

Företagens minimirättigheter enligt Europakonventionen vid påförande av administrativa sanktionsavgifter

Av advokaten CLARENCE CRAFOORD och chefsjuristen OLLE NYKVIST

Antalet administrativa sanktionsavgifter som kan drabba företag på grund av regelstridiga ageranden har blivit fler på senare år. Sanktionsavgifter från t.ex. Finansinspektionen, Integritetsskyddsmyndigheten, Spelinspektionen och Skatteverket kan uppgå till betydande belopp. I regel utgör ett övervägande om en sanktionsavgift en brottsanklagelse och en påförd sanktionsavgift ett straff i Europakonventionens mening. Detta medför legitima krav på en rättssäker hantering. Fokus för denna artikel är de minimirättigheter enligt artikel 6.3 i Europakonventionen som aktualiseras, men inte sällan förbises, när ett företag står under utredning för en administrativ sanktionsavgift.

1 Kan ett företag ha rättigheter enligt en konvention om mänskliga rättigheter?

Innan framställningen övergår i en mer detaljerad analys av vilken betydelse minimirättigheterna i artikel 6.3 i Europakonventionen kan ha för företag i fråga om administrativa sanktionsavgifter ska först en grundläggande fråga — vars svar är avgörande för att denna artikel ska äga någon relevans — besvaras så kort, koncist och konkret som möjligt. Frågan är: Kan företag ha rättigheter enligt en konvention om mänskliga rättigheter (Europakonventionen)? Svaret är: Ja. Tveklöst. Det har i själva verket aldrig rått något tvivel om den saken sedan Europakonventionens tillkomst. Naturligtvis är det inte alla konventionsrättigheter som blir aktuella för företag, som rätten att ingå äktenskap och bilda familj. Men i fråga om exempelvis rätten till en rättvis rättegång, förbudet mot bestraffning utan stöd i lag och rätten till respekt för egendom är det givet att företag omfattas.

I en Q&A som ges ut av Europarådet besvaras frågan vem som kan rikta klagomål till Europadomstolen på följande sätt: "You can be a private individual or a legal entity such as a company or association."¹ Några exempel på företag som vänt sig till Europadomstolen och fått sina klagomål om kränkningar av deras rättigheter enligt Europakonventionen prövade är Financial Times Ltd, Air Canada, FIAT-familjen Agnellis makt- och ägarbolag Exor S.p.a. och Giovanni Agnelli & C. S.a.s., den tyska mediekoncernen Axel Springer AG och den franska infrastrukturkoncernen Colas — för att bara nämna ett fåtal.

¹ Se https://www.echr.coe.int/documents/questions_answers_eng.pdf.

Beträffande inhemsk praxis kan listan på företag som åberopat Europakonventionen inom ramen för exempelvis tillstånds-, skadestånds- och skatteprocesser göras synnerligen lång, men i sammanhanget kan lyftas fram det, i jämförelse med ovan nämnda företagsjättar, lilla livsmedelsföretaget Kezban i Göteborg AB, som fick ett fall om en administrativ sanktionsavgift avgjort i Högsta domstolen. Vi återkommer till det.

2 Administrativa sanktionsavgifter — en tilltagande trend och betydande belopp

Administrativa sanktionsavgifter kan i enkelhet beskrivas som ekonomiska påföljder som bestäms av förvaltningsmyndigheter (eller i vissa fall domstolar) till följd av ett lagstridigt agerande. Det är typiskt sett fråga om en avgiftspåföljd med bestraffande karaktär. Förekomsten av olika typer av administrativa sanktionsavgifter har ökat betydligt under de senaste årtiondena och administrativa sanktionsavgifter har bland annat ansetts som ett effektivt medel inom reglering och kontroll av näringsverksamhet. Förekomsten av administrativa sanktionsavgifter har också ökat till följd av unionsrättens påverkan och har infogats i de nationella rättsordningarna med syftet att effektivisera unionsrättens genomförande i medlemsstaterna.

Utmärkande för administrativa sanktionsavgifter som påförs av myndigheter är att sanktionsavgifterna påförs inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet. Den administrativa sanktionsavgiften har följaktligen ofta anknytning till en specifik form av näringsverksamhet och bestäms av myndigheter som utövar tillsynen över denna.

Administrativa sanktionsavgifter som påförs företag kan uppgå till betydande belopp. Finansinspektionen får till exempel enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse besluta att kreditinstitut ska betala en sanktionsavgift. Taket för sanktionsavgiften sätts till det högsta av i) tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår, ii) två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller iii) ett belopp motsvarande fem miljoner euro. Det kan alltså bli fråga om mycket höga sanktionsavgifter. Under år 2020 beslutade Finansinspektionen också att Swedbank och SEB skulle betala sanktionsavgifter med miljardbelopp för brister i bankernas arbete med att motverka penningtvättsrisker.² Lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ger Finansinspektionen motsvarande sanktionsavgiftsmöjligheter när det gäller bland annat värdepappersinstitut, börser och clearingorganisationer och tidigare i år beslutade Finansinspektionen att Nasdaq Clearing skulle betala en sanktionsavgift på

² Se Finansinspektionens årsredovisning 2020, s. 46 ff.

300 miljoner kronor.³ Även lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning ger Finansinspektionen mandat att besluta om sanktionsavgifter på dessa, och i vissa fall ännu högre, nivåer.

Men även andra myndigheter kan besluta om sanktionsavgifter på betydande belopp. Integritetsskyddsmyndigheten kan besluta att ett företag som bryter mot reglerna i dataskyddsförordningen ska betala en administrativ sanktionsavgift. Avgiften kan som mest vara 20 miljoner euro eller fyra procent av bolagets globala årsomsättning, beroende på vilket belopp som är högst. År 2020 beslutade Integritetsskyddsmyndigheten bland annat att Google skulle betala en sanktionsavgift på 75 miljoner kronor. Även Spelinspektionen kan besluta om sanktionsavgifter på betydande belopp och i vissa fall kan sanktionsavgiften uppgå till ett belopp motsvarande tio procent av licenshavarens omsättning i den licenspliktiga verksamheten det närmast föregående räkenskapsåret. Som exempel kan nämnas att Spelinspektionen tidigare i år beslutade att fyra spelbolag skulle betala sanktionsavgifter på mellan 25 miljoner kronor och 65 miljoner kronor. Avslutningsvis ska det också nämnas att det inte är helt ovanligt att Skatteverket beslutar om skattetillägg som uppgår till flera hundra miljoner kronor och i vissa fall miljardbelopp.

