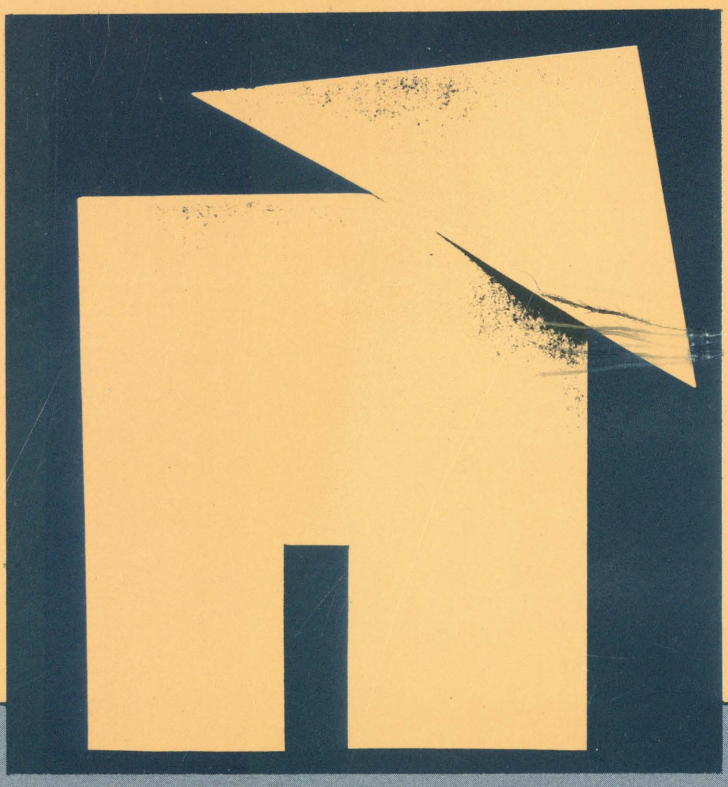
WIWEKA WARNLING-NEREP

# SANKTIONSAVGIFTER
## – SÄRSKILT VID OLOVLIGT BYGGANDE



JURISTFÖRLAGET

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f42b4

# Sanktionsavgifter - särskilt vid olovligt byggande

# Civil money penalties - especially in regard to unauthorised building

Akademisk avhandling
som för avläggande av juris doktorsexamen
vid Stockholms universitet
offentligen försvaras i hörsal 1, hus A, Frescati,
torsdagen den 8 oktober 1987
kl 10.00

av

*Wiweka Warnling-Nerep*
jur. kand.

Juridiska institutionen
106 91 Stockholm

Stockholm 1987
398 s. ISBN 91-7598-187-4

Abstract

The topic of this thesis is the type of sanctions, civil money penalties, that - in Sweden as well as elsewhere (although the thesis primarily deals with Swedish law) - have come to replace or complement criminal penalties in various legal areas during the past two decades. The first Swedish civil money penalty systems were launched in the beginning of the 1970-es, regularly under the value-added notion of de-criminalisation. The individual, the suggestion was, should no longer have to suffer the harassment of a criminal trial and judgment in cases where his acts have ceased to be qualified as crimes in the public eye.

Soon enough, however, the underlying intention of the reformers was disclosed more overtly: It was pivotal to find a sanction against some forms of human behaviour that would be more effective than the traditional criminal sanctions.

Having enacted the first statute in this spirit, the legislature moved ahead in a rapid phase. The result was a series of relatively unstudied *ad hoc* legislative acts.

This development has given rise to a number of questions, which are subject to analysis in the thesis. For instance, why is it that the civil money penalty provisions have emerged at all? How do the civil money penalties function? Should the development be regarded as satisfactory or does it entail any threats against legal security?

In connection with an attempt to define and delimit civil money penalties against other public pecuniary performances, the author demonstrates, *inter alia*, the implications of the former. For instance, does the prohibition in the Swedish constitution against retroactive penal or criminal law also apply to these penalties? Are acts prohibited under civil money penalty provisions subject to pardon? To which rules in the Swedish constitution, Chap. 8, regarding the attribution of legislative powers should the civil money penalties be referred. Etc.

After having examined the law pertaining to unauthorised building - followed by an extensive analysis of the case-law in this area - in the light of the questions stated at the outset, the author concludes the thesis by summarizing and supporting the criticism directed against the civil money penalty system connected hereto. It is vital, the author concludes, that legal security aspects are given a much more prominent role than before in the course of legislative reform. Stricter principles are called for, although it may not be entirely advisable to adhere strictly to traditional criminal law principles, once having accepted the civil money penalty system as such. On the other hand, deviations from traditional criminal law principles should be accepted only if, based on a thorough examination, such prove to be absolutely necessary in order to achieve effective civil money penalty provisions.

Finally, the author presents some conclusions *de lege ferenda*, which indicate that a substantial statutory revision of the system at issue is in order.

# SANKTIONSAVGIFTER
# – SÄRSKILT VID OLOVLIGT BYGGANDE

Till minnet av min käre
pappa Uno Warnling

WIWEKA WARNLING-NEREP

# SANKTIONSAVGIFTER
## — SÄRSKILT VID OLOVLIGT BYGGANDE

JURISTFÖRLAGET

Akademisk avhandling för juris doktorsexamen
vid Stockholms universitet 1987
Juridiska institutionen
106 91 Stockholm

Wiweka Warnling-Nerep och Juristförlaget 1987
ISBN 91-7598-187-4

# Förord

Professor Hans Ragnemalm har varit min handledare under avhandlingsarbetet. Han har ständigt uppmuntrat mig i mitt arbete och givit såväl goda råd som konstruktiv kritik. Hans engagerade intresse för undersökningen har varit av allra största betydelse när uppgiften ibland känts mig övermäktig. För detta tackar jag honom varmt.

Professor Madeleine Löfmarck har haft vänligheten att granska manuskriptet ur straffrättslig synpunkt och har därvid gjort många värdefulla påpekanden. Professor Jacob Sundberg har försett mig med visst utländskt material av stort intresse samt varit vänlig att ställa Institutets för Offentlig och Internationell Rätt bibliotek till mitt förfogande.

Jur.stud. Margareta Palmstierna och min mamma, Siv Warnling, har hjälpt mig med olika kontrollarbeten. Min man, Erik Nerep, har trots eget krävande arbete läst manuskriptet, översatt sammanfattningen till engelska och tagit aktiv del i ansvaret för hem och barn. Utan hans kärleksfulla stöd skulle arbetet inte ha kunnat fullbordas strax före vårt andra barns födelse.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm, D.A.T. Westmans stipendiedonation, Alfred Ossian Winroths minnesfond och Institutet för rättsvetenskaplig forskning har genom stipendier och ekonomiska bidrag underlättat mitt arbete. Bidrag till täckande av tryckningskostnaderna har lämnats av Rättsfonden. Anslag till tryckningskostnaderna har även sökts hos Emil Heijnes Stiftelse, men denna ansökan har inte hunnit behandlas före tryckningen av boken.

Till dem som sålunda främjat mitt arbete vill jag rikta ett hjärtligt tack.

Djursholm i augusti 1987
Wiweka Warnling-Nerep

# INNEHÅLL

INLEDNING; ÄMNE, MATERIAL OCH UPPLÄGGNING ..... 15

ALLMÄN DEL: SANKTIONSAVGIFTER – DERAS BAKGRUND, UTFORMNING OCH KARAKTÄR AV RÄTTSLIGA SANKTIONER ..... 19

KAP I SANKTIONSAVGIFTER ..... 19

1. Allmänt om sanktionsavgifter ..... 20
   1.1. Inledande anmärkningar om sanktioner ..... 20
   1.2. Terminologiska spörsmål ..... 23
   1.3. Verkan av avgiftshotet ..... 25
2. Sanktionsavgifternas framväxt i det svenska rättssystemet ..... 29
   2.1. Utvecklingen från 1970-talets början ..... 29
   2.2. Motiven bakom utvecklingen ..... 37
      2.2.1. Effektivitetssyftet ..... 37
      2.2.2. Övriga skäl ..... 42
   2.3. Kravet på effektivare sanktioner ..... 44
   2.4. Avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet ..... 47
   2.5. Avkriminalisering och straffvärde ..... 50
3. Sanktionsavgiftsbegreppets grundläggande kriterier ..... 53
   3.1. Allmänna kännetecken ..... 53
      3.1.1. En ekonomisk sanktion ..... 53
      3.1.2. Anknytning till en författning ..... 54
      3.1.3. Tillfaller det allmänna ..... 56
   3.2. Sammanfattande anmärkningar. Bör ytterligare kriterier uppställas? ..... 58
4. Ett försök att närmare avgränsa sanktionsavgifter mot andra penningprestationer ..... 60
   4.1. Inledande anmärkningar om samhälleliga penningprestationer .. 60
   4.2. Skatter och avgifter ..... 61
      4.2.1. Karaktären av samhälleliga intäkter ..... 61
      4.2.2. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och "tvångsavgifter" 64
   4.3. Ekonomiska sanktioner ..... 67
      4.3.1. Allmänt om olika ekonomiska sanktioner ..... 67
      4.3.2. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och bötesstraff ..... 69
      4.3.3. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och särskild rättsverkan av brott ..... 75
   4.4. Sammanfattande anmärkningar ..... 78
5. Sanktionsavgifternas behandling i samband med normgivning ..... 80
   5.1. Olika situationer där frågan om sanktionsavgifternas behandling aktualiseras ..... 80
      5.1.1. Normgivning enligt RF:s 8 kap. ..... 80
      5.1.2. Retroaktivitetsförbudet i RF 2:10 ..... 86
      5.1.3. Möjligheten att erhålla nåd enligt RF 11:13 ..... 87

5.1.4. Avdrag vid inkomsttaxering enligt KL 20 § ..... 89
5.2. Sammanfattande anmärkningar ..... 91
6. Möjligheten att jämka sanktionsavgifter ..... 92
6.1. Jämkning – en säkerhetsventil ..... 92
6.2. Frågan om utformningen av jämkningsregler ..... 94
7. Sanktionsavgifter och förslag därom som har tillkommit fr.o.m. 1970-talets början ..... 99
7.1. En kommentar till urvalet ..... 99
7.2. Olika sanktionsavgifter och avgiftsförslag ..... 100
7.2.1. Skattetillägg, avgiftstillägg och förseningsavgift enligt TL m.fl. författningar ..... 100
7.2.2. Förslag till kontrollavgift vid snatteri ..... 102
7.2.3. Överlastavgift ..... 103
7.2.4. Förslag till kontrollavgift vid snyltning och särskild avgift vid sjukförsäkringsmissbruk ..... 104
7.2.5. Skattetillägg och förseningsavgift i vägtrafik ..... 105
7.2.6. Varselavgift ..... 106
7.2.7. Tulltillägg och förseningsavgift ..... 107
7.2.8. Förslag till straffavgift enligt arbetsmiljölagen ..... 108
7.2.9. Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift ..... 109
7.2.10. Felparkeringsavgift ..... 109
7.2.11. Tilläggsavgift i kollektiv persontrafik ..... 110
7.2.12. Förslag till bilarbetstidsavgift ..... 111
7.2.13. Överförbrukningsavgift ..... 112
7.2.14. Trafikförsäkringsavgift ..... 113
7.2.15. Förslag till TV-avgift vid avgiftsskolk ..... 114
7.2.16. Förslag till avgift vid olaga taxitrafik ..... 115
7.2.17. Dubbel hundskatt ..... 115
7.2.18. Miljöskyddsavgift ..... 116
7.2.19. Förslag till avgift vid överträdelser av brukandeförbud .. 117
7.2.20. Förslag till avgift i luftfart ..... 118
7.2.21. Förslag till avgift i olaga yrkesmässig trafik ..... 118
7.2.22. Avgift och betalningsansvar vid uppdragsersättning ..... 119
7.2.23. Övertidsavgift ..... 120
7.2.24. Särskild avgift vid olaga anställning av utlänning ..... 121
7.2.25. Straffavgift i advokatverksamhet ..... 122
7.2.26. Vattenföroreningsavgift ..... 123
7.2.27. Särskild avgift i kreditpolitik ..... 124
7.2.28. Särskild avgift vid olaga in- och utförsel ..... 125
7.2.29. Lagringsavgift i beredskapslagring av olja ..... 126
7.2.30. Förslag till hastighetsavgift ..... 127
7.2.31. Förslag till avgift vid kontroll av elektriskt material ..... 127

SÄRSKILD DEL: SANKTIONSAVGIFTER VID OLOVLIGT BYGGANDE M.M. ... 128

KAP II REFORMERINGEN AV BYGGNADSLAGSTIFTNINGENS SANKTIONSSYSTEM ... 128

1. Bakgrunden till 1977 års reform ... 128
1.1. Ett försök att effektivisera sanktionssystemet ... 128
1.2. Behovet av effektivare sanktioner ... 133
1.3. Avkriminalisering av olovligt byggande ... 136
2. Allmänt om sanktionssystemet ... 138
2.1. Sanktionsavgifterna ... 138
2.2. Olovligt byggande respektive övriga överträdelser ... 140
3. Ny plan- och bygglag år 1987 ... 142

KAP III DEN BESLUTANDE FUNKTIONEN I AVGIFTSFRÅGAN ... 144

1. Byggnadsnämnden: samtliga avgiftstyper ... 144
1.1. Valet av myndighet ... 144
1.2. Utformningen av den beslutande funktionen ... 147
1.2.1. Allmänt om utformningen ... 147
1.2.2. Styrningen av byggnadsnämndens beslutsfattande ... 149
1.2.3. Kritiken mot avgiftsreglerna ... 150
1.3. Sammanfattande anmärkningar ... 153
2. Åklagaren och tingsrätten: tilläggsavgift ... 153
2.1. Valet av myndigheter ... 153
2.2. Förhållandet till byggnadsnämndens avgörande ... 156
2.3. Utformningen av den beslutande funktionen ... 158
2.4. Särskilt om åklagarens funktion ... 159
2.4.1. Beslutet att väcka talan ... 159
2.4.2. Prövningens innehåll ... 161
2.5. Särskilt om tingsrättens prövning ... 164
2.5.1. Prövningens innehåll ... 164
2.6. Sammanfattande anmärkningar ... 166

KAP IV AVGIFTSREGLERNAS TILLÄMPNINGSOMRÅDE ... 168
1. Byggnadsavgift ... 169
1.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut att utta byggnadsavgift ... 169
1.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet ... 169
1.1.2. Betydelsen av att byggnadslov kan beviljas i efterhand ... 171
1.1.3. Åsidosättande av kravet på giltigt byggnadslov ... 172
1.1.4. Innebörden av att en olovlig åtgärd vidtas ... 176
1.2. Tillämpningsområdets räckvidd – en granskning av olika åtgärder för vilka byggnadsavgift kan utgå ... 180

1.2.1. "Nybyggnad" och andra åtgärder ..... 180
1.2.2. Betydelsen av uppställningens varaktighet ..... 181
1.2.3. Reparation eller rivning i kombination med "nybyggnad" 182
1.2.4. "Friggebod" eller byggnadslovskrävande nybyggnad .... 184
1.2.5. Sammanfattande anmärkningar ..... 184
1.3. "Befrielse" från byggnadsavgift ..... 185
1.3.1. Innebörden av att "befrielse" medges ..... 185
1.3.2. Rättelse av olovlig byggnadsåtgärd ..... 186
1.3.3. Rivning i samband med eldsvåda e.d. ..... 190
1.3.4. Sammanfattande anmärkningar ..... 192
2. Tilläggsavgift ..... 193
2.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut om tilläggsavgift 193
2.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet ..... 193
2.1.2. Innebörden av att en byggnadsåtgärd är av allvarligare art 195
2.1.3. Närmare om innehållet i de i lagtexten uppräknade fallen 197
2.2. "Befrielse" från tilläggsavgift ..... 200
2.2.1. Rättelse och rivning i samband med eldsvåda e.d. ..... 200
2.2.2. Smärre byggnadsåtgärder ..... 202
2.2.3. Sammanfattande anmärkningar ..... 204
3. Särskild avgift ..... 204
3.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut att utta särskild avgift ..... 204
3.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet ..... 204
3.1.2. Olika åtgärder för vilka särskild avgift kan utgå ..... 205
3.1.3. Närmare om underlåtenhet att följa ritningar m.m. ..... 206
3.1.4. Kravet att byggnadsavgift inte ska kunna utgå ..... 209
3.2. Beslut att icke utta avgift i bagatellartade fall ..... 210
4. För avgiftsreglerna gemensamma frågor om tillämpningsområde .... 211
4.1. Konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift .... 211
4.2. Gränsdragningsproblem när byggnadslov frångås ..... 213
4.2.1. Allmänt om gränsdragningsproblemet ..... 213
4.2.2. Osäkerheten i rättspraxis vid bedömningen av gränsdragningsproblem ..... 215
4.2.3. En lösning – uppdelning i "mindre" respektive "större" avvikelser ..... 217
4.2.4. Sammanfattande anmärkningar ..... 221
4.3. Avgiftsreglernas tillämplighet i tiden ..... 221
4.3.1. Allmänt om den tidsmässiga avgränsningen ..... 221
4.3.2. Möjligheten att dela upp en överträdelse i flera ..... 223

