

Sanktionsavgifterna och legalitetsprinciperna

JON STENLUND LINDGREN*

1 Inledning

Administrativa sanktioner har kommit att bli ett allt vanligare sätt för det allmänna att ingripa mot överträdelser av olika typer av regelverk. Det europarättsliga inflytandet, där EU-rättsliga regelverk ofta föreskriver att medlemsstaterna *ska* införa sanktioner för regelöverträdelser i form av bland annat sanktionsavgifter, har drivit på denna utveckling.¹

Administrativa sanktioner anförs ofta vara mer effektiva än andra typer av offentligrättsliga ingripanden.² Sanktionernas ”snabbhet”, att de kan riktas mot juridiska personer utan fastställande av enskilt ansvar och att de verkar avskräckande även för (större) juridiska personer, är några av de argument som brukar framhållas till stöd för denna ingripandeform.³

Till snabbheten och effektiviteten bidrar att det, till skillnad från den typ av offentligrättsliga ingripanden som sker under den straffrättsliga etiketten, vanligen inte uppställs något krav på uppsåt eller oaktsamhet.⁴ I stället är det fråga om något som närmast kan liknas vid ett strikt ansvar, där tid inte behöver ägnas åt (för de tillämpande myndigheterna och domstolarna) potentiellt komplicerade och utredningskrävande frågor såsom insikt och

* Tack till advokaten Fredrik Sjövall och jur.dr Karolina Stenlund för värdefulla synpunkter på tidigare utkast till denna text.

¹ Se Wiweka Warnling Conradson och Annika Nilsson, *Sanktionsavgifter. Särskilt i näringsverksamhet*, Norstedts Juridik, 2020, avsnitt 3.7 för en redogörelse för EU-rättens betydelse för utvecklingen av sanktionsavgifterna i Sverige.

² Se till exempel SOU 2013:38 s. 496 och Warnling Conradson och Nilsson (not 1) avsnitten 1.2 och 3.5 med hänvisningar.

³ Se till exempel SOU 2013:38 s. 496 och Warnling Conradson och Nilsson (not 1) avsnitt 3.5.

⁴ Se till exempel prop. 2016/17:22 s. 101 och 119 och Warnling Conradson och Nilsson (not 1) s. 78 och 99.

grad av skuld. Ett konstaterande av en regelöverträdelse är ofta tillräckligt för att en administrativ sanktion ska kunna påföras ett ansvarssubjekt. Eftersom subjektiva moment vanligtvis har en begränsad betydelse för frågan om en sanktionsgrundande överträdelse som kräver ingripande har förekommit, blir andra moment i ansvarsprövningen desto viktigare.⁵

Med en ständigt ökande regelflora, där många regelverk är abstrakta och komplexa till sin natur, har det blivit svårare för många ansvarssubjekt att bedöma och förutse vad som åligger dessa. Inte sällan finns ingen närmare auktoritativ vägledning att få på förhand. När en överträdelse av ett sådant regelverk dessutom är förenad med en risk för en sanktionsavgift, eller annan administrativ sanktion, är den bristande förutsebarheten, förenad med utgångspunkten om ett närmast strikt ansvar, problematisk. Principer uppställda till skydd för den enskilde och dennes rättssäkerhet, såsom proportionalitetsprincipen och legalitetsprincipen, blir därför särskilt relevanta i sanktionsprövningar.

En aktör som har rätt att utfärda, eller vid en överprövning fastställa, en administrativ sanktion måste iaktta legalitetsprincipen när ett ingripande övervägs eller överprövas.⁶ Att så ska ske är självklart, men det har blivit vanligare i konkreta tillämpningssituationer att det reses invändningar kring om ett ingripande är förenligt med legalitetsprincipen. Detta beror vanligen på att den ingripande myndigheten och den som är föremål för ett ingripande

⁵ Subjektiva moment saknar dock inte helt betydelse i sanktionssammanhang. Exempelvis kan de inverka på sanktionsvalet, när olika typer av sanktioner är tänkbara, och även föranleda att ett ingripande inte bör ske. I RÅ 2004 ref. 17, där tillämpligheten av artikel 6 i Europakonventionen vid förfarandet för uttagande av särskild avgift enligt dåvarande lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument prövades, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen den särskilda avgiften enligt lagen innefatta en anklagelse om brott enligt artikel 6 i Europakonventionen. Mot denna bakgrund uttalade domstolen att "ansvar inte [kan] utkrävas helt automatiskt, när de objektiva rekvisiten är uppfyllda, utan den enskilde måste ha möjlighet till någon form av försvar, som grundas på subjektiva förhållanden" samt att "en konventionsenlig tillämpning av avgiftssystemet [fordrar] att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om förutsättningar finns för att helt eller delvis efterge den särskilda avgiften". I den i målet relevanta bestämmelsen fanns inte angivet att subjektiva moment skulle beaktas, men Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att artikel 6 i Europakonventionen ändå ställde krav på beaktande av subjektiva moment.

⁶ Som bekant betonas legalitetsprincipen redan i portalparagrafen till regeringsformen, 1 kap. 1 §, och i samband med omarbetningen av förvaltningslagen valde lagstiftaren att även föra in en uttrycklig bestämmelse i lagen för att påminna beslutsfattare (och allmänheten) om att varje förvaltningsrättsligt ingripande från det offentliga sida måste ha stöd i rättsordningen (se vidare avsnitt 2.3.2 nedan).

har olika uppfattningar om vilka förpliktelser som går att utläsa ur ett visst regelverk, vilka tolkningsdata som är relevanta för att fastställa en bestämmelses innebörd, vilka tolkningsmetoder som kan tillämpas samt vilka krav på konkretion som krävs.

Syftet med denna artikel är att illustrera att synen på sanktionsavgifternas natur, och därmed i förlängningen legalitetsprincipens innebörd, varierar vid beslut om eller överprövning av administrativa sanktionsavgifter. Detta har sin grund i att prövningen av administrativa sanktioner sker av olika myndigheter och domstolar och enligt skilda processuella regler och tillämpliga principer. I förlängningen innebär de olikartade prövningsordningarna, tillsammans med den varierande uppfattningen om legalitetsprincipens beståndsdelar och innebörd, att skillnader i prövningarna kan uppkomma beroende på vem som beslutar om eller överprövar en sanktionsavgift. En sådan ordning är knappast lämplig.

För att ett sanktionshot ska avskräcka från regelöverträdelser – vilket ofta är ett direkt uttalat syfte vid införande av administrativa sanktioner – och därmed verka handlingsdirigerande, måste enskilda ha en rimlig möjlighet att förutse vad som är tillåtet och i vilka situationer de kan riskera ett ingripande.⁷ En strikt tillämpad legalitetsprincip bidrar till en ökad förutsebarhet för enskilda och till att sanktionshotet faktiskt kan vara såväl avskräckande som effektivt. Det vore, menar jag i denna artikel, önskvärt med ett klaggörande från de högsta instanserna av om en sådan legalitetsprincip bör tillämpas likartat vid alla sanktionsprövningar, eller om det fortsatt bör variera beroende på vilken domstol som överprövar ett sanktionsavgiftsbeslut. I det senare fallet vore det välkommet med ett tydliggörande av vilka överväganden som i så fall motiverar en sådan ordning. För egen del har jag svårt att finna några tungt vägande skäl för att synen på sanktionsavgifter och i förlängningen legalitetsprincipens innebörd skulle variera.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Legalitetsprincipen brukar anses central och utmärkande för en rättsstat.⁸ För Sveriges del framgår redan i regeringsformens öppningsstadgande, 1 kap.

⁷ Med enskilda avses i denna text såväl fysiska som juridiska personer.

⁸ Se till exempel KU 1973:26 s. 59, där bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen i denna del ansågs ge uttryck för principen att Sverige är en rättsstat. Se även Carl Lebeck, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Norstedts Juridik, 2018, s. 74 och SOU 2010:29

1 §, att den offentliga makten ska utövas under lagarna.⁹ Endast med stöd i lag kan således det offentliga ingripa mot enskilda.¹⁰

Att det offentligas maktutövning ska ske inom de ramar som folkets demokratiskt valda företrädare etablerat i lagar eller som beslutats i författningar av lägre rang (förutsatt att normgivningsmakten delegerats på ett korrekt sätt) är på ett abstrakt plan helt okontroversiellt. På ett sådant, abstrakt plan är det likaledes självklart att ett ingripande mot enskilda endast kan ske om det finns rättsligt stöd för just en sådan typ av ingripande. Ett sådant konstaterande, utan närmare problematisering, är tämligen ointressant, även om det förekommer att diskussioner kring legalitetsprincipen förs just på detta, abstrakta plan.¹¹

Desto intressantare är legalitetsprincipens betydelse inom skilda rättsområden och i konkreta tillämpningssituationer. Detta bidrag rör en sådan aspekt, nämligen synen på, och tillämpningen av, legalitetsprincipen vid prövning av administrativa sanktionsavgifter.

2.2 Något om legalitetsprincipens olika delar

Även om legalitetsprincipen genom att (ofta) benämnas i singular och bestämd form skulle kunna uppfattas utgöra en enhetlig princip är det inte fråga om en sammanhållen och tydligt definierad princip. Den kan i stället sägas bestå av flera olika delar vilka har vissa sinsemellan förenande faktorer, men som även kan beskrivas som distinkta i förhållande till varandra. Beskriv-

s. 142. Även i icke-demokratiska stater kan den offentliga makten dock stundtals utövas under lagarna, låt vara att dessa lagar inte tillkommit på det sätt som man i demokratiska länder erkänner. Normbundenhet behöver således inte med nödvändighet vara något för demokratiska stater utmärkande.