Administrativa sanktionsavgifter förekommer alltså på flera olika områden och beloppen som kan komma i fråga är avsevärda. Det ska också påpekas att de administrativa sanktionsavgifter som behandlats i det föregående endast utgör exempel.⁴

3 Administrativa sanktionsavgifter och anklagelser om brott enligt Europakonventionen

Varje sanktionsavgift måste bedömas för sig men om sanktionsavgiften har ett bestraffande och avskräckande syfte samt är sträng talar mycket för att ett övervägande om att påföra ett företag sanktionsavgiften är att bedöma som en brottsanklagelse och att en påförd sanktionsavgift utgör ett straff i Europakonventionens mening. Att så är fallet med till exempel sanktionsavgifter som Finansinspektionen beslutar med stöd av marknadsmissbruksförordningen uppmärksammades i förarbetena.⁵ Vidare är det sedan länge fastslaget att skattetillägg är att betrakta som straff i Europakonventionens mening.⁶

³ Se <https://www.fi.se/sv/publicerat/pressmeddelanden/2021/nasdaq-clearingfar-varning-och-trehundra-miljoner-i-sanktionsavgift/>.

⁴ Se Wiweka Warnling Conradson och Annika Nilsson, Sanktionsavgifter — särskilt i näringsverksamhet, 2 uppl. 2020. Författarna ger exempel på omkring 60 olika sanktionsavgiftsbestämmelser inom vitt skilda områden och sektorer som skatt och tullar, transport och trafik, arbetsmarknad och arbetsmiljö, plan-, bygg- och miljöområdet, konkurrens, upphandling och marknadsföring, fiske och djurskydd, energisektorn, finansmarknad, dataskydds- och informationssäkerhet samt en kategori benämnd "övrigt" innefattande bestämmelser avseende sanktionsavgifter i bland annat riksbankslagen, produktsäkerhetslagen och spellagen, se s. 34 ff.

⁵ Se SOU 2014:46 s. 192 f.

⁶ Se till exempel NJA 2004 s. 510 I och II.

Trots att ett övervägande om att påföra en administrativ sanktionsavgift kan vara att bedöma som en brottsanklagelse enligt Europakonventionen har lagstiftaren inte visat något större intresse för företagens rättigheter vid sanktionsavgiftsutredningar. Något som illustrerar detta är de uttalanden som gjordes i förarbetena i samband med att maximibeloppet för företagsboten höjdes från 10 miljoner kronor till 500 miljoner kronor vid årsskiftet 2019/2020. Advokatsamfundet påpekade i sitt remissyttrande (R-2017/0003) över det betänkande som låg till grund för lagändringen att företagsboten är att anse som ett straff enligt Europakonventionen, att det är av avgörande betydelse att de rättigheter som tillkommer en misstänkt enligt bland annat Europakonventionen även tillkommer företag som står under utredning för företagsbot samt att det förekommer att myndigheter inte tillvarar företagens rättssäkerhet under utredningar. Vidare ansåg Advokatsamfundet att det var nödvändigt med en översyn av ett företags ställning under förundersökningen och efterföljande rättegång och att så borde ske inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Detta för att tydliggöra att ett företag som riskerar företagsbot ska jämföras med en enskild som riskerar straffrättslig påföljd, eftersom företagsbot är att betrakta som ett straff enligt bland annat Europakonventionen. Advokatsamfundets remissyttrande synes emellertid inte ha gjort något större intryck och i den efterföljande propositionen konstaterades kort att det inte fanns några förutsättningar för att i detta sammanhang göra en översyn av företagens ställning under förundersökning och rättegång av det slag som Advokatsamfundet hade föreslagit.⁷

Att lagstiftaren inte har visat något större intresse för de rättigheter som tillkommer ett företag som är föremål för utredning avseende en sanktionsavgift som är att bedöma som ett straff enligt Europakonventionen medför emellertid inte att ett sådant företag saknar rättigheter. Tvärtom gäller Europakonventionen som lag i Sverige och den som är föremål för en brottsanklagelse har rätt till bland annat de minimirättigheter som framgår av katalogen i artikel 6.3 i Europakonventionen.

4 Generellt om företagens rättssäkerhetsgarantier och den rättsutveckling som förevarit

Som behandlats ovan är det ingen ovanlig företeelse att företag blir föremål för rättsliga prövningar avseende administrativa sanktionsavgifter där de riskerar att drabbas av olika typer av straff i Europakonventionens mening.

⁷ Se prop. 2018/19:164 s. 15. I augusti 2021 beslutade regeringen dock om ett tilläggsdirektiv till 2020 års förverkandeutredning, dir. 2021:63, med uppdrag att se över vissa rättssäkerhetsregler i förhållande till företag vid förfaranden om företagsbot.

Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 842 ("Kezban") är centralt för förståelsen av vilka rättssäkerhetsgarantier företag har i sådana straffrättsliga sammanhang. Fallet handlade om livsmedelsföretaget Kezban i Göteborg AB. Företaget hade drabbats av en felaktig miljöstraffavgift, som konventionsrättsligt utgjorde ett straff, och begärde därför skadestånd av staten. I sin dom uttalade Högsta domstolen följande:

Miljöstraffavgift är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening (se NJA 2004 s. 840 I och II). Det innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga. Men det innebär att de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden gäller.

Det kan noteras att av Högsta domstolens dom framgår att det verkar ha betraktats som en självklarhet att de rättssäkerhetsgarantier enligt Europakonventionen som aktualiserades i avgörandet var tillämpliga alldeles oavsett att den som drabbats var ett företag, i det aktuella fallet ett aktiebolag.

Vilka är då de rättssäkerhetsgarantier som företag tillerkänns enligt Europakonventionen vid straffrättsliga förfaranden?

Det kan först konstateras att det finns flera betydelsefulla, mer allmänt hållna sådana rättssäkerhetsgarantier i såväl vår egen grundlag regeringsformen, som i EU-stadgan och Europakonventionen. Exempel på sådana grundläggande och mer allmänt hållna rättssäkerhetsgarantier är oskuldspresumtionen, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff, rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott och rätten till en rättvis rättegång. I grunden gäller dessa rättigheter både för enskilda individer och för företag och andra juridiska personer.

Dessa rättigheter har givetvis blivit föremål för rättsliga prövningar vid ett stort antal tillfällen i såväl nationella domstolar som i EU-domstolen och Europadomstolen. De har också utgjort utgångspunkter för bredare diskussion och debatt än den som kan kategoriseras som rent juridisk. För svenskt vidkommande kan nämnas några exempel härvidlag.