KAP V SÄRSKILDA FRÅGOR OM AVGIFTSSYSTEMETS UTFORMNING ..... 228
1. Sanktionsavgifternas beräkning ..... 229

1.1. Principen för utformningen av beräkningsgrunden för de olika avgifterna ... 229
1.2. Byggnadsavgift ... 230
1.2.1. Allmänt om beräkningen av byggnadsavgift ... 230
1.2.2. Byggnadsavgiftens storlek ... 232
1.2.3. Fastställandet av avgiftsunderlaget ... 233
1.3. Tilläggsavgift ... 236
1.3.1. Allmänt om beräkningen av tilläggsavgift ... 236
1.3.2. Tilläggsavgiftens storlek ... 238
1.3.3. Fastställandet av bruttoarean ... 240
1.3.4. Avgiftsberäkningen vid avvikelse från byggnadslov ... 243
1.4. Särskild avgift ... 245
1.4.1. Allmänt om beräkningen av särskild avgift ... 245
1.5. Sammanfattande anmärkningar ... 246
2. Subjekt för avgiftsskyldigheten ... 246
2.1. Principen för utformningen av ansvarsreglerna ... 246
2.2. Byggnadsavgift ... 248
2.2.1. Allmänt om ägaransvaret ... 248
2.2.2. Ägaren vid den tidpunkt då den olovliga åtgärden vidtogs 251
2.2.3. Ansvarets fördelning mellan flera ägare ... 253
2.2.4. Ansvaret åvilar ägaren till byggnad ... 255
2.2.5. Ansvaret åvilar ägaren till anordning eller anläggning ... 259
2.2.6. Närmare om kretsen av ansvariga ägare ... 261
2.3. Tilläggsavgift ... 265
2.3.1. Allmänt om ansvaret ... 265
2.3.2. Innebörden av vinningsmomentet ... 266
2.3.3. Ansvar utkrävs normalt av ägaren ... 268
2.3.4. Möjligheten att utkräva ansvar av gärningsmannen ... 270
2.3.5. Övriga alternativa ansvarsregler ... 272
2.3.6. Fördelning av tilläggsavgift mellan flera subjekt ... 277
2.4. Särskild avgift ... 279
2.5. Sammanfattande anmärkningar ... 279
3. Övrigt om utformningen ... 280
3.1. Inbetalning av avgift ... 280
3.1.1. Avgiftsbeslutet måste ha vunnit laga kraft ... 280
3.1.2. Indrivning av avgiftsbelopp ... 281
3.2. Fördelning av avgiftsbeloppen ... 282
3.3. Preskription ... 284
3.4. Rättegångskostnader ... 286
3.4.1. Kostnader i mål om tilläggsavgift ... 286
3.4.2. Kostnader i mål om byggnadsavgift ... 288

KAP VI PRÖVNING AV BESVÄR SÄRSKILT MED AVSEENDE PÅ FRÅGAN OM JÄMKNING ..... 289
1. Allmänt om prövningen av besvär ..... 289
1.1. Byggnadsavgift och särskild avgift ..... 289
1.1.1. Instansordning och besvärstid ..... 289
1.1.2. Prövningens omfång ..... 290
1.1.3. Frågan om besvärsrätt ..... 292
1.2. Tilläggsavgift ..... 295
1.2.1. Instansordning, besvärstid och besvärsrätt ..... 295
1.2.2. Prövningens omfång ..... 295
1.2.3. Besvär över byggnadsnämndens beslut att göra anmälan hos åklagaren ..... 296
2. Allmänt om jämkning av avgift ..... 297
2.1. Jämkning enligt lagtext och lagmotiv ..... 297
2.2. Jämkning enligt rättspraxis ..... 303
2.2.1. Inledande anmärkningar om innehållet i praxis ..... 303
2.2.2. Praxis i mål om tilläggsavgift ..... 305
2.2.3. Praxis i mål om byggnadsavgift ..... 311
3. Redovisning av grunderna för jämkning i rättspraxis ..... 314
3.1. Olika typer av särskilda skäl ..... 314
3.1.1. Undanröjande av den olovliga byggnadsåtgärden ..... 315
3.1.2. Byggnadslov har beviljats i efterhand ..... 319
3.1.3. Missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd ..... 323
3.1.4. Missförstånd i kontakten med andra myndigheter än byggnadsnämnden och med privatpersoner ..... 331
3.1.5. Övriga fall av ursäktlighet ..... 337
3.1.6. Bagatellartade byggnadsåtgärder ..... 341
3.1.7. Övriga skäl för jämkning ..... 346
3.2. Den oenhetliga rättstillämpningen och dess orsaker ..... 350
3.3. Sammanfattande anmärkningar ..... 355

KAP VII AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR OCH SYNPUNKTER DE LEGE FERENDA ..... 357
1. Allmänna synpunkter ..... 357
2. Synpunkter med särskilt sikte på sanktionsavgifter vid olovligt byggande ..... 359
2.1. Styrningen av beslutsfattandet ..... 359
2.2. Konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift ..... 360
2.3. "Befrielse" från avgift ..... 360
2.4. Beräkningen av tilläggsavgift ..... 361
2.5. Ansvarsreglernas utformning ..... 362
2.6. Jämkning av avgift ..... 363
3. En avslutande reflektion ..... 364

Summary ..... 365
Litteratur och förarbeten ..... 374
Förkortningsregister ..... 383
Bihang, LPI jämförd med PBL (lagtext) ..... 386

# INLEDNING: ÄMNE, MATERIAL OCH UPPLÄGGNING

På senare år har straff inom skilda rättsområden ersatts eller kompletterats med sanktionsavgifter, d.v.s. sanktioner såsom skattetillägg, vattenföroreningsavgift, felparkeringsavgift och byggnadsavgift. Denna utveckling ger upphov till många frågor som t.ex.: Varför har regler om sanktionsavgifter tillkommit? Hur fungerar dessa avgifter? Bör utvecklingen hälsas med tillfredsställelse eller utgör den ett hot mot rättssäkerheten?

När förevarande arbete inleddes var målsättningen, att de ovan formulerade frågorna – och flera andra – skulle besvaras genom att varje sanktionsavgift skulle undersökas i detalj. Alla moment i varje enskilt avgiftssystem skulle således penetreras och jämföras sinsemellan. Härigenom skulle bl.a. skillnaden i funktion mellan straff och sanktionsavgifter så exakt som möjligt kunna fastställas.

Systemet med sanktionsavgifter kom emellertid i hastig takt att införas på så många olikartade områden, att den ursprungliga målsättningen snart framstod som orealistisk. Arbetet inriktades därför istället på en kortfattad framställning om sanktionsavgifter i allmänhet och en mer omfattande undersökning av ett enskilt avgiftssystem, varvid systemet vid olovligt byggande framstod som lämpligt.

Arbetet har således uppdelats i två partier – en allmän och en särskild del – vartill fogats ett avslutande kortfattat kapitel, där några avslutande anmärkningar görs samtidigt som synpunkter *de lege ferenda* redovisas.

I den allmänna delen presenteras föremålet för denna undersökning, sanktionsavgifterna. Det första kapitlet (I) ägnas i huvudsak åt frågan, vad en sanktionsavgift är. Kapitlet inleds med några allmänna anmärkningar om sanktioner. Härefter beskrivs företeelsen sanktionsavgifter och utvecklingen i riktning mot sådana avgifter. Av framställningen framgår, att utvecklingen inte har följt några i förväg upplagda planer utan varit tämligen slumpmässig. Den ena reformen har givit impuls till den andra. Till en början lanserades förslagen till sanktionsavgifter under den positivt laddade beteckningen avkriminalisering, men det verkliga syftet, nämligen att åstadkomma effektivare sanktioner, kom snart att framhållas mer pregnant.

En betydande del av första kapitlet ägnas åt frågan om sanktionsavgifternas avgränsning mot andra penningprestationer till det allmänna, i huvudsak avgifter, skatter och böter. Avgränsningen har betydelse i en rad skilda sammanhang, t.ex. vid normgivning och vid tillämpning av RF:s regler om förbud mot retroaktiv lagstiftning och möjligheten att erhålla nåd.

Den särskilda delen rör, som framgått ovan, sanktionsavgifter vid olovligt byggande. Ämnesområdet olovligt byggande är intressant bl.a. då sambandet mellan behovet av effektiva sanktioner och komlexiteten i de sanktionerade normerna särskilt tydligt framträder här. Sålunda var behovet av sanktioner minimalt när 1734 års byggningabalk ännu var i kraft. I BB 2:1 stadgades

följande: "Tarfwar bonde flera hus; bygge sig til lägenhet thet bästa han gitter." Som en jämförelse kan nämnas, att enligt 1987 års plan- och bygglag erfordras bygglov, rivningslov och marklov för de flesta åtgärder, som en fastighetsägare kan tänkas vilja utföra. Bestämmelserna är otaliga och komplicerade och kan således komma att bli åsidosatta på mångahanda sätt.

I det andra kapitlet (II) kommenteras reformeringen av byggnadslagstiftningens sanktionssystem. Tyngdpunkten har lagts vid 1977 års reform, då lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (LPI) tillkom. Det främsta syftet med reformen var att åstadkomma effektiva sanktioner, varigenom samhället skulle kunna ingripa mot och förhindra olovligt byggande. Även 1987 års reform, d.v.s. tillkomsten av den nya plan- och bygglagen, berörs. För sanktionsreglerna innebär dock denna reform ingen egentlig förändring.

I det tredje kapitlet (III) redogörs för hur den beslutande funktionen har utformats. En och samma olovliga byggnadsåtgärd föranleder som regel att två olika typer av sanktionsavgifter, byggnads- och tilläggsavgift, utgår. Dessa avgifter uttas emellertid i två skilda förfaranden, ett administrativt, där RegR är slutinstans, och ett judiciellt, där HD är slutinstans. Beslutsordningen är således alls inte så enkel som den oftast förutsätts vara när regler om sanktionsavgifter införs.

Det fjärde kapitlet (IV) ägnas åt att avgränsa avgiftsreglernas tillämpningsområde, vilket är en omfattande uppgift. Den primära förutsättningen för att byggnads- och tilläggsavgift ska utgår är, att en byggnadslovskrävande åtgärd har påbörjats utan att sådant lov har meddelats. Som nedan kommer att visas, krävs byggnadslov för en sådan mängd åtgärder att avgiftsreglernas tillämpningsområde är mycket vidsträckt. Byggnadslagstiftningen är, som ovan antytts, komplicerad i flera avseenden. Undersökningen ger vid handen, att bedömningen av vilka åtgärder som kräver byggnadslov i vissa sammanhang, t.ex. vid reparationer, är så varierande att det närmast framstår som ett lotteri huruvida sanktionsavgifter ska utgå eller ej. För den enskilde kan såväl nödvändigheten av byggnadslov som beslutet om mycket kännbara sanktionsavgifter stundom framstå som en ren överraskning.

I det femte kapitlet (V) har olika frågor om avgiftsreglernas utformning samlats. Störst intresse ägnas åt avgifternas beräkning och subjekten för avgiftsskyldigheten. I flera avseenden har avgiftsreglerna utformats på ett sådant sätt att avgörande hänsyn har tagits till samhällets intresse av effektiva sanktioner, medan föga hänsyn har tagits till konsekvenserna för de enskilda. Sålunda åvilar ett rent strikt ansvar ägaren, oberoende av om denne haft något som helst med den olovliga åtgärden att skaffa. Förslaget att ansvaret skulle kunna övervältras på den som i god tro hade förvärvat en fastighet, vilken belastades av en olovlig åtgärd, kom dock att stoppas på initiativ av lagrådet.

Besvärsreglerna, vari innefattas jämkningssinstitutet, behandlas i det sjätte kapitlet (VI). Avgift kan enligt lagtexten sättas ned eller efterges om "särskilda skäl" föreligger. I lagmotiven har emellertid detta rekvisit givits en

så snäv tolkning att den inte överensstämmer med vad som normalt brukar förstås med "särskilda skäl". Bl.a. till följd härav har praxis kommit att bli synnerligen ojämn. Vissa domstolar synes jämka avgiftsbeloppen regelmässigt, medan andra företar motsvarande åtgärd endast i undantagsfall. Problemet med icke enhetlig praxis ter sig särskilt stort som avgift – i synnerhet tilläggsavgift men stundom även byggnadsavgift – kan utgå med mycket höga belopp. Krav på tilläggsavgift i storleksordningen 50.000 kronor är inte ovanliga.

I det avslutande sjunde kapitlet (VII) redovisas synpunkter *de lege ferenda*. Några avslutande anmärkningar görs också. Innehållet har till stor del redovisats i de föregående kapitlen, särskilt i avsnitten med sammanfattande anmärkningar. Framställningen tar i första hand sikte på byggnadslagstiftningens sanktionssystem men gäller i viss mån också frågor om hur avgiftssystem bör utformas rent allmänt.

Beträffande den särskilda delen bör noteras, att arbetet har tillgått sålunda, att *alla* registrerade mål angående byggnads- och tilläggsavgift från HD, RegR, kammarrätterna och hovrätterna under tiden 1977-1984 har identifierats. Flertalet av dessa rättsfall har sedan undersökts närmare. Alla publicerade rättsfall från tiden 1985-1987 (t.o.m. maj) har också medtagits, medan opublicerat material från denna period har undersökts mer sporadiskt.

Härutöver redovisas ett antal avgöranden från regeringen och från olika tingsrätter, länsstyrelser och byggnadsnämnder. Detta material har jag fått tillgång till genom kontakter med tjänstemän hos de olika myndigheterna; materialet är således inte på något sätt fullständigt.

Avslutningsvis bör göras några anmärkningar angående inriktningen av denna undersökning:

**1.** Sanktionsavgifter är ingen exklusivt svensk företeelse, utan sådana avgifter förekommer i många andra staters rättssystem, bl.a. i våra nordiska grannländer. Ehuru en ingående jämförelse med andra staters avgiftssystem skulle vara intressant, förekommer inte några mer omfattande komparativa inslag i framställningen. Sådana jämförelser torde nämligen erfordra att de svenska förhållandena först studeras i detalj. Med en sådan uppläggning skulle emellertid arbetet ha blivit orimligt omfångsrikt.

**2.** Frågan om de svenska avgiftsreglerna, främst det förhållandet att förvaltningsmyndigheter påför avgift, är förenliga med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna berörs helt kortfattat. Förvisso skulle det vara intressant att utreda detta spörsmål närmare, men det skulle leda alltför långt, åtminstone om kraven på noggrannhet ställs rimligt högt. Det bör dock understrykas, att enligt min uppfattning elimineras kritiken mot sanktionsavgifter ingalunda om prövningen förläggs till domstol. Bytet av beslutsinstans leder inte automatiskt till en rimlig och rättssäker ordning, om avgiftsreglerna i övrigt är utformade på ett oacceptabelt sätt, t.ex. vad avser valet av ansvarigt subjekt, beräkningen av avgift eller möjligheten att jämka avgift.

**3.** Stundom hävdas i den juridiska debatten, att sanktionsavgifter i realiteten är straff ehuru rättstridiga sådana. En sådan ståndpunkt saknar inte fog, men den är enligt min åsikt knappast meningfull i nuläget. Sanktionsavgifter har i huvudsak tillkommit för att straffet ansågs omgärdat av alltför många rättssäkerhetsgarantier, vilka uppfattades som ett hinder för effektiviteten. Under sådana förhållanden är det givetvis frestande för en jurist att helt förkasta företeelsen sanktionsavgift och inte acceptera några som helst regler om sådana avgifter. Man kan emellertid inte bortse från den faktiska situationen: Lagstiftaren har valt att införa regler om sanktionsavgifter och uppfattar inte dessa avgifter som straff. Mot bakgrund härav synes det vara bäst att utgå ifrån att sanktionsavgifter är en självständig rättsfigur och därvid påfordra, att den hittills rådande normlösheten ersätts med ett antal principer för utformningen av regler om sanktionsavgifter. Det är på denna grundval som mitt arbete är uppbyggt.

# Allmän del

# SANKTIONSAVGIFTER – DERAS BAKGRUND, UTFORMNING OCH KARAKTÄR AV RÄTTSLIGA SANKTIONER.

## Kap I Sanktionsavgifter

Utgångspunkt för framställningen är, att i det svenska rättssystemet finns ett antal sanktioner, vilka företer sådana gemensamma drag, att de kan inordnas i ett enhetligt rättsinstitut benämnt sanktionsavgift. I det första avsnittet (1) koncentreras intresset till den grundläggande frågan vad en sanktionsavgift är. Till en början görs några inledande anmärkningar om sanktioner i allmänhet (1.1.). Sedan berörs några terminologiska spörsmål (1.2.), varefter verkan av avgiftshotet blir föremål för granskning (1.3.).

