹ Se Berg, Bjørn O., *Forvaltningssanksjoner. Forvaltningens vedtak om bøter, tvangsmulkt og inndragning av ulovlig vinning*, Universitetsforlaget, Oslo 2005 s. 16.

den, ibland förenade med vite, formella varningar, återkallelse av tillstånd, sanktionsavgifter, rättelse på den enskildes bekostnad, med mera. Gemen- samt är att sanktionerna utgör ingripanden från myndigheterna i syfte att åstadkomma lagefterlevnad. Vissa är mer proaktivt styrande eller handlings- dirigerande, medan andra har en mer repressiv karaktär, även om ingripanden från det allmänna mot enskilda ofta har drag av båda delarna.

Genom EU-rättens inflytande i svensk rätt har omfattningen regleringar av administrativa sanktioner växt och utvecklats, och också kommit att användas i fler sammanhang. En bakomliggande förklaring är EU-rättens begränsade straffrättsliga befogenheter. En annan är EU:s omfattande reg- lering av näringsverksamheter, där straffrättsliga sanktioner har begränsad tillämpning och därmed ansetts otillräckliga. Administrativa sanktioner har följaktligen kommit att utgöra en ändamålsenlig väg att ställa krav på effek- tiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner för att säkerställa effek- tivt genomförande av EU-rätt.¹²

Som ovan dock nämnts är administrativa sanktioner inte något nytt, även om terminologin förändrats och nya typer av sanktioner utvecklats. Sanktioner är viktiga rättsliga verktyg för en väl fungerande förvaltning. I lagreglering av denna typ av befogenheter talas ibland om förvaltningsrätts- liga ”ingripanden” eller ”påföljder”.¹³ Terminologin är långt ifrån glasklar när man ser på de många olika specialförvaltningsrättsliga regleringarna. I vissa sammanhang tycks det göras en distinktion mellan ingripanden, påfölj- der och sanktioner, medan i andra så tycks termerna användas som syno- nymer, eller åtminstone nästan synonymmer – nästan som att man undviker att göra några skarpa definitioner. Detta märks även inom EU-rätten. I exempelvis av EU:s marknadsmissbruksförordning (MAR¹⁴) stadgas regler om de administrativa sanktioner och ingripanden som ska regleras i tillsynen under samma rubrik, utan tydlig markering av distinktionen, utöver särskilt angivna monetära sanktioner – det vill säga sanktionsavgifter. I annan EU- rättslig lagstiftning har man istället skiljt på sanktioner (penalties) och andra

¹² Se vidare Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 193 ff.

¹³ För en äldre fördjupning om ”påföljder” i vid mening till följd av bristande fullgörande av plikter, se Herlitz, Nils, *Förvaltningsrättsliga plikter. Föreläsningar i förvaltningsrätt av Nils Herlitz III*, P.A. Norstedt och söner, Stockholm 1949, s. 507 ff.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och upphävande av Europaparla- mentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG och 2004/72/EG.

ingripanden (measures), t.ex. i EU:s förordningen om skydd av Europeiska unionens finansiella intressen.¹⁵ Det framgår dock som att sanktionerna i det senare exemplet inte nödvändigtvis jämföras med straff, även om regleringen behandlar just straffliknande sanktionsavgifter, som förvirrande nog benämns administrativa böter i den svenska översättningen. Sammanfattningsvis tycks det inte finnas någon etablerad och konsekvent terminologi i EU-lagstiftningen, men termen administrativa sanktioner är vanligt och används för mer än straffliknande sanktioner och för fler sanktioner än just sanktionsavgifter.

Inte heller i svensk rätt är inte terminologin klar och entydig. Även här återkommer rubriceringar som hänvisar brett till myndighetens ingripanden och listar en rad olika befogenheter.¹⁶ Ibland får vi ingen samlande benämning alls utan enbart en rad reglerade befogenheter för tillsynsmyndigheten.¹⁷ Ibland omnämns förvaltningsrättsliga sanktioner som omfattande alla auktoritativa påföljder och handlingsdirigerande myndighetsåtgärder för någon regelöverträdelse. Någon allmän reglering av förvaltningsrättsliga sanktioner och sanktionsförfarande finns dock inte i svensk rätt.¹⁸ Frågan berördes inte ens i beredningen av den nya förvaltningslagen som trädde i kraft så nyligen som 2018.¹⁹

För ett antal år sedan genomfördes en utredning av tillsynen allmänt, med målet att söka skapa ett mer effektivt och enhetligt tillsynssystem. Utredningen ledde inte fram till någon allmän tillsynslagstiftning eller några större reformer av tillsynen. Istället för att föreslå införandet av en allmän tillsynslag publicerade regeringen en skrivelse som styrning och vägledning

¹⁵ Rådets förordning 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska unionens finansiella intressen.

¹⁶ Se t.ex. 26 kap. skollagen (2010:800) som listar ”Ingripanden vid tillsyn” i 10–18 §, men med reglering av vitespåföljden separat i 27 §.

¹⁷ Se t.ex. lotterilagen (1994:1000) som listar olika typer av sanktioner bl.a. varning, återkallelse av tillstånd, förelägganden och förbud, samt under en helt egen rubrik om ”Ingripanden vid överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism” över 52 a–g §§ som bl.a. förskriver befogenheter att förelägga om rättelse, påföra varningar och sanktionsavgifter. Här är det alltså EU-rättsligt grundade tillsynsbefogenheter som kallas ”ingripanden” utan distinktion mellan olika typer av sanktioner medan övriga, delvis samma typer av sanktioner inte ges någon samlande benämning alls.

¹⁸ Jämför dock t.ex. norska förvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) där olika typer av ingripanden benämns och regleras i olika kapitel i förvaltningsloven, och där termen ”Administrative sanksjoner”, enligt legaldefinitionen i 43 §, endast används för förvaltningsrättsliga påföljder som likställs med straff enligt europarätten.

¹⁹ Se prop. 2016/17:180 och SOU 2010:29. Se även kritisk granskning i Nilsson, Annika K., Förvaltningslagen och sanktionsförfarande, FT 2018/3 s. 531 ff.

för utformningen av tillsynsregelverken.²⁰ Skrivelsen har kommit att påverka efterföljande utredningar gällande tillsyn. Genom generella uttalanden och bedömningar anger skrivelsen hur tillsynsreglering bör utformas. I skrivelsen lyfts behovet av tydligare och mer enhetlig terminologi och systematik för en mer effektiv och rättssäker tillsyn, bl.a. genom att slå fast att tillsyn handlar om granskning och kontroll av regelefterlevnad, samt vidtagande av åtgärder som syftar till rätta till situationen för att tillse regelefterlevnad.²¹ Regerings-skrivelsen vägleder också för större enhetlighet och tydlighet i regleringen av tillsynsmyndigheternas sådana ingripanden. Under rubriken ”Ingripanden vid tillsyn”, och underrubriken ”Nyanserade sanktioner”, används termerna uppenbart synonymt. Här framförs att tillsynsmyndigheten måste ha möjlighet till effektivt och tydligt ingripande vid konstaterad brist i lagefterlevnaden. Regeringen vill inte reglera tillsynsmyndigheternas ”sanktioner” generellt i en ”ingripandekatalog”. Det anges dock att det måste finnas ”författningsreglerade möjligheter till ingripanden” och ”sanktionerna” ska vara proportionerliga i förhållande till konstaterade brister i lagefterlevnaden. De olika sanktionsmöjligheterna bör därmed kunna användas för både mindre och mer allvarliga brister, och ska då anpassas till situationen. De sanktioner som beskrivs i samband med denna vägledning är exempelvis varning, förelägganden om åtgärder, som också kan förenas med vite, rättelse på den enskildes bekostnad och återkallelse av tillstånd. Därefter behandlas också sanktionsavgifter särskilt, där sanktionsavgifter beskrivs som ett komplement till andra ingripandemöjligheter.²² Administrativa sanktioner kan även ha karaktären av bestraffande påföljd och ibland har de också införts som ersättning för straffrättslig påföljd i så kallad ”sanktionsväxling”. Detta gäller dock inte alla typer av administrativa sanktioner.

Sammanfattningsvis måste administrativa sanktioner idag ses som ett brett begrepp, bredare än begreppet straff och omfattande förvaltningsrättsliga ingripanden av såväl handlingsdirigerande som bestraffande karaktär och funktion. Benämningen administrativa ska vidare läsas som att de är förvaltningsrättsliga. De ska inte sammanblandas med vare sig straff eller offentlig-rättsliga avgifter och de ska genom benämningen administrativa inte förstås som enbart obetydliga ingripanden. Sanktioner är ett samlingsbegrepp för de ingripandebefogenheter som framför allt förvaltningsmyndigheter har för

²⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79).

²¹ Skr. 2009/10:79 s. 14 ff.

²² Skr. 2009/10:79 s. 41 ff.

genomförande av deras uppdrag för att kontrollera och reglera Lagefterlevnad. I grunden regleras de av förvaltningsrättsliga förfaranderegler och offentlig-rättsliga principer för säkerställande av god förvaltning och en ändamålsenlig balans mellan rättssäkerhet och effektivitet. I viss utsträckning behöver dock även administrativa sanktioner jämföras med straff och därmed följande krav på straffprocessuella rättighetsgarantier. Detta ska behandlas härnäst.