⁹ Maktutövningens lagbundenhet ansågs så viktig att den borde komma till uttryck redan i regeringsformens inledningsparagraf, prop. 1973:90 s. 228.

¹⁰ Med "lagarna" i 1 kap. 1 § regeringsformen avses inte lag i regeringsformens mening, utan även andra föreskrifter, se till exempel KU 1973:26 s. 59 och Fredrik Sterzel, Legalitetsprincipen, i Lena Marcusson (red.), *Offentlighetsprinciper*, Iustus, 4 uppl. 2020, s. 85. Föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden ska dock enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag, låt vara att riksdagen kan bemyndiga regeringen, eller medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet, att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen.

¹¹ För en diskussion avseende den retoriska funktionen i hänvisningar till principer (där avseende "rule of law"), se Brian Z. Tamanaha, Functions of the Rule of Law, i Jens Meierhenrich och Martin Loughlin (red.) *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2021, avsnittet A Political Ideal and Rhetoric.

ningen av legalitetsprincipens beståndsdelar skiljer sig dessutom åt beroende på inom vilket rättsområde den som beskriver principen verkar.¹² Trots att det inte sällan talas om legalitetsprincipen på ett sätt som vore den en princip finns det således ingen allmängiltig definition eller rådande konsensus kring vilka delar den består av, eller hur de ska beskrivas.¹³ När legalitetsprincipen beskrivs är vissa aspekter emellertid återkommande, nämligen:¹⁴

1. föreskriftskravet;
2. begränsningar i retroaktiv tillämpning;
3. tydlighetskravet eller obestämdhetsförbudet; och
4. analogiförbudet.

Det mest framträdande elementet i legalitetsprincipen är föreskriftskravet (punkten 1 ovan).¹⁵ Något förenklat innebär detta att det ska finnas en i behörig ordning beslutad föreskrift som den enskilde kan förhålla sig till och det allmänna stödja sitt beslutsfattande på.¹⁶ Det ska alltså finnas ett rättsligt, i skrift nedtecknat och offentliggjort, stöd för att till exempel ett ingripande mot en enskild från det allmänna ska kunna ske.¹⁷ Denna aspekt av legalitets-

¹² Ibland görs en uppdelning i en straffrättslig, en förvaltningsrättslig och en skatterättslig legalitetsprincip, se till exempel SOU 2010:29 s. 143. Till dessa primärt ”interna” legalitetsprinciper kommer den EU-rättsliga respektive den Europakonventionsrättsliga legalitetsprincipen, se till exempel Jane Reichel och Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Juno, version 2 2025, avsnitt 5.3.2. Inte heller dessa ”del-legalitetsprinciper” är emellertid alltid enhetliga, se till exempel om den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i Lebeck (not 8).

¹³ Denna artikels titel är, liksom redogörelsen nedan, avsedd att illustrera detta. Se även Johan Lundmark och Mathias Säfsen, *Förvaltningslagen. En kommentar*, Juno, version 1C 2024, kommentaren till 5 §, där det anges att principen inte har getts någon helt enhetlig definition i rättsregler, praxis eller litteratur.

¹⁴ Legalitetsprincipen kan beskrivas på olika sätt, se till exempel Lebeck (not 8) avsnitt 2.3 där legalitetsprincipens komponenter (i en förvaltningsrättslig kontext) anges ”vara kravet på föreskrifter, kravet på förutsebarhet och rättssäkerhet (*lex certa*), förbudet mot eller begränsningarna av retroaktivitet i rättstillämpningen samt kravet på publicitet”. Det kan vara värt att notera att detta bidrag fokuserar på för den enskilde betungande beslut, vilket påverkar beskrivningarna av legalitetsprincipen. Vid gynnande beslut, gör sig delvis andra argument gällande, även om legalitetsprincipen gäller även för den typen av beslut.

¹⁵ Se till exempel Lebeck (not 8) avsnitt 2.3.1.1, Sterzel (not 10) s. 80, Petter Asp med flera, *Kriminalrättens grunder*, Iustus förlag, 2013, s. 46 och Reichel och Wenander (not 12) avsnitt 5.3.2.

¹⁶ Se till exempel Lebeck (not 8) avsnitt 4.2.2, Sterzel (not 10) s. 80 ff. och Asp med flera (not 15) s. 46.

¹⁷ Vid ingripande genom en administrativ sanktion krävs lagstöd. Den fortsatta framställningen utgår från detta antagande.

principen är den mest etablerade och återfinns i beskrivningen av principen inom alla rättsområden.

Att det finns en i behörig ordning beslutad föreskrift som en tillämpare av ett visst regelverk stöder sig på anses i många fall dock inte vara tillräckligt för att uppfylla legalitetsprincipens krav. Legalitetsprincipen anses vanligen även innefatta en begränsning avseende tillämningen av i och för sig gällande (betungande) normer retroaktivt (punkten 2 ovan).¹⁸ Denna del av legalitetsprincipen rymmer således en temporal aspekt. I korthet innebär denna del av legalitetsprincipen (med ett sådant innehåll) ett hinder mot att tillämpa senare meddelad lagstiftning för att ingripa mot ageranden eller underlåtenheter som vid tidpunkten för desamma, enligt den då gällande lagstiftningen, inte utgjorde regelöverträdelser.¹⁹

Därutöver anses legalitetsprincipen på flera områden omfatta även ett tydlighetskrav eller ett obestämdhetsförbud (punkten 3 ovan).²⁰ Bestämmelser måste alltså, utifrån denna förståelse av legalitetsprincipen, även vara tillräckligt preciserade och tydliga och därtill, eller möjligen som en del av detta, begripliga.²¹ En enskild ska genom att ta del av en bestämmelse också

¹⁸ Se till exempel Lebeck (not 8) avsnitten 2.3.4 och 4.5, Sterzel (not 10) s. 80 och 87 och Asp med flera (not 15) s. 46. Denna komponent anses tämligen självklar inom straffrätten, men inom andra områden, såsom till exempel skatterätten och förvaltningsrätten, upprätthålls den inte alltid strikt. Se vidare till exempel Sterzel (not 10) s. 79 och 87. Retroaktivitet betraktas ibland även som ett från legalitetsprincipen fristående moment, se till exempel Anders Hultqvist, *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen*, Juristförlaget, 1995, s. 6 med hänvisningar och Sterzel (not 10) s. 87.

¹⁹ På straffrättens område framgår redan av 2 kap. 10 § regeringsformen att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks, samt att brottspåföljden inte får vara svårare för en gärning än den som var föreskriven när en gärning begicks. I samma bestämmelse anges en likartad ordning gälla för skatt eller statlig avgift, där dessa inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Under vissa förutsättningar får skatt eller statlig avgift emellertid ändå tas ut, trots att lag inte trätt i kraft enligt samma bestämmelse.

²⁰ Beteckningen varierar något beroende på rättsområde och författare (och möjligen också beroende på vad man anser att kravet mer precist betyder). Till exempel används ibland beteckningen obestämdhetsförbud, framförallt inom straffrätten (se till exempel Asp med flera (not 15) s. 46), medan till exempel Lebeck anser det vara en del av den bredare kategorin *lex certa* (se till exempel Lebeck (not 8) avsnitt 2.3.3.3). Högsta domstolen har i NJA 2013 s. 824 använt sig av begreppet ”tydlighetskrav”, vilket även är beteckningen som till exempel Johan Holm hänvisar till i *Arbetsmiljörätten. En översikt*, Norstedts Juridik, 2024, s. 161.

²¹ Se till exempel promemorian *Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m.* s. 85 avseende obestämdhetsförbudet (i en straffrättslig kontext) och där det anges att det i obestämdhetsförbudet ligger ett krav på begriplighet

kunna förstå vilket handlande som är tillåtet och vilket som inte är det.²² En allt för oprecis eller abstrakt utformning av en lagbestämmelse ger begränsad ledning för den enskildes ageranden. Rimligt konkretiserade bestämmelser gör det däremot möjligt för den enskilde att uppfatta vad lagstiftaren ålägger den enskilde att göra.²³ Tydlighetskravet eller obestämdhetsförbudet ger alltså bestämmelser en handlingsdirigerande verkan på så sätt att det tydliggörs i vilka situationer den enskilde kan bli föremål för ett ingripande från det allmänna och när ett ingripande inte kan förväntas. Den enskilde kan då (i en ideal värld) anpassa sitt agerande efter vad som kan utläsas av föreskriften i fråga och därigenom säkerställa att den följer lagen. På så sätt kan den enskilde (i samma ideala värld) välja att inte utsätta sig för risken att bli föremål för ett ingripande.²⁴ I en tillämpningssituation innebär kravet alltså att det med viss tydlighet (direkt eller tolkningsvis) behöver framgå av det regelverk som ett ingripande organ avser att tillämpa vad som är otillåtet för att ett ingripande ska kunna rättfärdigas.

Inom vissa rättsområden, framför allt inom straffrätten, betonas inom ramen för legalitetsprincipen även en ytterligare komponent, nämligen ett analogiförbud (punkten 4 ovan).²⁵ Ingripanden från det allmänna med stöd av inte direkt tillämpliga normer har alltså inte ansetts vara förenligt med legalitetsprincipen.

Kraven enligt legalitetsprincipen (i vid mening) kan alla sägas syfta till rättslig förutsebarhet.²⁶ En rättstillämpning blir förutsebar för enskilda endast

och precision. I det sammanhanget hänvisas till 2 kap. 10 § regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och artikel 7 i Europakonventionen.

²² Se till exempel Asp med flera (not 15) s. 46.

²³ Att vissa efterforskningar och överväganden om vad som gäller krävs innebär inte att kravet på tydlighet och precision ska anses eftersatt, har, i en straffrättslig kontext, formulerats av Högsta domstolen i NJA 2012 s. 105. Se även NJA 2016 s. 3 där det, avseende legalitetsprincipens betydelse på påföljdsområdet, angavs att det "för den enskilde [ska] vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som han eller hon riskerar".