I det andra avsnittet (2) kommenteras sanktionsavgifternas framväxt i rättsordningen. Huvuddragen i utvecklingen från början av 1970-talet skisseras (2.1.). Även motiven bakom denna utveckling granskas (2.2.), varvid särskilt intresse ägnas det huvudsakliga skälet för ifrågavarande avkriminaliseringsreformer, nämligen önskan att uppnå effektivare sanktioner (2.2.1.). En redogörelse lämnas också för de ytterligare skäl som kan skönjas bakom utvecklingen (2.2.2). Härefter kommenteras kravet på effektivare sanktioner (2.3.) samt den avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet som aktualiseras i sammanhanget (2.4.). Till sist berörs sambandet mellan avkriminalisering och olika brotts s.k. straffvärde (2.5.).

I det tredje avsnittet (3) granskas sanktionsavgiftsbegreppets grundläggande kriterier. Några allmänna kännetecken uppställs på grundval av den karakteristik som presenterats i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) (3.1.). Kännetecknen utgörs av att sanktionsavgifter är ekonomiska sanktioner (3.1.1.), som är knutna till författning (3.1.2.) och som tillfaller det allmänna (3.1.3.). Avslutningsvis granskas dels konsekvenserna av att ange dessa kriterier, dels möjligheten att uppställa ytterligare kriterier (3.2.).

I det fjärde avsnittet (4) görs ett försök att närmare avgränsa sanktionsavgifter mot andra penningprestationer. Inledningsvis anges några olika samhälleliga penningprestationer och svårigheten att skilja dem åt berörs (4.1.). Härefter koncentreras intresset till skatter och avgifter (4.2.), varvid dessa penningprestationers karaktär av samhälleliga intäkter fastslås (4.2.1.).

Avsikten är främst att markera, att dessa penningprestationer inte har något "bestraffande" syfte. Särskilt intresse ägnas åt frågan om skillnaden mellan RF:s "tvångsavgifter" och sanktionsavgifter (4.2.2.). Framställningen inriktas sedan på sådana penningprestationer som utgör ekonomiska sanktioner (4.3.). Några allmänna synpunkter om olika ekonomiska sanktioner ges till en början (4.3.1.). Skillnaden mellan, å ena sidan, sanktionsavgifter och bötesstraff (4.3.2.) och, å andra sidan, särskild rättsverkan av brott (4.3.3.) undersöks därefter närmare. Slutligen görs några sammanfattande anmärkningar (4.4.).

I det femte avsnittet (5) uppmärksammas frågan om hur sanktionsavgifter behandlas i normgivningshänseende, d.v.s. både vid tillkomsten av nya regler och vid tillämpningen av olika bestämmelser. Olika situationer, där frågan aktualiseras, granskas (5.1.). Sålunda undersöks sanktionsavgifternas behandling i samband med normgivning enligt RF:s 8 kap. (5.1.1.) samt vid tillämpning av retroaktivitetsförbudet i RF 2:10 (5.1.2.), nådeinstitutet i RF 11:13 (5.1.3.) och regeln om avdragsrätt i KL 20 § (5.1.4.). Till sist görs några sammanfattande anmärkningar (5.2.).

I det sjätte avsnittet (6) undersöks möjligheten att nedsätta och efterge, d.v.s. jämka sanktionsavgifter. Till en början koncentreras intresset till frågan, varför regler om jämkning erfordras; möjligheten att få avgift jämkad brukar framställas som en "säkerhetsventil" (6.1.). Därefter undersöks olika metoder för jämkningsreglernas utformning (6.2.).

I det sjunde och avslutande avsnittet presenteras en uppräkning av de företeelser, vilka enligt min uppfattning utgör sanktionsavgifter. Urvalet kommenteras helt kortfattat (7.1), varefter de olika sanktionsavgifterna anges (7.2.). Såväl genomförda lagförslag som förslag vilka inte har lett till lagstiftning medtas (7.2.1.-7.2.31.).

# *1. Allmänt om sanktionsavgifter*

## 1.1. Inledande anmärkningar om sanktioner

Vad är en sanktion? Frågan är inte alldeles lätt att besvara, eftersom begreppet sanktion används i vitt skilda sammanhang. Ofta förknippas det emellertid med den offentliga tvångsmakten och upprätthållande av laglydnaden. Sanktioner anses verka prevenerande på rättsstridigt handlande. De framställs alltså såsom ett slags garanter för rättsordningen.[1]

[1] Jmf t.ex. Fahlbeck s 7, Agge, Huvudpunkter s 80, Strömholm s 262 f.

Uttryck som "rättslig sanktion"[2] och "positiv sanktion"[3] antyder dock, att sanktioner inte nödvändigtvis måste sättas i samband med rättsordningen eller utgöra något tvång. Begreppet sanktion kan användas i en mer vidsträckt betydelse än ovan berörts. Så förklarar t.ex. Ekelöf att med sanktion avses stundom "allt som bidrar till sedvanans upprätthållande, såväl de styrandes auktoritet, propaganda av alla de slag som folkets uppfattning om sedvanans ändamålsenlighet."[4] Sanktionerna framställs närmast som medel att styra och kontrollera människor.[5]

Aubert, som har ägnat stort intresse åt sanktionsrättsliga spörsmål, menar, att inom den traditionella juridiska forskningen, till skillnad från den rättssociologiska forskningen, uppmärksammas som regel endast en viss sorts negativa sanktioner. Dessa kan betecknas som "rättsliga sanktioner".[6] Därmed är inte sagt, att andra sorters sanktioner, eller hur man föredrar att rubricera övriga medel att påverka mänskligt handlande, inte skulle kunna tjäna som garanter för rättsordningen. Sålunda anför Agge, att "problemkomplexet" är "förtjänt av största uppmärksamhet även från den egentliga rättsvetenskapens sida". Han tillägger:[7]

"Med de rättsliga sanktionerna samverka också i ett invecklat växelspel de socialpsykologiska krafter vilka uppbära och ge eftertryck åt de sociala handlingsvanor, konventioner och moralföreställningar, som dirigerar medborgarnas beteende."

Inom den juridiska doktrinen har ringa intresse ägnats åt mer övergripande betraktelser rörande de rättsliga sanktionerna. Istället koncentreras intresset i en framställning som regel på en viss typ av sanktioner, t.ex. de straffrättsliga brottspåföljderna, de civilrättsliga påföljderna vid kontraktsbrott eller de förvaltningsrättsliga tvångsmedlen.[8]

Sanktionsrättsliga spörsmål aktualiseras inom flertalet juridiska discipliner,

[2] Se t.ex. Strömholm s 262, Agge, Huvudpunkter s 80, Ekelöf s 6.

[3] Se Aubert, Rationalitet i rättssystemet s 79, där behovet av ett sådant begrepp berörs. Se även t.ex. Herlitz III s 578 (brottsprevenerande verkan genom "löften om belöningar"), Jacobssen s 287 i not 1, Aubert, Festskrift till Andenaes s 35, SOU 1978:43 s 98, BRÅ 1974:1 s 25 f och 37 samt BRÅ 1977:7 s 141. Se även Thornstedt i BRÅ 1974:1 s 30, där problemen med sådana sanktioner diskuteras.

[4] Ekelöf s 5-6.

[5] Jmf t.ex. Aubert s 15, Agge, Huvudpunkter s 12, BRÅ 1977:7 s 140 f och 145, Forslund s 50 f, Elwin m.fl. s 16 f och 243 f och Lindgren m.fl. s 82 ff. Se även Strömholm s 155-168, där en undersökning görs av olika "rättsliga styrmedel".

[6] Se Aubert, Rationalitet i rättssystemet s 78 och Festskrift till Andenaes s 35 och 38.

[7] Agge, Huvudpunkter s 18, se även Reaktionssystemet s 82 f.

[8] Jmf t.ex. Agge II s 155, 179 och 185, Agge-Thornstedt s 59, Hoflund s 7 och 57, Hellner s 87, Bengtsson s 162, Rodhe s 211 f, H.Sundberg s 663, Westerberg s 63 f och Ragnemalm s 94. Jmf även t.ex. Eek (folkrätt) s 295 ff och 299-326, Sandström, T. (arbetsrätt) s 18, 33 f, 37 och 42 samt Christensen (köprätt) s 30 och 34.

men någon egentlig "sanktionslära" eller "sanktionsrätt" tycks inte existera.[9] Bristen på ett övergripande betraktelsesätt då det gäller frågor rörande rättsliga sanktioner förefaller i själva verket vara en internationell företeelse. Sålunda konstaterar Arens- Laswell, särskilt med hänvisning till de amerikanska förhållandena, följande:[10]

"An examination of the curricula of the law schools in this country and abroad will confirm the fact that no courses are offered in 'sanction law'."

Varje försök att bryta ut specifikt sanktionsrättsliga frågor till enhetlig behandling försvåras av att någon samordning inte har skett mellan disciplinerna. Man råkar, som Ekelöf konstaterar, "ut för åtskilliga terminologiska svårigheter" vid sådana strävanden.[11]

En strikt uppdelning i skilda rättsområden är således inte alltid ändamålsenlig. Om man som jag vill undersöka sanktionsrättsliga spörsmål inom straffrätten och förvaltningsrätten, ställs man inför problemet att förena helt olikartade begreppsapparater och betraktelsesätt. Liknande problem mötte f.ö. Petrén i arbetet med avhandlingen om offentligrättslig användning av våld mot person. Som en samlande beteckning för de företeelser vilka undersöks använder Petrén begreppet tvångsåtgärd.[12] Termen tvångsmedel undviker han "med hänsyn till den mångskiftande betydelse, som tillägges detta begrepp i olika sammanhang."[13]

Den traditionella uppdelningen i straffrätt och förvaltningsrätt får inte undanskymma det förhållandet, att brottspåföljderna inom specialstraffrätten till stor del utgör förvaltningsrättsliga tvångsmedel i den meningen att de tjänar till sanktionering av förvaltningsrättsliga regler. Herlitz utvecklar sambandet enligt följande:[14]

"De straffbestämmelser, som äro av förvaltningsrättsligt intresse möta huvudsakligen inom specialstraffrätten; detta svårbestämbara rättsområde utgöres nämligen till huvudsaklig del just av de straffbestämmelser, med vilka förvaltningsrättsliga pliktförhållanden ... äro sanktionerade."

En del författare, däribland Agge, har försökt att överbrygga de gränser som dragits upp och presenterar mer övergripande framställningar om sanktioner. I en översikt över de "viktigaste statliga sanktionerna" ställer Agge upp följande fem sanktionstyper:[15]

[9] Jmf t.ex. Ekelöf s 10 och Strömholm s 268.

[10] Arens-Laswell s 4.

[11] Se Ekelöf s 10.

[12] Petrén s 8 f – även not 14.

[13] Petrén s 9 not 14.

[14] Herlitz III s 550. Se även Agge II s 179 och Löfmarck, Straffansvar s 7..

[15] Se Agge, Huvudpukter s 81-84 och även s 73 f. Jmf Strömholm s 263 ff.

1. restitution,
2. uppfyllelsetvång,
3. skadestånd,
4. straff och
5. non-deliktuella skyddsåtgärder.

Enumerationer, hur omfattande de än må vara, behäftas med den ofrånkomliga bristen att förhållandena med tiden kan komma att ändras. Till listan över sanktioner bör enligt min uppfattning fogas sanktionsavgifter. Sådana avgifter har nämligen, som påpekades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), "i senare års lagstiftningsarbete i ökande utsträckning kommit till användning som ekonomiska sanktioner vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter och förverkande."[16]

Sanktionsavgifterna kan antingen upptas under en egen rubrik, eller, vilket av skäl som nedan kommer att utvecklas kanske vore att föredra, behandlas tillsammans med straffet.[17] Sålunda nämner Ragnemalm i en "summarisk översikt över de praktiskt viktiga tvångsmedlen" sanktionsavgifter, eller "avgiftshotet", som en sanktion vid sidan av straffsanktionen.[18]

## 1.2. Terminologiska spörsmål

Termen sanktionsavgift begagnas som en samlande beteckning på de sanktioner som skall undersökas i det följande. Detta begrepp har använts i förarbetena till en rad lagstiftningsförslag om sanktionsavgifter ehuru endast som en synonym till andra uttryck.[1] Begreppet återfinns också i olika sammanhang inom den juridiska doktrinen. Sålunda hävdade Petrén-Ragnemalm år 1980 i grundlagskommentaren angående nåd enligt RF 11:13, att även "under senare år tillkomna sanktionsavgifter av typ skattetillägg och byggnadsavgift bör omfattas av stadgandet."[2]

Först genom promemorian om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) kom begreppet emellertid att framstå som en mer officiell, samlande beteckning på de olika "ekonomiska sanktioner vid sidan av skadestånd, vite, böter och förverkande",[3] som här avses. I de efterföljande utredningarna synes man ha anslutit sig till denna terminologi.[4]

[16] DsJu 1981:3 s 3.

[17] Se nedan 4.4.

[18] Se Ragnemalm s 95.

[1] Se t.ex. prp 1975/76:164 s 275 och prp 1981/82:146 s 50.

[2] Petrén-Ragnemalm s 301.

[3] DsJu 1981:3 s 3.

[4] Se t.ex. DsK 1981:8 s 35 och DsA 1981:8 s 128.

Nämnas kan också, att Thornstedt nyttjar begreppet i en år 1982 publicerad uppsats om straffrättsligt ansvar inom näringslivet. Juridiska personer kan åläggas "s k sanktionsavgifter", skriver han.[5] Även Bohlin använder beteckningen sanktionsavgift, parallellt med påföljdsavgift, i sin år 1984 utgivna avhandling om kommunala avgifter.[6] Nelson använder slutligen också denna beteckning i en skrift om kriminalpolitik av år 1985, där sanktionsavgifterna presenteras i ett särskilt kapitel.[7]

Terminologin är dock inte, eller har åtminstone hitintills inte varit, enhetlig, vilket förhållande uppmärksammades i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5).[8] Andra förekommande begrepp är "administrativ avgift" eller "administrativ påföljd",[9] "straffavgift",,[10] "tvångsavgift",[11] "kontrollavgift"[12] samt även den kortfattade beteckningen "avgift".[13] Inget av dessa uttryck är enligt min uppfattning lämpligt.

Komponenten "administrativ" sammanhänger med att förvaltningsmyndigheter ofta påför sanktionsavgifter. Den "rättskipande" verksamheten har således överflyttats från domstol till olika administrativa myndigheter såsom lokala skattemyndigheten, byggnadsnämnden, länsstyrelsen etc. Vissa sanktionsavgifter påförs emellertid av domstol, bl.a. tilläggsavgift vid olovligt byggande.[14] Uttrycket "administrativ" kan verka vilseledande och det är, som påpekats i utredningen om företagsböter (DsJu 1978:5), "inte alltid ... träffande."[15]

"Straffavgift" kan förefalla att vara en adekvat beteckning, särskilt då den knyter an till ifrågavarande sanktioners "straffliknande karaktär",[16] men bör ändå avvisas. Termen förekommer nämligen redan som en beteckning på vissa straffrättsliga reaktioner, vilka utgör särskild rättsverkan av brott.[17] Den har

[5] Se Thornstedt, Festskrift till Andenaes s 368.

[6] Se Bohlin s 38.

[7] Se Nelson s 103.

[8] Se DsJu 1978:5 s 203 f not 1.

[9] Se t.ex. SOU 1973:13 s 147, SOU 1975:75 s 438 och BRÅ 1977:7 s 349.

[10] Se t.ex. Westerberg, FT 1982 s 5, Lavin I s 48, Skogh s 107 och SOU 1973:13 s 78.

[11] Se Kaijser, Norstedts juridiska handbok s 733.

[12] Se t.ex. Elwin m.fl s 303, SOU 1973:13 s 79 och 147, BRÅ 1974:1 s 21 (Heckscher) och Bil 2 (Aspelin) samt BRÅ 1974:3 s 20.

[13] Se t.ex. DsJu 1978:5 s 25 f (jmf not 1 s 204), NU 1975:5 s 15, och SOU 1982:21 s 21.

[14] Se nedan 2.2.1. efter not 24.

[15] Se DsJu 1978:5 s 204 not 1.

[16] Prp 1975/76:209 s 125, jmf DsJu 1981:3 s 83.

[17] Se t.ex. Strahl m.fl. s 315 och Thornstedt, SOU 1960:28 s 85.

även använts för att särskilja penningböter från dagsböter.[18] Låter man de "utomstraffrättsliga"[19] sanktioner, som här undersöks, också rubriceras "straffavgifter", är risken överhängande, att den redan omfattande terminologiska förvirringen ökar.