I vårt land har förvaltningsbeslut historiskt sett inte överprövats av domstol utan av någon högre myndighet inom förvaltningen och i slutändan av regeringen. För att säkerställa förenlighet med artikel 6 i Europakonventionen har flera lagändringar genomförts genom åren, exempelvis genom införandet av den så kallade rättsprövningslagen. Efter en långdragen och delvis känslig politisk process utgör idag rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut en normal rättssäkerhetsgaranti i svensk rätt.⁸

⁸ Det har emellertid ifrågasatts om alla problem härvidlag därigenom skulle vara lösta, se Warnling-Nerep, FT 2016 s. 279 ff.

I fråga om rätten till domstolsprövning har våra inhemska problem med att uppfylla Europakonventionens krav om en förhandling inom skälig tid också fått stor uppmärksamhet och rättsutvecklingen har innefattat såväl klagande prejudikat som lagstiftning som även omfattar företags rättigheter. Ur praxis kan nämnas exempelvis NJA 2012 s. 211 I ("Den långsamma tingsrätten") där staten dömdes att utge 40 000 kronor i ideellt skadestånd till det dalabaserade företaget Mattias Trafikskola AB på grund av långsam handläggning i domstol. Genom införandet av lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol kan enskilda — även företag — som drabbats av långsam handläggning också ges förtur.

Den europarättsliga rättighetsfråga som i störst utsträckning har varit föremål för prövning och debatt avseende sanktionsavgifter är dubbelbestraffningsförbudet, framförallt i fråga om skattetillägg. Efter en rad domar från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Europadomstolen och EU-domstolen och en känslig, för att inte säga infekterad, diskussion och politisk process reformerades det svenska skattesanktionssystemet för att säkerställa förenlighet med EU-rätten och Europakonventionen. Lagstiftarens intention var att skapa ett hållbart och samordnat system för påförande av sanktionsavgifter och/eller straff.⁹

Dessa exempel utgör som nämnts uppmärksammade frågor och välkända fenomen.

Kring rättigheterna i artikel 6.3 och den praxis som har byggts upp utifrån den bestämmelsen i Europakonventionen har det inte på samma sätt förekommit diskussion och debatt, varken inom eller utanför den juridiska sfären.

5 Företagens minimirättigheter enligt artikel 6.3 i Europakonventionen och dess ökade betydelse

Som bland annat HD-avgörandet NJA 2013 s. 842 ("Kezban") visar kan minimirättigheterna i artikel 6.3 få stor betydelse för ett företag som konventionsrättsligt sett har anklagats för brott och som riskerar att drabbas av exempelvis en miljöstraffavgift, en spelsanktionsavgift, ett skattetillägg eller någon annan sanktionsavgift.

Det faktum att sanktionsavgifternas antal och användningsområden kontinuerligt vuxit alltsedan skattetilläggets tillkomst år 1971 — och att denna trend alltjämt fortsätter — gör också att betydelsen av den aktuella konventionsbestämmelsen knappast kommer att minska, utan tvärtom med all sannolikhet öka.

Sanktionsavgifternas framväxt kan bland annat ses i ljuset av en strävan efter en effektiv reglering och tillsyn över näringsverksamhet.¹⁰ I ambitionen att nå en effektiv reglering av och tillsyn över näringsverksamheter går det emellertid inte att bortse från den avvägning

⁹ Se prop. 2014/15:131, s. 67 ff och s. 139 ff.

¹⁰ Se Warnling Conradson och Nilsson, a.a., s. 62.

som måste göras mellan effektivitet och rättssäkerhet. Denna centrala fråga behandlades av Straffrättsanvändningsutredningen, som härvidlag anförde bland annat följande:

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. Självklart kan inte vilka eftergifter som helst accepteras. Användandet av andra repressiva metoder än straff förutsätter att tillräcklig rättssäkerhet kan garanteras. Inte minst måste de krav som följer av Europakonventionen beaktas. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.5 ställer konventionen krav på rättssäkerhet inte bara när det gäller straffrätten utan också för användande av andra repressiva metoder. Om dessa krav kan allmänt sägas att de i vissa fall är tämligen långtgående men att de många gånger också ger utrymme för nyanseringar. Det framstår, enligt utredningens mening, som fullt möjligt att utforma ett sanktionsavgiftssystem så att det uppfyller konventionens krav på rättssäkerhet samtidigt som man, i tillräcklig utsträckning, uppnår de eftersträvade fördelarna med ett sådant system.¹¹

Med anledning av de tankegångar som framförs i detta uttalande kan följande framhållas.

För det första, att få tillgång till en både billigare och snabbare och på samma gång mer avskräckande sanktion än straff, huvudsakligen genom att helt enkelt benämna denna mer avskräckande sanktion för någonting annat än ”straff”, och att därvid ”av rationella skäl” acceptera vissa eftergifter när det gäller rättssäkerheten gör inte i sig att förfarandet är godtagbart ur ett konventionsrättsligt perspektiv. Det är genom Europadomstolens praxis som konventionen får sin reella innebörd — och Europadomstolen tolkar konventionens begrepp autonomt. När det gäller begrepp som ”brott” och ”straff” är det inte avgörande hur det nationella rättssystemet klassificerar ett brott eller om en ”avskräckande sanktion” kallas för straff eller ej — begreppen har av domstolen getts en självständig och allmängiltig tolkning. En gärning som inte är ett ”brott” och en avskräckande sanktion som inte benämns ”straff” enligt svensk, nationell rätt kan med andra ord ändå vara att anse som brott respektive straff vid tillämpningen av Europakonventionen (se mer härom nedan, avseende de så kallade Engelnkriterierna).

För det andra, erfarenheten visar att det påfallande ofta visar sig omöjligt att äta upp kakan och ändå ha den kvar. Att skapa billigare, snabbare och mer avskräckande sanktioner än vad som utgör ”straff” enligt nationell rätt och att därvid rationalisera bort viss rättssäkerhet och samtidigt lyckas upprätthålla den standard som krävs enligt

¹¹ Se SOU 2013:38 s. 535.

Europakonventionen är naturligtvis ingen alldeles lätt uppgift. Den blir inte lättare av att Europadomstolen upprepade gånger har uttalat att Europakonventionen är ett levande instrument som måste tolkas dynamiskt, i ljuset av rådande samhällsförhållanden. Denna dynamiska tolkningsmetod innebär att det kan vara en påtaglig utmaning för medlemsstaternas lagstiftare, myndigheter och domstolar att avgöra vilken tolkningsmarginal man ska räkna med vid införande av nya regler, att göra en korrekt tolkning av en nationell bestämmelse eller en konventionsrättighet och att bedöma om ett befintligt regelverk behöver ändras för att bli förenligt med konventionen. För att lyckas med detta konststycke när det gäller situationer där någon enskild konventionsrättsligt sett blivit anklagad för brott är det givetvis en grundförutsättning att lagstiftare, myndigheter och domstolar lever upp till de minimirättigheter som anges i artikel 6.3 i Europakonventionen.