²⁴ Att den typen av överväganden i praktiken sällan lär läggas till grund för privatpersoners beslut om hur man ska agera, är en annan sak. För juridiska personer kan situationen dock vara delvis annorlunda, eftersom de kan ha andra möjligheter och framför allt incitament att känna till lagen och att anpassa sig efter densamma. Se vidare avsnitt 4 nedan.

²⁵ Se till exempel Agneta Bäcklund med flera, *Brottsbalken. En kommentar*, Juno, version 25 2024, kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken Legalitetsprincipen, samt Asp med flera (not 15) s. 46.

²⁶ Se till exempel NJA 2017 s. 157 där Högsta domstolen uttalar att legalitetsprincipens "huvudsakliga funktion kan sägas vara att göra det förutsebart om straff kan följa på ett

om normen i fråga har blivit kodifierad och offentliggjord, där föreskriften träffar ageranden efter att den har trätt i kraft, där den är så pass tydlig och konkretiserad att det är möjligt att utläsa eller förstå vilka ageranden som inte är tillåtna, samt där tillämparen inte ägnar sig åt analogier. Legalitetsprincipen utgör således en rättssäkerhetsgaranti.²⁷ Förutsebarheten är ett inte obetydligt värde, inte minst för att upprätthålla regelverkens och tillämpningens legitimitet i stort och särskilt bland de som har att följa desamma.²⁸ Vidare möjliggör förutsebarheten att ansvarssubjekten faktiskt agerar i enlighet med reglerna och att den materiella regleringen därmed får avsedd handlingsdirigerande verkan, vilket i sanktionssammanhang får antas vara ett huvudsakligt syfte.²⁹ En sanktion i sig har vanligen inte något egenvärde, men utgör ett samhällsligt medel för att styra beteenden och därigenom realisera det som den materiella lagstiftningen eftersträvar.

2.3 De för sanktionsavgifter relevanta legalitetsprinciperna

2.3.1 Inledning

Som påtalats redan inledningsvis finns ingen enhetlig ordning för prövning eller överprövning av sanktionsavgifter. Eftersom det därtill inte finns en enhetlig uppfattning om vad en legalitetsprincip konkret innebär, föreligger det således oklarheter kring vilken legalitetsprincip som ska tillämpas när en myndighet eller domstol har att besluta om eller överpröva en sanktionsavgift. Ytterst tycks legalitetsprövningen vara beroende av vilken domstol som hanterar frågan.

Antalet ingripanden genom sanktionsavgifter blir allt fler och det är inte ovanligt att de regelverk som läggs till grund för ett ingripande är förhållandevis abstrakta. Förutsebarheten kan därför vara begränsad (eller till och med frånvarande). Frågan om vilken legalitetsprincip som ska tillämpas och därmed också vilka komponenter i legalitetsprincipen som tillämpande myndigheter och domstolar har att iaktta är därför praktiskt relevant.

visst handlande". För andra perspektiv, liksom problematisering av förutsebarhet som förklaring till legalitetsprincipen, se Lebeck (not 8) avsnitt 2.4.

²⁷ Se till exempel Sterzel (not 10) s. 80 och Hultqvist (not 18) s. 6–7.

²⁸ Sterzel (not 10) s. 80. I närtid har till exempel riskkapitalbolag hotat att lämna Sverige efter det som upplevts som bristande förutsebarhet i rättstillämpningen på skatterättens område.

²⁹ Naturligtvis kan syftet även till del vara ett annat, såsom vedergällning, rättvisa etcetera. Se till exempel Asp med flera (not 15) avsnitten 1.4.1 och 1.4.2.

De legalitetsprinciper som kan komma i fråga vid beslut om eller överprövning av sanktionsavgifter är (utanför det skatterättsliga området) den förvaltningsrättsliga respektive den straffrättsliga legalitetsprincipen.³⁰ Eftersom lagstiftaren inte har tagit tydlig ställning till vilken legalitetsprincip som ska tillämpas vid sanktionsavgiftsprövningar får ledning sökas i praxis. Frågan om principens, eller principernas, innebörd i sanktionsavgiftssammanhang, och då bland annat vilka krav på tydlighet som kan uppställas vid ingripanden, har varit föremål för domstolsprövning. I avsnitt 3 nedan kommer redogöras för några illustrativa rättsfall på området.³¹ Dessförinnan kommenteras dock kort två i sammanhanget relevanta aspekter, nämligen hur legalitetsprincipen beskrivits i anslutning till förvaltningslagen respektive i en straffrättslig kontext.

2.3.2 Kort om förvaltningslagen och legalitetsprincipen

De myndigheter som har rätt att besluta om sanktionsavgifter har (bland annat) att förhålla sig till förvaltningslagen. I den nu gällande förvaltningslagens 5 § föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Denna bestämmelse, som tillkom i och med införandet av 2017 års förvaltningslag, anges ge uttryck för legalitetsprincipen.³² I sammanhanget får detta rimligen förstås som specifikt den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen. Principen hade (naturligtvis) gällt även dessförinnan, men utan att det angivits uttryckligen i förvaltningslagen. Lagstiftaren ansåg det emellertid befogat att det redan av lagtexten uttryckligen skulle framgå att principen gäller för myndigheternas verksamhet.³³

Införandet av en särskild bestämmelse om legalitetsprincipen var föranledd mer av praktiska än principiella skäl. I propositionen till förvaltningslagen framgår nämligen att exempel från praxis ”ger en klar indikation på att myndigheterna inte alltid i tillräcklig utsträckning tar reda på om att [sic!] de har stöd i rättsordningen för sina åtgärder” och att det därför är

³⁰ Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen kan, som framgår nedan, formuleras på olika sätt och är i sig inte enhetligt tillämpad. När det hänvisas till den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i avsnitt 3 och framåt problematiseras inte detta särskilt.

³¹ Redovisningen är inte avsedd att ge en fulltäckande bild av praxis avseende legalitetsprincipen på området.

³² Prop. 2016/17:180 s. 289.

³³ Prop. 2016/17:180 s. 58.

”angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen”.³⁴

Legalitetsprincipen beskrivs i förarbetena till förvaltningslagen såsom utgörande ”ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida”, liksom en princip som ”tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen”.³⁵ Dock anges vidare att principen inte är enhetligt definierad, men att den vanligtvis brukar ”uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd”.³⁶ Därefter diskuteras aspekten att ett ingripande ska ha stöd i rättsordningen, det vill säga det ovan nämna föreskriftskravet.³⁷ De övriga komponenter som brukar framhållas i beskrivningar av legalitetsprincipen på andra områden (det vill säga tydlighetskravet, begränsningarna i retroaktiv tillämpning och analogiförbudet) lämnas alltså därhän.³⁸

Avsaknaden av en diskussion om de övriga komponenterna som legalitetsprincipen ibland anses bestå av skulle kunna uppfattas som att den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen endast består av en komponent, nämligen föreskriftskravet. Detta skulle ge principen en snäv innebörd. På samma sätt beskrivs i den SOU som låg till grund för propositionen att det inom förvaltningsrätten ofta hänvisas till legalitetsprincipen ”då man kräver författningsstöd för myndigheternas beslutanderätt”.³⁹ Lebeck har också beskrivit legalitetsprincipen i förvaltningsrätten som ”svag” och endast utgörande ett partiellt skydd för den enskilde.⁴⁰

³⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 58 som i sin tur hänvisar till en praxisgenomgång beskriven i SOU 2010:29. Möjligen har detta anslag medfört det stora fokuset på föreskriftskravet och att någon fördjupad diskussion eller problematisering av legalitetsprincipens omfattning och/eller tillämpning på det förvaltningsrättsliga området inte har getts någon plats. I SOU 2010:29 anges samtidigt att avsnittet om legalitet är förhållandevis kortfattat ”med hänsyn till att det rör sig om i svensk rätt väletablerade företeelser”, s. 142.

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 57.

³⁶ Prop. 2016/17:180 s. 57.

³⁷ Prop. 2016/17:180 s. 57–59.

³⁸ I SOU 2010:29 s. 143 nämns i vart fall andra aspekter av legalitetsprincipen och där noteras också att det förekommer en terminologi, ”t.ex. den straffrättsliga och den skatterättsliga legalitetsprincipen – som indikerar att det skulle finnas inte bara en utan flera olika legalitetsprinciper”. När legalitetsprincipen beskrivs i annan förvaltningsrättslig litteratur är det också vanligt att föreskriftskravet står i fokus, medan övriga (eventuella) komponenter i en förvaltningsrättslig legalitetsprincip inte diskuteras närmare, se till exempel Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, Juno, version 28 2022, avsnitt 5.3.1.

³⁹ SOU 2010:29 s. 143.

⁴⁰ Lebeck (not 8) s. 431–432.

Att den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen, som förarbetena till viss del antyder, skulle vara begränsad till ett krav på att det finns en föreskrift, rimmar dock inte till fullo med att det i förarbetena även anges att legalitetsprincipen (i singular, bestämd form) är en princip som tillmätts avgörande vikt i bland annat Europakonventionen.⁴¹ När legalitetsprincipen behandlas i sådana sammanhang brukar nämligen även andra komponenter än föreskriftskravet betonas.⁴²

Tillägget i förarbetena om det krävs ”klart” författningsstöd vid ingripanden mot enskilda är inte heller helt klagörande eftersom det inte utvecklas närmare.⁴³ Möjligen har detta konstaterande med uppfattningen om restriktiv tolkning av betungande lagstiftning att göra.⁴⁴ I en sanktionskontext kan man uppfatta tillägget som en markering av att författningsstödet ska vara klart, i meningen otvetydigt (eller, om man så vill, tydligt). Det skulle då vid beslut som är betungande för en enskild finnas skäl att vara strikt i tillämpningen och varken analogisera eller tillämpa en bestämmelse där det inte tydligt (det vill säga ”klart”) framgår att ett visst agerande är otillåtet. I avsaknad av utförligare resonemang är det dock oklart vilka slutsatser man kan dra av förtydligandet att klart författningsstöd krävs.