4 Straff eller inte?

En central fråga i debatten om administrativa sanktioner gäller huruvida de ska likställas med straff. Detta eftersom det i straffprocess ställs extra höga krav på rättssäkerhet och aktualiseras kvalificerade straffprocessuella rättigheter. Den straffrättsliga teoribildningen ska inte utvecklas närmare i denna förvaltningsrättsliga beskrivning – det kan andra göra bättre²³ – men i korthet finns en grundläggande tanke om att straff är att ses som det yttersta och allvarligaste uttrycket för det allmännas maktutövning. Därigenom uppställs höga rättssäkerhetskrav i straffprocess, och det stadgas särskilt strikta processuella rättigheter för den brottsanklagade i olika rättighetsregleringar, som i Europakonventionen²⁴ och i EU:s rättighetsstadga²⁵. I det följande behandlas framför allt frågan om administrativa sanktioners relation till straffrättsliga rättssäkerhets och rättighetskrav. De aktuella rättigheternas innehåll och tillämpning kommer endast beröras i korthet.²⁶

4.1 Administrativa sanktioner likställda med straff enligt europarätten

Frågan om administrativa sanktioners straffrättsliga karaktär har framför allt diskuterats i relation till sanktionsavgifter, men i viss utsträckning också andra sanktioner. Sammanfattningsvis kan fastslås att sanktionsavgifter idag som utgångspunkt jämföras med straff i europarättens mening. Det är inte längre omstritt. Framför allt tilläggsskatter som är en sorts administrativ

²³ Se t.ex. bidragen av Petter Asp och Gustaf Almquist i denna bok.

²⁴ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Rom den 4 november 1950.

²⁵ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2012/C 326/02.

²⁶ För en mer utvecklad och fördjupad analys gällande särskilt sanktionsavgifter se Warnling Conradson och Nilsson, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, kap. 5, och Halila, Leena, m.fl., *Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie*, TemaNord 2018:511, kap. 3. DOI: 10.6027/TN2018-511.

sanktionsavgift har prövats i europarättslig praxis och ansetts falla in under det europarättsliga straffbegreppet. Påföljder påförda av förvaltningsmyndigheter med tillsynsbefogenheter inom konkurrens- och finansrätten mm. har också likställts med straff.²⁷

De europarättsliga rättigheterna, och då framför allt rätten till rättvis rättegång och de särskilda straffprocessuella rättigheterna i artikel 6 Europakonventionen, har länge stått i centrum för den kritiska debatten gällande administrativa sanktionerna. I korthet stadgar artikel 6.1 Europakonventionen en rätt till rättvis rättegång allmänt både i straffprocess och i mål som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter, vilket inkluderar även förvaltningsrättsliga beslut om olika typer av sanktioner vare sig de likställs med straff eller inte. Artikel 6 omfattar såväl en rätt till domstolsprövning som en rätt till en rättvis rättegång. Bedömningen av huruvida kravet på rättvis rättegång ser till processen som helhet, vilket också innebär att förvaltningsförfarandet innan den enskilde når domstolsprövningen kan påverka bedömningen av om rätten till rättvis rättegång är uppfylld. Kraven på rättvis rättegång allmänt gäller alltså såväl straffprocess som förvaltningsprocess. Enligt Europadomstolens praxis tillämpas dock striktare krav i straffprocessen.

I artikel 6.2–3 Europakonventionen stadgas mer specifikt straffprocessuella rättigheter, med en oskyldighetspresumtion i 6.2 och närmare preciserade minimikrav i straffprocessen i 6.3, som rätten att underrättas om anklagelserna, att få höra vittnen, att få tolkhjälp mm. Dessa tillämpas när det är fråga om en brottsanklagelse, alltså när det rör sig om en straffprocess. Motsvarande gäller andra straffprocessuella rättigheter som förbudet mot att lagföras flera gånger för samma gärning (ne bis in idem), tilläggsprotokoll 7 artikel 4, och den straffrättsliga legalitetsprincipen och förbudet mot retroaktiv strafflag i artikel 7. Motsvarande, om än inte helt likalydande, rättighetsskydd uppställs i EU:s rättighetsstadga artikel 47–50, som enligt stadgans artikel 51.1 gäller när svenska myndigheter och domstolar tillämpar EU-rätten, vilket ofta är fallet när det gäller administrativa sanktioner mot näringsverksamheter. Det är alltså dessa särskilda straffprocessuella rättighe-

²⁷ Se t.ex. *A. Menarini Diagnostics S.r.l. mot Italien*, dom av den 27 september 2011, ans.nr 43509/08; *Lilly France S.A. mot Frankrike*, beslut av den 14 oktober 2003, ans.nr 53892/00 (anhängighet), samt från EU-domstolen målet *Garlsson Real Estate SA, i likvidation, Stefano Riucci, Magistre International SA mot Commissione Nazionale per le Società et la Borsa (Consob)*, C-537/16, dom den 20 mars 2018, EU:C:2018:193; *Enzo di Puma mot Consob och Consob mot Antonio Zecca*, C-597/16, dom den 20 mars 2018, EU:C:2018:192, C-97/21 MV – 98 ECLI:EU:C:2023:371, samt C-820/21 *Vinal* ECLI:EU:C:2023:667.

ter som tillkommer när det rör sig om en straffprocess och anklagelse om brott – eller andra typer av sanktionsförfaranden som likställs med anklagelse om brott. Den allmänna rätten till rättvis rättegång gäller dock vare sig det rör sig om en straffsanktion eller en annan typ av administrativ sanktion.

Rent formellt eller systematiskt är administrativa sanktioner något annat straff och överträdelser som påföljs av förvaltningsrättsliga ingripanden är inte brott. Detta gäller i svensk rätt, se BrB 1 kap. 1 §, men också i många andra rättssystem. Formellt faller därför förvaltningsrättsliga sanktionsförfaranden utanför straffprocessuell reglering med dess kvalificerade rättssäkerhetskrav. Klart är dock att denna formella kategorisering inte fullt ut håller i relation till europarättsliga krav på rättighetsskydd i straffprocess.

Administrativa sanktioner är, som ovan utvecklats, inte något nytt. På senare år har de dock kommit att utvecklas på så vis att fler sanktioner av mer straffliknande karaktär införts och också fått ersätta tidigare reglerade straffrättsliga sanktioner. Lagstiftaren har haft ett intresse av att reglera sanktioner som inte är att anses som straff och som därmed kan tillämpas på ett billigare, enklare och snabbare sätt, för effektivare reglering av lagöverträdelser där det ansetts behövligt. Man har också velat begränsa straffrättens roll för reglering av regelöverträdelser. Det har argumenterats för att straff ska reserveras för allvarigare brott, som därmed tillhör den s.k. kärnstraffrätten, medan andra oönskade beteenden kan mötas mer ändamålsenlig med andra typer av sanktioner eller ingripanden. Därtill har behovet av att reglera effektiva sanktionssystem i relation till näringsverksamheter ökat, där straffrättsliga sanktioner ofta visat sig ineffektiva. Administrativa sanktioner kan som bekant påföras juridiska personer, medan straffsanktioner påförs fysiska personer.

Som redan nämnts tidigare har också EU-rätten drivit på utvecklingen av administrativa sanktioner. Allt detta har lett till en våg av så kallade sanktionsväxlingar, och det har vuxit fram en bild av ett sanktionssystem där valet av sanktioner ska göras på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till målen om både effektivitet och rättssäkerhet. Med inspiration från kriminaliseringsteorier, har det alltså argumenterats en sorts sanktionsteori, med ett bredare grepp om ett system av såväl straffrättsliga som förvaltningsrättsliga sanktioner av olika karaktär och funktion.²⁸ Exempel kan ses i reformen av arbetsmiljölagstiftningens sanktionssystem 2014,²⁹ samt i implementeringen

²⁸ Se SOU 2013:38, med en övergripande genomgång av straff och sanktionssystem i svensk rätt, presenterad i betänkande med den illustrerande titeln Vad ska straffas?.

²⁹ Se prop. 2012/13:14 s. 44 ff.

av EU:s marknadsmissbruksförordning (MAR³⁰) och marknadsmissbruksdirektiv (MAD³¹).³² I denna typ av sanktionssystem behöver man följaktligen förhålla sig till att en del administrativa sanktioner kan vara att anses likställda med straff enligt europarätten och därmed kräva vissa kvalificerade straffprocessuella rättighetsgarantier.

Som redan nämnts har lagstiftarens ursprungliga beskrivning av administrativa sanktioner som något väsensskilt från straff, och som därmed inte aktualiserar straffprocessuella regler och rättigheter, inte hållit upp mot europarätten. Även enligt Europakonventionen gäller de straffprocessuella rättigheterna endast när det är fråga om brottsanklagelse (*criminal charge*). Europadomstolen har dock inte ansett sig bunden av nationella lagstiftarens kategorisering av straff, utan har slagit fast att den tillämpar begreppet brottsanklagelse autonomt. I målet *Engel mot Nederländerna*³³ formulerades kriterier för bedömning av huruvida målet är att ses som en straffprocess, närmare bestämt genom att se till 1) den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2) överträdelsens art, och 3) arten och strängheten av potentiella sanktioner. I korthet innebär det att om överträdelsen kategoriseras som ett brott enligt nationell rätt så räcker det för att de särskilda straffprocessuella rättigheterna ska anses tillämpliga, men även om så inte är fallet så kan domstolen ändå kategorisera påförandet av administrativa sanktioner som brottsanklagelse. Då beaktas vad det rör sig om för överträdelse och vilken typ och hur stränga sanktioner som kan komma ifråga, och även om ett av kriterierna inte uppfylls så kan en helhetsbedömning leda till att en administrativ sanktion klassas som brottsanklagelse. I Europadomstolens praxis kan noterat att typiskt sett påföljder som frihetsberövanden talar för att det rör sig om brottsanklagelse, men även stränga monetära sanktioner eller på annat långtgående ingripande kan tala för att det rör sig om en brottspåföljd. Påföljdens bakomliggande tydligt bestraffande syfte kan också

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG och 2004/72/EG.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2014/57/EU av den 16 april 2016 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv).

³² Se prop. 2016/17:22 s. 97 ff.