Det faktum att en sanktionsavgift eller annan ”administrativ sanktion” är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening innebär som nämnts inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga — men de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden gäller.

6 Närmare om minimirättigheterna i artikel 6.3 i Europakonventionen

Vilken betydelse har då artikel 6.3 i Europakonventionen för företag? Bestämmelsen har följande lydelse:

Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:

- a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, under rättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
- b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
- d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som används i domstolen.

Det anges således explicit i konventionstexten att det rör sig om minimirättigheter för var och en som blivit anklagad för brott. Avseende ”var och en” kan konstateras att även företag kan omfattas, eftersom även företag kan drabbas av anklagelser för brott, konventionsrättsligt sett.

6.1 "Utan dröjsmål"

När det gäller rätten att "utan dröjsmål" underrättas om den aktuella anklagelsen finns ingen exakt definierad tidsgräns för vad detta är. Att det ansågs godtagbart att den enskilde, som i kommissionsavgörandet C mot Italien, hade underrättats om anklagelserna mot honom fyra månader före rättegången (och fick möjlighet att biträdas av flera advokater) säger ungefär lika lite i generellt hänseende som att det inte ansågs godtagbart att den enskilde i Europadomstolens avgörande Borisova mot Bulgarien endast hade fått några timmar på sig att förbereda sitt försvar, utan tillgång till advokat.

Europadomstolen har emellertid konstaterat att artikel 6.3 (a) hör tätt samman med artikel 6.3 (b) och att rätten att bli underrättad utan dröjsmål ska ses i ljuset av rätten att få "tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar".¹²

Frågan om den enskilde haft tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar enligt artikel 6.3 blir således central. Härvid kan jämföras med rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1. Ofta grundar Europadomstolen sina ställningstaganden i dessa frågor på en helhetsbedömning ("overall assessment"). När det gäller rätten till rättegång inom skälig tid finns omfattande rättspraxis i vilken Europadomstolen ställt upp ett antal kriterier. Faktorer som måste beaktas är om målet gällt en fråga av stor betydelse för den enskilde, hur komplicerat målet varit, hur myndigheter och domstolar handlagt målet och om den enskilde själv bidragit till tidsutdräkt. På motsvarande sätt kan artikel 6.3 (a) tolkas, det vill säga om exempelvis anklagelserna är komplicerade och omfattande och avser frågor av stor betydelse för den enskilde är det faktorer som pekar på att den enskilde måste ges längre tid för att få möjlighet att förbereda sitt försvar än vid motsatta förhållanden.

Artikel 6.3 (a) förutsätter inte att några särskilda formkrav iakttas när underrättelsen sker. Europadomstolen har dock klargjort att en anklagelse måste specificeras och att både de fakta och de rättsliga grunder som anklagelsen baserar sig på måste förklaras på ett sätt som gör det möjligt för den anklagade att förbereda sitt försvar.¹³

Det finns således inget direkt stöd för att det på konventionsrättslig grund skulle finnas en förpliktelse för nationella myndigheter att använda sig av någon specifik form av delgivning för att försäkra sig om att brottsanklagelser enligt artikel 6.3 (a) når den enskilde.

Däremot måste nationella myndigheter *på något sätt* försäkra sig om att de aktuella anklagelserna *faktiskt når den enskilde*. Konventionsrättsligt gäller att information om en anklagelse med straffrättslig innebörd de facto måste mottas av den anklagade — en presumtion

¹² Se Pélissier och Sassi mot Frankrike, [GC], no. 25444/94, para. 54, ECHR 1999 II och Borisova mot Bulgarien para. 41.

¹³ Se Pélissier och Sassi mot Frankrike [GC], para. 53; Drassich mot Italien, para. 34; Giosakis mot Grekland (no. 3), para. 29 och Kamasinski mot Österrike, paras. 78-81.

för att ett mottagande har ägt rum är inte tillräckligt. Frågan behandlas i bland annat kommissionsavgörandet C mot Italien. I detta avgörande uttalas följande:

Indeed, it [Kommissionen, vår anmärkning] notes that the Italian Government have not shown that the "judicial communication" at issue which, according to Italian law, must be sent to the person concerned as soon as it appears necessary to open an investigation procedure against him, was actually received by the applicant. A mere presumption based on the application of Italian law is not relevant with regard to the application of the Convention.

Skyldigheten att informera den anklagade ligger helt på myndigheternas sida och uppfylls inte genom en passiv hållning där den anklagade förväntas undersöka om en anklagelse föreligger. Det är inte godtagbart att tillgängliggöra information om en straffrättslig anklagelse utan att uppmärksamma den anklagade om saken.¹⁴

I sammanhanget kan också noteras innebörden av Europarådets rekommendation om administrativa sanktionsavgifter, enligt vilken bland annat följande gäller: "Any person faced with an administrative sanction shall... ..have the opportunity to be heard before any decision is taken."¹⁵

Det är visserligen en självklarhet att en enskild som drabbas av en administrativ sanktionsavgift ska kunna överklaga myndighetens beslut till domstol, men som framgår av såväl Europadomstolens praxis som Europarådets rekommendation om administrativa sanktionsavgifter ska den som *riskerar* att drabbas av en administrativ sanktionsavgift också beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att under förfarandet hos den aktuella myndigheten *besvara anklagelserna innan något beslut fattas*.¹⁶

6.2 "På ett språk som han förstår"

Även avseende vars och ens rätt att underrättas om innebörden av och grunden för brottsanklagelsen "på ett språk som han förstår" finns en tydlig koppling till artikel 6.3 (b) — det handlar om att den enskilde ska få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar.

Om det är visat eller om det finns skäl att anta att den anklagade har otillräckliga kunskaper om det språk på vilket den relevanta infor-

¹⁴ Se *Mattoccia mot Italien*, para. 65 och *Chichlian och Ekindjian mot Frankrike*, para. 71.

¹⁵ Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner, som antogs den 13 februari 1991, omfattar åtta principer för användningen av administrativa sanktioner. Den riktar sig främst till Europarådets medlemmar, det vill säga bland annat Sverige, men är inte rättsligt bindande. Bakgrunden till rekommendationen är enligt dess ingress att användningen av administrativa sanktioner ökat.