Även om det ensidiga fokuset i förarbetena på föreskriftsaspekten av legalitetsprincipen skulle kunna uppfattas som ett ställningstagande avseende principens omfattning, kan avsaknaden av resonemang kring legalitetsprincipens (eventuellt) övriga komponenter även uppfattas som att det lämnas öppet hur principen ska tillämpas inom olika förvaltningsrättsliga (del)områden. Som Sterzel bland annat påpekat får legalitetsprincipen sitt konkreta innehåll av bland annat rättspraxis på olika områden och de krav som principen uppställer utvecklas olika.⁴⁵

⁴¹ Prop. 2016/17:180 s. 57.

⁴² Se till exempel Hans Danelius med flera, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Norstedts Juridik, 2023 s. 427–440. Kommentarererna i denna del avser förvisso artikel 7 i Europakonventionen, det vill säga artikeln som föreskriver att inget straff får utdömas utan stöd i lag, och är därför primärt relevant på det straffrättsliga området. Samtidigt ska begreppen i Europakonventionen tolkas autonomt och de straffprocessuella skyddsreglerna i Europakonventionen har ansetts tillämpliga vid uttagande av vissa sanktionsavgifter, se till exempel RÅ 2004 ref. 17, RÅ 2006 ref. 89 och Europadomstolens dom i målet Garyfallou AEBE mot Grekland (93/1996/712/909).

⁴³ Se prop. 2016/17:180 s. 57. Konstaterandet återfinns även i SOU 2010:29 s. 142.

⁴⁴ Se till exempel Lebeck (not 8) s. 277.

⁴⁵ Sterzel (not 10) s. 79 och 90.

Sterzel framhåller att det centrala i legalitetsprincipen i svensk förvaltningsrätt är att myndigheters beslut måste ha någon form av författningsstöd och, vid för den enskilde betungande beslut, ett kvalificerat sådant, ”helst lagstöd”.⁴⁶ Hans fortsatta redogörelse för legalitetsprincipen lyfter dock även fram moment som restriktivitet avseende retroaktivitet och tolkning, även om det närmast framstår som att detta anses följa av föreskriftskravet.⁴⁷

Den mest omfattande genomgången och analysen av den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt har genomförts av Lebeck.⁴⁸ Lebeck sammanfattar att principen ”tycks”, utöver föreskriftskravet, innehålla ”publicitet, klarhets- och förutsebarhetskrav och begränsningar av utrymmet för, men inget absolut förbud mot, retroaktiv rättstillämpning”.⁴⁹ Således skulle den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen, såsom den utvecklats i praxis, innehålla fler komponenter än de som beskrivs i förarbetena till förvaltningslagen.

Omfattningen av den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen är således inte helt klar och beskrivningarna varierar, både avseende principens omfattning och innehåll. Det lär därför i enskilda tillämpningssituationer krävas en analys av hur legalitetsprincipen ska förstås på det aktuella (del)rättsområdet. Något som däremot är tydligt är att legalitetsprincipen i förvaltningsrätten anses vara *något annat* än den straffrättsliga legalitetsprincipen.⁵⁰

2.3.3 Kort om straffrätten och legalitetsprincipen

Inom straffrätten har legalitetsprincipen behandlats mer ingående under en längre tid. Legalitetsprincipen anses nämligen på straffrättens område vara särskilt viktig.⁵¹ Förutsebarheten (och rättssäkerheten) för den enskilde har på området ansetts särskilt central.⁵²

⁴⁶ Sterzel (not 10) s. 79.

⁴⁷ Sterzel (not 10) s. 80 ff.

⁴⁸ Lebeck (not 8).

⁴⁹ Lebeck (not 8) s. 401.

⁵⁰ Se till exempel SOU 2010:29 s. 143 och Lebeck (not 8) avsnitt 10.5, även om det, som Lebeck påpekar, pågår en utveckling där framför allt det som Lebeck benämner ”straffrättsliknande förvaltningsrätt” verkar ”medföra striktare tillämpning av legalitetskrav” där den tillämpade legalitetsprincipen ligger det straffrättsliga ditot nära, s. 418.

⁵¹ Se till exempel SOU 1988:7 s. 43–45 och 48, prop. 1993/94:130 s. 14 och Bäcklund med flera (not 25) kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken Legalitetsprincipen. Se även Sterzel (not 10) s. 81.

⁵² Se till exempel SOU 1988:7 s. 46, prop. 1993/94:130 s. 14, NJA 2016 s. 680, NJA 2017 s. 157 och NJA 2019 s. 577.

Att straff förutsätter författningsstöd och att det föreligger ett förbud mot retroaktiv tillämpning av straffbud framgår redan av regeringsformen, brottsbalken och lag om införande av brottsbalken.⁵³ Den legalitetsprincip som beskrivs i straffrättsliga sammanhang är emellertid inte begränsad till ett krav på stöd i lag och ett retroaktivitetsförbud. Legalitetsprincipen i straffrättsliga sammanhang anses därutöver innefatta de ytterligare komponenter som beskrivits i avsnitt 2.2 ovan, nämligen ett analogiförbud och ett tydlighetskrav (eller, som det vanligen talas om i dessa sammanhang, ett obestämdhetsförbud).⁵⁴

Att ett tydlighetskrav/obestämdhetsförbud gäller utesluter (naturligtvis) inte att tolkningar för att utröna ett straffbuds innebörd behöver göras. Viss försiktighet kan dock vara påkallad och vid tvivel bör en för den enskilde mildare tolkning väljas.⁵⁵

Utöver vad som föreskrivs och anses gälla enligt rent intern svensk rätt, finns europarättsliga aspekter att ta hänsyn till i straffrättsliga sammanhang. Exempelvis finns i Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) bestämmelser om krav på lagstöd och ett retroaktivitetsförbud.⁵⁶ Legalitetsprincipen enligt Europa-

⁵³ 2 kap. 10 § regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Även Europakonventionen (artikel 7) och EU-stadgan (artikel 49) innehåller bestämmelser av liknande innebörd.

⁵⁴ Se till exempel Asp med flera (not 15) s. 46, Gustaf Almkvist, *Förmögenhetsbrott och förmögenhetsrätt. Om straffansvaret i 8 och 10 kap. brottsbalken och dess förhållande till civilrätten*, Iustus, 2020, s. 60, NJA 2016 s. 680 och NJA 2019 s. 1041. Som Almkvist påtar (s. 60 med hänvisningar) finns det olika uppfattningar om de olika momenten i den straffrättsliga legalitetsprincipen utgör en sammanhållen princip, eller flera självständiga principer. I det följande behandlas dock principen som att det är just en princip och de nyss beskrivna momenten således inte fristående principer.

⁵⁵ Se till exempel Bäcklund med flera (not 25) kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken Legalitetsprincipen, NJA 1994 s. 480 och NJA 2019 s. 1041. Vad detta mer konkret innebär, är dock inte helt klart, se till exempel Bäcklund med flera (not 25) kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken Legalitetsprincipen.

⁵⁶ Europakonventionen artikel 7 och EU-stadgans artikel 49. Europakonventionen och EU-stadgan innehåller även vissa ytterligare straffprocessuella rättigheter och även bestämmelser om en oskuldspresumtion. Det är framför allt Europakonventionen som är relevant i rent intern straffrätt, eftersom EU-stadgan aktualiseras först vid tillämpning av unionsrätten. På sanktionsrättens område, i den utsträckning som till exempel sanktionsavgifter betraktas som straff, är stadgan dock relevant i större utsträckning eftersom sanktionsavgiftsbeslut ofta rör tillämpning av ett unionsrättsligt regelverk. I NJA 2013 s. 842 (se nedan) anger Högsta domstolen också att det ”stränga krav på författningsstöd som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen i artikel 7 i Europakonventionen” ”får antas svara väl mot de krav som gäller enligt den rent inhemska straffrätten, vilket innebär att samma

konventionen anses också uppställa krav på att en tillämpning är förutsebar; analogiska eller extensiva tillämpningar av straffbud anses kunna stå i strid med Europakonventionen.⁵⁷ Vidare anses artikel 7 i Europakonventionen innefatta ett krav på straffbuds tydlighet, på så sätt att de ska vara så pass tydliga att det ”åtminstone för en juridiskt kunnig bedömare är möjligt att förutse att en viss handling kan leda till bestraffning”.⁵⁸ Detta ligger förhållandevis nära hur Högsta domstolen har formulerat den straffrättsliga legalitetsprincipens tydlighetskrav/obestämdhetsförbud i NJA 2013 s. 842.

I NJA 2013 s. 842 har Högsta domstolen uttalat att legalitetsprincipens tydlighetskrav ”anses normalt vara uppfyllt när en person av bestämmelsens ordalydelse, och i förekommande fall med stöd av domstolarnas tolkning, får kunskap om vilka handlingar och vilken underlåtenhet som kan medföra ett ansvar enligt bestämmelsen”.⁵⁹ För att tydlighetskravet ska anses vara uppfyllt krävs således normalt att det redan utifrån ordalydelsen ska gå att utläsa eller förstå vad som är tillåtet och vad som inte är det.⁶⁰ Tidigare praxis och domstolars tolkningar utgör sådant som kan komplettera ordalydelsen.