³³ *Engel m.fl. mot Nederländerna*, dom av den 8 juni 1976, ans.nr 5100/71, 5101/71, 5102/71 och 5354/72.

innebära att en sanktion klassas som straff – även om det inte rör sig om mycket stränga sanktioner.³⁴

Även EU-domstolen har, med beaktande av Europadomstolens praxis, formulerat likalydande kriterier för motsvarande autonoma tolkning enligt EU-rätten i målet *Bonda*,³⁵ och domstolen har i senare års praxis sökt vidare utveckla sin vägledning av de nationella domstolarnas bedömning enligt dessa kriterier.³⁶ Intressant att notera är att domstolen i denna vägledning särskilt lyfter fram sanktionens repressiva syfte för bedömning av det andra kriteriet om överträdelsens art. I denna del påtalar domstolen återkommande att det faktum att sanktionen har delvis förebyggande syfte inte i sig betyder att de inte kan karakteriseras som sanktioner av straffrättslig karaktär. Vi får inte någon klar ledning om hur vi ska bedöma olika blandningar av repressivt och förebyggande syfte. De flesta – om inte alla – både straffrättsliga och förvaltningsrättsliga sanktioner torde i någon mån ha såväl repressiva som förebyggande syften. Däremot uttalar EU-domstolen att sanktioner som inskränker sig till att kompensera för en skada som vållats genom överträdelsen inte att ses som straffrättsliga. Detta ger dock begränsad vägledning för bedömningen av sanktioners straffrättsliga karaktär. Det finns anledning att följa kommande praxisutveckling inom detta område. Även om denna vägledning ännu är relativt allmänt hållen och överlämnar till de nationella domstolarna att slutligen avgöra de olika sanktionernas straffliknande karaktär, så kan vi åtminstone sluta oss till att det tycks pågå en bredare rättslig diskussion och finnas ett behov av tydliggörande rättsutveckling i fråga om kategorisering av de administrativa sanktionernas och tillämpningen av straffprocessuella rättigheter på olika typer av sanktioner.

När vi slutit oss till att en administrativ sanktion likställs med brottsanklagelse och påförandet av sanktionen därmed är att likställas med en straffprocess, blir de särskilda straffprocessuella rättigheterna tillämpliga.³⁷

³⁴ Se *Jussila mot Finland* (73053/01) dom av den 23 november 2006, punkt 38.

³⁵ C-149/10 *Bonda*, EU:C:2012:319.

³⁶ Se t.ex. C-27/22 *Volkswagen Group Italia and Volkswagen Aktiengesellschaft* ECLI:EU:C:2023:663, C-97/21 *MV – 98* ECLI:EU:C:2023:371, C-820/21 *Vinal* ECLI:EU:C:2023:667, samt C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, EU:C:2021:504. För vidare analys se Karagianni, Argyro, Ne bis in idem at the intersection between prudential and AML/DFT supervision, *Review of European Administrative law*; vol. 17, nr 2, s. 7–38. Refererade praxis och analys rör frågan om förbudet mot dubbla prövningar, men diskussionerna gällande de administrativa sanktionernas straffliknande karaktär kan givetvis äga bredare tillämpning.

³⁷ *Öztürk mot Tyskland*, dom av den 21 februari 1984, ans.nr 8544/79.

Till följd av Europadomstolens praxis har frågan om administrativa sanktioners likställdhet med straff kommit att bli central för svenska lagstiftare och rättstillämpare. Inte längre kan den systematiska indelningen i förvaltningsrätt och straffrätt upprätthållas rakt av. Bara för att lagstiftaren kallar en sanktion för något annat än straff och låter förvaltningsmyndigheter besluta om dem så innebär det inte att de automatiskt kan undandras de särskilda rättigheter som gäller i straffprocess. Här behöver det ske en bedömning av sanktionernas eventuella kategorisering som brottsanklagelse enligt Engelkriterierna. Diskussionen har framför allt gällt sanktionsavgifterna, som ju ofta har ett uttalat bestraffande syfte och som också ibland har fått ersätta tidigare straffregleringar i en sanktionsväxling. Vi kan också utläsa ur både svensk och europarättsliga praxis hur sanktionsavgifter enligt exempelvis marknadsmissbruksregelverket eller tilläggsskatter har likställts med straff.³⁸ Idag kan märkas att lagstiftaren i förarbeten beaktar frågan om ifall en administrativ sanktion kan jämföras med straff, och när det kommer till sanktionsavgifter framstår det som en vedertagen utgångspunkt att så gott som alla sanktionsavgifter är att likställa med straff enligt europarätten, eller att ”mycket talar för” att så är fallet.³⁹ Detta kan dock inte rakt av sägas gällande alla administrativa sanktioner, utan varje sanktionstyp behöver behandlas för sig. Härnäst ska utvecklas något om administrativa sanktioners relation till straffrätten i svensk rätt, hur olika sanktioner likställs med straff eller inte och vad det innebär i praktiken – rättsligt.

4.2 Straffliknande administrativa sanktioner i svensk rätt

Det är alltså tydligt att en del administrativa sanktioner kan ses som likställda med straff. För dessa måste straffprocessuella rättigheter och rättssäkerhetsgarantier tryggas. Det ska dock märkas att detta inte innebär att sådana administrativa sanktioner måste påföras i en straffprocess på samma sätt som brott enligt svensk lagstiftning. Enligt europarätten ställs inga sådana krav. Tvärtom har i administrativa förfaranden för påförande av straffliknande administrativa sanktioner accepterats, så länge de aktuella rättigheterna skyd-

³⁸ Se t.ex. Europadomstolens domar i målen *Janosevic mot Sverige* (34619/95), dom den 23 juli 2002 och *Västberga taxi och Vulic mot Sverige* (36985/97), dom den 23 juli 2002, EU-domstolens domar i C-524/15 *Menci*, EU:C:2018:197 och C-537/16 *Garlson Real Estate*, samt Högsta domstolen i NJA 2013 s. 502 och HFD 2013 ref. 71.

³⁹ T.ex. i ovan nämnda förarbeten till implementeringen av MAR och sanktionsväxlingen i arbetsmiljölagstiftningen. Se även Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 183.

das.⁴⁰ Även i svensk rättspraxis har denna distinktion påpekats.⁴¹ Som illustration kan en jämförande observation göras i norsk rätt, där det den grundlagsskyddade straffrättsliga oskuldspresumtionen i § 96 av Grunnloven även stadgar att ingen kan straffas utan dom. Det ledde till en diskussion om huruvida straffliknande sanktionsavgifter kan påföras av förvaltningsmyndigheter, eller om de liksom straffrättsliga påföljder måste påföras genom domstols dom. Norska Høysteretten har i sin behandling av frågan skiljt på klassificeringen av sanktionsavgifter som straff enligt Europakonventionen och som straff enligt Grunnloven. Domstolen har sedan länge likställt sanktionsavgifter som skattetillägg med straff enligt artikel 6 Europakonventionen.⁴² Detta trots att de i norsk rätt inte ansetts klassificeras som straff och därmed inte heller ansetts falla in under § 96 i Grunnloven. I en dom från 2014⁴³ gällde frågan en annan typ av sanktionsavgifter, utgick domstolen från att sanktionerna var att likställas med straffanklagelse. Frågan om tillämpligheten av de straffprocessuella rättigheterna i artikel 6 Europakonventionen var inte omstridd. Frågan var dock om detta också innebar att Grunnlovens krav på att straff endast ska utdömas av domstol därmed också ska vara tillämplig. Høysteretten klargjorde för det första att Europakonventionen inte kräver att sanktioner som kategoriseras som criminal charge ska påföras av domstol i första instans, och argumenterade att Europakonventionens brottsanklagelse-begrepp är betydligt bredare än Grunnlovens straffbegrepp. Tolkning och tillämpningen av norsk grundlag utförs därmed självständigt med stöd i såväl lagtexten som lagberedningsmaterial, och med en bundenhet till kärnan i Grunnloven.

Sammanfattningsvis illustrerar den norska Høysterettens praxis distinktionen mellan de olika rättighetsordningarnas systematik och begreppsanvändning, en distinktion som också gjorts i svensk praxis, och vikten av att inte sammanblanda dessa i tolkning och tillämpning i samma fall. Den gällande europarättsliga tillämpningen av straffprocessuella rättigheter på straffliknande administrativa sanktioner innebär inte per automatik att den inhemska rättens egna straffrättsliga regelverk ska tillämpas fullt ut. En annan sak att den inhemska rätten måste tillämpas på ett sådant sätt att europarättens krav på rättighetsskydd tillgodoses.

⁴⁰ Se t.ex. *Jussila mot Finland*.

⁴¹ NJA 2013 s. 842, punkt 20.

⁴² Se Rt. 2000 s. 996.

⁴³ Norges Høysteretts dom den 19 juni 2014 i mål HR-2014-01296-A (sak nr 2014/23) sivil sak, anke over dom.

4.3 Straffprocessuella rättigheter och straffliknande sanktioner eller kärnstraffrätt

En annan viktig aspekt att märka när det gäller administrativa sanktioners likställdhet med straff, är att det inte kan ses som ett antingen-eller-resonemang. Som redan beskrivits innebär inte kategoriseringen av en administrativ sanktion som brottsanklagelse enligt europarätten att de utgör straff enligt den nationella lagstiftningen, eller att de måste påföras i en straffprocess. Dessutom ska märkas att bedömningen enligt Engelkriterierna rör inte bara frågan om huruvida sanktioner faktiskt är att likställas med straff, utan också hur likt det är och i vilka delar det är relevant att tillämpa de straffprocessuella rättighetskraven.

I målet *Jussila mot Finland* utvecklar Europadomstolen ett resonemang gällande processen vid påförande av en tilläggsskatt enligt finsk rätt. Med hänvisning till tidigare praxis klargör Europadomstolen att även om tilläggsskatten är att likställas med en brottsanklagelse, så tillhör inte sanktionen kärnstraffrätten och därmed tillämpas inte de straffprocessuella kraven nödvändigtvis fullt ut eller på samma sätt.⁴⁴ Denna typ av straffliknande administrativa sanktioner kan enligt domstolen utdömas av en förvaltningsmyndighet i första instans och sedan överklagas till domstol. Det noteras vidare att kravet på en muntlig förhandling i det förevarande fallet inte anses behöva tillämpas i sanktionsförfarandet, då det inte är relevant för säkerställande av rätten till rättvis rättegång. I ärendet var framför allt fråga om skriftliga underlag som bokföring och det ansågs inte relevant att höra vittnen eller dylikt för motbevisning. Domstolen menade att det för denna typ av sanktionsförfaranden så behövde man inte tillämpa straffprocessuella krav på samma sätt som inom kärnstraffrätten. Engelkriterierna användes därmed för att avgöra inte bara *om* den administrativa sanktioner var att ses som brottsanklagelse enligt Europakonventionen utan även *i vilken utsträckning* de ska likställas, vilka straffprocessuella krav som är relevanta att tillämpa och i vilken utsträckning.