De övriga uttrycken – "tvångsavgift", "kontrollavgift" och "avgift"- är samtliga olämpliga av det skälet, att tankarna förs till det i RF använda avgiftsbegreppet.[20] Avgifter i RF:s mening och de "avgifter", som intresset koncentreras till i denna framställning, är två artskilda företeelser och måste hållas isär.[21]

Begreppen avgift och avgiftssanktion kommer emellertid att användas som synonymer till sanktionsavgift, när det inte är någon tvekan om att "avgifter" av den sistnämnda typen avses.

## 1.3. Verkan av avgiftshotet

Sanktionsavgifter är, som ovan berörts, en typ av rättsliga sanktioner, vilka under senare år kommit att ersätta straffsanktioner inom ett flertal rättsområden.[1] Samhället försöker alltså genom avgiftshot garantera efterlevnaden av olika i författningar uppställda påbud och förbud. Sålunda utgår t.ex. skattetillägg, när oriktiga uppgifter lämnas i självdeklaration (TL 116 a § ), felparkeringsavgift vid oriktig uppställning av fordon (FelpL 2 § ), byggnads- och tilläggsavgift vid olovligt byggande (LPI 4 och 7 §§ ; PBL 10:4 och 7) samt miljöskyddsavgift vid överträdelser av miljöskyddsbestämmelser (ML 52 § ).

Straffhotet har således i de ovan angivna exemplen ersatts eller kompletterats med ett avgiftshot. På så sätt kan det specialstraffrättsliga området sägas ha blivit reducerat; straffbestämmelser har ju upphävts helt eller delvis,[2] samtidigt som en ny typ av sanktion, närmast av förvaltningsrättsligt slag, har tillkommit.

Det måste medges, skrev Agge år 1961 när sanktionsavgifter ännu var

[18] Se BRÅ 1977:7 s 341 f.

[19] Uttrycket används i DsJu 1978:5 s 203 not 1.

[20] Beträffande detta avgiftsbegrepp se Petrén-Ragnemalm s 175 och Holmberg-Stjernquist s 259.

[21] Härom se nedan 4.2.2.

[1] Se ovan 1.1.efter not 15.

[2] Ibland är avkriminaliseringen total, d.v.s. inga straffbestämmelser kvarstår för den aktuella gruppen av överträdelser. Så är fallet betr. t.ex. felparkering (se nedan 7.2.10.) och olovligt byggande (se nedan II 1.3.). Ofta får emellertid avgiftsreglerna komplettera straffrättsliga regler, vilket gäller t.ex. avseende skattetillägg se nedan (7.2.1.), överlastavgift (7.2.3.), övertidsavgift (7.2.23.) och vattenföroreningsavgift (7.2.26.). Se även prp 1981/82:142 s 22 och Löfmarck, Straffansvar s 8. Jmf Goldschmid s 898, 901 f och 914 ff, varav framgår, att förhållandet är detsamma i USA.

tämligen ovanliga och framförallt inte uppmärksammade såsom sanktioner,[3] "att det råder viss likhet mellan den offentliga rättens tvångsmedel och straffet, i de fall denna sanktionsform användes för att förmå medborgarna att fullgöra vissa dem åliggande skyldigheter."[4] Särskilt påfallande är, enligt Agge, likheten ifråga om offentligrättsigt vite, ehuru en "påtaglig teknisk olikhet" råder mellan vite och straff.[5]

Agge åsyftar det förhållandet, att vite föreläggs i det enskilda fallet, medan straffhotet framgår av en författning och således är generellt verkande.[6] Det får antas, att Agge, om han skulle ha gjort en jämförelse mellan sanktionsavgifter och straff, hade funnit, att likheten var än mer påtaglig, särskilt som den "tekniska olikheten" inte föreligger. Såväl straffhotet som avgiftshotet regleras i författning.[7]

"Liksom då det gäller straff", framhåller Ragnemalm, "verkar avgiftssanktionen som ett psykiskt påtryckningsmedel".[8] Hörsammas inte avgiftshotet påförs sanktionsavgift, vilket – i likhet med utdömande av straff eller av vite – måste ses som en rent repressiv åtgärd. Att sanktionsavgift påförs utgör alltså, som Ragnemalm gör gällande, "en garanti för att hotet tages på allvar."[9]

På motsvarande sätt resonerades det i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3). "System med avgifter av det här slaget", framhölls det, "har vuxit fram vid sidan av lagstiftningens mer traditionella ekonomiska styrmedel – böter, förverkande, vite och skadestånd – och de har till utformning och tillämpning många likheter med alla dessa sanktionsformer."[10] Sanktionsavgifter används "på ett sätt som närmast för tanken till straff och förverkande och de fyller i många avseenden samma funktion".[11]

Både straff och vite brukar tillskrivas en allmänpreventiv effekt,[12] och det finns således ingen anledning att anta, att sanktionsavgifter skulle ha någon annan funktion. Lämpligheten av att ersätta straff med sanktionsavgifter har emellertid ibland satts ifråga på den grunden, att endast kriminalisering garanterar att en handling uppfattas såsom moraliskt förkastlig. Sanktionsav-

[3] Se nedan 2.1. efter not 63 om s.k. äldre sanktionsavgifter.

[4] Agge II s 189.

[5] op.cit.

[6] Se Agge II s 189 f.

[7] Jmf DsJu 1981:3 s 78 och 83. Beträffande sanktionsavgifter se även nedan 3.1.2.

[8] Ragnemalm s 96. Jmf prp. 1981/82:142 s 22.

[9] op.cit.

[10] DsJu 1981:3 s 83.

[11] op.cit.

[12] Se t.ex. Agge II s 190, Ekelöf s 141 f, Strömberg, FT 1954 s 249.

gifter anses alltså sakna "normverkan" eller "moralbildande effekt".[13]

Sådana värderingar synes närmast bero på en bristande analys av de faktiska omständigheterna. Specialstraffrättens straff brukar tillmätas huvudsakligen en avskräckande funktion, medan deras moralbildande effekt, som Thornstedt uttrycker saken, uppfattas som "tämligen ringa".[14] Därför synes det oegentligt att som i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5) påstå, att samhället avvisar den moralbildande funktionen, när specialstraffrättsliga sanktioner ersätts med sanktionsavgifter:[15]

"Allmänt sett och förenklat uttryckt innebär en sådan ordning att man har övergett tanken på att genom utnyttjande av straffets speciella egenskaper kunna åstadkomma en allmän uppfattning bland människor om det klandervärda i att bryta mot föreskriften i fråga."

Istället vill man, fortsatte utredningen, avskräcka från lagöverträdelser genom att "utnyttja sinnet för pengar" såtillvida, att lagöverträdelsen beläggs med "sådana kostnader att det sannolikt ställer sig dyrare att bryta mot föreskriften än att följa den."[16]

Sannolikt förhåller det sig sålunda, vilket utredningen föralldel också antydde,[17] att sanktionsavgifter har en betydligt större avskräckande effekt än de, ofta blygsamma, bötesstraff som ersätts. Till belysning härav kan pekas på *HovR:s för Västra Sverige mål B 810/77*, där en olovlig byggnadsåtgärd om c:a 40 kvm resulterade i ett bötesstraff om 300 kronor. Samma olovliga åtgärd skulle, om den hade utförts efter LPI:s ikraftträdande den 1 januari 1977, ha utlöst krav på sanktionsavgifter om uppskattningsvis 20.000 kronor.[18]

Det kan visserligen inte förutsättas, att den avskräckande effekten enbart är att hänföra till storleken av den ekonomiska sanktionen. Domstolsförfarandet i en brottsmålsprocess kan också tänkas utgöra en avskräckande faktor.[19] Betydelsen av den ekonomiska sanktionens storlek får dock inte underskattas. Det är min fasta övertygelse, att flertalet fastighetsägare föredrar att betala böter om 300 kronor framför sanktionsavgifter om 20.000 kronor. Utsikten att "få" betala avgift istället för böter framställs emellertid ibland närmast som en för den enskilde positiv företeelse![20]

[13] Se DsJu 1981:3 s 80, 82 och 87 och prp 1981/82:142 s 25.

[14] Thornstedt, Företagaransvar s 50. Jmf även Andenaes s 39 f och 58 f.

[15] DsJu 1978:5 s 221. Se även DsJu 1981:3 s 80.

[16] DsJu 1978:5 s 221.

[17] Se DsJu 1978:5 s 217.

[18] Tilläggsavgift utgår med 15.000 kr ( 40 kvm ./. 10 kvm x 500 kr), LPI 7§ och byggnadsavgift med 4 x byggnadslovsavgiften, vilken kan uppskattas till c:a 1.000 – 1.250 kr. Se även nedan V 1.2.1. och 1.3.1. om beräkning av avgift.

[19] Jmf t.ex. prp 1971:10 s 197 och DsJu 1981:3 s 87.

[20] Se nedan 2.1. efter not 1.

I betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) berördes frågan om sanktionsavgifternas preventiva effekt. Möjligheten att göra sanktionsavgifterna "värderelaterade" framhölls såsom betydelsefull härvidlag. "Ett visst belopp relateras till ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter", fastlogs det.[21] Sålunda utgår t.ex. varselavgift med ett belopp mellan 100 kronor och 500 kronor per arbetstagare för varje påbörjad vecka (17 § lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder), tilläggsavgift med 500 kronor per kvm bruttoarea som den olovliga åtgärden omfattar (LPI 7 § ; PBL 10:7) och överlastavgift med ett visst belopp per kg "avgiftspliktig överlast" enligt en stigande skala (2 § lagen om överlastavgift).

Användandet av sådana "parametrar" medför, hävdades det i betänkandet, "att varje avgiftssystem enkelt och smidigt anpassas efter förhållandena inom sitt tillämpningsområde."[22] "Att sålunda allvarligare överträdelser leder till högre avgifter", fortsatte kommittén, "kan antas höja den preventiva effekten och torde dessutom ha förankring i det allmänna rättsmedvetandet."[23]

Emot resonemanget finns i princip inget att erinra. Ett problem i sammanhanget tycks emellertid inte ha uppmärksammats, nämligen att åstadkomma "parametrar", som ger upphov till rimliga avgiftsbelopp i det enskilda fallet. Åstadkoms inte en sådan ordning, kan man knappast förvänta sig någon "förankring i det allmänna rättsmedvetandet." Utredningen pekar på tilläggsavgiften vid olovligt byggande som ett exempel, där man har bestämt "parametern" på ett sådant sätt, "att den schablonmässiga beräkningen leder fram till ett avgiftsbelopp som genomsnittligt sett motsvarar den uppskattade vinsten av varje överträdelse."[24]

Den teoretiska förklaringen till ifrågavarande avgiftsreglers utformning må vara den angivna, men i praktiken fungerar dessvärre "parametern" sällan på det sätt som var tänkt. Rent drakoniska tilläggsavgifter kan komma att utgå för olovliga byggnadsåtgärder, där inte någon som helst vinst kan påvisas.[25] De angivna förhållandena torde visserligen inte inverka på avgiftsreglernas "preventiva effekt" men väl på allmänhetens uppfattning om rättmätigheten i sanktionsavgifterna.

[21] DsJu 1981:3 s 91.

[22] op.cit.

[23] op.cit.

[24] DsJu 1981:3 s 91-92. Jmf DsB 1975:3 s 79 och prp 1975/76:164 s 30.

[25] Se nedan V 1.3.1. efter not 8, där ett av många rättsfall av detta slag kommenteras.

# 2. *Sanktionsavgifternas framväxt i det svenska rättsystemet*

## 2.1. Utvecklingen från 1970-talets början

I början av 1970-talet lanserades flera förslag om sanktionsavgifter under den positivt laddade beteckningen avkriminalisering.[1] Det första exemplet härpå var skattestrafflagutredningens förslag om bl.a. skattetillägg (SOU 1969:42), vilket resulterade i proposition 1971:10 med förslag till omfattande lagändringar inom skatte- och avgiftsområdet.[2] Dessa lagändringar trädde i kraft den 1 januari 1972.[3]

Förslaget sades enligt departementschefen innebära en "betydande nyhet för svenskt rättsväsen".[4] Den "chikan" som ett åtalsförfarande och en fällande dom innebär skulle försvinna vid bagatellartade skattebrott.[5] Även den fördelen ansågs bli uppnådd, att ett förfarande, vilket inte längre omfattades "av det allmänna rättsmedvetandet som brott i egentlig mening", kunde avkriminaliseras.[6]

Nackdelarna med den föreslagna nyordningen framgick inte lika tydligt. Straffvärdet för smärre skatteförseelser må ha betraktats som lågt och därför tagits som utgångspunkt för avkriminalisering,[7] men reformen får i realiteten sägas ha inneburit en väsentlig "straffskärpning". Straffet ersattes nämligen av en i många avseenden strängare sanktion, strängare både vad beträffar sanktionens storlek och ansvarsreglernas utformning.[8]

Sedan skattelagstiftningen reformerades år 1971-72, har en hel rad av sanktionsavgifter och förslag till sådana avgifter tillkommit. Utveckligen har, som BRÅ påpekar, skett utan att "depenaliseringsformerna ... följt några enhetliga linjer."[9] Den ena reformen tycks ha givit impuls till den andra, vilken i sin tur följts av en tredje o.s.v. Några exempel kan få belysa utvecklingen.

[1] Se Löfmarck s 327 f, NU 1975:5 s 5 f, BRÅ 1974:1 s 15 f, 19 f, BRÅ 1974:3 Bil 2 (Aspelin) s 1 ff och 21 f, BRÅ 1977:7 s 344 ff och Skarhed s 3 ff (jmf BRÅ 1977:7 s 328). Betr. begreppet och orsakerna se Antilla, Festskrift till Thornstedt s 43 ff.

[2] Se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 13 f samt även nedan 7.2.1.

[3] SFS 1971:71-98.

[4] Prp 1971:10 s 198.

[5] Se prp 1971:10 s 197 och 199.

[6] Prp 1971:10 s 199.

[7] Beträffande straffvärdet som utgångspunkt för avkriminalisering se nedan 2.5.

[8] Se närmare nedan 2.2.1. om huvudsyftet, nämligen att erhålla en effektiv sanktion.

[9] BRÅ 1977:7 s 347. Det kon noteras, att den "slumpartade" utvecklingen har sin motsvarighet i USA, se Goldschmid s 896.

I bilarbetstidsutredningens betänkande (SOU 1977:2) föreslogs, att en arbetstidsavgift skulle införas vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna för förseelser mot ATK. Man hänvisade till de redan införda "avgifterna"[10] överlastavgift, felparkeringsavgift, skattetillägg och byggnadsavgift och uppgav, att mycket talade för att "ett avgiftssystem av den typ som nu har berörts skulle verksamt kunna bidra till att minska antalet överträdelser".[11]

Även miljöskyddsutredningen (SOU 1978:80) refererade till de sanktionsavgifter som hade räknats upp i det ovan angivna betänkandet. Till dessa "avgifter" fogades den föreslagna bilarbetstidsavgiften.[12] Ett "avgiftssystem" antogs "verka avhållande vid merparten av överträdelser" på ett bättre sätt än den straffrättsliga ordningen.[13] Därför förordade man, att en miljöskyddsavgift skulle ersätta bötesstraffet.[14]

I utlänningslagskommitténs slutbetänkande (DsA 1981:8) rekommenderades, att "en vinstbegränsande sanktionsavgift"[15] skulle införas för olaga anställning av utlänning.[16] Kommittén hänvisade till de tidigare genomförda reglerna om skattetillägg, överlastavgift, varselavgift, byggnads- och tilläggsavgift. Även förslaget till miljöskyddsavgift nämndes, liksom det om övertidsavgift, vilket hade lagts fram i utredningen av vissa arbetstidsfrågor (SOU 1981:5).[17]

På så sätt fortskred lagstiftningsarbetet på olika områden. Det bör dock påpekas, att en del sanktionsavgifter, däribland skattetillägg och överlastavgift, tillkom i huvudsak efter utländsk förebild. Sanktionsavgifter är alltså inte på något sätt en exklusivt svensk företeelse utan tycks förekomma i flertalet stater i Europa samt i USA.[18] Särskild betydelse synes emellertid det nordiska samarbetet ha haft. I NU 1975:5 konstateras, att "avgifter fått ersätta böter för mera frekvent lindrig brottslighet."[19] "Denna typ av avgifter har", tillades det, "sedan länge förekommit i den danska, finska och norska skattelagstiftningen och har införts i svensk skattelagstiftning med verkan fr.o.m. 1972."[20]

[10] Se SOU 1977:2 s 194 f.

[11] SOU 1977:2 s 195. Beträffande detta förslag, vilket inte genomfördes, se vidare nedan 7.2.12.

[12] Se SOU 1978:80 s 136.

[13] SOU 1978:80 s 137.

[14] Se SOU 1978:80 s 30. Se även nedan 7.2.18.

[15] DsA 1981:8 s 133.

[16] Se DsA 1981:8 s 15 och 133.

[17] Se DsA 1981:8 s 128. Se även nedan 7.2.24.