Som kommer att framgå nedan har Högsta domstolens uttalande avseende innebörden av legalitetsprincipens tydlighetskrav också kommit att influera hur vissa domstolar ser på legalitetsprincipen i sanktionsavgiftssammanhang.⁶¹

krav på klar och tydlig lag som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten (jfr t.ex. NJA 2000 s. 490 och NJA 2008 s. 946) ska ställas i fråga om avgifter som enligt Europakonventionen är att anse som straff”. Enligt Högsta domstolen får Europakonventionens och den inhemska straffrättsliga legalitetsprincipen alltså anses vara överlappande.

⁵⁷ Danelius med flera (not 42) s. 434.

⁵⁸ Danelius med flera (not 42) s. 434. Se även s. 438 ff. med hänvisningar.

⁵⁹ Rättsfallet rörde visserligen ett skadeståndsmål med anledning av ett meddelat miljöskadeståndsbeslut men Högsta domstolen hade ändå anledning att uttala sig om legalitetsprincipens innebörd, särskilt den straffrättsliga. Uttalandet ligger förhållandevis nära Hans Thornstedts resonemang i Legalitet och teleologisk metod i straffrätten, *Festskrift till Nils Herlitz*, 1955 s. 332–333.

⁶⁰ Jämför även NJA 2017 s. 157 där det anges att legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för straffrättslig ingripande. Detta upprepas även i NJA 2019 s. 1041.

⁶¹ Fram till nyligen synes förvaltningsdomstolar inte ha beaktat det aktuella uttalandet av Högsta domstolen. I en dom från Förvaltningsrätten i Linköping den 2 juni 2025 i mål 2812-24 avseende en meddelad sanktionsavgift hänförde sig domstolen emellertid till rättsfallet och vad som däri anges om legalitetsprincipens tydlighetskrav. Det återstår att se om även högre instanser, till skillnad från tidigare, kommer att anse fallet vara relevant även för förvaltningsdomstolar.

3 Legalitetsprincipen i den administrativa sanktionsrätten

3.1 Inledning

Som konstaterats ovan får legalitetsprincipen sin form huvudsakligen genom praxis. Eftersom sanktionsavgiftsbeslut överprövas i olika domstolar är praxis från olika domstolar relevant när man närmar sig frågan om legalitetsprincipen i den administrativa sanktionsrätten. Under senare år har domstolarna haft anledning att i flera fall adressera frågan om sanktionsavgifters karaktär och legalitetsprincipens innebörd. I det följande kommer tre sådana mål att beskrivas och analyseras i syfte att visa på domstolarnas skiftande uppfattningar om vilken legalitetsprincip som är tillämplig. I två avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen under 2023 avseende miljöskänkionsavgifter anslöt sig domstolen tydligt till en straffrättsligt präglad syn på legalitetsprincipens innebörd. Vid prövningar i förvaltningsrätt har domstolarna i större utsträckning emellertid valt att inte (uttryckligen) ansluta sig till samma syn på legalitetsprincipen, och i olika sammanhang, tvärtom, betonat skillnaden mellan straffrättsliga ingripanden och administrativa ingripanden.

3.2 Legalitetsprincipen vid prövning av sanktionsavgift utanför förvaltningsdomstolarna – exemplet miljöskänkionsavgifter

3.2.1 Inledning

Ett exempel på sanktionsbeslut som inte överprövas i förvaltningsdomstol är miljöskänkionsavgifter.

I förordningen om miljöskänkionsavgifter regleras vilka överträdelser som kan leda till en miljöskänkionsavgift.⁶² Enligt 30 kap. 7 § miljöbalken får den som enligt ett beslut av en tillsynsmyndighet ska betala en miljöskänkionsavgift överklaga beslutet till mark- och miljödomstolen.

Vid tillsynsmyndighetens handläggning gäller förvaltningslagens regler, men vid överprövningen de regler som gäller för förfarandet i mark- och miljödomstolarna. I båda fallen är dock legalitetsprincipen relevant.

Som bekant utgörs mark- och miljödomstolarna av vissa tingsrätter som regeringen utsett.⁶³ För mark- och miljödomstolarnas handläggning gäller det som föreskrivs i tillämpliga regelverk, framförallt miljöbalken, fastighets-

⁶² Förordning (2012:259) om miljöskänkionsavgifter.

⁶³ 1 kap. 1 § lag om mark- och miljödomstolar.

bildningslagen och plan- och bygglagen, men även annan lag.⁶⁴ Även om särskilda förfaranderegler gäller, gör omständigheten att mark- och miljödomstolarna utgörs av tingsrätter, liksom att överklagandeinstanserna är mark- och miljööverdomstolen (det vill säga Svea hovrätt) och (i vissa fall) Högsta domstolen, att juristdomarna som dömer i denna typ av mål oftare har fått sin skolning i allmän domstol. Det kan därför antas att målen hanteras på ett sätt som i större utsträckning påminner om det i allmän domstol än i förvaltningsdomstol. Detta verkar också påverka synen på legalitetsprincipen och på sanktionsavgifters natur.

Mark- och miljööverdomstolen har i två fall under 2023 haft anledning att uttala sig om legalitetsprincipens innebörd vid påförandet av sanktionsavgifter bestående av miljöskaktionsavgifter. Dessa fall beskrivs i det följande.

3.2.2 MÖD 2023:5

I det första fallet, MÖD 2023:5, hade Naturvårdsverket påfört ett bolag en miljöskaktionsavgift om 10 000 kronor. Sanktionsbeslutet grundades på att bolaget inte hade redovisat uppgifter enligt 73 § i 2018 års förordning om producentansvar för förpackningar.⁶⁵ Enligt bestämmelsen i fråga skulle en producent (såsom det definierades i 8 § i förordningen) senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket om förpackningar. Bolaget hade anmälts som producent i februari 2021 och var fortsatt registrerat den 31 mars 2022, men hade (ostridigt) inte lämnat in någon sådan rapport för år 2021 som 73 § i förordningen föreskrev. Naturvårdsverket hade därför beslutat om en miljöskaktionsavgift.

Bolaget överklagade och anförde bland annat att bolaget inte hade arbetat med förpackningar eller liknande sedan 2019 och att anledningen till att bolaget registrerades som så kallad upplagshavare var att det under en kort tid fanns en tanke om att bedriva handel med dryckesvaror, men att någon sådan verksamhet aldrig blev av.

Mark- och miljödomstolen upphävde sanktionsbeslutet. Naturvårdsverket överklagade till Mark- och miljööverdomstolen som även var sista instans.

I Mark- och miljööverdomstolen konstaterades att bolaget hävdade att det inte hade arbetat med förpackningar eller liknande sedan 2019 och aldrig bedrivit handel med förpackningar. Eftersom inget i målet motsade bolagets

⁶⁴ 1 kap. 3 § lag om mark- och miljödomstolar.

⁶⁵ Förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Förordningen är numera upphävd och ersatt av förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

uppgifter lades dessa uppgifter till grund för bedömningen. I målet var frågan därför huruvida en sanktionsavgift skulle påföras för utebliven rapportering, oavsett om bolaget hade utfört något av det som angavs i 73 § första stycket p. 1–4 i 2018 års förpackningsförordning eller inte.⁶⁶

Naturvårdsverket intog en formalistisk hållning och menade att bolaget, såsom registrerat i en kategori producenter som ska lämna en rapport, för att undvika en sanktionsavgift borde ha ”nollrapporterat”, det vill säga rapporterat in mängden noll förpackningar. Bolaget, å andra sidan, ansåg inte att det fanns grund för en sanktionsavgift.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att överträdelse av rapporteringsskyldigheten enligt förpackningsförordningen kunde medföra att en producent påförs en miljöskänkionsavgift och att det för att en sådan avgift ”ska kunna påföras gäller det stränga krav på författningsstöd som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen”.⁶⁷ Domstolen klargjorde därefter, avseende den straffrättsliga legalitetsprincipens tydlighetskrav, att detta normalt anses ”vara uppfyllt när en person av bestämmelsens ordalydelse, och i förekommande fall med stöd av domstolarnas tolkning, får kunskap om vilka handlingar eller vilken underlåtenhet som kan medföra ett ansvar enligt bestämmelsen”. I sammanhanget hänvisades till det ovan nämnda rättsfallet NJA 2013 s. 842. Utifrån dessa utgångspunkter, tolkade och tillämpade domstolen den i förpackningsförordningen relevanta bestämmelsen.

Utifrån den aktuella bestämmelsens lydelse ansåg domstolen det följa att rapporteringsskyldigheten inträder först om producenten faktiskt har utfört något av det som anges i bestämmelsen, det vill säga fyllt förpackningar, fört in förpackade varor eller serviceförpackningar till landet eller tillverkat serviceförpackningar. Om avsikten hade varit att en producent i annat fall skulle nollrapportera borde detta ha kommit till uttryck i förordningstexten enligt domstolen. Domstolen uppställde således, med stöd av (den straffrättsliga) legalitetsprincipens tydlighetskrav, ett krav på att förutsättningarna för rapporteringsskyldigheten skulle framgå tydligt av den aktuella bestämmelsens ordalydelse för att ett ingripande skulle kunna ske.

⁶⁶ Det vill säga (p. 1) fyllt på eller på annat sätt använt en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara, (p. 2) fört in en förpackad vara till Sverige, (p. 3) tillverkat en serviceförpackning i Sverige, eller (p. 4) fört in en serviceförpackning till Sverige.

⁶⁷ Att den straffrättsliga legalitetsprincipen var tillämplig vid prövning av miljöskänkionsavgifter hade domstolen konstaterat redan i MÖD 2003:20.

Eftersom bolaget enligt domstolen inte kunde anses ha överträtt rapporteringsskyldigheten avslogs Naturvårdsverkets överklagande.