¹⁶ Se SOU 2013:38 II s. 467.

mationen ges, måste den anklagade som utgångspunkt förses med en översättning.¹⁷

Tillräcklig information om anklagelserna kan tillhandahållas genom en muntlig översättning av anklagelsen, om detta ger den anklagade godtagbara möjligheter att förbereda sitt försvar.¹⁸

Artikel 6.3 (a) innebär således inte att relevant information måste ges skriftligt, eller översatt i skriftlig form, till ett utländskt företag. Men en anklagad som inte behärskar det språk som används kan i praktiken anses drabbas av en konventionsstridig nackdel om den anklagade inte också får en skriftlig översättning av anklagelsen till ett språk som den anklagade behärskar.¹⁹

I detta hänseende kan således den praktiska betydelsen av artikel 6.3 (a) komma att skilja sig åt i fråga om svenska företag och utländska företag. Även om sannolikt en stor majoritet av alla sanktionsavgiftsärenden som handläggs av svenska myndigheter avser svenska företag förekommer det givetvis att svenska myndigheter riktar konventionsrättsliga anklagelser om brott, exempelvis i form av överväganden om sanktionsavgifter, till utländska företag. Bland annat har Spelinspektionen fattat ett flertal uppmärksammade beslut om att utländska spelbolag ska betala sanktionsavgifter baserat på 19 kap. 10 § spellagen. Finansinspektionen påför dessutom förhållandevis ofta utländska företag sanktionsavgifter för brister i flaggnings-, blanknings-, och insynsanmälningar. Det hör inte heller till ovanligheterna att Skatteverket beslutar om sanktionsavgifter avseende utländska företag.

Det finns visserligen ingen rättighet för den anklagade enligt artikel 6.3 (a) att få en *fullständig* översättning av domstolshandlingar.²⁰ Däremot finns konventionsrättsligt stöd för att anklagelser om brott ska översättas i någon form och i en utsträckning som gör det möjligt för ett utländskt företags företrädare att förstå innebörden av dem.

När det gäller kravet på att anklagelsen ska framföras på ett språk som den enskilde behärskar får det således anses vara avgörande om det utländska företaget drabbas av en nackdel eller inte om ett övervägande eller ett beslut om en sanktionsavgift enbart framförs på svenska. Det torde kunna förutsättas att om anklagelserna är komplicerade och omfattande och avser frågor av stor betydelse för den enskilde är det faktorer av relevans vid en sådan nackdelsbedömning.

6.3 "I detalj"

En anklagelse om en överträdelse av en bestämmelse som medför skyldighet för en enskild att utge en avgift eller annan påföljd som

¹⁷ Brozick mot Italien, para. 41; Tabai mot Frankrike (dec.).

¹⁸ Kamasinski mot Österrike, para. 81; Husain mot Italien (dec.).

¹⁹ Hermi mot Italien [GC], para. 68, Kamasinski mot Österrike, para. 79.

²⁰ X mot Österrike, Kommissionens beslut.

enligt Europakonventionen är att anse som straff måste vara tillräckligt detaljerad för att den enskilde ska kunna förbereda sitt försvar.

Härvidlag har Europadomstolen uttalat följande:

While the extent of the “detailed” information referred to in this provision varies depending on the particular circumstances of each case, the accused must at any rate be provided with sufficient information as is necessary to understand fully the extent of the charges against him with a view to preparing an adequate defence.

In this respect, the adequacy of the information must be assessed in relation to sub-paragraph (b) of paragraph 3 of Article 6, which confers on everyone the right to have adequate time and facilities for the preparation of their defence, and in the light of the more general right to a fair hearing embodied in paragraph 1 of Article 6 (see *Pélissier and Sassi* cited above, § 54).²¹

Avgörande är således att den enskilde måste förses med tillräcklig information för att *helt förstå omfattning och innebörd av de aktuella anklagelserna för att kunna förbereda sitt försvar*. Även i detta hänseende knyts således artikel 6.3 (a) ihop med artikel 6.3 (b).

Det kan noteras att det var i fråga om kravet att en anklagelse ska vara tillräckligt detaljerad som staten hade brustit i förhållande till Kezban i Göteborg AB, vilket konstaterades i det ovan nämnda HD-avgörandet NJA 2013 s. 842.

6.4 Övriga minimirättigheter

Rätten till ett effektivt försvar enligt artikel 6.3 (c) innefattar en rätt att få försvara sig själv eller genom rättegångsbiträde som den enskilde själv utser, vilket torde vara oproblematiskt i förhållande till de förfarandebestämmelser som finns i svensk rätt.²² Artikel 6.3 (c) innefattar också en rätt för enskilda som saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde att erhålla ett sådant utan kostnad ”om rättvisans intresse så fordrar”, varvid Europadomstolen har beaktat brottets och straffets grad av allvarlighet, fallets grad av komplexitet och den enskildes omständigheter.

Det kan noteras att i fråga om sådana sanktioner som kan bli aktuella när det gäller de överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som prövas genom Finansinspektionens beslut och som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol har följande uttalats på s. 249 i prop. 2016/17:22:

Vid en sammanvägd bedömning anser regeringen att möjligheten att få en offentlig försvarare i samband med denna typ av mål inte helt bör uteslutas för fysiska personer. För juridiska personer bör offentlig försvarare däremot

²¹ *Mattocchia mot Italien*, para. 60.

²² Se 14 § FL och 48 § FPL.

inte komma i fråga. De juridiska personer som kommer att bli aktuella för administrativa sanktioner vid överträdelser av marknadsmissbruksförordningen bör själva kunna tillvarata sina intressen.

Detta förhållningssätt torde inte stå i konflikt med Europakonventionen — det synes helt enkelt inte föreligga något stöd i Europadomstolens praxis för att företag ska kunna ha rätt till ett rättegångsbiträde utan kostnad i mål avseende sanktionsavgifter och dylikt.

Enligt artikel 6.3 (d) har den enskilde rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom. Bestämmelsen ger inte den enskilde en obegränsad rätt att inkalla vittnen, utan är främst av intresse — vilket framgår av formuleringen ”under samma förhållanden” i konventionstexten — utifrån det faktum att den i ett viktigt hänseende syftar till att förverkliga principen om parternas likställdhet (“equality of arms”) i processen.²³

Artikel 6.3 (e) ger var och en rätt att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som används i domstolen. När det handlar om ett företags rätt till bistånd av tolk i en svensk förvaltningsprocess torde de förfarandebestämmelser som finns i svensk rätt generellt sett leva upp till den standard som krävs ur ett konventionsrättsligt perspektiv.²⁴

6.5 *Knowing and intelligent waiver standard*

För den tänkta situationen att ett utländskt företag inte inser vad som står på spel och därför förhåller sig passivt, exempelvis inte återkommer med ett yttrande efter att ett övervägande om påförande av sanktionsavgifter kommunicerats till det utländska företaget utan någon översättning ens i centrala delar, kan en jämförelse göras med en viktig princip som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Den så kallade *knowing and intelligent waiver standard* som etablerats i Europadomstolens praxis kan då aktualiseras.²⁵ Betydelsen av denna princip är i en sådan situation att innan en enskild kan anses ha av sagt sig en rätt enligt artikel 6 måste det vara visat att den enskilde *kunde förutse konsekvenserna av ett sådant agerande*, det vill säga av ett avstående från en viss rätt eller möjlighet.²⁶

²³ Perna mot Italien [GC], para. 29 och Murtazaliyeva mot Ryssland [GC] para. 139.