[18] Se t.ex. Andersson s 197 ff, Antilla, Festskrift till Thornstedt s 51, Lahti, s 435, Träskman, s 698, Koskinen s 147, Moe s 7, Göhler s 94-107, Goldschmid s 896-902, Administrative Conference of the US Rec 72-6, 75-7 och 79-3, Lawrence s 373 ff., Nordenadler s 411, SOU 1971:34 s 45, SOU 1973:13 s 35-42, DsJu 1984:5 s 58 och prp 1975/76:106 s 18 f.

[19] NU 1975:5 s 15.

[20] NU 1975:5 s 15-16. Se även s 31 f och 35 f.

I Sverige tycks emellertid utvecklingen, sedan första steget väl tagits, närmast ha varit explosionsartad i jämförelse med våra grannländer. Sålunda konstaterar t.ex. Koskinen beträffande de finska förhållandena, "att de olika sanktionsavgifterna i Finland inte ännu utgör ett så utvecklat och differentierat nätverk som fallet är i Sverige."[21]

Behovet av att ett "samlat grepp tas på depenaliseringsfrågan" påtalade BRÅ redan år 1977.[22] BRÅ uppställde ett antal allmänna principer, som tänktes vara vägledande för den fortsatta utvecklingen, men dessa tycks inte ha fått någon större genomslagskraft.[23] Sålunda förordades t.ex. att varje depenalisering borde vara "ändamålsenlig från kriminalpolitisk synpunkt, dvs föregås av en prövning om det aktuella beteendet är straffvärt eller om det ... finns behov av ... att i stället för straff påföra administrativ avgift."[24]

Bristen på "enhetliga principer" tycks vara symptomatisk på detta område. Det kan vara av intresse att i sammanhanget notera ett uttalande av Clarck angående de amerikanska förhållandena år 1976:[25]

"The need for clarification in this area is becoming increasingly urgent. The use of civilly labeled monetary penalties ... has gained increasing attention recently as a means of substituting streamlined administrative proceedings for the more cumbersome judicial proceedings that typify the criminal process."

Ett "samlat grepp", eller åtminstone en ansats därtill, kom så småningom till stånd inom ramen för arbetet med frågan om möjligheten att införa s.k. företagsböter. I betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5) ägnades ett särskilt avsnitt åt att undersöka huruvida "avgifter" kunde användas istället för företagsböter.[26] Härvidlag konstaterades, att "det är först med början av 1970-talet som avgift har tagits i bruk", varför några "närmare erfarenheter av hur avgift verkar ... inte hunnit samlas eller analyseras."[27]

I olika förarbeten hänvisades till den pågående utredningen om företagsböter och avgiftsförslag sköts på framtiden i väntan på utredningsresultatet.[28] Det förefaller som om luften så att säga gick ur det fortsatta reformeringsarbetet med att införa regler om sanktionsavgifter, åtminstone för en tid, när betänkandet om förtagsböter väl lades fram och blev föremål för mycket hård

[21] Koskinen s 147.

[22] Se BRÅ 1977:7 s 350.

[23] Se BRÅ 1977:7 s 349 f. Se vidare nedan 2.5.

[24] BRÅ 1977:7 s 349.

[25] Clarck s 381.

[26] Se DsJu 1978:5 s 203-235.

[27] DsJu 1978:5 s 216.

[28] Se nedan t.ex. straffavgift enligt arbetsmiljölagen (7.2.8. vid not 75) och avgift i olaga taxitrafik (7.2.16. vid not 127).

kritik.[29]

Frågan om att införa företagsböter kom till följd av den starka kritik som remissinstanserna framförde mot förslaget att tillsvidare skrinläggas.[30] Möjligheten att effektivisera förverkandereglerna och även att tillgripa sanktionsavgifter blev dock föremål för fortsatt arbete.

I den inom justitiedepartementet upprättade promemorian om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) gavs sålunda en redovisning av de förekommande sanktionsavgifterna ävensom en analys av desamma.[31] Samtidigt framhölls, att det är "ett naturligt önskemål att nya regler om sanktionsavgifter så långt det är möjligt utformas efter enhetliga principer."[32] Därför uttalades vissa "riktlinjer" vilka enligt departementschefens uppfattning borde utgöra "en god grund för det framtida lagstiftningsarbetet på området."[33]

Innehållet i dessa riktlinjer är, kortfattat uttryckt, följande:[34]

1. Sanktionsavgifter kan komplettera förverkandebestämmelser bl.a. i fall där överträdelserna är "särskilt frekventa "eller särskilda svårigheter föreligger att fastställa vinsten i det enskilda fallet.
2. Sanktionsavgifter bör få förekomma enbart inom "speciella och klart avgränsade rättsområden." De bör, i den mån de berör näringsidkare, vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsidkare har att iaktta.
3. Sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån en parameter, som gör det möjligt att i förväg "förutse och fastställa" avgiftens storlek.
4. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar, bör förutsättas, "att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet." Särskilda undantag från ett eventuellt strikt ansvar måste få förekomma.
5. Avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer kan tillämpas vid sidan av straffrättsliga bestämmelser avseende fysiska personer. Ifråga om "mindre allvarliga överträdelser" kan den "vinsteliminering som uppnås genom avgiften" vara tillräcklig.
6. Administrativa myndigheter kan, i den mån de är verksamma inom det aktuella området, tillåtas påföra sanktionsavgifter, även om det i vissa fall är lämpligare att allmän domstol prövar frågan om sanktionsavgifter.

[29] Betr. kritiken se prp 1981/82:142 s 5. Se även nedan 7.2.16. vid not 127 – departementschefen hänvisade till kritiken och sköt frågan om sanktionsavgifter på framtiden.

[30] Jmf prp 1985/86:23 s 13.

[31] Se DsJu 1981:3 s 67-75 och 83-97.

[32] DsJu 1981:3 s 67.

[33] Prp 1981/82:142 s 26. Se även JuU 1981/82:53 s 8 och 12 (rskr 328), prp 1985/86:23 s 13 och JuU 1985/86:13 s 11.

[34] Se DsJu 1981:3 s 97-99. Jmf prp 1981/82:142 s 24 f. Innehållet i dessa riktlinjer kommenteras nedan, se VII 1.1.

Riksdagen synes inte ha haft något att erinra emot de föreslagna riktlinjerna i samband med att förslaget om de nya förverkandereglerna antogs.[35] Sanktionsavgifter har alltså, det må uppskattas eller inte, vunnit en säker plats i rättsordningen. I förarbetena till 1982 års förslag till ändring av förverkandereglerna i BrB förutskickades, att "frågor om sanktionsavgifter fortlöpande kommer att aktualiseras på skilda områden."[36]

Betänkandet om ekonomiska sanktioner fick ett mycket positivt mottagande,[37] vilket gav förnyad kraft åt reformeringsarbetet. Förslagen om sanktionsavgifter angående överträdelser av utlänningslagstiftningen, arbetstidslagstiftningen och lagstiftningen om vattenförorening tillkom och utarbetades med ledning av de förordade principerna.[38] Frågan om att införa en avgift vid illegal anställning av utlänning hade diskuterats redan år 1976 men skjutits på framtiden. Först sedan 1981 års betänkande hade vunnit allmänt gillande, lades förslaget om ändring av utlänningslagen fram.[39]

Värdet av de ovan redovisade riktlinjerna ska inte förringas, men det är otillfredsställande, att undersökningen av sanktionsavgifter så ensidigt kommit att koncentreras till brott i näringsverksamhet. Inte endast företagare omfattas av nu gällande regler om sanktionsavgifter. Det måste hållas i åtanke, att även fysiska personer kan t.ex. vid felparkering, olovligt byggande, slarv med självdeklaration eller vid färd utan giltig biljett komma att påföras sådana avgifter.

Den sistnämnda sanktionsavgiften, tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, utmönstrades f.ö. i departementsförslaget, som det framstår utan några mer genomtänkta skäl, såsom ett "privaträttsligt skadestånd".[40] Att likheterna med övriga sanktionsavgifter är påtagliga bortsåg man alltså ifrån, sannolikt då avgiften ifråga inte berör just näringsidkare.[41]

Tanken på en särskild företagsbot fanns emellertid kvar. Justitieutskottet uttalade i samband med att de nya förverkandereglerna antogs, att övervägande skäl talade för att utredningsarbetet borde fortsätta, trots de "stora svårigheter som hitills mött på de skiftande rätttsområden det här är fråga om".[42] Utskottet ställde sig nämligen tveksam till om de nya förverkandereglerna och ytterligare regler om sanktionsavgifter kunde "nå alla de former av

[35] Se JuU 1981/82:53 s 8, jmf prp 1985/86:23 s 13.

[36] DsJu 1981:3 s 66, jmf prp 1981/82:142 s 12 och 25 f.

[37] Se prp 1981/82:142 s 25, 105 och 115 f samt även prp 1981/82:154 s 52.

[38] Se prp 1981/82:142 s 23.

[39] Se vidare nedan 7.2.24.

[40] Se DsJu 1981:3 s 75.

[41] Se vidare nedan 3.1., särskilt 3.1.3. vid not 24.

[42] JuU 1981/82:53 s 12, jmf prp 1985/86:23 s 13 f.

regelöverträdelser där ett starkt samhällsintresse påkallar ingripande."[43] Ett straffansvar för juridiska personer ansågs vara betydelsefullt även såtillvida som det skulle inrymma ett "direkt klander", något som, enligt utskottets uppfattning, var viktigt från "allmänpreventiv synpunkt".[44]

I enlighet med justitieutskottet hemställan om fortsatt utredning hänsköts sedan frågan till den år 1982 tillsatta kommissionen mot ekonomisk brottslighet, vilken sedermera kom att avlämna ett delbetänkande om företagsbot (DsJu 1984:5).[45] Även det nya förslaget om företagsbot väckte motstridiga känslor, men flertalet remissinstanser ställde sig bakom kommissionens "resonemang och slutsatser".[46] Meningarna inom lagrådet var emellertid starkt delade. Sålunda avgav var och en av de tre ledmöterna i lagrådet ett eget yttrande, eftersom enighet inte hade kunnat nås.[47]

Kommissionens betänkande resulterade i propositionen 1985/86:23 med förslag till företagsbot, vilken antogs av riksdagen. De föreslagna ändringarna i BrB trädde i kraft den 1 juli 1986.[48] Ett principiellt viktigt avsteg gjordes emellertid från kommissionens förslag. Kommissionen hade konstruerat företagsboten som en särskild rättsverkan av brott med syfte både att uppnå vinsteliminering och bestraffning.[49] På förslag av lagrådets ordförande inskränktes sanktionen till att enbart få en repressiv funktion.[50] Departementschefen framhöll, att det från flera utgångspunkter var fördelaktigt, "om sanktionen kan renodlas på det sätt som lagrådets orförande har föreslagit."[51a]

Det skulle visserligen vara intressant att försöka analysera företagsboten, denna rent bestraffande straffrättsliga sanktion som alltså inte är en påföljd utan en särskild rättsverkan av brott, men en sådan analys skulle leda alltför långt. Företagsboten tycks i själva verket närmast utgöra ett mellanting mellan straff och sanktionsavgift.[51b]

Sedan regler om företagsbot sålunda införts kan man möjligen förvänta sig, att framdeles färre förslag om sanktionsavgifter, åtminstone i vad de avser näringsidkare, kommer att framföras än vad som har varit fallet under de senaste, intensiva åren. Kanske kan det t.o.m., som gjordes gällande i

[43] JuU 1981/82:53 s 11.

[44] Se JuU 1981/82:53 s 11 f.

[45] Se prp 1985/86:23 s 11.

[46] Se prp 1985/86:23 s 21.

[47] Se prp 1985/86:23 s 104.

[48] SFS 1986:118.

[49] Se prp 1985/86:23 s 18-23 och även s 107.

[50] Se prp 1985/86:23 s 107.

[51a] Prp 1985/86:23 s 108.

[51b] Se även nedan 4.3.3.

betänkandet om företagsbot (DsJu 1984:5), bli aktuellt att upphäva en del regler om sanktionsavgifter.[52]

I anledning av dessa tankegångar påpekade departementschefen i propositionen med förslag till företagsbot, "att sanktionsavgifter även i fortsättningen kan komma att spela en betydelsefull roll när det gäller att genom punktinsatser komma till rätta med vissa slag av överträdelser."[53] Sanktionsavgifter ansågs nämligen kunna 'skräddarsys' för de områden där de skall användas" och dessutom kunna "åläggas utan (att) uppsåt eller oaktsamhet behöver styrkas."[54] De riktlinjer som riksdagen har antagit på området ansågs fortsättningsvis böra vara vägledande för lagstiftningsarbetet.[55]

Det kan tilläggas, att sedan förslaget om företagsbot lades fram för riksdagen ytterligare en sanktionsavgift, nämligen tulltillägg, har tillkommit.[56] Frågan om tulltillägg väcktes emellertid redan år 1976 (SOU 1976:37), då någon lagstiftning av olika skäl inte kom till stånd.[57]

Frågan om sanktionsavgifternas framtid må vara oviss. Själva företeelsen, d.v.s. att ersätta straff med sanktionsavgifter, synes ändå ha kommit att accepterats successivt, åtminstone om man ser till det mottagande som avgiftsförslag får bland remissinstanser och hos lagrådet. Sålunda avgav hovrätten över Skåne och Blekinge år 1976 ett mycket kritiskt yttrande över förslaget till LPI. Att utta sanktionsavgifter genom "ett summariskt förfarande som saknar de rättssäkerhetsgarantier vilka finns inbyggda i domstolsprocessen" fann hovrätten "synnerligen betänkligt."[58] Hörd över förslaget angående ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet yttrade samma hovrätt, att "lagstiftaren redan har anträtt vägen mot att komplettera kriminalisering med avgift" och tillade, att "något avgörande hinder mot att fortsätta den vägen" inte förelåg.[59]

På motsvarande sätt intog lagrådet en mycket avvisande hållning vid granskningen av förslaget till LPI, i synnerhet vad avsåg reglerna om tilläggsavgift.[60] När förslaget om vattenföroreningsavgift undersöktes ungefär sex år senare, kom de föreslagna reglerna att skärpas i olika avseenden på initiativ av lagrådet. Bl.a. förordades, närmast av effektivitetsskäl, att

[52] Se DsJu 1984:5 s 67. Jmf nedan 7.2.20. vid not 157, förslaget om ändrade förverkanderegler bidrog till att flyglagutredningen avstod från att föreslå regler om sanktionsavgifter.

[53] Prp 1985/86:23 s 17.

[54] Prp 1985/86:23 s 17-18. Betr. det senare se även nedan 2.2.1. efter not 13.

[55] Se prp 1985/86:23 s 18.

[56] SFS 1985:1094.

[57] Härom se nedan 7.2.7.

[58] Prp 1975/76:164 s 181-182.

[59] DsJu 1981:3 s 81-82. Se även t.ex. prp 1982/83:87 s 15.

[60] Se prp 1975/76:164 s 232. Se även nedan II 1.3. efter not 10.

kustbevakningen inte, som det ursprungligen var tänkt, i händelse av tvist skulle behöva vända sig till allmän domstol, utan istället skulle dess beslut om vattenföroreningsavgift vara omedelbart exigibla.[61]

Det torde m.a.o. inte vara meningsfullt att försöka avfärda sanktionsavgifter med invändningar av det slaget, att de egentligen är straff och därför oacceptabla i en rättsstat.[62] En, som det synes, mer fruktbärande attityd återfinns inom den amerikanska juridiska debatten. Sålunda fastslår Schmeltzer-Kitzes, att "administrative civil penalties are here to stay", varefter författarna frågar, "but how should they be implemented?"[63]

Avslutningsvis bör påpekas, att reglerna om skattetillägg, när de tillkom år 1971-72, i själva verket inte var en nyhet av den magnituden som de framställdes.[64] Sedan länge finns nämligen olika sanktioner, vilka svårligen kan uppfattas som annat än just sanktionsavgifter, anknutna till skilda författningar. Några exempel kan anges härpå:[65]

Restavgift vid försenad inbetalning av skatt (UppbL 58 § ), oljeavgift vid försummelse av skyldighet att lagra olja (2 § förordningen om oljeavgift m.m.), särskild avgift vid överträdelser i kanaltrafik (t.ex. 17 § kungörelse om trafik på Trollhätte kanal), särskild avgift vid åsidosättande av riksbankens föreskrifter (29 § lagen om kreditpolitiska medel) och överförbrukningsavgift (38 § ransoneringslagen).