3.2.3 Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 11473-22

I augusti samma år, det vill säga 2023, fick Mark- och miljööverdomstolen anledning att pröva ett likartat fall som det som beskrivits i föregående avsnitt.⁶⁸

Även det fallet rörde tillämpningen av 2018 års förordning om producentansvar för förpackningar. Liksom i det nyss refererade målet hade ett bolag som hade registrerats som producent i Naturvårdsverkets register men inte lämnat in någon rapport för år 2021 påförts en miljöstraffavgift om 10 000 kronor av Naturvårdsverket.

Till skillnad från det ovan beskrivna fallet hade mark- och miljödomstolen, efter bolagets överklagande av Naturvårdsverkets beslut, inte ändrat straffbeslutet. Det överklagande bolaget hade som skäl för sitt överklagande huvudsakligen anfört att det saknat vetskap om att anmälan behövde göras till Naturvårdsverket, att uppgifterna hade lämnats till företaget Svensk Glasåtervinning och att straffavgiftens storlek var oproportionerlig.⁶⁹ Mark- och miljödomstolen konstaterade i sin dom bland annat att en straffavgift ska tas ut oberoende av om en överträdelse har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet enligt 30 kap. 2 § MB och att det som bolaget anfört i sitt överklagande inte medförde att det skulle vara oskäligt att avgiften togs ut. Naturvårdsverket ansågs därför ha haft stöd för att besluta om miljöstraffavgiften och överklagandet avslogs.

Sedan målet överklagats till Mark- och miljööverdomstolen kom utgången emellertid att bli en annan.

Vid tidpunkten för domen i Mark- och miljööverdomstolen hade det materiella regelverk som Naturvårdsverket grundat sitt straffbeslut på (2018 års förpackningsförordningen) ersatts av ett nytt (2022 års förordning om producentansvar för förpackningar), samtidigt som straffbestämmelsen i förordningen om miljöstraffavgifter hade ändrats. I den nya

⁶⁸ Mark- och miljööverdomstolen meddelade dom i målet (M 11473-22) den 30 augusti 2023.

⁶⁹ Av 30 kap. 1 miljöbalken framgår att en miljöstraffavgift *ska* tas ut även om en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dock behöver enligt 30 kap. 2 § miljöbalken en avgift inte tas ut om det vore oskäligt. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar för överträdelser, varför subjektiva moment är av begränsad betydelse (se dock 30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken).

sanktionsbestämmelsen hänvisas endast till överträdelser av rapporterings-skyldigheten i 2022 års förpackningsförordning, inte till 2018 års förpackningsförordning, samtidigt som det saknas relevanta övergångsbestämmelser.

Domstolen upprepade vad den hade klargjort i MÖD 2023:5, nämligen att samma krav på klar och tydlig lag gällde i detta fall som enligt brottsbalken och specialstraffrätten. Detta innebar, enligt domstolen, samma stränga krav på författningsstöd som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen för att en miljö sanktionsavgift skulle kunna påföras. Vidare, och på samma sätt som i MÖD 2023:5 och med hänvisning till NJA 2013 s. 842, uttalades att legalitetsprincipens tydlighetskrav normalt anses uppfyllt ”när en person av bestämmelsens ordalydelse, och i förekommande fall med stöd av domstolarnas tolkning, får kunskap om vilka handlingar eller vilken underlåtenhet som kan medföra ett ansvar enligt bestämmelsen”. Förutsebarhetsaspekten, från de enskildas perspektiv, betraktades alltså som en central del av den tillämpliga legalitetsprincipen.

Efter detta konstaterade domstolen att frågan om vilka bestämmelser som skulle tillämpas på överträdelser som skett före den 1 januari 2023⁷⁰, i avsaknad av övergångsbestämmelser, fick avgöras genom en analog tillämpning av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken.⁷¹ Det innebar, enligt domstolen, att de bestämmelser som gällde vid överträdelsen skulle tillämpas, men om senare införda bestämmelser gällde vid avgörandets meddelande och de skulle leda till att en miljö sanktionsavgift inte skulle påföras eller vara lägre, skulle de bestämmelserna istället tillämpas.

Domstolen konstaterade att den vid tidpunkten för avgörandet gällande sanktionsbestämmelsen i miljö sanktionsavgiftsförordningen endast avsåg överträdelser av 2022 års förpackningsförordning. Att tolka sanktionsbestämmelsen som att den även skulle omfatta en överträdelse av 73 § i 2018 års förpackningsförordning bedömdes stå i strid med legalitetsprincipens analogiförbud. Domstolen upphävde därför Naturvårdsverkets sanktionsavgiftsbeslut och eftersom Mark- och miljööverdomstolen även i detta fall var sista instans vann domen laga kraft.

⁷⁰ Det vill säga ikraftträdandet av 2022 års förpackningsförordning och relevanta ändringar i miljö sanktionsavgiftsförordningen.

⁷¹ Domstolen hänvisade även till rättsfallen MÖD 2007:8 och MÖD 2007:9.

3.2.4 Kommentar

Efter Mark- och miljööverdomstolens tydliga ställningstaganden avseende legalitetsprincipens innebörd, får det anses klarlagt att vid påförande av sanktionsavgifter i form av miljöskänkionsavgifter gäller en straffrättslig legalitetsprincip. En miljöskänkionsavgift är alltså, från ett legalitetsperspektiv, att likställa med ett straffrättsligt ingripande. Det innebär att samtliga de krav som anses gälla enligt legalitetsprincipen inom straffrätten, det vill säga föreskriftskravet, analogiförbudet, retroaktivitetsförbudet och tydlighetskravet/obestämdhetsförbudet, gäller även vid överprövning av alla typer av miljöskänkionsavgifter. Tydlighetskravet, såsom det formulerats av Högsta domstolen och upprepats av Mark- och miljööverdomstolen, innebär att utgångspunkten när en miljöskänkionsavgift övervägs är att det redan av en bestämmelses ordalydelse, och med stöd av domstolarnas tolkning, ska framgå att ett agerande kan medföra ansvar.

Mark- och miljööverdomstolens slutsatser avseende den straffrättsliga legalitetsprincipens relevans för miljöskänkionsavgifter är inte begränsade till överprövningar av sanktionsbeslut i domstol. I stället bör detta gälla generellt vid handläggning och prövning av miljöskänkionsavgifter, det vill säga även vid tillsynsmyndigheternas handläggning av sådana ärenden. Med andra ord ska en sådan snäv legalitetsprincip som exempelvis beskrivs i förvaltningslagens förarbeten, det vill säga närmast ett konstaterande av att det finns en föreskrift att stödja sig på, inte tillämpas vid myndigheternas handläggning.⁷² I stället krävs att en mer straffrättsliknande prövning företas, där bland annat möjligheterna att, utifrån relevanta bestämmelsers ordalydelse och praxis, förutse vilka ageranden som är otillåtna särskilt ska beaktas vid prövningen om en sanktionsavgift ska påföras. Om det inte har varit möjligt att förutse att ett visst agerande inte har varit tillåtet, bör någon miljöskänkionsavgift inte utgå. Förutsebarheten blir därigenom ett centralt värde.

Genom Mark- och miljööverdomstolens domar har en straffrättslig legalitetsprincip således förts in i en förvaltningsrättslig kontext, med krav på tydlighet och förbud mot analogier och retroaktivitet.

⁷² Jämför avsnitt 2.3.2 ovan.

3.3 Legalitetsprincipen vid prövning av sanktionsavgift i förvaltningsdomstolarna – exemplet sanktionsavgift på det finansmarknadsrättsliga området

3.3.1 Inledning

Det är vanligt förekommande att den som påför ett ansvarssubjekt en sanktionsavgift är en myndighet och att sanktionsbeslutet kan överklagas till förvaltningsdomstol. Det största antalet överprövningar av sanktionsavgiftsbeslut sker också i förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarnas syn på sanktionsavgifter och på legalitetsprincipen blir därför särskilt intressant, eftersom den får antas påverka ett större antal mål och enskilda parter.

Exempel på sanktionsavgiftsbeslut som kan överklagas till förvaltningsdomstol är sådana som påförs finansiella företag enligt rörelserättslig reglering.⁷³ Ett exempel på när ett sådant beslut överprövats från senare år är Kammarrättens i Stockholm dom den 30 november 2022 i mål 207-22, där flera rättsligt intressanta frågor kom upp till prövning, bland annat avseende sanktionsavgifters natur och legalitetsprincipens innebörd.

3.3.2 Kammarrättens i Stockholm dom i mål 207-22

I målet 207-22 fick Kammarrätten i Stockholm anledning att utveckla sin syn på sanktionsavgifters karaktär och vilken legalitetsprincip som ska tillämpas.⁷⁴ Målet rörde ett överklagande av en sanktionsavgift om 300 miljoner kronor som Finansinspektionen hade utfärdat för överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (Emir).

Bolaget hade överklagat Finansinspektionens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkat att sanktionsbeslutet skulle upphävas, alternativt att sanktionsavgiften skulle sättas ned. Som skäl anfördes, som en av flera invändningar mot beslutet, att de bestämmelser som lagts till grund för ingripandet inte var tillräckligt tydliga för att kunna läggas till grund för ett ingripande. Bolaget hänvisade i det sammanhanget bland annat till det som konstaterats gälla vid offentligrättsliga ingripanden i form av vitesförläggande enligt HFD 2020 ref. 28, det vill säga att bestämmelser behöver vara

⁷³ För en omfattande genomgång av denna typ av sanktioner utifrån bland annat praxis, se Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts juridik, 2023.