²⁴ Se 13 § Fl och 50 § FPL.

²⁵ Dvorski mot Kroatien [GC], para. 101; Pishchalnikov mot Ryssland, paras. 77–79, Murtazaliyeva mot Ryssland [GC], para. 118.

²⁶ Hermi mot Italien [GC], para. 74; Sejdicovic mot Italien [GC], para. 87.

7 Minimirättigheternas räckvidd

De bestraffningar på grund av regelstridiga ageranden som kan läggas ett företag till last utgörs som nämnts framförallt av olika former av administrativa sanktionsavgifter, vilka kan uppgå till betydande belopp. Gemensamt för dessa sanktionsavgifter är att de, även om undantag kan förekomma, är att betrakta som straff i Europakonventionens mening. Därmed blir de konventionsrättsliga rättssäkerhetsgarantier som kan tyckas formulerade för och har som primär utgångspunkt att tillämpas i mer traditionella straffprocessuella sammanhang tillämpliga, även i relation till sanktionsavgifterna.

Detta innebär emellertid inte att dessa rättssäkerhetsgarantier alltid tillämpas på precis samma sätt eller i exakt samma utsträckning som i traditionella straffprocessuella sammanhang.

I domen *Jussila mot Finland*, som handlade om rätten till muntlig förhandling i ett avgörande om tilläggsskatter, motsvarande skattetillägg, formulerade Europadomstolens Grand Chamber sig på följande sätt:

There are clearly “criminal charges” of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a “criminal charge” by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties (...), prison disciplinary proceedings (...), customs law (...), competition law (...), and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters. Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency.

I domen konstaterar majoriteten att en nyanserad helhetsbedömning måste kunna göras. I det aktuella fallet handlade det framförallt om granskning av bokföring och det fanns inget behov av att höra vittnen eller liknande. Europadomstolen ansåg att en muntlig förhandling inte varit nödvändig, eftersom tillräckliga rättssäkerhetsgarantier ändå hade tillgodosetts genom det skriftliga förfarandet.

Den konventionsrättsliga diskussionen i fråga om rättssäkerhetsgarantiernas tillämplighet även utanför ”the hard core of criminal law”, eller det som kan karaktäriseras som kärnstraffrätten, kan sägas kretsa kring de så kallade Engel-kriterierna, som etablerades genom Europadomstolens dom i fallet *Engel* med flera mot Nederländerna, redan år 1976. Europadomstolen slog då fast att det autonoma begreppet brottsanklagelse ska förstås och tolkas utifrån tre kriterier: a) överträdelsens klassificering i nationell rätt, b) överträdelsens natur och c) påföljdens natur.

En minoritet om fyra av de sammanlagt sjutton domarna i Grand Chamber-avgörandet *Jussila mot Finland* menade att artikel 6 inte var tillämplig, med hänvisning till att skattetilläggets storlek — 308 euro

— inte var tillräckligt substantiellt. Minoriteten pekade på att Europadomstolen i domen *Bendenoun mot Frankrike* hade tillämpat ett slags fjärde kriterium som tog sikte på att väga in en sanktionsavgifts storlek vid bedömningen av om det rör sig om ett konventionsrättsligt straff eller inte. Det kan nämnas att i *Bendenoun mot Frankrike* menade Europadomstolen att det i fallet aktuella skattetillägget om sammanlagt cirka 150 000 euro i och för sig var att betrakta som substantiellt.

Majoriteten om tretton av de sjutton domarna i *Jussila*-domen bedömde emellertid att *Bendenoun*-domen inte utgjorde något avsteg i förhållande till Engel-kriterierna eller Europadomstolens praxis.²⁷

Även om sanktionsavgifter, som exempelvis skattetillägg, konventionsrättsligt sett utgör straff har de i Sverige inte ansetts tillhöra kärnstraffrätten.²⁸ Sammanfattningsvis kan ändå konstateras att presumptionen för att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 är tillämpliga i fråga om sanktionsavgifter är stark och att det i vart fall i fråga om sanktionsavgiftsbelopp som inte är på en så låg nivå att de kan jämföras med exempelvis svenska felparkeringsavgifter inte torde råda något tvivel om tillämpligheten.

I sammanhanget ska också betonas att Högsta domstolen inte tog någon hänsyn (i vart fall framgår inget sådant av domen) till sanktionsavgiftens storlek i *Kezban*-domen. HD konstaterade att miljösanktionsavgiften som drabbade företaget i det fallet, och som uppgick till 5 000 kronor, var att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening och att de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden således gäller.

8 Hur ska myndigheter och domstolar tillämpa minimirättigheterna?

Först och främst ska här betonas att Europakonventionens krav i fråga om en rättvis rättegång och en effektiv domstolsprövning aktualiseras i fråga om hela sanktionsprocessen — det vill säga även sanktionsförfarandet hos en förvaltningsmyndighet.

Frågan vid vilken tidpunkt den enskilde ska anses ”anklagad för brott” och således ha rätt till en rättvis prövning enligt artikel 6 i Europakonventionen har i Europadomstolens praxis prövats framförallt i samband med rätten till domstolsprövning inom skäligen tid.²⁹ I

²⁷ *Jussila mot Finland*, para. 32.

²⁸ Warnling Conradson och Nilsson, a.a. s. 186.

²⁹ Det är emellertid naturligtvis inte så att det skulle kunna vara fråga om att den enskildes rättighetsskydd enligt artikel 6.3 skulle inträda vid en senare tidpunkt än enligt artikel 6.1. Som bland annat Hans Danelius konstaterat är det viktigt att se Europakonventionen som en helhet — tolkning av en bestämmelse i konventionen måste göras på sådant sätt att det inte uppstår en konflikt med en annan bestämmelse och de olika bestämmelserna ska tolkas så att konventionen som helhet får en rimlig innebörd. Se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015 s. 55.

fråga om administrativa sanktionsavgifter uttalade Europadomstolen följande angående skattetillegg i avgörandet Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige (se para. 104):

The Court considers that the applicants were substantially affected by the proceedings in the present case when on 20 February and 11 August 1995, respectively, they were informed by the Tax Authority of its intention to impose additional taxes and tax surcharges on them. Thus, for the purposes of Article 6 § 1, the periods to be taken into consideration began on those dates.