Sammanfattningsvis kan vi alltså notera att administrativa sanktioner kan jämföras med straff enligt en autonom tolkning av det europarättsliga begreppet brottsanklagelse. Vi kan inte undgå tillämpningen av de särskilda straffprocessuella rättighetsgarantierna bara genom en formell uppdelning mellan förvaltningsrättsliga och straffrättsliga sanktioner i inhemsk svensk rätt. Det ska dock noteras att det faktum att en administrativ sanktion betrak-

⁴⁴ Se även Halila, Leena, m.fl., *Administrativa Sanktionsavgifter*, s. 71.

tas som brottsanklagelse enligt europarätten inte i sig innebär att sanktionen också är att anse som straff enligt inhemsk svensk rätt. Vidare noteras att tillämpningen av de straffprocessuella rättigheterna på straffliknande administrativa sanktioner enligt europarätten inte behöver ske på samma sätt som i kärnstraffrätten. Straffprocessuella rättigheter tillämpas i den utsträckning och på det sätt som är relevant för den aktuella sanktionsprocessen.

5 Straffliknande administrativa sanktioner

Mot bakgrund av den autonoma tolkningen av begreppet brottsanklagelse, behöver vi alltså skapa oss en förståelse för vilka administrativa sanktioner som kan likställas med straff men även på vilket sätt eller i vilken utsträckning. Detta för en korrekt och ändamålsenlig tillämpning av administrativa sanktioner i rättssäker process. Här kan redan inledningsvis noteras att motsvarande tolkningar och tillämpningar med beaktande av sanktionernas strafflikanden karaktär även görs i nationell rätt – oberoende av europarätten.

5.1 Sanktionsavgifter

Som redan beskrivits har framför allt administrativa sanktionsavgifter kommit att jämföras med straff. Sanktionsavgifter som kan uppgå till mycket höga belopp, som i reglering av näringsverksamhet enligt EU-rättsliga regelverk, lyfts ofta fram som exempel på sanktioner som likställs med straff. Men även sanktionsavgifter som uppgår till rätt låga belopp likställs med straff.⁴⁵ Det beror framför allt på att de ofta faktiskt uttalat har ett bestraffande syfte, åtminstone delvis, men också för att de fått ersätta tidigare straff i en sanktionsväxling. Dessa sanktionsväxlingar har ofta syftat till att förenkla och effektivisera tillsyn och sanktionssystem, ibland med föga övertygande svepande skrivningar om att det inte längre kategoriseras som straff och därmed inte kräver lika starka rättssäkerhetsgarantier. Idag står det dock klart att sådant förenklat resonemang för undvikande av rättssäkerhetsgarantier inte håller upp mot europarätten och att man måste se till innehåll och funktion av sanktionen för att avgöra vilka typer av förfaranden som krävs för olika typer av sanktioner.

Sanktionsavgifter är ekonomiska påföljder av bestraffande karaktär, som bestäms i förvaltningsrättsliga ordning och påförs en fysisk eller juridisk per-

⁴⁵ Se *Jussila mot Finland* p. 38. För exempel ur svensk praxis se NJA 2013 s. 842 p. 20, med hänvisning till NJA 2004 s. 840 1 och II.

son till följd av en lagöverträdelse.⁴⁶ Införandet av sanktionsavgifter motive-
ras ofta med argument om deras effektiva handlingsdirigerande funktion,
eftersom de kan påföras snabbare, som en direkt reaktion på en regelöver-
trädelse, och också ibland med viss vinsteliminierande funktion, inte minst i
reglering av näringsverksamhet där effektiva sanktioner behöver kosta mer än
man vinner på att bryta mot reglerna för att ge någon effekt. En utmaning
är att sanktionsavgifter, regleras på så olika sätt och med lite olika funktioner
på olika områden. De påförs också i olika förfaranden – ibland av myndig-
het⁴⁷ och ibland av domstol,⁴⁸ och ibland i en sorts kompromisslösning med
sanktionsföreläggandet som ger adressaten en möjlighet att frivilligt betala
sanktionen direkt istället för att det behöver gå till domstol.⁴⁹ Det är svårt att
finna någon tydlig genomgående systematik.

När det gäller sanktionsavgifter kan det vara av vikt att notera att det kan
sägas finnas två huvudkategorier av sanktionsavgifter, med lite olika karaktär
och funktion: sanktioner för enkel masshantering av bagatellöverträdelser
och sanktioner för effektiv reglering av näringsverksamhet.⁵⁰ De förra hand-
lar om sanktionsavgifter för en förenklad hantering av olika överträdelser
av mer administrativ karaktär eller på annat sätt mer bagatellartade, som
parkeringsavgifter eller sanktionsavgifter till följd av utebliven miljörapport
eller betalning av infrastrukturavgift. Dessa är enkla ärenden, där överträdel-
sen är enkel att konstatera och med så lågt sanktionsvärde att det inte anses
motiverat att lagföras i straffrättslig ordning. Denna typ av sanktionsavgifter
började införas inte minst för att avlasta och renodla det straffrättsliga syste-
met. När det gäller denna typ av sanktioner är det möjligen mer tveksamt om
de alltid kan anses kategoriseras som brottsanklagelse enligt en bedömning
enligt Engelkriterierna, och åtminstone kan det behöva övervägas i vilken
utsträckning de straffprocessuella kraven behöver tillämpas.

⁴⁶ Se Halila, Leena m.fl., *Administrativa sanktionsavgifter*, s. 27. För fördjupad diskussion
om definitionen, se Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson Annika, *Sanktionsavgifter
– särskilt i näringsverksamhet*, s. 41 ff., och Halila, Leena m.fl. *Administrativa sanktions-
avgifter*, s. 23 ff.

⁴⁷ T.ex. inom arbetsmiljörätten där Arbetsmiljöverket påför sanktionsavgifter, se 18 § arbets-
miljöförordningen (1977:1166).

⁴⁸ Inte så vanligt men förekommer, se t.ex. varselavgiften enligt lag (1974:13) om vissa
anställningsfrämjande åtgärder och särskilda avgiften för olaga anställning av utlänning
enligt 20 kap. 12–13 §§ utlänningslagen (2005:716).

⁴⁹ Exempelvis enligt 5 kap. 6 och 19 §§ lagen (2016:1306) med kompletterande bestäm-
melser till EU:s marknadsmissbruksförordning (MAR).

⁵⁰ Se vidare Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt
i näringsverksamhet*, s. 26 ff. och 39 ff.

De senare däremot, sanktioner för effektiv reglering av näringsverksamhet, kan vara mycket ingripande, som de höga sanktionsavgiftsbeloppen som påförs enligt konkurrensrätten eller i tillsynen enligt EU:s marknadsmissbruksregleringar. Dessa sanktioner handlar om att reglera effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner för att säkerställa viktiga samhällseliga värden. De baseras ofta på EU-rätten och utgör i regel ett effektivare sätt att reglera näringsverksamhet än straff, då de kan riktas mot juridiska personer. Här är det genomgående tydligt att sanktionerna ska likställas med straff enligt Engelkriterierna, både grundat på överträdelsernas art, med höga straffvärden och stora bakomliggande samhällseliga intressen, men också de potentiella sanktionernas stränghet med höga sanktionsbelopp. Det är tydligt att de två typerna av sanktioner är mycket olika och därmed också att de europarättsliga kraven på straffprocessuella rättighetsgarantier aktualiseras på olika sätt. Det bör inte blandas ihop, då det leder till förvirring och bristande rättslig systematik. I förarbeten och praxis tycks utgångspunkten dock vara att sanktionsavgifter generellt sett är likställda med straff. Möjligen tillämpas här en viss försiktighetsmarginal. Därigenom behöver vi beakta straffprocessuella rättighetskrav. Viktigt är dock att komma ihåg att detta för det första inte innebär att de är att se som straff enligt svensk rätt, och för det andra att de straffprocessuella rättssäkerhetsgarantierna kan tillämpas på annat sätt och i varierande utsträckning på ett annat sätt än kärnstraffrätten.

5.2 Andra administrativa sanktioner – särskilt återkallande av tillstånd

Det är av vikt att beröra mer än sanktionsavgifterna i detta sammanhang. Administrativa sanktioner utgör en variation av olika förvaltningsrättsliga ingripanden, och inte alla är att likställa med straff enligt europarätten. Med en bedömning enligt Engelkriterierna och med vägledning av Europadomstolens, och i relevanta fall även EU-domstolens praxis, kan vi direkt notera att exempelvis en tillsynsmyndighets föreläggande om åtgärder, eller om att lämna upplysningar eller dokumentation som behövs i tillsynen, svårigen kan ses som brottsanklagelse. Det rör sig inte om påföljder av bestraffande syfte eller karaktär. De är mer framåtsyftande och handlingsdirigerande, och styr adressaterna mot regelefterlevnad. Däremot olika typer av disciplinära ingripanden som innebär frihetsberövanden, åtminstone längre sådana har bedömts som straff enligt Europadomstolen. I EU-domstolens praxis börjar också utvecklas viss vägledning gällande andra typer av administrativa ingri-

panden som till exempel prickning⁵¹ och försegling av verksamhetslokal⁵² till följd av regelövertredelser. Inte minst intressant är domstolens resonerang gällande frågan om överträdelsens karaktär och sanktionens eventuella repressiva syften. Det behövs dock mer vägledning i praxis för att kunna formulera någon sorts allmän systematik gällande administrativa sanktioner och deras eventuella straffrättsliga karaktär.