⁷⁴ För transparensens skull bör framhållas att jag var involverad i ärendet i fråga, dock inte som ombud i domstol för den överklagande parten. Alla åsikter som uttrycks i denna text är dock (naturligtvis) mina egna.

så pass tydliga och precisa att det inte kan råda några tvivel om vilka krav som ställs.⁷⁵

Förvaltningsrätten bedömde inte att legalitetsprincipen utgjorde något hinder mot en sanktionsavgift i det aktuella fallet och fann inte heller i övrigt skäl att ifrågasätta sanktionsbeslutets riktighet, utan avslog bolagets överklagande. Domen överklagades till kammarrätten.

I målet vid kammarrätten anförde det överklagande bolaget bland annat att en sanktionsavgift bör likställas med en straffrättslig sanktion och att legalitetsprincipen därför ställer höga krav på att sådant som ska vara förbjudet eller påbjudet tydligt ska framgå av författningstexten och att utrymmet att utvidga det sanktionerade området till sådant som inte direkt omfattas av ordalydelsen är obefintligt. Det hänvisades även i sammanhanget till det ovan nämnda rättsfallet NJA 2013 s. 842 avseende den straffrättsliga legalitetsprincipens innebörd, och till de uttalanden om krav på tydlighet som gjorts där, samt till HFD 2020 ref. 28.

Kammarrätten konstaterade i denna del inledningsvis att ”påförandet av en sanktionsavgift är en administrativ sanktion som inte kan jämföras med en sanktion i straffrättslig mening”.⁷⁶ Till detta lades dock att legalitetsprincipen har en ”stor betydelse även inom den offentliga rätten, särskilt i fråga om beslut som är betungande för enskilda, och förutsätter en restriktiv tolk-

⁷⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm hade i två mål (25434-19 och 25438-19) avseende anmärkning och sanktionsavgift (där jag för övrigt var ombud för de överklagande parterna) uttalat att samma principiella krav på förutsägbarhet och tydlighet skulle ställas på regelverk som lagts till grund för sanktionsavgifterna, som när ett vitesföreläggande endast upprepar en viss reglerings lydelse. För att tillgodose kravet ansåg förvaltningsrätten, i enlighet med HFD 2020 ref. 28, att bestämmelserna behövde vara så precisa att det inte kunde råda något tvivel om vilka åtgärder som skulle vidtas eller underlåtas. Med andra ord behövde de uppställda kraven, enligt förvaltningsrätten, *tydligt* kunna utläsas redan av bestämmelserna i fråga. Domarna i målen, som hade vandrat genom fem instanser innan de slutliga avgörandena, överklagades inte av tillsynsmyndigheten. För en redogörelse för de processuella turerna i målen, se Fredrik Sjövall, Tre sanktionsprövningar. Från proportionalitet till legalitet i förvaltningsrätten, SvJT 2021 s. 737. Liknande skäl som i nyssnämnda domar angavs av samma domstol i målet 12701-20. Detta mål kom dock att överklagas och Kammarrätten i Stockholm bedömde, utan ingående resonemang, att de i målet aktuella reglerna uppfyllde ”legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet” och därför kunde läggas till grund för ett ingripande. Uppenbarligen ansåg kammarrätten således att den legalitetsprincip som skulle tillämpas i det fallet uppställde vissa krav på tydlighet och förutsebarhet.

⁷⁶ Detta är i sig intressant, eftersom myndigheten som beslutat om sanktionsavgiften i kammarrätten hade anfört att i målet var ”fråga om en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär”.

ning av sådana bestämmelser”.⁷⁷ I likhet med förvaltningsrätten, bedömde kammarrätten att sådana krav på tydlighet och precision som Högsta förvaltningsdomstolen uppställt för vitesförelägganden i HFD 2020 ref. 28 inte kunde ställas på lagstiftning i fråga om en sådan sanktionsavgift som var aktuell i målet.⁷⁸ Vidare konstaterades att Högsta domstolen i NJA 1994 s. 480 uttalat att legalitetsprincipen inte utgör ett hinder mot att en bestämmelse tolkas enligt vedertagna grundsatser så att dess rätta mening utrönas. Dock måste en sådan tolkning göras med försiktighet.⁷⁹

Efter att ha redogjort för EU-domstolens dom i Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, konstaterade kammarrätten att den instämde i förvaltningsrättens bedömning att de relevanta bestämmelserna i Emir var tillräckligt tydliga för att kunna läggas till grund för ett ingripande, men att legalitetsprincipen förutsätter en restriktiv tolkning.⁸⁰

Efter en bedömning av bolagets övriga, materiella invändningar, bifölls överklagandet delvis i och med att sanktionsavgiften sattes ned från 300 till 250 miljoner kronor.⁸¹ Domen överklagades, men Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

3.3.3 Kommentar

Av domen framgår att kammarrätten ansett att det föreligger en skillnad mellan sanktionsavgifter och straff och, indirekt, att den straffrättsliga legalitetsprincipen därför inte är tillämplig.⁸² Något utförligare resonemang kring varför det är på det sättet, lämnas tyvärr inte.

⁷⁷ Hänvisning gjordes till MD 2015:15.

⁷⁸ Det kan vara värt att notera att föreläggande och sanktionsavgift är alternativa ingripanden enligt många rörelserättsliga regelverk, även om föreläggande i praktiken förutsätter en pågående (påstådd eller reell) regelöverträdelse.

⁷⁹ Kammarrätten hänvisade i sammanhanget även till HFD 2019 ref. 72 och 2022 ref. 23.

⁸⁰ I straffrättsliga sammanhang anses ett ”försiktighetskrav”, snarare än ett krav på ”restriktivitet” vid tolkning, gälla, se till exempel NJA 1994 s. 480, NJA 2012 s. 764 och Almkvist (not 54) s. 81. Såväl ”försiktighet” (hämtat från den straffrättsliga kontexten och med ledning av uttalanden av Högsta domstolen) som ”restriktivitet” (hämtat från den övriga offentligrättsliga kontexten) vid tolkningen betraktades således av kammarrätten som något som borde iakttas.

⁸¹ Målet rymmer även i övrigt ett antal principiellt intressanta frågor och ställningstaganden från domstolen. Dessa kommer dock inte behandlas närmare här.

⁸² Med beaktande av bolagets överklagandeskäl och resonemang blir detta särskilt tydligt.

Samma domstol har i flera andra fall avseende sanktionsavgifter ansett sanktionsavgifter vara av straffrättslig karaktär.⁸³ Möjligen ska konstaterandet i det ovan redovisade fallet uppfattas som att sanktionsavgifter på just detta område inte är likartade eller jämförbara med den typ av sanktionsavgifter som domstolen (visserligen även då utan ingående resonemang) konstaterat vara av straffrättslig karaktär. Om det skulle föreligga någon, ur legalitetsperspektiv, relevant skillnad mellan de olika sanktionsavgifterna hade det möjligen varit upplysande med en redovisning av skälen bakom detta.⁸⁴ Något sådant resonemang finns dessvärre inte.

Samtidigt påpekar domstolen i domen att restriktivitet i tolkningen av betungande bestämmelser är påkallad, samt att Europadomstolen har godtagit att lagstiftningsaktens ordalydelse inte är utformad med absolut precision. Den framhåller även helt kort att bestämmelserna är tillräckligt tydliga för att läggas till grund för ett ingripande. Möjligen kan detta uppfattas som att domstolen avsett att tillämpa en legalitetsprincip som ligger den straffrättsliga nära, även om det inte framgår tydligt. Vad som däremot är tydligt är att domstolen inte velat jämställa sanktionsavgifter med straffrättsliga ingripanden, att domstolen inte ansett den straffrättsliga legalitetsprincipen vara tillämplig och att domstolen valt att inte förhålla sig till Högsta domstolens uttalande om kraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen såsom de formulerats i NJA 2013 s. 842 och vilka den klagande uttryckligen hade hänvisat till.

Det föreligger således en skillnad mellan hur Mark- och miljööverdomstolen ser på miljöskaktionsavgifter och kammarrätten på sanktionsavgifter på det finansregulatoriska området. Däremot verkar domstolarna syn på sanktionsavgifters karaktär (och därmed på vilken legalitetsprincip som är tillämplig) vara i större utsträckning överensstämmande för andra

⁸³ Se till exempel domarna i målen 3654-17, 5043-18, 4511-21, 4611-21 och 7678-21. Att andra sanktionsavgifter som kan överprövas av förvaltningsdomstolarna av lagstiftaren anses vara av straffliknande karaktär framgår till exempel av prop. 2020/21:194 s. 93.

⁸⁴ Mot bakgrund av att i vart fall Högsta domstolen ansett den Europakonventionsrättsliga legalitetsprincipen och den rent inhemska straffrätten vara överlappande (i vart fall avseende legalitetsprincipens tydlighetskrav), se NJA 2013 s. 842, skulle exempelvis ett resonemang kring de så kallade Engel-kriterierna kunnat ha varit klargörande. Som Edgren (not 73) s. 35–39 påtalat finns en diskussion (och viss ambivalens hos lagstiftaren kring) om vissa typer av administrativa sanktioner, bland annat på det finansmarknadsrättsliga området, inte skulle vara att betrakta som straff i Europakonventionens mening. Edgren har också refererat till kammarrättsdomen i detta sammanhang.

typer av sanktionsavgifter.⁸⁵ Eftersom denna sorts överväganden sällan motiveras särskilt, är det svårt att bedöma vad som motiverar denna skillnad.

4 Slutord

Straff och administrativa sanktioner anses systematiskt vara två skilda saker i intern svensk rätt. Europarättens utveckling och påverkan har dock på senare tid påskyndat en uppluckring mellan de tidigare starkt åtskilda kategorierna. Denna utveckling har drivits på av en sanktionsväxling på vissa områden (där kriminalisering har ersatts av administrativa sanktioner) och att administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär har införts i stor skala.⁸⁶ Att en administrativ sanktion kan vara att likställa med ett straff i europarättslig mening står klart. Det finns också goda skäl för det.

