



Utrikesdepartementet  
103 33 Stockholm

## Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, SOU 2014:83

Tullverket har tagit del av utredningen och är positiv till förslaget om sanktionsväxling men lämnar följande synpunkter, som är av en mer generell karaktär.

### *Förbud mot dubbelbestraffning*

Vad Tullverket kan se finns det överträdelser eller gärningar som skulle kunna medföra att de administrativa sanktionerna i form av återkallelse, förbud och meddelande av varning skulle kunna riktas mot samma juridiska eller fysiska person som sanktioner med bestraffande syfte.

Utredningen har med hänvisning till förbudet mot dubbelbestraffning föreslagit att straffrättsliga sanktioner eller sanktionsavgift inte ska kunna aktualiseras samtidigt som någon av de administrativa sanktionerna.

Med utredningens förslag skulle då beslutsfattaren vara tvungen att välja mellan en bestraffande åtgärd och åtgärder som rör tillståndet. Utan att gå in på aspekten i vilken omfattning detta framledes skulle kunna gälla Tullverket, vill Tullverket ändå framhålla följande.

Förslaget verkar enligt Tullverkets mening delvis bygga på en allt för vid tolkning av vad som utgör ett straffrättsligt förfarande och därmed också vad som kan anses utgöra dubbelbestraffning. Tullverket skulle därför gärna se att de relativt kortfattade skälen till ställningstagandet utvecklas närmare.

Tullverket vill mot bakgrund av det hänvisa till att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) åtminstone i två avgöranden har fört ett utförligt resonemang kring dubbelbestraffning i samband med tillstånd, HFD 2015 ref. 20 (vapentillstånd) och HFD 2011 ref. 44 (serveringstillstånd) som är högst relevant i detta sammanhang och som, enligt Tullverkets mening, kan tjäna som mönster.

För att det ska bli tal om dubbelbestraffning måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständighet. Den nationella klassificeringen är inte ensamt avgörande för bedömningen av vad

som utgör ett straffrättsligt förfarande.<sup>1</sup> Bedömningen av vad som utgör ett straffrättsligt förfarande måste göras i jämförelse med allmänna principer om brott och straff.<sup>2</sup>

Europadomstolen har angett tre kriterier för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande respektive administrativa eller disciplinära sanktioner, de s.k. Engelkriterierna.<sup>3</sup> Dessa kriterier är:

1. den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt
2. överträdelsens art och
3. sanktionens stränghet och natur.

Vid en bedömningen av det tredje kriteriet beaktas även syftet med påföljden.<sup>4</sup> Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka.<sup>5</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2015 ref. 20 anfört följande. Även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande utan att för den skull utgöra en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. När den enskilde genom sitt handlande har visat sig olämplig att fortsätta inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande kan dock inte i sig medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte.

Europadomstolen har gjort bedömningen att återkallelse av ett utskänkningstillstånd eller ett taxitrafiktillstånd inte skulle karaktäriseras som en straffrättslig sanktion, även om återkallelsen kunde betraktas som en kännbar åtgärd.<sup>6</sup> I dessa fall ansågs återkallelsen i stället följa av att tillståndshavaren inte uppfyllde de lämplighetskrav som enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser utgjorde en förutsättning för tillståndet. Bedömningen påverkades inte av att vissa delar av det agerande som lagts tillståndshavarna till last även hade medfört straffrättsliga påföljder.

I skäl nr 3 till Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden är ett effektivt gemensamt system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden nödvändig för att säkerställa att medlemsstaternas internationella förpliktelser och ansvar, särskilt vad gäller icke-spridning samt Europeiska unionens (EU) internationella förpliktelser och ansvar uppfylls.

<sup>1</sup> Se Europadomstolens avgörande den 10 februari 2009, Zolotukhin mot Ryssland p. 52 och den 20 maj 2014, Nykänen mot Finland p. 38.

<sup>2</sup> Jfr artikel 6 och 7 i Europakonventionen.

<sup>3</sup> Se Europadomstolens avgörande den 8 juni 1976, Engel m.fl. mot Nederländerna.

<sup>4</sup> Jfr Europadomstolens avgörande den 13 december 2005, Nilsson mot Sverige.

<sup>5</sup> Se Europadomstolens dom den 9 oktober 2003, Ezech och Connors mot Förenade Konungariket, p. 102.

<sup>6</sup> Se Europadomstolens avgörande den 7 juli 1989, Tre Traktörer mot Sverige samt den 8 april 2003, Manasson mot Sverige.



I fråga om krigsmateriellagen får tillstånd enligt lagen endast medges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det.

Som utredningen har anfört syftar exportkontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden till att förhindra att sådana produkter hamnar i orätta händer. Åtgärderna varning, återkallande av tillstånd och förbud har ett säkerhets- och försvarspolitiskt syfte samt avser att säkerställa att Sverige uppfyller internationella förpliktelser och ansvar. Åtgärderna är därmed inte, enligt Tullverkets mening, i första hand avsedda att bestraffa och avskräcka och utgör därmed inte straffrättsliga sanktioner.

Med hänsyn till vad som anförts ovan kan det därför, enligt Tullverket, starkt ifrågasättas om nämnda administrativa sanktioner utgör hinder mot att samma gärning även kan ligga till grund för bestraffande sanktioner. En sådan ordning skulle även i vissa sammanhang snarast te sig stötande. Tullverket anser således att det finns skäl att se över regleringen, eller att i vart fall utveckla skälen för författningsförslaget ytterligare.

#### *Språkligt*

I 8 kap. 6 § andra stycket 2 och 3 förslaget till lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd används uttrycken "brott mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse" respektive "brott mot ett skriftligt åtagande" som grunder för att besluta om en sanktionsavgift.

Även om sanktionsavgifter i vissa fall anses ha ett bestraffande syfte, finns det skillnader i förutsättningar och förfaranden mellan straffrättsliga påföljder och administrativa påföljder som motiverar att tydligt hålla isär respektive regler.

För att öka tydligheten bör ordet brott, som vanligen associeras med straffrättsliga påföljder, undvikas när sanktionen utgörs av en administrativ avgift. Det gäller särskilt som lagstiftningen innehåller både straffrättsliga och administrativa sanktioner, även om respektive sanktioner är uppdelade under olika rubriker i själva lagen. I annan lagstiftning används i stället uttryck som exempelvis överträdelse av, åsidosättande av eller bryter mot.<sup>7</sup>

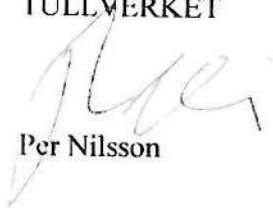
Tullverket har i övrigt inte några synpunkter på förslaget.

---


<sup>7</sup> Jfr 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900) och 9 kap. 6, 7 och 9 §§ förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m.

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit överdirektören Per Nilson (beslutande), chefsjuristen Charlotte Zackari och sakkunnig Ann-Kristin Hansson (föredragande).

TULLVERKET



Per Nilsson



Ann-Kristin Hansson

Sändlista:  
Finansdepartementet  
KOM  
VLS