Det är tyvärr inte alldeles ovanligt att det förekommer missförstånd härvidlag, och dessa missförstånd kan förekomma till och med i domstolsavgöranden. Men som Warnling Conradson och Nilsson konstaterar: ”Man ska alltså inte föreställa sig att dessa krav kan negligeras för att en förvaltningsmyndighet gjorts till beslutsinstans.”³⁰

Kanske kan en förklaring till en del av dessa missförstånd ligga i formuleringen i artikel 6.1, som ju utgår från begreppen *rättvis och offentlig rättegång* inför en *oavhängig och opartisk domstol*. Men även en förvaltningsmyndighet, exempelvis Finansinspektionen, Integritetsskyddsmyndigheten, Spelinspektionen eller Skatteverket, som har befogenhet att besluta om sanktionsavgifter måste tillämpa och upprätthålla rättssäkerhetsgarantierna och tillse att de inte urholkas.

I praktiken innebär detta ofta att nationella myndigheter upprätthåller de konventionsrättsliga rättssäkerhetsgarantierna genom så kallad konventionskonform lagtolkning. Högsta domstolen har i ett flertal avgöranden konstaterat att svensk rätt ska bedömas i ljuset av de krav som Europakonventionen ställer och att den svenska lagstiftningen ska tolkas fördragskonformt i den utsträckning som konventionen ger anledning till det. En sådan konform tolkning kan medföra att begränsningar i förarbeten, praxis eller doktrin inte kan upprätthållas.

När det till exempel gäller innebörden av nationella bestämmelser om kommunikation till enskilda i förvaltningslagen (2017:900) eller specialförfattningar som skatteförfarandelagen (2011:1244) måste dessa bestämmelser således tolkas så att de lever upp till det konventionsrättsliga kravet att information om en anklagelse med straffrättslig innebörd *de facto* måste mottas av den anklagade. Som nämnts ovan är en presumtion för att ett mottagande har ägt rum inte tillräckligt.

Sverige är visserligen statsrättsligt bundet av Europakonventionen och konventionskonform lagtolkning är givetvis en ofta tillämplig arbetsmetod, men i sammanhanget ska påpekas att Högsta domstolen har betonat att vid en prövning angående frågan huruvida staten har respekterat den enskildes rättigheter enligt konventionen är det

³⁰ Warnling Conradson och Nilsson, a.a. s. 196.

primärt konventionens ställning såsom svensk lag som får betydelse (se NJA 2012 s. 1038 p. 15).

Högsta domstolen konstaterar i nyss nämnda dom att vid bedömningen av vad som utgör en rättighetskränkning — och därmed av när det finns en rätt till ett effektivt rättsmedel — är det fråga om en direkt tillämpning av Europakonventionen såsom svensk lag (p. 16).

Att Europakonventionen ska tillämpas och tolkas självständigt av svenska domstolar och myndigheter med utgångspunkten att Europakonventionen utgör svensk lag innebär emellertid inte att de krav som uppställs genom Europadomstolens praxis får urholkas. Denna praxis kommer att vara fortsatt relevant för att den sätter gränser för vad som är en tillåten nationell rättsutveckling.

Uppgiften för de enskilda domstolarna att göra egna bedömningar av den innebörd som artiklarna i konventionen har innebär, enligt Högsta domstolen i NJA 2012 s. 1038, att bestämmelserna kan tolkas och preciseras så att de ger en enskild *längre gående rättigheter* enligt svensk rätt än enligt vad som följer av konventionen och Europadomstolens hittillsvarande praxis — men aldrig tvärtom (p. 15).

Skulle en felbedömning ändå leda till att en konventionsrättighet inskränks finns flera allmänt tillgängliga reparativa rättsmedel som kan vara effektiva. Att staten erkänner kränkningen kan exempelvis utgöra ett första steg i en konventionsrättslig gottgörelse. Det är också ofta möjligt för den enskilde att överklaga eller begära omprövning av ett avgörande för att få till stånd en ändring i sak. Det ska framhållas att dessa reparativa rättsmedel kan vara helt grundade i nationell rätt och ändå uppfylla de konventionsrättsliga kraven på gottgörelse. Som ett exempel härvidlag kan nämnas att om det förekommit brister i kommunikationsplikten på ett sätt som står i strid med såväl svenska förvaltningsrättsliga regler som Europakonventionen kan verkan av dessa brister enligt svensk rätt vara att ett efterföljande beslut inte är fattat i laga ordning och att det därmed saknar laga verkan och således ska undanröjas.³¹ Om konsekvenserna av ett ursprungligt konventionsstridigt myndighetsagerande därmed rättas torde detta i de flesta fall också innebära tillräcklig gottgörelse även konventionsrättsligt sett, även om gottgörelsen således följer av nationell rätt och inte av Europakonventionen eller Europadomstolens praxis. Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har även möjlighet att gottgöra vissa överträdelser av Europakonventionens rättigheter genom att exempelvis upphäva eller sätta ner sanktionsavgifter. Det finns således exempel på rättsmedel och typer av gottgörelse i svensk rätt som kan vara mer ändamålsenliga och effektiva än möjligheten att i efterhand få ersättning i pengar.

Om en felbedömning i förhållande till Europakonventionens minimirättigheter inte erkänns, rättas till och gottgörs i tillräcklig grad på annat sätt kan företag och andra enskilda emellertid vara

³¹ Se RÅ 1995 ref. 27 och RÅ 2008 ref. 37.

berättigade till skadestånd. Det kan påpekas att Högsta domstolen i NJA 2012 s. 1038 refererar bland annat till NJA 2012 s. 211 I, p. 19, där det fastslås att det är självklart att det svenska rättsmedelssystemet "med en viss marginal" ska leva upp till kravet på effektivt rättsmedel i Europakonventionen (p. 16).

I Kezban- domen fastslog Högsta domstolen att det berörda bolaget var berättigat till ekonomiskt skadestånd på grund av kränkningen av artikel 6.3 (a) i Europakonventionen. Högsta domstolen konstaterade att kränkningen bestod i "att en rättssäkerhetsyttande straffrättslig princip som uttrycks i Europakonventionen åsidosattes".