Ett ingripande genom en administrativ sanktion kan i praktiken vara mer ingripande än ett straffrättsligt ingripande. För både en fysisk person och en juridisk person kan de ekonomiska följderna av en administrativ sanktion vara omfattande. Administrativa sanktionsavgifter överstiger i många fall möjliga bötes- och företagsbotsbelopp, vanligtvis med betydande marginal. Andra typer av administrativa sanktionsingripanden kan innebära att verksamheter behöver upphöra och att personer, i praktiken, blir belagda med yrkesförbud inom de branscher inom vilka de har verkat. Det finns därför goda skäl för starka rättssäkerhetsgarantier även på den administrativa sanktionsrättens område, exempelvis med en tydlig och strikt tillämpad legalitetsprincip.

Om man godtar premissen att syftet med sanktioner är att verka avskräckande och därigenom även handlingsdirigerande blir förutsebarheten central.⁸⁷ Endast om det för de som omfattas av ett regelverk är möjligt att förutse vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet kan regelverken, sanktionshotet och sanktionerna verka handlingsdirigerande.⁸⁸ I straffrätten må

⁸⁵ Se not 84.

⁸⁶ Se om avkriminalisering och sanktionsväxling, Warnling Conradson och Nilsson (not 1) avsnitt 3.1.

⁸⁷ Många EU-regelverk som ålägger medlemsstaterna att införa sanktioner för regelöverträdelser föreskriver att de sanktioner som införs, i tillägg till effektiva och proportionella, bör eller ska vara avskräckande. Sanktionshotet ska alltså utgöra ett incitament för att avhålla sig från överträdelser, se till exempel prop. 2020/21:194 s. 89.

⁸⁸ Man skulle möjligen kunna säga att förekomsten av sanktionsbestämmelser i sig har en allmänt avskräckande verkan, och något mått av sanning ligger väl i det. Men om det inte är möjligt att förutse vilket konkret agerande som kan leda till en sanktion har förekom-

det i stor utsträckning vara mer ett principiellt förhållningssätt att enskilda ska kunna förutse i vilka situationer de riskerar att bestraffas, än en realitet att enskilda kan och faktiskt gör en sådan värdering innan de agerar. På den administrativa sanktionsrättens område, där sanktionsbestämmelserna i stor utsträckning tar sikte på juridiska personer, finns det dock skäl att anta att regleringen i stor utsträckning faktiskt påverkar hur en sådan juridisk person agerar. Juridiska personer har vanligtvis större möjligheter att analysera regelverken och anpassa sitt agerande utifrån dessa än vad privatpersoner har. Särskilt större företag eller företag inom hårt reglerade branscher lägger betydande resurser på regelefterlevnad och har, under hotet av administrativa sanktioner, ekonomiskt rationella skäl att göra så. Om en förpliktelse för ett företag tillräckligt tydligt framgår av ett regelverk som är styrande för företagets verksamhet lär så gott som alla seriösa företag anpassa sitt agerande efter detta.⁸⁹ Det är därför något paradoxalt i att den handlingsdirigerande effekten som kan uppnås genom en förutsebar tillämpning av förpliktelser i lag inte står i förgrunden vid resonemang kring sanktionsavgifter och legalitet. Med en strikt tillämpning av legalitetsprincipen där bestämmelsers tydlighet och möjligheterna att förutse vad som kan medföra ett ansvar enligt bestämmelserna tillmäts betydelse kan reglerna i praktiken få en handlingsdirigerande effekt.

Inhemska domstolar har också, som framgått ovan, i allt större utsträckning kommit att jämställa administrativa sanktionsavgifter med straff vid tillämpningen av legalitetsprincipen och därför tillämpat den mer stränga straffrättsliga legalitetsprincipen framför en mer diffus och varierande förvaltningsrättslig legalitetsprincip. Detta har skett trots att själva syftet med sanktionsavgifter kan sägas vara att rättssäkerheten ska vara sämre än vid ett straffrättsligt ingripande.⁹⁰ Inte i alla fall tillämpas dock den straffrättsliga legalitetsprincipen vid prövning eller överprövning av sanktionsavgifter. Det råder således en viss inkonsekvens på området.

sten av sanktionsbestämmelser inte någon relevant handlingsdirigerande verkan, utan bidrar endast till osäkerhet och en allmän försiktighet som verkar hämmande.

⁸⁹ Att det kan finnas olika uppfattningar om hur någon viss regel bör tolkas och att även enskilda kan ha anledningar att vilja få en viss tolkning av en regel prövad är en annan sak.

⁹⁰ I SOU 2013:38 s. 535 finns ett illustrativt citat i detta avseende: "Det resultat man eftersträvar med att använda sanktionsavgifter i stället för straff – oftast att få tillgång till en effektivare, dvs. billigare, snabbare och mer avskräckande, sanktion än straff – skulle knappast uppnås om exakt samma rättssäkerhetskrav skulle ställas på administrativa sanktioner som på straff. Av rationella skäl synes det alltså nödvändigt att acceptera vissa eftergifter med avseende på rättssäkerheten när det gäller sådana sanktioner."

Som påtalats ovan handläggs, prövas och överprövas administrativa sanktionsavgifter på olika sätt, i olika fora och enligt olika processuella regler och tillämpliga principer. Det innebär att det saknas en enhetlighet i synen på vad som gäller i legalitetshänseende vid hanteringen av sanktionsavgifter. En förvaltningsmyndighet är mer antaglig att tillämpa en mer förvaltningsrättsligt färgad legalitetsprincip, såvida inte en domstol slagit fast att något annat ska gälla.⁹¹ En domstol med domare skolade i allmän domstol och med erfarenhet från dömande i brottmål, kan däremot förväntas tillämpa en mer straffrättsligt präglad legalitetsprincip, med en mer allsidig och strikt bedömning av om förutsättningar för ingripande finns. Lagstiftarens val av handläggningsform eller överklagandeinstans synes, för sanktionsavgifternas del och som huvudregel, inte vara föranlett av att vissa ansvarssubjekt inom vissa områden bör ha en mindre omfattande rättssäkerhet och andra mer.

Det framstår knappast som tillfredställande att domstolar och myndigheter som har att besluta om och överpröva sanktionsavgifter inte tillämpar samma legalitetsprincip på ett likartat sätt, såvida inte goda skäl som redovisas öppet talar för det. Det är svårt att se några vägande skäl som skulle motivera en sådan ordning.⁹²

Möjligen bör man inte dra alltför långtgående slutsatser kring en olikartad terminologi i anslutning till, och vid tillämpning av, legalitetsprincipen. Kanske är det så att det i de allra flesta fall inte har någon påverkan på prövningen vilken av principerna som en myndighet eller domstol säger sig tillämpa. Samtidigt är det så att den straffrättsliga legalitetsprincipen vanligen

⁹¹ Att det är en nackdel för en enskild att påbörja en domstolsprocess genom ett överklagande av ett redan fattat sanktionsbeslut, jämfört med situationen en förvaltningsmyndighet behöver vända sig till domstol för att få ett sanktionsbeslut meddelat, vilket krävs för fastställandet av vissa sanktionsavgifter, är uppenbart för alla som varit involverade i en överprövning av ett sanktionsbeslut.

⁹² Möjligen finns det goda skäl, men hittills har jag inte sett att några övertygande skäl har lagts fram. En aspekt som framskymtar i litteratur är att ett alltför högt ställt tydlighetskrav utgör ett hinder mot befogade ingripanden, eftersom många regelverk är abstrakta till sin natur på grund av sakområdets tekniska natur och/eller de begränsade möjligheterna att lagstiftnings tekniskt täcka alla tänkbara situationer. Vid uppenbara missförhållanden utgör detta dock knappast ett problem. Likaså finns det möjlighet för till exempel en tillsynsmyndighet att välja att kommunicera en tolkning av en viss förpliktelse innan ett ingripande görs, vilket oftast får den effekten att tillsynsobjektet rättar sig efter denna tolkning, alternativt utfärda ett föreläggande. På så sätt blir myndighetens uppfattning om norminnehållet tydligt. Vidare, om man anser att legalitetsprincipen gäller och att ett tydlighetskrav ligger i detta begrepp, är tydlighetsaspekten något som särskilt bör beaktas i lagstiftningskedet, och inte primärt hanteras inom ramen för domstolsprocesser.

anses mer strikt och av det skälet kan, och bör, valet av princip ha en reell betydelse.⁹³

Givet att syftet med administrativa sanktioner är att åstadkomma en handlingsdirigerande effekt och en hög grad av regelefterlevnad, vore det välkommet med ett klarläggande av högsta instans(erna) av vilken grad av tydlighet och förutsebarhet som är rimlig att förvänta sig och en prövning av om det är motiverat att tillämpa olika legalitetsprinciper för sanktionsavgifter inom olika sakområden. Ett klarläggande av om en eller flera legalitetsprinciper ska tillämpas vid fastställande eller överprövning av sanktionsavgiftsbeslut och hur den eller de relevanta legalitetsprinciperna i så fall ska formuleras vore till nytta både för det allmänna och för enskilda. Avsaknaden av systematik tjänar knappast någon part väl.

Vid valet mellan "sanktionsavgifterna och legalitetsprinciperna" och "sanktionsavgifterna och legalitetsprincipen" är svaret för egen del givet (vilket redan bör ha framgått). En enhetlig tillämpning av en legalitetsprincip som upprätthålls strikt där (bland annat) tydlighet, och därmed också förutsebarhet, är centralt är att föredra framför en oklarhet om vilken legalitetsprincip som är tillämplig och vad den innebär.

⁹³ Sterzel (not 10) s. 79.