En administrativ sanktion som ibland argumenteras böra ses som straff är återkallande av tillstånd av olika slag. Detta ses i regel som en mycket ingripande åtgärd, kanske till och med mer ingripande än straff, eftersom den tar bort förutsättningarna för att alls bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Vissa sådana återkallanden kan anses begränsa den enskildes näringsfrihet och rätt att nyttja sin egendom. Återkallande av tillstånd har i Europadomstolens praxis likställts med straff i vissa fall, till exempel gällande indraget körkort eller liknande som direkt utgör en påföljd av ett brott, som i målet *Nilsson mot Sverige*.⁵³ Även i svensk praxis har indragning av körkortstillstånd likställts med straff enligt europarätten.⁵⁴

Däremot har Europadomstolen i målet *Tre traktörer mot Sverige*,⁵⁵ gällande tillstånd att servera alkohol, klart slagit fast att återkallande av ett sådant tillstånd är ett strängt ingripande, men inte att anse som brottsanklagelse. Sanktionen sågs inte som bestraffande till sin natur, även om det rörde tillståndshavarens beteende. Det avgörande för att få ha ett tillstånd eller att få tillståndet indraget var enligt domstolen personens lämplighet att sälja alkoholhaltiga drycker.⁵⁶ Värt att notera är dock att artikel 6.1 Europakonventionen fortfarande var tillämplig och innebar krav på rättssäkerhetsgarantier för att säkerställa rättvis rättegång i återkallelsemålet. Även utan tillämpningen av straffprocessuella rättigheter så ställs höga krav på rättighets- och rättssäkerhetsgarantier i det förvaltningsrättsliga sanktionsförfarandet.

Även i EU-domstolens praxis vägleds på liknande vis, utifrån EU-rättens motsvarighet till Engelkriterierna. Domstolen fokuserar vägledningen för

⁵¹ Se C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*.

⁵² Se C-97/21 *MV* – 98.

⁵³ *Nilsson mot Sverige* (73661/01), beslut den 13 december 2005 (anhängighet) där körkortsåterkallelsen visserligen bedömdes falla in under begreppet ”criminal proceedings” enligt tilläggsprotokoll 7 artikel 4 Europakonventionen, men att detta sanktionsförfarande och den straffrättsliga påfördes som en sammantagen påföljd för trafikbrottet, med nära samband i sak och tid.

⁵⁴ Se NJA 2015 s. 587.

⁵⁵ *Tre traktörer AB mot Sverige* (10873/84), dom den 7 juli 1989.

⁵⁶ Se HFD 2011 ref. 44 för motsvarande bedömning i svensk praxis.

den nationella domstolens bedömning av tillståndåterkallelsen straffrättsliga karaktär framför allt på frågan om huruvida åtgärden har ett repressivt syfte eller företrädesvis handlar om behöriga myndigheters bedömning av huruvida villkoren för den särskilt reglerade verksamheten är uppfyllda och därigenom kan tillåtas fortgå eller upphöra. Det senare talar då mot att återkallelse av tillståndet har ett repressivt syfte. Denna vägledning blir intressant i ljuset av den tidigare nämnda oklarheten gällande bedömning av sanktioner med dubbla syften, eftersom EU-domstolen här pekar på vad som talar emot tillståndåterkallelsernas repressiva syfte, samtidigt som de konstaterat att åtgärderna syftar till såväl avskräckande som beivrande av regelöverträdelser, och inte enbart att ersätta skador som överträdelserna givit upphov till.⁵⁷ Det framgår alltså att inte alla administrativa sanktioner som fungerar både förebyggande och beivrande av överträdelser anses som så repressiva till sitt syfte att de ska ses som straffrättsliga sanktioner, åtminstone när det gäller sådan särskilt reglerad näringsverksamhet som vi talar om i detta sammanhang.

Motsvarande får antas tillämpligt på de flesta tillstandsregleringar och återkallanden. I svensk praxis kan vi också se hur andra typer av tillstånd bedömts inte vara att betrakta som straff. I HFD 2015 ref. 20 var frågan huruvida återkallelse av ett vapentillstånd till följd av att innehavaren dömts för upprepat våld mot anhöriga, kunde vara att anse som straff och därmed innebära dubbel lagföring för samma brott. Domstolen bedömde återkallelsen mot Engelkriterierna och praxis och kom fram till att återkallelsen av vapentillståndet inte var att jämföras med brottsanklagelse och att det därmed inte rörde sig om någon dubbel bestraffning. Domstolen framhöll att även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull anses som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. När någon som visat sig olämplig att få fortsätta inneha ett tillstånd eller utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande innebär dock inte automatiskt att även det administrativa förfarandet ska ses som straffrättsligt, när det inte har bestraffande eller avskräckande syfte. För bedömningen av återkallelsens syfte och karaktär lyftes vapenlagstiftningens grundläggande princip om att bara ansvarskännande personer med tillräckliga vapenkunskaper och som kan hantera vapen på ett betryggande sätt ska kunna betros med vapen. Det är alltså fråga om att i varje enskilt återkallelseärende bedöma lämpligheten att inneha vapen, i syfte att motverka missbruk av skjutvapen och förhindra

⁵⁷ Se C-412/21 *Dual Prod*, EU:C:2023:234, p. 30–36, C-820/21 *Vinal*, p. 50–54.

olyckshändelser. Återkallelsen är därmed inte avsedd som bestraffning och har inte heller något syfte att avskräcka från de aktuella brotten eller handlingarna.⁵⁸ Däremot har i praxis återkommande pekats på återkallelsebesluts ingripande karaktär, med betydande konsekvenser för inblandade personer. Därmed ställs högra krav på allmänna förvaltningsrättsliga rättssäkerhetsgarantier, som exempelvis höga beviskrav.⁵⁹ För återkallanden av tillstånd utan bestraffande syfte tillämpas alltså i regel inte de europarättsliga straffprocessuella rättigheterna. Däremot tillämpas strikta rättssäkerhetsgarantier i förfarandet enligt allmän och speciell förvaltningsrätt, och även den allmänna rätten till rättvis rättegång enligt såväl svensk som europeisk rätt.

5.3 Vite som straffliknande sanktion – åtminstone enligt inhemsk svensk rätt

Vite är en annan förvaltningsrättslig sanktion som har likställts med brottsanklagelse enligt europarätten – även om det inte alltid är helt klart varför och hur. De europarättsliga domstolarnas praxis erbjuder inte någon närmare vägledning om just vitessanktionen, men frågan har behandlats i svenska rättskällor. I litteraturen har skillnaderna mellan straff och viten ofta lyfts fram, med argument om hur vitet mer har en handlingsdirigerande funktion, och inte heller är generellt reglerat utan istället direkt riktat till en adressat genom ett föreläggande. Det är därför mer att se som ett tvångsmedel. Föreläggandet anger antingen ett förbud eller en preciserad anvisning om vad som ska göras inom en satt tidsram, för att på så sätt tydligt och konkret dirigera adressatens handlingar. Vitet har därmed en annan karaktär och funktion än bestraffande sanktioner.⁶⁰ Ett uttryck för vitessanktionens handlingsdirigerande snarare än bestraffande funktion är att ett vite inte döms ut om den förelagda åtgärden eller förbudet av någon anledning inte längre är relevant, alltså om ändamålet med vitet förlorat sin betydelse, enligt 9 § viteslagen (1985:206). Andra har dock argumenterat för att vite är så pass likt böter att de bör hanteras mer som i en straffprocess.⁶¹ Historiskt

⁵⁸ HFD 2015 ref. 20 med referenser till vapenlagstiftningens förarbeten.

⁵⁹ Se exempelvis RÅ 1994 ref. 88 och RÅ 2006 ref. 7.

⁶⁰ Se t.ex. Ekelöf, Per Olof m.fl., *Rättegång*, första häftet, nionde upplagan s. 248 f., Sundberg, Halvar, *Allmän förvaltningsrätt*, P.A. Norstedt och söners förlag, Stockholm 1955, s. 680 f., och von Essen, *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*, Norstedts juridik, Stockholm 1995, s. 27 f.

⁶¹ Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen inför 2000-talet. Anteckningar med anledning av domstolsutredningens betänkande SOU 1991:106, FT 1992 s. 450–464, s. 453 f. och s. 458.*

finns också kopplingar mellan vitesinstitutet och straffrätten, och tidigare har också åklagare ansökt om utdömmande av viten.⁶² I sammanhanget kan kanske också antas att gemene man i regel inte skiljer på vite och böter, och även noteras hur media återkommande skriver om ”böter” när de rapporterar om vitesförelägganden eller utdömda viten.

I rättspraxis har det också etablerats en hållning att eftersom vitesmålen har stora likheter med brottmål så ska straffrättsliga principer tillämpas, bl.a. gällande precisering av överträdelsen, rättskraft och delgivning.⁶³ Exempelvis i HFD 2020 ref. 28 fastslogs långtgående krav på precisering av vitesföreläggande, för att det inte ska råda några tvivel om vilka åtgärder som ska vidtas eller underlåtas för att undgå vitessanktionen, baserad på förvaltningsrättslig praxis och utan att analogisera med straffrätten. Ett annat exempel är pleni-målet HFD 2024 ref. 4 där Högsta förvaltningsdomstolen, med stöd i vitets straffliknande karaktär, slog fast att en förutsättning för utdömmande av vite är att vitesföreläggandet vunnit laga kraft. Denna praxis handlar inte om tillämpningen av europarättsliga rättigheter i straffprocess, utan hur vi ser på vitesanktionen i svensk rätt. Även innan Europakonventionen blev svensk lag, har i svensk rätt också gällt att det inte är möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma överträdelse.⁶⁴

Gällande europarättsliga krav på straffprocessuella rättigheter, har ibland tidigare bedömningar mot Engelkriterierna inte medfört att vitet likställts med anklagelse om brott.⁶⁵ Högsta domstolen slog dock fast i målet NJA 2022 s. 341, att utdömmande av vite i målet var att anses som ett förfarande av straffrättslig karaktär och omfattas av europarättens förbud mot dubbel lagföring, trots de grundläggande olikheterna och karaktäriseringen som förvaltningsrättslig sanktion i svensk rätt. Domstolen menade att såväl överträdelsens och sanktionens art talade för en sådan karaktärisering. Däremot ansågs inte vitet och den i målet aktuella straffprocessen avse samma gärning (den ena en sanktion för den kriminaliserade föreningen genom förvaring av skrotbilar, den andra underlåtenhet att ta bort bilarna enligt vitesföreläggandet) varför det inte rörde sig om dubbelbestraffning.