Sådana sanktionsavgifter av äldre datum har behandlats av bl.a. Strömberg och Bergendal; båda författarna benämner dem "straffavgifter".[66] "Några likheter med straff utöver påföljdskaraktären" har inte "straffavgifterna" enligt Strömberg.[67]

När den ovan omnämnda förordningen om oljeavgift från år 1957 ersattes med en lag om beredskapslagring av olja och kol år 1985, betecknades oljeavgiften som en sanktionsavgift. "Någon kritik mot det nuvarande systemet med sanktionsavgifter på detta område har inte framförts",[68] noterade departementschefen och slog fast, att denna ordning också stod i överensstämmelse med de riktlinjer för sådana avgifter som riksdagen har antagit.[69] Sanktionerna borde, tillade departementschefen, även fortsätt-

[61] Se prp 1982/83:87 s 49 f, jmf s 40 f.

[62] Betr. kritik som grundas på sådana föreställningar se t.ex. Olsson s 530 och Toftered s 305. Se även DsJu 1981:3 s 78 samt vidare nedan 4.3.2.

[63] Schmeltzer-Kitzes s 847. Se även McKay s 472 f.

[64] Betr. nyhetsvärdet se prp 1971:10 s 198, jmf Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 14.

[65] En del av dessa är medtagna i inventeringen i DsJu 1981:3 s 73 f.

[66] Se Strömberg, Off. anstalter s 279 och Bergendal s 626. Se även Strahl m.fl. s 315 f.

[67] Strömberg, Off. anstalter s 279.

[68] Prp 1984/85:53 s 56. Betr. denna sanktionsavgift se även nedan 7.2.29.

[69] Se prp 1984/85:53 s 56 f.

ningsvis "ta formen av en avgift."[70]

Uppfattas reglerna om skattetillägg som resultatet av en medveten strävan att genom avkriminalisering uppnå effektivare sanktioner, är det däremot korrekt att betrakta dem som en nyhet.[71] Som en jämförelse kan noteras, att Goldschmid i den första större amerikanska rapporten om den amerikanska motsvarigheten till de svenska sanktionsavgifterna konstaterar följande:[72]

"Within what has been described as the 'richly varied arsenal of administrative sanctions' avialable to federal agencies, an old penalty technique is achieving new prominence today."

## 2.2. Motiven bakom utvecklingen

### *2.2.1. Effektivitetssyftet*

Det är ingen lätt uppgift att ange varför sanktionsavgifter i så hög grad har fått ersätta straff. Orsakerna är säkert flera och dessutom skiftande beträffande de olika avgiftstyperna. Ett syfte, att öka effektiviteten, framskymtar emellertid så ofta i skilda lagmotiv, att det framstår som gemensamt för flertalet förslag om sanktionavgifter. I många fall torde det utgöra det främsta syftet.[1] Avsikten är således att försöka åstadkomma effektiva och okomplicerade sanktioner. Uttryck som "snabb", "enkel", "billig" och "schablonmässig" blev nyckelord för utformningen av de nya sanktionsreglerna.[2]

Till belysning av det ovan anförda kan pekas på några olika motivuttalanden:

*Skattetillägg*[3] – Det dåvarande straffrättsliga sanktionssystemet ansågs böra bli ersatt med ett "effektivare och jämnare system", vilket samtidigt antogs bli "snabbare, enklare och mindre kostnadskrävande ...än handläggning hos judiciella myndigheter."

*Felparkering*[4] – Genom ett "enkelt system med rationella rutiner och hög betalningsfrekvens" hoppades man uppnå dels en bättre efterlevnad av gällande regler, dels "en önskvärd omprioritering av de rättsvårdande myndigheternas resurser."

[70] Prp 1984/85:53 s 108.

[71] Härom se nedan 2.2.1.

[72] Goldschmid s 896.

[1] Se prp 1971:10, prp 1972:81 s 70, prp 1975/76:106 s 33, prp 1975/76:164 s 19, prp 1977/78:75 s 40, prp 1980/81:92 s 59, prp 1981/82:146 s 52, prp 1981/82:154 s 51 f, prp 1982/83:87 s 15 och 39 f, prp 1985/86:23 s 12, prp 1985/86:41 s 14-17, SOU 1977:2 s 193 samt även BRÅ 1977:7 s 17 ff.

[2] Jmf DsJu 1981:3 s 79 och 93 och BRÅ 1977:7 s 347.

[3] Se prp 1971:10 s 80 f.

[4] Se prp 1975/76:106 s 34.

*Olovligt byggande*[5] – Huvudsyftet med att införa en avgiftspåföljd, nämligen att "avhålla från olovligt byggande", ansågs innebära, att avgiften måste kunna bestämmas "på ett schablonmässigt sätt." Härigenom skulle förutsättningar skapas att uppnå ett "system som är förhållandevis enkelt och lätt att tillämpa."

*Miljöskyddsavgift*[6a] – Det främsta syftet med att "för merparten av överträdelserna införa ett avgiftssystem" var, att möjligheter gavs att rikta och bestämma påföljderna på ett sådant sätt att de kunde "verka effektivt avhållande."

*Vattenföroreningsavgift*[6b] – Med hänvisning till att avgiften skulle användas också mot utländska fartyg var "snabba och effektiva ingripanden" av behovet påkallat.

Effektivitetsmotivet har uppmärksammats av Thornstedt, som framhåller, att sanktionsavgifter "uppskattas ... av många politiker, därför att de anses medföra effektiv åtlydnad av nya regler och förbud."[7]

Förklaringen till att sanktionsavgifter antas vara mer effektiva än straff måste sökas i varje enskilt avgiftssystem. Det framhålls ibland, att en fördel med sanktionsavgifter är, att de kan "skräddarsys" för ett visst rättsområde.[8] Avgifter bestäms nämligen med hänsyn till en viss faktor på området istället för till subjektiva omständigheter. Med en sådan konstruktion anser man sig kunna bortse från "effektivitetshämmande" straffrättsliga principer när regler om sanktionsavgifter utformas. Sanktionsavgifter står, konstaterades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), "(f)ormellt och materiellt ... utanför den straffrättsliga ordningen och är därför inte bundna av de allmänna principer som där gäller."[9]

En undersökning av varje enskilt avgiftssystem skulle utvisa på vilka sätt de nya sanktionsreglerna skiljer sig från de tidigare straffrättliga reglerna. Därigenom skulle alltså den presumtiva effektiviteten kunna inringas. En sådan ingående analys av samtliga avgiftsregler kan emellertid inte utföras inom ramen för denna framställning, som begränsas till ett avgiftssystem, nämligen det vid olovligt byggande. Vissa problem av allmänt intresse, som rör samtliga eller åtminstone flertalet av nu gällande avgiftsregler, ska ändå granskas närmare.

[5] Se prp 1975/76:164 s 24. Se närmare nedan II 1.1.

[6a] Se SOU 1978:80 s 137.

[6b] Se prp 1982/83:87 s 14.

[7] Thornstedt, Festskrift till Andenaes s 368.

[8] Se DsJu 1981:3 s 90. Se även DsJu 1978:5 s 218 f, DsJu 1984:5 s 66 och prp 1985/86:23 s 17. Betr. de amerikanska förhållandens se Goldschmid s 898 ("an ideally flexible sanctioning tool") samt även Murphy s 133 f.

[9] DsJu 1981:3 s 83.

En gemensam nämnare för alla regler om sanktionsavgifter torde vara, att de är mer eller mindre enkla att tillämpa i jämförelse med straffrättsliga regler. Sålunda fastställs sanktionsavgifter ofta på ett "schablonmässigt sätt", d.v.s. man begagnar sig av olika parametrar för beräkning av avgift.[10]

Direkt på grundval av lagtexten kan utläsas hur avgiften ska beräknas i det enskilda fallet. Sålunda utgår t.ex. byggnadsavgift med fyra gånger den byggnadslovsavgift som skulle ha utgått om byggnadslov hade meddelats (LPI 4 § ), tilläggsavgift med 500 kronor per kvm bruttoarea som den olovliga åtgärden har omfattat (LPI 7 § ; PBL 10:7) och vattenföroreningsavgift med belopp om lägst 5.000 kronor och upp till 495.000 kronor jämte 300 kronor per påbörjat antal liter utsläppt olja utöver 501.000 liter (8:3 lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg).

Metoden för beräkning av sanktionsavgift garanterar emellertid inte att det i förväg enkelt kan avgöras exakt hur stor avgift en viss överträdelse resulterar i. Den ovan berörda byggnadsavgiften t.ex. bestäms visserligen "schablonmässigt", men själva räknemetoden förutsätter kunskap om "grundbelopp" och "objektfaktorer" som människor i allmänhet inte besitter.[11] Föreställningar om att den enskilde ska kunna förutse olika avgiftsbeslut är därför dessvärre ofta orealistiska.[12]

Någon hänsyn tas däremot inte till sådana omständigheter som betalningsförmåga eller proportionalitet, vilka normalt beaktas vid utmätning av straff. Avsteg från sådana principer är alltså ägnade att göra sanktionerna effektivare men innebär samtidigt, som framhölls i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5), en "risk för att påföljden uppfattas som orättvis."[13]

Även subjekt för avgift fastställs normalt på ett "schablonmässigt sätt". Ansvaret säges vara rent objektivt, eller annorlunda uttryckt, strikt. I lagtexten utpekas ett visst subjekt – "fordonsägaren", "fastighetsägaren", "arbetsgivaren" etc. – vars skuld inte behöver bevisas. Det är inte ens nödvändigt att personen ifråga verkligen har haft något med den olovliga åtgärden att skaffa.[14] Sådana avsteg från den straffrättsliga skuldprincipen innebär givetvis också en överhängande risk för att sanktionen ska uppfattas som orättvis.[15] Särskilt betydelsefullt anses det ofta vara, att sanktionsavgifter kan träffa också juridiska personer.[16]

[10] Jmf DsJu 1981:3 s 79, 85 och 91. Se även t.ex. prp 1971:10 s 81, prp 1975/76:164 s 24, prp 1981/82:154 s 77, prp 1982/83:87 s 18 f. Beträffande "parametrar" se även ovan 1.3. efter not 20.

[11] Härom se nedan V 1.2.3.

[12] Betr. sådana föreställningar se t.ex. prp 1971:10 s 82, 1975/76:164 s 41 och DsJu 1981:3 s 98.

[13] DsJu 1978:5 s 229. Jmf DsJu 1981:3 s 81. Det kan noteras, att reglerna om skattetillägg kritiserades hårt för just bristen på proportionalitet, se t.ex. JO Ber 1977/78 s 437.

[14] Jmf DsJu 1981:3 s 92 f samt även Antilla, Festskrift till Thornstedt s 51 f.

[15] Jmf DsJu 1981:3 s 81. Se även JO Ber 1975/76 s 437 om skattetillägg.

[16] Jmf prp 1981/82:142 s 22.

Frågan om betydelsen av den straffrättsliga skuldprincipen uppmärksammades i samband med tillkomsten av reglerna om felparkeringsavgift. Principen framställdes i promemorian angående felparkeringsavgift som en princip "av teoretiskt intresse inom ramen för ett straffrättsligt betraktelsesätt".[17] Ändå synes man inte ha velat, eller kanske inte ansett sig kunna, bryta mot denna princip. "En sanktion av det slag som det här är fråga om torde", förklarade man nämligen i promemorian, "inte böra betecknas som straff utan – liksom i Danmark och Norge – som avgift, förslagsvis felparkeringsavgift."[18]

Genom att man frigör sig från den straffrättsliga skuldprincipen vid införandet av avgiftssystem blir sådana system mindre komplicerade än motsvarande straffrättsliga sanktionssystem. Från rättssäkerhetssynpunkt kan emellertid sådana avsteg ofta framstå som betänkliga. Det är därför tillfredsställande, att i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) varnades för "en schablonmässig användning av konstruktioner med strikt ansvar,"[19] varefter tillades:[20]

"Det kan visserligen sägas att man genom avgiftssystem som bygger på strikt ansvar bäst tar tillvara de fördelar som sådana system på vissa områden kan erbjuda i förhållande till den straffrättsliga ordningen. Av rättssäkerhetsskäl bör det emellertid inte komma i fråga att införa system som bygger på ett strikt ansvar i andra fall än då detta är motiverat med hänsyn till det aktuella rättsområdets natur."

Som exempel på sådana situationer, där ett strikt ansvar kan godtas, angavs i departementspromemorian, att de avgiftsskyldiga subjekten kan antas ha "inte bara ingående kännedom om föreskrifternas innehåll utan även särskild anledning att vaka över att de inte överträds."[21] Därutöver torde enligt promemorian också förutsättas, att det finns "starkt stöd för en presumtion att överträdelser knappast kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet." Ju svagare en sådan presumtion är, tillades det, "desto fler undantag torde det av rättssäkerhetsskäl bli nödvändigt att göra".[22] I sådana fall ansågs det motiverat att lägga prövningen på allmän domstol.[23]

Slutsatserna förefaller korrekta. Flera av de sanktionsregler som redan har införts skulle sannolikt inte ha fått epitetet "automatiskt verkande" eller t.o.m. "blint automatiska", om de framförda principerna hade tagits som

[17] DsK 1973:6 s 26

[18] DsK 1973:6 s 27.

[19] DsJu 1981:3 s 93.

[20] op.cit.

[21] op.cit.

[22] op.cit.

[23] Se DsJu 1981:3 s 93 f.

ledstjärna.[24]

Utmärkande är också, att olika förvaltningsmyndigheter brukar administrera det förenklade förfarandet. Härigenom åstadkoms dels en nödvändig avlastning av de traditionellt rättsvårdande myndigheterna, d.v.s. polis- och åklagarmyndighet samt allmän domstol, dels ett bättre utnyttjande av de olika förvaltningsmyndigheternas specialkunskaper.[25] Det förekommer emellertid också att allmän domstol anförtros uppgiften att påföra olika sanktionsavgifter. Så är t.ex. fallet beträffande tilläggsavgift vid olovligt byggande (LPI 8 § ; PBL 10:8) och övertidsavgift vid överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna arbetstid (27 § arbetstidslagen).[26]

Många som är negativt inställda till sanktionsavgifter och anser att dessa egentligen är straff är särskilt kritiska mot förvaltningsmyndigheternas uppgifter inom de olika avgiftsystemen. Sålunda anför t.ex. Petrén, att man "på fält där man haft behov av att kunna straffa många människor inte kan tillåta sig den lyx, som den utvecklade straffprocessen vid domstolarna utgör", varför man istället inför "lätthanterliga administrativa sanktioner."[27] Att domstolar handhar straffrättskipning brukar anses betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt.[28] Bl.a. har det satts ifråga huruvida det är förenligt med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna att förvaltningsmyndigheterna ådömer sådana "straff".[29] En stat som är ansluten till denna konvention anses inte utan vidare kunna kringgå de straffrättsliga rättssäkerhetsgarantierna genom att benämna en sanktion något annat än straff. Tillämpligheten av konventionen beror således, som Sundberg påpekar, "på vad sanktionen är, och icke på vad yttre form den fått."[30]

[24] Betr. sådan kritik se t.ex. prp 1977/78:136 s 92, Olsson s 530, Seth s 456 och Petrén i RÅ 1976 s 243.

[25] Se DsJu 1981:3 s 96 samt även prp 1971:10 s 80 och 199, prp 1975/76:106 s 33 f, prp 1975/76:164 s 41, prp 1977/78:16 s 27 och 48, prp 1982/83:87 s 27, SOU 1978:80 s 136 f och BRÅ 1977:7 s 346 och 348.

[26] Se DsJu 1981:3 s 96 f. Betr. tilläggsavgift se nedan III 2.5.

[27] Petrén, TSA 1980 s 281. Se även t.ex. prp 1971:10 s 199 och prp 1975/76:164 s 194-198 och 239 f. Se vidare nedan 4.3.1. efter not 33.

[28] Se t.ex. Thornstedt, FT 1952 s 286 och Petrén, TSA 1980 s 281 f. Frågeställningen har rönt stort intresse inom den amerikanska juridiska debatten; se t.ex. Charney s 478 ff, Marshall s 323 ff, Nelson, D. s 610 ff samt Notes & Comments s 719 ff.

[29] Se t.ex. prp 1981/82:142 s 116; åsikten framfördes av en ledamot (prof. L. Hjerner) av juridiska fakultetsnämnden i Stockholm. Kritiken grundas främst på innehållet i artikel 6, där bl.a. rätten till en "oavhängig och opartisk domstol" slås fast. Betr. denna artikel kan hänvisas till Sundberg (red.) Lagar, rättigheter etc. s 51-57 och 94-97 samt Sporrong- Lönnroth s 147 ff, 157-162 och även till DsJu 1986:3 s 26 ff och 55-60.

[30] Sundberg, Agges Huvudpunkter s 85. Se även Sundberg-Weitman s 322 f, Friberg s 327, även not 5 A, Jacobs s 84 f, Beddard s 106 f och Sundberg, F. s 153 f och 160 ff. Några rättsfall av intresse kan också nämnas i sammanhanget, nämligen Delcourt vs Belgium 2689/65, Engel and others vs Netherlands 5100–5102/71 m. fl, Deweer vs Belgium 6903/75, Öztürk vs Fed. republic of Germany 8544/79 och Lutz vs Fed. republic of Germany 9912/82.