I samma dom fastslås också att ett företag även kan tillerkännas ideell ersättning för en rättighetskränkning. Så gäller till exempel vid långsam handläggning av ett rättsligt förfarande som berör företaget (se NJA 2012 s. 211 I). Högsta domstolen konstaterar, bland annat med hänvisning till Europadomstolens avgörande i Comingersoll S.A. mot Portugal (no. 35382/97, 6 april 2000), att de omständigheter som är av betydelse när det gäller bedömningen av kränkningens allvar i regel är av ett annat slag än när rättighetskränkningen har drabbat en privatperson. Av betydelse blir, enligt Högsta domstolen, sådana förhållanden som kränkningens inverkan på företagets rykte, osäkerhet beträffande möjligheterna till beslutsfattande och hinder i möjligheterna att utöva den dagliga ledningen av företaget. När en rättighetskränkning innebär en begränsning i en bedriven näringsverksamhet bör utgångspunkten, enligt Högsta domstolen, vara att gottgörelse för just det momentet av kränkningen utgår i form av skadestånd för endast den ekonomiska skadan. För att en rättighetskränkningens näringsbegränsande verkningar ska ge rätt till kompensation i form av ersättning för ideell skada bör det, anför Högsta domstolen, i allmänhet krävas särskilda omständigheter, såsom att det handlar om konstnärlig verksamhet eller att en med företaget nära förbunden enskild person i något hänseende drabbas socialt, försörjningsmässigt eller på något annat mer personligt sätt av kränkningens näringsbegränsande verkningar.

9 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Förekomsten av olika typer av administrativa sanktionsavgifter har ökat betydligt under de senaste årtiondena och administrativa sanktionsavgifter har bland annat ansetts som ett effektivt medel inom reglering och kontroll av näringsverksamhet. Denna trend ser inte ut att avta utan tvärtom att tillta. Administrativa sanktionsavgifter som påförs företag kan uppgå till betydande belopp.

Varje sanktionsavgift måste bedömas för sig men om sanktionsavgiften har ett bestraffande och avskräckande syfte samt är sträng talar mycket för att ett övervägande om att påföra ett företag en sanktionsavgift är att bedöma som en *brottsanklagelse* och att en påförd sanktionsavgift utgör ett *straff* i Europakonventionens mening.

Presumtionen för att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 är tillämpliga i fråga om sanktionsavgifter är stark och i de allra flesta fall råder inget tvivel om tillämpligheten.

Som Högsta domstolen konstaterade i NJA 2013 s. 842 innebär inte påförande av en administrativ sanktionsavgift, som utgör ett straff i Europakonventionens mening, att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga — *men det innebär att de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden gäller.*

Det är en svår uppgift att skapa billigare, snabbare och mer avskräckande sanktioner än vad som utgör ”straff” enligt nationell rätt och att därvid rationalisera bort viss rättssäkerhet — och samtidigt lyckas upprätthålla den standard som krävs enligt Europakonventionen. En grundförutsättning för att lyckas med det är att lagstiftare, myndigheter och domstolar lever upp till de minimirättigheter som anges i artikel 6.3 i Europakonventionen. Det ska understrykas att Europakonventionens krav aktualiseras i fråga om *hela* sanktionsprocessen — det vill säga även i sanktionsförfarandet hos en förvaltningsmyndighet.

De rättigheter som ges i artikel 6.3 kan alla på ett eller flera sätt knytas såväl till den grundläggande rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6.1, men också till rätten att få ”tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar” enligt artikel 6.3 (b). Enligt Europadomstolens praxis förutsätter detta bland annat att den enskilde förses med tillräcklig information för att *helt förstå omfattning och innebörd av de aktuella anklagelserna.*

Enligt Europadomstolens praxis och Europarådets rekommendation om administrativa sanktionsavgifter är det tydligt att den som riskerar en administrativ sanktionsavgift också ska beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att under förfarandet hos den aktuella myndigheten *besvara anklagelserna innan något beslut fattas* (*”the opportunity to be heard before any decision is taken”*). Detta innebär bland annat att nationella myndigheter *på något sätt* måste försäkra sig om att de aktuella anklagelserna faktiskt når den enskilde — en presumtion för att ett mottagande har ägt rum är konventionsrättsligt sett inte tillräckligt.

Om en konventionsrättighet inskränkts finns flera tillgängliga reparativa rättsmedel som kan vara effektiva. Dessa rättsmedel kan vara helt grundade i nationell rätt och ändå uppfylla de konventionsrättsliga kraven på gottgörelse. Exempelvis kan en sanktionsavgift som bygger på ett beslut som inte är fattat i laga ordning undanröjas. En annan form av gottgörelse kan vara att en sanktionsavgift sätts ned med anledning av konventionsöverträdelsen. Om en felbedömning i förhållande till Europakonventionens minimirättigheter inte erkänns, rättas till och gottgörs i tillräcklig grad på annat sätt kan ett företag vara berättigat till såväl ekonomiskt som ideellt skadestånd. För att en

rättighetskränkings näringsbegränsande verkningar ska ge rätt till kompensation i form av ersättning för ideell skada bör det, konstaterar Högsta domstolen i Kezban- domen, i allmänhet krävas särskilda omständigheter. Men det förtjänar också att understrykas att fel i förhållande till minimirättigheterna i artikel 6.3 inte är någon liten sak — som Högsta domstolen också konstaterade i Kezban- domen handlar det trots allt om att upprätthålla rättssäkerhetsyttande straffrättsliga principer som uttrycks i Europakonventionen.

Generellt kan sanktionsavgifter förvisso sägas medge större flexibilitet än sedvanliga straff och de har möjliggjort för lagstiftaren att anpassa de olika sanktionsavgifterna utifrån specifika behov i respektive specialförfattning. Men i fråga om bland annat de krav som följer av Europakonventionen har den mer övergripande överblicken, systemtänkandet, delvis lyst med sin frånvaro utifrån ett lagstiftarperspektiv. På så sätt har det överlåtits åt rättstillämpningen att behandla och reda ut eventuella oklarheter.³²

Om svenska myndigheter och domstolar skulle misslyckas med att rätta till ett konventionsstridigt agerande avseende ett företags minimirättigheter (eller för den delen andra rättigheter enligt Europakonventionen) — trots alla skyldigheter och möjligheter som existerar härvidlag — finns, som nämnts inledningsvis, ytterst möjligheten för det drabbade företaget att vända sig till Europadomstolen med ett klagomål. Bland annat med tanke på Europadomstolens överbelastning och långa handläggningstider är den vägen för ett slutligt avgörande emellertid inte något som vare sig det berörda företaget eller den svenska staten gynnas av. Har det av någon anledning skett ett fel i förhållande till konventionsrättigheterna på nationell nivå är det både bäst och en i Europakonventionen tydligt uttalad förpliktelse för staterna att ett sådant fel också rättas på nationell nivå.

³² Warnling Conradson och Nilsson, a.a. s. 402.