Förarbeten ger inte riktigt konsekvent eller klart motiverad beskrivning av viten som brottsanklagelse enligt europarätten. Lagstiftaren har dock anta-

⁶² Se prop. 1984/85:96 bl.a. s. 18 f. om det s.k. generella vitets straffliknande karaktär.

⁶³ Se NJA 2021 s. 490.

⁶⁴ Prop. 1984/85:96 s. 87. Se även NJA 1982 s. 633.

⁶⁵ Se t.ex. MD 2015 s. 4.

git en försiktig hållning och i enlighet med redan omnämnd svensk praxis reglerat framför allt frågan om dubbla sanktioner när det gäller viten, med reglering av förbud mot att döma till straffansvar om det redan samtidigt finns ett vitesföreläggande som gäller ansvar för samma gärning, exempelvis i 29 kap. 11 §, 3 stycket miljöbalken.⁶⁶ Stycke 4 begränsar även möjligheten att väcka åtal när den aktuella gärningen även kan föranleda miljö-sanktionsavgift. Olika typer av spärrar mot dubbel lagföring har införts på flera specialförvaltningsrättsliga områden, med olika utformning och olika bedömning av vilka sanktioner som kan tänkas tolkas som straffanklagelse. När arbetsmiljörättsliga sanktionssystemet reformerades 2013 gick lagstiftaren ännu längre och reglerade spärr mot påförande av sanktionsavgifter eller straff för gärningar som redan varit föremål för föreläggande (8 kap. 2 § andra stycket, samt 5 a § tredje stycket) – med hänvisning till Europadomstolens autonoma tolkning.⁶⁷ Den senare tolkningen tycks väl långtgående, även för en säkerhetsmarginal för framtida autonom tolkning av begreppet brottsanklagelse. Det kan noteras att denna typ av spärrar ofta siktar in på dubblering av sanktionsavgift och straff. Dubblering av olika straffliknande administrativa sanktioner har dock inte fått lika mycket uppmärksamhet av den svenska lagstiftaren, men kommer sannolikt behöva hanteras framöver. Som tidigare nämnt har EU-domstolen under senare år hanterat en rad fall gällande dubblering med olika typer av administrativa sanktioner och även administrativa sanktioner i gränsöverskridande situationer. Domstolens vägledning är fortfarande relativt allmänt hållen, men utvecklingen i praxis visar på behovet av rättslig vägledning och förtydligande gällande administrativa sanktioner och dubbla prövningar.

5.4 Sammanfattande ord om administrativa sanktioner som likställs med straff

Sammanfattningsvis är det klart att den formella gränsdragningen mellan straffrättsliga och förvaltningsrättsliga sanktioner inte håller upp mot europarättsliga krav på straffprocessuella rättigheter för administrativa sanktioner som enligt europarättens autonoma tolkning måste likställas med straff. När det påförs administrativa sanktioner som har ett tydligt bestraffande syfte,

⁶⁶ I skrivande stund remissbehandlas ett betänkande med förslag på förtydligande av dubbelbestraffningsförbudet inom det miljörättsliga sanktionssystemet, då 29 kap. 11 § inte anses innebära ett förbud mot dubbelbestraffning (se SOU 2025:14).

⁶⁷ Prop. 2012/13:143 s. 69 f.

där överträdelsen och sanktionen har sådan karaktär och omfattning att de liknar straff, måste också straffprocessuella rättigheter anses gälla. Det innebär inte att alla administrativa sanktioner är att likställas med straff, och inte heller att de straffprocessuella rättigheterna ska tillämpas på samma sätt eller i samma utsträckning. Förfarandet kan se annorlunda ut så länge relevanta rättigheter tryggas. Slutligen ska märkas, för det första, att även inhemsk svensk rätt inom ramen för förvaltningsprocessen uppvisar motsvarande diskussion och en praxis om tillämpning av straffrättsliga principer vid påförandet av straffliknande administrativa sanktioner. För det andra ska noteras att även utan att likställas med straff så ställs höga krav på rättssäkerhet baserat både på förvaltningsrättsliga principer och på grundläggande rätt till rättvis rättegång enligt såväl svensk som europeisk rätt.

6 Sanktionsförfarande, rättssäkerhet och processuella rättigheter

I sanktionsväxlingarnas tid har administrativa sanktioner fått ta allt större plats. Det har funnits en uttalad vilja att renodla straffsystemet och spara straffrättsliga sanktioner för allvarigare brott och sådana lagöverträdelser som kräver straffets symboliska kraft. Administrativa sanktioner ska främja effektivitet, inte bara resurseffektivitet utan även tydligare handlingsdirigerande verkan än straff. I samband med sanktionsväxling problematiseras ofta förvaltningsrättsliga sanktionsprocesser, med argument om att enskildas rättssäkerhet och rättigheter offras när administrativa sanktioner regleras istället för straff. I syfte att effektivisera tillsyn och sanktionssystem har också lagstiftaren stundtals gått för långt, vilket blivit tydligt när de europeiska domstolarna underkänt dubbla sanktionsförfaranden grundat på formalistisk distinktion av administrativa och straffrättsliga sanktioner. Men att ta denna praxis till intäkt för att förvaltningsrättsliga sanktionsförfaranden generellt inte är rättssäkra eller inte säkerställer processuella rättigheter är att dra det för långt. Reglering och tillämpning av sanktioner behöver dock ske på ett medvetet och avvägt sätt. För att kunna göra en väl grundad avvägning av rättssäkerhet och effektivitet behövs förståelse för hur förvaltningsrätten fungerar och hur administrativa sanktioner hanteras i förvaltningsförfarande och process. I denna text har jag försökt bidra med sådan förståelse. I detta avsnitt ska centrala poänger sammanfattas och delvis utvecklas, för att ge en samlad bild i kontexten av det administrativa sanktionsförfarandet, rättssäkerhet och processuella rättigheter.

Några utgångspunkter har redan behandlats ovan, bland annat att vi behöver ha klart för oss dessa frågor regleras både av europarätten och i inhemsk svensk rätt, på ett kompletterande sätt. Vi behöver också komma ihåg att det finns många olika administrativa sanktioner med olika karaktär och funktion, och vi behöver skilja på straffliknande och andra administrativa sanktioner då de regleras på olika sätt. En grundläggande utgångspunkt vi ska bära med oss är att alla administrativa sanktionsförfaranden täcks av regleringar om förvaltningsprocessuella rättssäkerhetsgarantier och även grundläggande mänskliga rättigheter. Och detta gäller även de sanktioner som kanske inte är att jämställa med straff – enligt europarätten eller enligt inhemsk svensk rätt.

6.1 Frågan om att förvaltningsmyndigheter påför sanktioner

I den kritiska debatten problematiseras ibland det faktum att det är förvaltningsmyndigheter som beslutar om sanktioner, ofta med anförande av argument relaterade till administrativa sanktioners straffliknande karaktär. I korta ordalag problematiseras skyddet av rätten till rättvis rättegång i förvaltningsrättsligt sanktionsförfarande. När vi diskuterar frågan om förvaltningsmyndigheter som påför administrativa sanktioner behöver alltså först och främst vara klara över vad för sanktioner vi talar om.

Som behandlats ovan så omfattar begreppet administrativa sanktioner en bredd av förvaltningsrättsliga ingripanden, såväl straffliknande som andra mer styrande, handlingsdirigerande sanktioner. Många av dessa utgör väl etablerade och klassiska styrmedel för förvaltningen i deras myndighetsutövande roll, inte minst inom tillsynen. Det finns däremot anledning att diskutera förvaltningsmyndigheternas befogenheter att påföra straff – eller straffliknande sanktioner. Genom de senaste decenniernas trend av reglering av omfattande och straffliknande administrativa sanktioner har förvaltningsmyndigheter fått ta över domstolarnas i princip exklusiva roll i detta sammanhang. Det är också tydligt i vår svenska rättsutveckling hur lagstiftaren ända sedan skattetilläggen introducerades motiverat reglering av administrativa sanktioner med hänvisning till behovet av ett effektivare, billigare, snabbare och enklare system. I lagmotiven till införanden av sanktionsavgifter hänvisas genom åren genomgående till effektivitet både avseende resursanvändning och styrning.⁶⁸ Här är tydligt att diskussionen präglas av fokus

⁶⁸ Se Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 256 ff.

på en enklare och effektivare masshantering av bagatellbrottslighet, vilket man inte vill tynga ner domstolarna med i onödan. När det kommer till mycket ingripande och straffliknande sanktioner kan dock sådan ensidig effektivitetssträvan inte upprätthållas. Lagstiftaren behöver noggrant överväga vilken sanktion och vilket sanktionsförfarande som lämpar sig för olika ingripanden från det allmänna för att kontrollera lagefterlevnad och påföra sanktioner för överträdelser.⁶⁹ I senare lagmotiv gällande sanktionsväxlingar kan också mer fördjupad undersökning och bredare hänsyn också märkas.