Effektiviteten främjes givetvis också därav, att sanktionsavgifter, som ovan berörts, ofta uppgår till belopp som vida överstiger gängse bötesstraff.[31] Sambandet mellan effektiviteten och sanktionsavgifternas storlek kommenterades särskilt i förarbetena till lagstiftningen om vattenföroreningsavgift. Avgiftens främsta syfte var, framhöll departementschefen, "att verka avskräckande", varför det framstod som angeläget att publicera tabeller "med höga avgifter".[32] Vikten av att "avgiftsbeloppen är höga" poängterades; i annat fall antogs avgifterna nämligen inte få någon "preventiv verkan".[33]

System med sanktionsavgifter skiljer sig från straffrättsliga sanktionssystem även vad gäller tillämpligheten av de allmänna objektiva ansvarsfrihetsgrunderna såsom t.ex. nöd,[34a] samt möjligheten att utkräva ansvar dels av psykiskt sjuk eller minderårig person,[34b] dels för medhjälp eller anstiftan. Huruvida dessa omständigheter har en effektivitetsförhöjande effekt framstår dock som mer ovisst.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att avgiftshotet, till skillnad från det tidigare specialstraffrättsliga straffhotet, vilket ofta betecknats som ett "tomt hot",[34c] förutsätts framstå såsom reellt. Avsikten är, att allmänheten ska bibringas insikten, att en överträdelse mer eller mindre "automatiskt" leder till att sanktionshotet effektueras. Betydelsen av information om de nya sanktionsreglerna framhålls därför ofta som ett viktigt moment.[35] På sikt förväntas de "frekventa reaktionerna" bidra till att antalet överträdelser minskar; man uppnår sålunda en effektivt avhållande sanktion.[36]

### *2.2.2. Övriga skäl*

Rent ekonomiska aspekter läggs ibland på åtgärden att ersätta straff med sanktionsavgifter. Administrativa avgiftssystem antas nämligen vara mindre kostnadskrävande än motsvarande straffrättsliga system. Sålunda framhölls i propositionen med förslag till regler om bl.a. skattetillägg, att den föreslagna ordningen "torde få anses vara betydligt snabbare och billigare – även för den enskilde – än något annat system för förenkling av sanktionerna mot

[31] Se ovan 1.3. efter not 16.

[32] Prp 1982/83:87 s 23.

[33] Se prp 1982/83:87 s 24.

[34a] Betr. dessa se t.ex. Löfmarck, Straffansvar s 67 f och 73-78.

[34b] Betr. möjligheten att påföra minderårig fastighetsägare avgift se nedan V 2.2.6. efter not 57.

[34c] Se BRÅ 1977:7 s 344 samt även t.ex. SOU 1978:80 s 101. Se även Jareborg om orsakerna till straffhotets "ineffektivitet" s 35 f.

[35] Jmf resonemanget i t.ex. prp 1971:10 s 86 och 199 samt i 1975/76:164 s 43.

[36] Se t.ex. prp 1971:10 s 76 f och 84, prp 1975/76:164 s 23, 62 och 176 samt prp 1982/83:87 s 23. Se även Marshall s 331 ("As with any sanction, it is also important that enforcement be uniform, swift and certain.")

försummelser och förseelser på skatte- och avgiftsområdet."[37] Antagandet synes ha fog för sig i synnerhet som reglerna om skattetillägg administreras i samband med den årliga inkomsttaxeringen.[38]

Även i övrigt, d.v.s. allmänt sett, torde förutsättningarna vara goda för att handhavandet av sanktionsreglerna ska bli mindre kostnadskrävande när sanktionsavgifter ersätter straff. Den omständigheten, att endast olika objektiva omständigheter behöver fastställas, talar onekligen härför.[39] Sålunda behöver man inte utreda t.ex. vem som har felparkerat ett visst fordon eller utfört en olovlig tillbyggnad eller huruvida uppsåt förelåg hos den arbetsgivare som har anställt utlänningar illegalt eller den fartygsägare som har förorenat vatten med oljeutsläpp.

Det är intressant att notera, att i de fall där lämplig förvaltningsmyndighet har saknats och en särskild myndighet därför har föreslagits bli inrättad, har de tilltänkta reformerna inte genomförts. Självfallet skulle i sådana situationer inte några kostnadsbesparingar kunna uppnås, åtminstone inte på kortare sikt.[40]

Några undersökningar huruvida de nya avgiftssystemen verkligen har medfört minskade kostnader tycks emellertid inte ha utförts. I den mån straffsanktioner bibehålls vid sidan av sanktionsavgifter[41] eller flera olika sanktionsavgifter påförs i skilda förfaranden, vilket är fallet beträffande byggnads- och tilläggsavgift vid olovligt byggande,[42] framstår det som tveksamt, om några kostnadsbesparingar uppnås.

Ekonomiska beräkningar kan diskuteras också utifrån ett rent kompensatoriskt betraktelsesätt. Sanktionsavgifter påstås nämligen ibland utgöra ersättning för de kostnader som kontrollen av ett visst olovligt handlingssätt åsamkar samhället.[43] Emot ett sådant resonemang kan till en början resas en invändning av rent principiell karaktär. Sanktionsavgifter utgör ekonomiska sanktioner på samma sätt som bötesstraff och varken sanktionsavgifter eller bötesstraff bör därför jämställas med s.k. prestationsavgifter, som inte på något sätt är sanktioner.[44]

Därutöver bör påpekas, att prestationsavgifter förutsätts stå i en viss

[37] Prp 1971:10 s 201, se även s 81 och 86.

[38] Se prp 1971:10 s 201.

[39] Jmf resonemanget i t.ex. prp 1975/76:106 s 35, prp 1975/76:164 s 234 och 239 och DsU 1978:16 s 8:14 (systemet med straffavgifter beräknades ge en årlig "intäkt" om 46 miljoner kr).

[40] Se DsU 1978:16 (TV-avgift) s 1:17, se även prp 1980/81:100 s 87 och SOU 1977:2 s 179 (bilarbetstid), jmf nedan 7.2.12.

[41] Jmf nedan 2.5.vid not 9.

[42] Se nedan III 1.1. och 2.1.

[43] Se t.ex. prp 1971:10 s 87 f och 202, prp 1975/76:164 s 31, 56 och 261, SOU 1973:13 s 147,DsK 1973:6 s 25, BRÅ 1974:3 s 20 och Elwin m.fl s 303 f, Romander-Nelson 1970 s 218.

[44] Se närmare nedan 4.2.2.

relation till de kostnader för vilka avgiften utgör en ersättning. Sålunda binds kommunerna bl.a. av självkostnadsprincipen när storleken av avgiftsuttaget bestäms. Tanken bakom principen är att kommunen inte får tillföras någon vinst.[45] Om sanktionsavgifterna verkligen ska jämställas med prestationsavgifter, borde avgifternas storlek rimligtvis bestämmas utifrån samhällets kostnader. Avgifterna bestäms emellertid, som ovan framgått, enligt helt andra principer.[46]

Ser man till skattetilläggen, där siffror har redovisats angående inflytande avgiftsbelopp i samband med en översyn av sanktionssystemet[47], kan ifrågasättas, om inte verksamheten rent av är lukrativ. "Beloppsmässigt rör det sig om betydande summor som flyter in", konstaterar Thornstedt-Eklund, som fortsätter:[48]

"Enligt den äldre ordningen brukade bötesbeloppen ligga under 10 milj kr. Påförda skattetillägg däremot uppgick vid 1978 års taxering till 217 milj kr. Toppen nåddes 1977 då summan låg över 230 milj. kr. Vid 1979 års taxering var den "endast" 155 milj. kr, vid vilken nivå en stagnation sedan skett. Härtill kommer förseningsavgifter med något tiotal milj. kr."

Håller man fast vid föreställningen att sanktionsavgifter ska jämställas med prestationsavgifter, skulle alltså samhället, från att "kostnadsfritt" ha administrerat ett dyrbart straffrättsligt sanktionssystem, plötsligt begära c:a 230 miljoner kronor i ersättning för 1978 års kontroll. Resonemanget förefaller inte vara hållbart.[49]

Vid sidan av de ekonomiska aspekterna som skäl bakom utvecklingen kan nämnas, att önskan att träffa även juridiska personer med en sanktion har gjort sig mer eller mindre starkt gällande. Särskilt påtagligt har det syftet varit vid avkriminaliseringsreformer inom sådana rättsområden som är att hänföra till brott i näringsverksamhet. Sanktionsavgifter har nämligen hittills nyttjats inom dessa rättsområden istället för företagsbot.[50]

## 2.3. Kravet på effektivare sanktioner

En fråga av största intresse i sammanhanget är givetvis varför behovet av effektiva sanktioner plötsligt gjorde sig gällande på 1970-talet. Förklaringen torde sökas i specialstraffrättens expansion.[1] Man började allmänt tala om

[45] Se Bohlin s 263 ff.

[46] Se ovan efter not 9.

[47] Se prp 1977/78:136 s 65.

[48] Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 108. Se även (4:e uppl.) s 85 f.

[49] Se även nedan 4.2.2.

[50] Se nedan 2.3. vid not 16.

[1] Se DsJu 1981:3 s 86. Betr. expansionen se Thornstedt, Festskrift till Agge s 374 ff.

"inflation i straff",[2] en företeelse som Thornstedt varnade för redan år 1952.[3]

"Ett framträdande inslag i debatt och lagstiftning på straffrättens område under de första åren av 1970-talet har", skriver Löfmarck, "varit strävan att begränsa kriminaliseringen." "Avkriminalisering", fortsätter hon, "har blivit ett lösenord, flitigt begagnat såväl i utredningsdirektiv och i betänkanden som i den allmänna diskussionen."[4]

Även Sundberg berör sambandet mellan en inflatorisk strafflagstiftning och "depenalisation".[5] "Sanktioneringen av de många nya reglerna för handlandet blev", påpekar Sundberg, "allt mer problematisk." "Under rubriken depenalisation", fortsätter han, ersattes i början av 1970-talet straffet på flera områden med "tvång att betala särskilda, ofta mycket kraftigt tilltagna s.k. avgifter."[6] Att sanktionsavgifter under sådana omständigheter får ersätta straff beror enligt Sundberg på, att straffet är "underkastat alltför många rättssäkerhetsgarantier för att komma till bruk".[7]

Just avsaknaden av de traditionella rättssäkerhetsgarantierna utpekade också lagrådet, vid granskningen av förslaget till LPI, som en förklaring till utvecklingen av sanktionsavgifter:[8]

"En av anledningarna till att man på några områden redan har valt lösningen med administrativa avgiftspåföljder är just att man därigenom undgår att utnyttja det ganska tunga och tidskrävande maskineri som ett straffprocessuellt förfarande merendels innebär."

Sanktionsavgifter antas alltså utgöra en mer effektiv sanktion, eller annorlunda uttryckt, besitta en större preventiv effekt, än straff. Förklaringen härtill är att de sedvanliga principerna, uppställda till rättssäkerhetens fromma, om skuld, proportionalitet och betalningsförmåga åsidosätts.[9]

Den s.k. inflatoriska strafflagstiftningen gav alltså upphov till problem med "massbrottslighet" inom olika områden. De rättsvårdande myndigheterna blev överbelastade samtidigt som alltfler människor kom att straffas. Lämpligheten i det senare ifrågasattes ur kriminalpolitisk synpunkt. Det måste, påpekade Thornstedt år 1970, "leda till irritation och i längden till en bristande

[2] Se t.ex. BRÅ 1977:7 s 147, Elwin m.fl s 50, Träskman s 697, Koskinen s 152 och SOU 1979:80 s 100 f. Beträffande de amerikanska förhållandena hänvisas till Goldschmid s 917 ("overcriminalization of the law").

[3] Thornstedt, FT 1952 s 301 f.

[4] Löfmarck s 327. Se även Antilla s 43 och 51 och Thornstedt, Festskrift till Agge s 376 ff.

[5] Se Sundberg, Agges Huvudpunkter s 85.

[6] Sundberg, Agges Huvudpunkter s 85. Betr. uttrycket depenalisering se Löfmarck s 327 f.

[7] op.cit.

[8] Prp 1975/76:164 s 239.

[9] Jmf t.ex. prp 1975/76:164 s 21 och 233, prp 1982/83:87 s 29 och DsJu 1981:3 s 78, 81 och 92.

aktning för rättsväsendet som äventyrar den allmänna laglydnaden i samhället."[10] Problemet med överbelastade myndigheter kan illustreras med några siffror angående felparkering och skattebrott.

1. Antalet utfärdade parkeringsanmärkningar i Stockholm uppgick år 1973 till c:a 390.000/år, vilket emellertid inte var ett mått på det faktiska antalet parkeringsförseelser. Ungefär 15 % av de fall som hade lett till parkeringsanmärkning fick åklagarmyndigheten sedermera handlägga som ärenden om strafföreläggande.

Det "ringa" antalet strafföreläggande, åtminstone relativt sett, utgjorde en svår belastning för åklagarmyndigheten. Strafföreläggande avseende felparkering uppgick till drygt 65 % av det totala antalet strafföreläggande som utfärdades i Stockholm år 1974. Även för Stockholms tingsrätt, där c:a 1.200-1.400 parkeringsmål inströmmade per månad sedan strafföreläggande icke hade godkänts, var situationen prekär. Ungefär två tredjedelar av bötesmålen avsåg felparkering.[11]

De redovisade siffrorna föranledde departementschefen att uttala följande:[12]

"På sikt finner jag det inte godtagbart att resurser av den tidigare beskrivna omfattningen avdelas för det i ett större sammanhang sett begränsade syftet att åtgärda förseelser mot bestämmelserna om fordons stannande och parkering."

2. Av en år 1964 genomförd deklarationsundersökning framgick, att antalet ändrade deklarationer uppgick till 1.663.900, vilket innebar att drygt var tredje deklaration ändrades. Antalet deklarationer, som ändrades med ett belopp överstigande 100 kronor p.g.a. objektivt oriktiga uppgifter, var c:a 366.000. Siffrorna ska jämföras med dem i en domsundersökning angående antalet personer, som hade ådömts böter för skattebrott. Detta antal uppgick till 4.880 år 1964 och till 3.370 år 1965.[13]

En "frekvent reaktion" som möjliggjorde att ingripa mot flertalet skattskyldiga ansågs vara av behovet påkallad.[14] Med en sådan målsättning, skriver Thornstedt-Eklund, inser man lätt, att "praktiska möjligheter saknas att gå domstolsvägen."[15]

Problemen med frekvent brottslighet har emellertid inte alltid varit så påtagliga som i de ovan angivna exemplen, när frågan om att ersätta straff med sanktionsavgifter har aktualiserats. En skiljelinje, om än inte distinkt, tycks gå

[10] Thornstedt, Festskrift till Agge s 372 samt även s 376 ff och hänvisningarna ovan i not 25.

[11] Se prp 1975/76:106 s 27-30.

[12] Prp 1975/76:106 s 33-34.

[13] Se SOU 1969:42 s 121, jmf prp 1971:10 s 79 f.

[14] Se SOU 1969:42 s 140 och prp 1971:10 s 80 f och 199.

[15] Thornstedt-Eklund (3:e uppl) s 75. Se även (5:e uppl.) s 108.

mellan å ena sidan brott i näringsverksamhet och å andra sidan brott av privatpersoner. I det förra fallet framstår åtgärden att avkriminalisera olika gärningar och införa regler om sanktionsavgifter ofta som ett sekundärt alternativ till den ordning som i första hand åstundas, nämligen att kunna påföra näringsidkare s.k. företagsböter.[16] Då denna möjlighet numera föreligger, d.v.s. från den 1 april 1986, vågar man gissa, att behovet av nya regler om sanktionsavgifter, som ovan påtalats, kommer att minska.[17] Avgörande härför är emellertid hur de nya reglerna om företagsbot kommer att tillämpas.

Beträffande det senare fallet, d.v.s. brott av privatpersoner, kan tilläggas, att lagstiftaren har varit restriktiv med att införa avgiftsregler som främst tar sikte på sådan brottslighet. Regler om skattetillägg och förseningsavgift, byggnads- och tilläggsavgift, felparkeringsavgift, tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, dubbel hundskatt och trafikförsäkringsavgift – avgifter som samtliga berör privatpersoner – tillkom under perioden 1971- 1981.[18] Förslag om sanktionsavgifter utanför det specialstraffrättsliga området, bl.a. kontrollavgift vid snyltning och snatteri, ledde däremot inte till någon lagstiftning.[19]

## 2.4. Avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet

Vid utformningen av varje förslag om sanktionsavgiftssystem tycks man balansera mellan å ena sidan hänsynen till effektiviteten och å andra sidan hänsynen till rättssäkerheten.[1] Prioriteras effektiviteten i ett visst avseende blir det ofta till förfång för rättssäkerheten, även om sådana negativa följder sällan medges öppet. Istället förekommer mer eller mindre kryptiska förklaringar om vad rättssäkerhet egentligen är.