När det gäller administrativa sanktioner som likställs med straff enligt europarätten ställs alltså fler och strängare krav på rättighetsskydd och rättssäkerhetsgarantier enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.⁷⁰ Som tidigare klargjorts under rubriken Straff eller inte, betyder det dock varken att sanktionen definieras som straff enligt svensk straff- och processrätt, eller att det måste vara en domstol som beslutar om sanktionen i första instans. Administrativa sanktioner som likställs med brottsanklagelse enligt europarätten behöver inte påföras i straffprocess enligt svensk lag. Europarättsliga krav på rätten till rättvis rättegång ställer inga sådana krav och straffliknande sanktioner som beslutas av förvaltningsmyndighet accepteras i praxis, så länge rätten till domstolsprövning genom överklagande samt rättvis rättegång tillgodoses i processen som helhet.⁷¹ Rättvis rättegång tillgodoses därmed genom processen som helhet, alltså inräknat även de processuella rättigheter som tillgodoses genom möjligheterna till överprövning av domstol. Det kan dock noteras att Europadomstolen i brottsmålssammanhang ansett att rättegångens rättvisa också kan förfelas av allvarliga brister i förfarandet före domstolsprövningen, till exempel när det gäller frågor om prövning inom rimlig tid och rätten till försvar.⁷² Det sagda visar sammantaget att sanktionsförfarandet hos förvaltningsmyndigheten inte ensamt måste säkerställa rättvis rättegång, utan ska ses sammantaget med överprövningsprocessen i domstol, men att även bristande rättssäkerhetsgarantier i förvalt-

⁶⁹ Märk också genomgående utredning och formulering av principer för såväl kriminalisering som reglering av administrativa sanktioner i betänkandet med namnet Vad ska straffas? (SOU 2013:38).

⁷⁰ Se NJA 2013 s. 842, punkt 20.

⁷¹ Se *Jussila mot Finland*, punkt 43, med hänvisning till *Bendenoun mot Frankrike* (12547/86), dom den 24 januari 1994, punkt 46 och *Janosevic mot Sverige*, punkt 81. Se vidare i Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 193 ff.

⁷² *Imbroscia mot Schweiz* (13972/88), dom den 24 november 1993, punkt 36.

ningsförfarandet kan innebära att rättigheten inskränks, när de påverkar hela rättegångens rättvisa i sin helhet.

I diskussionen av säkerställande av rätten till rättvis rättegång ska också noteras att denna rättighet gäller i administrativa sanktionsprocesser likväl som i straffprocess. Detta kan möjligen framstå som självklart, men bör ändå noteras när vi diskuterar frågan om förvaltningsmyndigheters sanktionsbefogenheter och ofta hörd kritik om kringgående av rätten till rättvis rättegång. Artikel 6.1 Europakonventionen om rätten till rättvis rättegång är tillämplig även i förvaltningsprocess, där det handlar om civila rättigheter och skyldigheter. Ett administrativt sanktionsförfarande är ett sådant förfarande, varför kraven på tillgång till en full och allsidig domstolsprövning, vid en oberoende och opartisk domstol, inom rimlig tid, i en offentlig och muntlig förhandling, och i en rättvis rättegång med etablerade krav på möjligheterna att försvara sig gäller även i förvaltningsförfarandet. Rätten att få sin sak prövad i en rättvis rättegång enligt artikel 47 i EU-stadgan begränsas inte till straffprocess och inte heller till mål och civila rättigheter och skyldigheter, och är därför tillämplig i de fall där förvaltningsmyndigheten eller domstolen tillämpar EU-rätten i ett sanktionsärende. I sammanhanget kan också nämnas att 2 kap. 11 § RF stadgar en grundlagsskyddad rätt till rättvis rättegång, även i förvaltningsprocess – även om vi här inte kan utläsa en rätt att få tillgång till domstolsprövning.⁷³

Rätten till rättvis rättegång är alltså tillämpning i administrativa sanktionsprocesser, men kraven på processuella rättssäkerhetsgarantier och rättighetsskydd i nämnda artiklar tolkas och tillämpas strängare när det är fråga om administrativa sanktioner som likställs med straff.⁷⁴ Detta är inte heller obekant i en förvaltningsprocess där en striktare tillämpning offentligrättsliga principer och förvaltningsrättsliga handläggningsregler innebär högre krav på rättssäkerhetsgarantier i förfarandet. Som ovan beskrivits gällande exempelvis vitessanktioner, har också förvaltningsrättsliga sanktioner som bedöms som likställda med eller närliggande straff innebära en tillämpning av straffrättsliga principer i administrativt sanktionsförfarande.

⁷³ Se dock aktuellt förslag om införande av grundlagsfäst rätt till domstolsprövning i SOU 2025:2 s. 68 ff.

⁷⁴ Se bl.a. resonemanget i *Dombo Beheer B.V. mot Nederländerna* (14448/88), dom den 27 oktober 1993.

6.2 Rättvis rättegång och rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsrättslig sanktionsprocess

På vilket sätt och i vilken utsträckning säkerställs då rättssäkerhet och processuella rättigheter i förvaltningsrättsliga sanktionsförfarande och -process? Som redan antytts ovan så är det en stor och komplex fråga som kräver ett mångordigt svar. I detta sammanhang finns endast utrymme för att lyfta huvudsakliga drag och illustrerande exempel i ett urval av delfrågor.⁷⁵

Rätten till rättvis rättegång omfattar, som redan nämnts att en rad olika krav ställs på både tillgången till domstolsprövning och på själva processens karaktär och olika rättssäkerhetsgarantier. När det gäller rätten till domstolsprövning handlar det i korthet om en rätt att få sin sak prövad av en opartisk och oberoende domstol, som har jurisdiktionen att göra en full, allsidig prövning och också kan upphäva det aktuella beslutet. Jag vill hävda att detta krav uppfylls idag när det kommer till administrativa sanktioner i svensk rätt. Idag föreskrivs i regel möjlighet att överklaga förvaltningsmyndigheters beslut om ingripanden och påföljder till domstol, om än ibland via ett besvär till en överprövande myndighet. I FL 41 § stadgas den allmänna regeln om förvaltningsbesluts överklagbarhet, men oftast finns överklaganderegler i den sektorsspecifika lagstiftningen. När av någon anledning lagreglerad möjlighet till domstolsprövning saknas, eller när det finns oklarheter eller begränsningar i överklagandereglerens tillämpning, finns en utvecklad praxis gällande rätten att överklaga förvaltningsbeslut enligt både svensk förvaltningsrätt och rätten till prövning enligt europarätten. De svenska domstolarnas eller förvaltningsprocessens förenlighet med kraven på oberoende eller full prövningsrätt torde också vara tydlig, och ska därför inte diskuteras närmare i detta sammanhang.

När det gäller kravet på rättegångens rättvisa är principen om parternas likställdhet (*equality of arms*) central. Denna kommer till uttryck på olika sätt i olika situationer och i alla olika typer av rättegångar. I grunden handlar om att åstadkomma en sorts rättvis processuell balans, för att säkerställa den enskildes rättsskydd men också för processens legitimitet. Några särskilda krav som formuleras relaterat till denna princip är till exempel rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och rätten att få närvara vid rättegången. Det kontradiktoriska förfarandet innebär centralt att parterna ska få kännedom

⁷⁵ Ämnet har utvecklats närmare, särskilt gällande sanktionsavgifterna, i Halila, Leena, m.fl., *Administrativa sanktionsavgifter* och i Nilsson, Annika K., *Förvaltningslagen och sanktionsförfarande*, FT 2018/3 s. 531 ff.

om och möjlighet att kommentera det som tillförs målet av motparten, för att åstadkomma likställdhet.

Det kontradiktoriska förfarandet som uttryck för rättvis processuell balans är viktig i förvaltningsprocessen, där en berörd enskild står mot den myndighet som beslutat i det aktuella ärendet. Detta i grunden ojämlika förhållande är central för hela förvaltningsrätten, där principen om god förvaltning och grundläggande förvaltningsrättsliga handläggningsregler går ut på att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde och en möjlighet att ta till vara mot myndigheten – det vill säga staten (eller ibland kommunen).⁷⁶ I den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftningen stadgas bland annat partens rätt till insyn (10 § FL) och myndighetens/domstolens plikt att kommunicera sådant som tillförts av annan (25 § FL, 10–12 §§ och 19 § FPL). Därtill stadgas en skyldighet att underrätta om beslut (33 § FL och 31 § FPL) och om att motivera beslut (32 § FL, och 30 § FPL). Betydelsefull är också den tidigare behandlade officialprincipen, enligt vilken myndighet eller domstol ska säkerställa att det finns tillräcklig utredning och också påtala för parterna om något saknas (framförallt 23 § FL, 8 § FPL). Vidare finns regler om rätt till tolk, att få kommunicera muntligt med myndigheten, att få biträdas av ombud och så vidare. Detta för att säkerställa just den enskildes möjlighet att ta till vara sin rätt och på så sätt kompensera för den i grunden ojämlika relationen mellan myndighet och enskild, och på så vis åstadkomma likställdhet i processen. I sammanhanget kan också märkas rätten till god förvaltning som stadgas i 41 § EU:s rättighetsstadga och på motsvarande sätt stadgar processuella rättigheter för säkerställande av rättssäkerhet och den enskildes rätt till försvar i förvaltningsmål.⁷⁷

Ett exempel som kan få illustrera utvecklingen av rättighetsskyddet i förvaltningsprocess är frågan om muntlig förhandling, såväl i europarättspraxis som i svensk rättsutveckling. Rätten till rättvis rättegång omfattar en rätt till offentlig och muntlig förhandling. Det som kan diskuteras är frågan om muntlig förhandling, som en del av rätten till offentlig förhandling. Rätten till muntlig förhandling har varit föremål för kritisk debatt gällande ramen för förvaltningsprocessen allmänt. Förvaltningsprocessen är som utgångspunkt skriftlig, se 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)(FPL), även om

⁷⁶ Se vidare om rättssäker administrativa sanktionsprocess i Halila, Leena m.fl. *Administrativa sanktionsavgifter*, med redovisning av slutsatser på s. 358 ff.

⁷⁷ Rättigheten enligt stadgan riktas mot EU:s institutioner, men principen har i EU-domstolens praxis utvecklats till att också vara tillämplig när medlemsstaternas olika institutioner tillämpar EU-rätten.

det också finns utrymme för muntlighet. I enlighet med Europadomstolens praxis gäller rätten till muntlig prövning i förvaltningsprocessen, om det inte exceptionella förutsättningar motiverar avsteg. I praxis framträder att sådana förutsättningar typiskt sett kan vara fallet när det inte trovärdighet eller fakta är omstridda och fallet lämpligen kan avgöras baserat på det skriftliga materialet och parternas yrkanden. Här uttalas att domstolarna kan beakta effektivitetsskäl för skriftlig handläggning.⁷⁸

I svensk rätt öppnar förvaltningsprocesslagen upp för muntlig förhandling. Sedan länge har domstolen kunnat välja att hålla muntlig förhandling om de bedömt att det kan vara till fördel för utredningen, som ett komplement till den skriftliga handläggningen. I praxis har rätten till muntlig förhandling stärkts, och efter kodifiering stadgas numera att muntlig förhandling ska hållas på den enskildes begäran om det inte är uppenbart obehövt. Enligt förarbetena kan detta handla om processer som rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor som lämpligen kan behandlas skriftligt.⁷⁹ I viss speciallagstiftning, exempelvis 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244) regleras också en ovillkorad rätt till muntlig prövning. Härigenom kan noteras att rätten till muntlig förhandling idag stärkts i förvaltningsprocessen, men att europarätten också öppnar upp för möjligheten till skriftligt förfarande när sådant avsteg är motiverat, i ljuset av vad som anses behövt för säkerställande av rättvis rättegång.

Särskilt viktigt är rätten till muntlig förhandling i straffprocessen, där det också uttalas ett krav på att den tilltalade ska personligen närvara vid förhandlingen, efter som det annars inte anses möjligt för den enskilde att utöva de särskilda straffprocessuella rättigheterna, som att höra vittnen, bistås av en tolk eller försvara sig själv.⁸⁰ Europadomstolen har dock klargjort att rätten till muntlig förhandling inte är absolut i alla fall som faller in under den straffprocessuella delen av artikel 6 av Europakonventionen. I ljuset av den breddade tillämpningen av regelverket på grund av den autonoma tolkningen av begreppet brottsanklagelse, har domstolen påtalat att det finns olika grader eller kategorier av brottsanklagelser och att vissa, såsom vissa administrativa sanktioner, inte kan anses tillhöra kärnstraffrätten. De straff-

⁷⁸ Se t.ex. *Döry mot Sverige* (28394/95), dom den 12 november 2002, punkt 37, *Miller mot Sverige* (55853/99), dom den 8 februari 2005, punkt 29, med däri refererad praxis.

⁷⁹ Prop. 2017/18:279 s. 36 ff.

⁸⁰ Se *Hermi mot Italien* (18114/02), dom den 18 oktober 2006, punkt. 58–59, och även *Jussila mot Finland*, punkt 40.

processuella rättighetskraven tillämpas därmed inte lika strikt.⁸¹ I vissa fall av administrativ sanktionsprocess kan antas att skriftlighet kan vara ändamålsenligt, även i ljuset av rätten till rättvis rättegång. När det gäller sanktionsavgifter som ju likställs med straff, är ofta tanken att sanktionen ska följa på en enkelt konstaterbar överträdelse, baserad på objektiva sakförutsättningar. I sådant fall kan tänkas att muntlig förhandling är uppenbart obehövlig. Detta gäller dock lång ifrån alla fall av administrativa sanktionsförfaranden, och bedömning behöver göras i varje enskilt fall. Viktigt att notera är dock att muntlig förhandling inte nödvändigtvis ska tillgodoses i första instans, när en förvaltningsmyndighet beslutar om en administrativ sanktion. Som redan behandlats tidigare gäller rätten till rättvis rättegång processen som helhet, och genom att ge en möjlighet till muntlig förhandling vid överprövning av domstol, kan denna rätt tillgodoses. Det kan också noteras att en part, enligt 24 § FL, har en rätt att muntligen lämna uppgifter till förvaltningsmyndigheten redan när denna handlägger ärendet. Detta utgör inte någon egentlig rätt till muntlig förhandling, men kan underlätta för den enskilde att ta till vara sin rätt utan krav på skriftlighet.

I detta avsnitt har några aspekter lyfts gällande skyddet av rätten till rättvis rättegång och rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsförfarande och -process. Ämnet kan och bör utvecklas betydligt mer än denna exemplifierande redogörelse, vilket också gjorts i flera sammanhang. Poängen här är att lyfta och med exempel illustrera att rätten till rättvis rättegång och långtgående rättssäkerhetsgarantier är tillämpliga även i förvaltningsrättsliga sanktionsförfaranden. Dessa normer och krav tillämpas strängare ju mer ingripande en förvaltningsrättslig åtgärd är. Detta innebär att administrativa sanktionsförfaranden och -processer kräver ett långtgående rättssäkerhetsskydd. Därtill ska noteras att rätten till rättvis rättegång är tillämplig i administrativa sanktionsförfaranden och att det ställs kvalificerade krav gällande straffliknande administrativa sanktioner. Därmed framstår diskussion om uppoffring av rättssäkerhetskraven när administrativa sanktioner regleras istället för straff som förenklad och baserad på bristande kunskap om förvaltningsrätten. Därmed inte sagt att det inte finns mer att göra på området. Det behövs tydligare terminologi och systematik, en sorts allmän teoribildning, och kanske också ett allmänt regelverk gällande administrativa sanktionsförfarande för att tydliggöra och kodifiera förvaltningsrättslig praxis.

⁸¹ Se *Jussila mot Finland*, punkt 40–42. Se även *Suhadolc mot Slovenien* (57655/08), beslut den 17 maj 2011 (anhängighet).

7 Sammanfattande ord

I det föregående har jag lyft fram förvaltningsrättsliga sanktioners grundläggande funktion i genomförandet av förvaltningens uppdrag och roll. Sanktioner behövs framför allt för effektiv kontroll av regelefterlevnad, till skydd för de samhälleliga intressen den har till uppdrag att säkerställa. Förvaltningsrättsliga sanktioner har under senare tid kommit att utvecklas och användningen av dem öka. Framför allt gäller detta i tillsynen av näringsverksamheter och i framväxten av mycket kännbara och straffliknande sanktioner, inte minst höga sanktionsavgifter. Denna typ av förvaltningsrättsliga sanktioner kräver långtgående rättighetsgarantier och även säkerställande av en rad europarättsligt reglerande straffprocessuella rättigheter. Viktiga aspekter att ta med sig i detta är dock att de förvaltningsrättsliga sanktionerna utgör en mångfald av olika typer av påföljder eller ingripanden, med olika karaktär och syften. Långt ifrån alla är att ses som brottsanklagelse enligt europarätten och de flesta kan inte anses tillhöra kärnstraffrätten, där straffprocessuella regler och rättighetskrav ska gälla direkt på samma sätt som i en straffprocess. Här framträder alltså en bild av ett pluralistiskt och även i övrigt mycket komplext sanktionssystem där det för varje typ av sanktion och i varje situation ska göras en bedömning av de processuella regelverken för att åstadkomma ändamålsenlig balans mellan kraven på effektivitet och rättssäkerhet, samt erforderligt skydd av grundläggande mänskliga rättigheter.

Vi kan inom reglering av näringsverksamhet märka en utveckling mot reglering av en sorts sanktionssystem, med en tänkt ordning med användning av en bred palett av olika typer av sanktioner på ett ändamålsenligt sätt för att på bästa sätt balansera hänsynen till rättssäkerhet och effektivitet. Där de mer ingripande, straffsanktionerna eller straffliknande sanktionerna är tänkta att användas för de allvarigaste överträdelse, och att det kan finnas en sorts sanktionstrappa för proportionalitet i myndighetens ingripanden. Detta passar väl ihop med förvaltningsrättens flexibla tillämpning av offentlighetsrättsliga principer och handlägningsregler för säkerställande av god förvaltning, där ju mer ingripande en myndighets åtgärd är desto mer kvalificerade krav tillämpas på processuella rättssäkerhetsgarantier. Vid myndigheters ingripanden mot enskilda tillämpas generellt längre gående krav än i andra typer av förvaltningsärenden, men det går längre än så. Valet av sanktion och sanktionsförfarandet behöver också anpassas till sanktionens karaktär och stränghet, liksom till andra faktorer som regleringskontexten och vilka adressaterna är. Ett ingripande mot en fysisk person ger skäl till högre krav

på myndigheten än ett ingripande mot en genomreglerad tillståndsgiven näringsverksamhet där i grunden rätten att bedriva verksamheten också är villkorad av ett säkerställande av goda kunskaper och resurser för att kunna följa det aktuella regelverket.

Till detta kommer också de diskuterade straffprocessuella rättigheter enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, vilka aktualiseras för de administrativa sanktioner som är att likställas med straff enligt en autonom tolkning av det europarättsliga begreppet brottsanklagelse. Framför allt har rätten till rättvis rättegång i artikel 6 Europakonventionen stått i fokus för problematisering av rättssäkerhetskraven i administrativa sanktionsförfaranden. Ibland tycks det glömmas bort att rätten till rättvis rättegång även gäller i förvaltningsprocessen. Rättighetskraven enligt artikel 6 gäller dock även i förvaltningsrättsliga ärenden, i synnerhet när det är fråga om påförande av administrativa sanktioner. I detta kapitel har jag velat lyfta fram att rättvis rättegång och långtgående rättssäkerhetskrav tillämpas även i administrativ sanktionsprocess. Detta görs på ett lite annorlunda sätt än i straffprocess, med en flexibel tillämpning av regelverket där kraven anpassas till hur ingripande myndighetens åtgärd är, samt möjligheterna för den enskilde att ta tillvara sin rätt och andra relevanta förutsättningar. Tillämpningen av och vår kritiska diskussion om administrativa sanktioner och sanktionsprocesser kräver därmed kunskaper om och förståelse av förvaltningsrättsliga principer och system. Detta kapitel har bidragit med en grund, med förhoppning om fortsatta och fördjupade diskussioner mellan juridiska discipliner och professioner om administrativa sanktioner.