Till belysning härav kan pekas på departementschefens uttalande i anledning av att vissa remissinstanser hade uttryckt farhågor angående skattemyndigheternas roll inom det föreslagna systemet med skattetillägg:[2]

"Jag är medveten om att kritiska röster kan höjas ... och göra gällande att just häri skulle ligga faror för rättssäkerheten. Man står här emellertid inför alternativet att vissa delar av skattebrottsligheten helt undgår påföljd till följd av det nuvarande systemets

[16] Jmf prp 1981/82:142 s 25, prp 1985/86:23 s 13 f och 16 ff, Nelson s 108 och Träskman s 699.

[17] Se ovan 2.1. efter not 43.

[18] Se nedan 7.2.

[19] Se nedan 7.2.2., 7.2.4. och 7.2.30.

[1] Jmf DsJu 1981:3 s 90 och även t.ex. prp 1975/76:164 s 21 f och 42, prp 1982/83:87 s 27 ff och 44, prp 1984/85:32 s 37, JO Ber 1975 s 376 f, Sterzel s 146 ff samt nedan 7.2.18. efter not 139. Se även Thornstedt, Festskrift till Agge s 377, betr. motsvarande problem ifråga om summariska straffprocesser.

[2] Prp 1971:10 s 199. Jmf Thornstedt-Eklund s 107.

brist på effektivitet. Som jag utvecklat i det föregående inverkar detta förhållande negativt på skattemoralen, och det kan med fog hävdas att ett ineffektivt påföljdssystem innebär större faror i rättssäkerhetsavseende än det hot mot rättssäkerheten som skulle ligga i risken för felaktiga beslut om skatte- och avgiftstillägg."

Departementschefens uttalande måste förstås mot bakgrund av de ovan berörda siffrorna om undandragande av skatt,[3] men förklaringen av begreppet rättssäkerhet framstår ändå som ytterst tveksam. Att närmare utreda vad som avses med rättssäkerhet torde vara ämne för en avhandling, men begreppet relateras förvisso normalt inte till "ineffektiva påföljdssystem". Begreppet brukar snarast sättas i samband med "rättsstaten" och de krav som medborgarna där kan ställa på en normmässig och förutsebar rättstillämpning.[4]

I sammanhanget bör emellertid erinras om det rättssäkerhetsbegrepp som EKO-kommissionen (SOU 1984:15) nyttjade sig av. Kommissionen avfärdade det "traditionella rättssäkerhetsbegreppet" och lanserade istället "det moderna rättssäkerhetsbegreppet", enligt vilket rättssäkerhet närmast skulle innebära samhällets skydd mot brott: "Ett rättssäkert samhälle är ... ett samhälle som effektivt skyddar medborgarna mot brott."[5] I propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet betecknades den "traditionella" rättssäkerheten som "formell" och den mer "moderna" varianten som "materiell".[6] Samtidigt fastslog justitieministern följande beträffande reformarbetet:[7]

"En självfallen utgångspunkt är här naturligtvis att hävdvunna rättssäkerhetsanspråk gör sig gällande med samma styrka och har samma krav på att bli tillgodosedda i samband med ekonomisk brottslighet som i samband med annan brottslighet."

Under riksdagens behandling av ärendet fästes särskild uppmärksamhet vid begreppsbildningen och justitieministerns ovan återgivna uttalande.[8] Resonemanget ansågs ligga "vid sidan av riktlinjens konkreta innehåll".[9] Till undvikande av "onödig oklarhet" var det enligt utskottet att föredra att för "rättssäkerhetsbegreppets materiella sidor använda uttryck som rättsskydd, rättstrygghet eller effektivitet."[10] Rättssäkerhetsbegreppet ansågs därmed

[3] Se ovan 2.3. efter not 12.

[4] Jmf t.ex. Petrén, SvJT 1955 s 624 f och 628 och TSA 1980 s 280 ff, Strahl s 334 ff och 342 ff, Sterzel s 157 ff, Edqvist s 374 f, Sundberg-Weitman s 13 f, 22 ff och 341 f samt JuU 1984/85:28 s 25 f.

[5] SOU 1984:15 s 130, se även s 128 ff.

[6] Se prp 1984/85:32 s 11 f och 36 f.

[7] Prp 1984/85:32 s 37.

[8] Se JuU 1984/85:28 s 23 ff.

[9] JuU 1984/85:28 s 25.

[10] op.cit.

kunna användas i den traditionella bemärkelsen.[11] I den efterföljande riksdagsdebatten framhöll flera riksdagsledamöter – såväl borgerliga som socialdemokrater – vikten av utskottets uttalande rörande rättssäkerhetsbegreppet och värdet av rikdagens enighet i saken.[12] Den oklarhet som hade föranletts av bl.a. EKO-kommissionens betänkande kom således att bli undanröjd.[13]

Den avvägning mellan rättssäkerhet och effektivitet, som ofta förekommer när regler om sanktionsavgifter utformas, kan ytterligare belysas genom ett exempel avseende felparkeringsavgift. "Genom det nya sanktionssystemet åstadkoms – utan avkall på rättssäkerheten – en enklare och mindre resurskrävande ordning för beivrande av parkeringsförseelser", löd den optimistiska inledningen till propositionen angående felparkeringsavgift.[14]

Icke desto mindre hade föreslagits bl.a. regler om ett strikt betalningsansvar för det felparkerade fordonets ägare[15] och om omedelbar betalningsskyldighet, vilket här ska bli föremål för närmare granskning. Straffdomar kan ju inte verkställas förrän de har vunnit laga kraft (UB 3:3, 23). Att denna princip ansågs utgöra en belastning framgick med all tydlighet av förarbetena till förslaget om felparkeringsavgift. Sålunda uttalades i propositionen:[16]

"I promemorian anförs att en ovillkorlig betalningsskyldighet oberoende av invändning är en förutsättning för ett effektivt sanktionssystem. I annat fall kommer förfarandet att fördröjas genom obefogade bestridanden i förhalningssyfte."

Förslaget om omedelbar betalningsskyldighet godtogs av departementschefen, som dock inte ville gå så långt som hade förordats i promemorian, nämligen att betalning av avgiften skulle utgöra en förutsättning för rätten att anföra besvär.[17] Beträffande den ovan berörda avvägningen tillade departementschefen:[18]

"För egen del anser jag att i promemorian gjorts en i allt väsentligt rimlig avvägning mellan rättssäkerhetskraven och intresset att förfarandet blir snabbt och smidigt. Det innefattar tillräckliga garantier för att ägaren får kännedom om parkeringsanmärkningen innan indrivningsåtgärder vidtas."

Rimligheten i departementschefens uppfattning i frågan huruvida rättssäkerheten tillräckligt hade tillgodosetts kan ifrågasättas. En del författare,

[11] Se JuU 1984/85:28 s 25 f.

[12] Se rd:s protokoll 1984/85:135 s 9 f och 16.

[13] Jmf Edqvist s 375.

[14] Se prp 1975/76:106 s 1.

[15] Se prp 1975/76:106 s 20 och 35 f.

[16] Prp 1975/76:106 s 20.

[17] Se prp 1975/76:106 s 37 f och 40.

[18] Prp 1975/76:106 s 41.

däribland Skogh, tycks emellertid anse, att kraven på rättssäkerhet är uppfyllda så snart möjlighet finns att anföra besvär. Sålunda anför Skogh, att "straffavgifter" inte är angripbara ur rättssäkerhetssynpunkt om sistnämnda krav är uppfyllt.[19]

Sammanfattningsvis kan konstateras, att uppfattningarna om innebörden i begreppet rättssäkerhet är starkt delade. Det väsentliga synes emellertid vara, att man icke undanskymmer det förhållandet, att införandet av regler om sanktionsavgifter faktiskt innebär att olika rättsäkerhetsgarantier kan bli åsidosatta. Kravet på effektiva sanktioner innebär alltså ofta, som framgått ovan, förfång för rättssäkerheten.[20] Tvärtom bör sådana följder öppet redovisas och i görligaste mån motverkas genom att avsteg accepteras endast om tungt vägande skäl anses tala därför.[21]

## 2.5. Avkriminalisering och straffvärde

BRÅ har i olika sammanhang uttalat sig i mycket positiva ordalag om avkriminalisering och sanktionsavgifter. Sådana avgifter torde, enligt BRÅ:s bedömning, närmast utgöra ett medel att begränsa straffrättens roll, vilket alltså uppfattas som något *per se* eftersträvansvärt.[1] BRÅ:s konsekventa ställningstagande för sanktionsavgifter är dock inte ägnat att förvåna med beaktande av syftet med BRÅ:s tillkomst. BRÅ utgör, påpekar Löfmarck, "ett slags institutionalisering av strävandena till avkriminalisering".[2]

BRÅ har också ägnat intresse åt frågan om vilka överträdelser som bör bli föremål för avkriminalisering. En utgångspunkt härvidlag bör, enligt BRÅ:s åsikt, vara en avvägning huruvida den tilltänkta åtgärden är "ändamålsenlig från kriminalpolitisk utgångspunkt".[3] Man bör alltså bedöma om en viss typ av överträdelser är "straffvärda" eller inte. För "straffvärda" överträdelser ska kriminaliseringen bibehållas, medan icke "straffvärda" sådana alltså kan bli föremål för avkriminalisering.[4]

Granskas lagmotiven till de olika förslagen om sanktionsavgifter finner man emellertid, att uppfattningar om det "låga straffvärdet" har ringa eller ingen

[19] Skogh s 107.

[20] Se ovan 2.3. efter not 6.

[21] Jmf DsJu 1981:3 s 93. Se även nedan 4.4.

[1] Se BRÅ 1977:7 s 46-49, 349 f och BRÅ 1974:3 s 21. Se även BRÅ:s uttalanden i samband med att förslaget till LPI granskades, prp 1975/76:164 s 176. Betr. sådana strävanden se även prp 1975/76:148 s 9 f och SOU 1976:47 s 119 ff.

[2] Löfmarck s 330.

[3] BRÅ 1977:7 s 349. Jmf även ovan 2.1. efter not 21.

[4] Jmf BRÅ 1977:7 s 52 ff och 349 f, Elwin m.fl s 314 f, Bondesson s 105 f och Löfmarck, Straffansvar s 15 f.

betydelse. Undantag härvidlag utgör emellertid tilläggsavgiften i kollektiv persontrafik samt även de icke genomförda förslagen om kontrollavgift vid snyltning och snatteri samt särskild avgift vid sjukförsäkringsmissbruk.[5]

Det helt avgörande motivet är istället, som ovan framgått, en önskan att åstadkomma en effektiv sanktion. Ibland diskuteras t.o.m. straffskärpning som ett alternativ till avkriminalisering, med det senare väljs alltså för att garantera effektiviteten.[6] Ett exempel härpå är miljöbrott, som inte på något sätt ansågs ha ett lågt straffvärde; tvärtom uppgavs i betänkandet angående miljöskyddsavgift, att stor enighet rådde om att allvarliga miljöbrott skulle "ges högsta prioritet".[7]

Det kan tilläggas, att BRÅ, hörd som remissinstans över förslaget om miljöskyddsavgift, avstyrkte detsamma. Förslaget stod, enligt BRÅ:s uppfattning, i strid med "flera av de allmänna principer som BRÅ anser bör vara vägledande vid en depenalisering."[8]

Åtgärden att införa regler om sanktionsavgifter framställs i själva verket ofta som syftande till att "förstärka" de straffrättsliga sanktionerna, vilka alltså bibehålls vid sidan av sanktionsavgifterna.[9] Sådan var situationen t.ex. beträffande vattenföroreningsavgiften. "Kriminaliseringen bör bibehållas", förklarade departementschefen, "inte minst som ett uttryck för samhällets moraliska fördömande av dessa handlingar", d.v.s. att släppa ut vattenföroreningar.[10]

BRÅ är emellertid inte ensamt om att framställa själva åtgärden att avkriminalisera olika överträdelser och att införa sanktionsavgifter i positiv dager. Som ovan framgått förekom sådana tankegångar i motiven till reglerna om skattetillägg. Det var en fördel, att överträdelser, som inte omfattades av "det allmänna rättsmedvetetandet som brott i egentlig mening",[11] kunde avkriminaliseras. Underförstått var det alltså en förmån för den skattskyldige, som slarvar med självdeklaration, att få erlägga skattetillägg istället för böter.

Dessa tankegångar förekom också i motiven till reglerna om felparkeringsavgift. Det syntes "mest naturligt att inte beteckna felparkering som brott och alltså inte heller sanktionen som ett straff",[12] konkluderades i betänkandet om

[5] Se nedan 7.2.2, 7.2.4 och 7.2.11.

[6] Se t.ex. prp 1971:10 s 80 f, prp 1975/76:164 s 21, prp 1981/82:146 s 52 f och prp 1982/83:87 s 14 f. Betr. straffskärpningars bristande effektivitet se Antilla-Törnudd s 159 f. Se även prp 1979/80:142 s 25, prp 1981/82:225 s 9 f, 52 ff och DsU 1978:16 s 90, i vilka fall man valde att istället skärpa straffen.

[7] SOU 1978:80 s 78.

[8] Prp 1980/81:92 s 282.

[9] Jmf prp 1981/82:142 s 22 f och prp 1985/86:23 s 14 f.

[10] Se prp 1982/83:87 s 14.

[11] Prp 1971:10 s 199.

[12] DsK 1973:6 s 52.

felparkeringsavgift (DsK 1973:6). "En lösning som innebär att sanktionen betecknas som en avgift torde", förklarade man också, "bäst överensstämma med allmänhetens uppfattning om överträdelsernas art."[13]

Än tydligare framkom emellertid tankegångarna i parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968:18), där det påstods att "psykologiska fördelar" fanns att vinna med en avkriminalisering av parkeringsförseelser:[14]

"En person som av misstag eller obetänksamhet parkerar i strid mot gällande bestämmelser finner det ofta stötande och felaktigt att man påstår, att han därigenom gjort sig skyldig till ett brott."

En "civilrättslig avgift" – den föreslagna sanktionsavgiften betecknades alltså sålunda – bedömdes komma att bli accepterad "lättare av den felande."[15] Såväl departementschefen som flera remissinstanser ställde sig skeptiska till de "psykologiska fördelarna" och utredningens förslag ledde i förevarande del inte till lagstiftning.[16]

Misstron till de "psykologiska fördelarna" synes vara befogad. Trots att parkeringsförseelserna avkriminaliserades år 1977 och felparkeringsavgifter infördes betecknas den påföljd, vilken drabbar felparkerande fordonsägare, ännu på 1980-talet allmänt som parkeringsböter.[17] Troligt är att människor i allmänhet, som inte torde göra någon åtskillnad mellan straff och sanktionsavgifter,[18] lika ogärna betalar sanktionsavgifter som parkeringsböter; de senare torde t.o.m. föredras om de utgår med ett lägre belopp.[19]

Det kan tilläggas, att BRÅ:s konsekventa strävanden i riktning mot avkriminalisering har blivit föremål för kritik just med tanke på medborgarnas oförmåga att göra åtskillnad mellan straff och sanktionsavgifter. Sålunda påpekades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJU 1981:3), att risken finns för att medborgarna upplever situationen sålunda, att "ett strängare och mer onyanserat straff införts."[20]

[13] op.cit.

[14] SOU 1968:18 s 349.

[15] op.cit.

[16] Se prp 1969:140 s 21 och 36. Se även nedan 4.2.2. efter not 42.

[17] Se t.ex. SvD 30.9.1980 s 11 och DN 19.10.1983 s 9 där det omtalades att "p-boten" respektive "böterna" skulle höjas.

[18] Jmf DsJu 1981:3 s 78. Se även nedan 4.3.2. särskilt efter not 30.

[19] Jmf ovan 1.3. efter not 19.

[20] DsJu 1981:3 s 86, se även s 87.

# 3. Sanktionsavgiftsbegreppets grundläggande kriterier

## 3.1. Allmänna kännetecken

I den inom justitiedepartementet upprättade promemorian angående ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) fastslås, att i senare års lagstiftningsarbete har "ekonomiska sanktioner vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite böter och förverkande" kommit till användning i ökande utsträckning.[1] Dessa sanktioner betecknas i departementsförslaget som sanktionsavgifter.[2]

Sanktionsavgifter är, heter det vidare, "ofta knutna till vissa bestämmelser på ett sådant sätt att en överträdelse medför en i det närmaste strikt skyldighet att utge ett på visst sätt bestämt belopp till det allmänna."[3] Karakteristiken preciseras enligt följande:[4]

"Kännetecknande för den typ av avgifter som här har betecknats som sanktionsavgifter är att de erläggs till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser."

Den karakteristik som presenteras är en lämplig utgångspunkt för den fortsatta framställningen. Några exakta kriterier anges visserligen inte, men ur den allmänna framställningen torde tre kriterier kunna brytas ut:

1. En sanktionsavgift är en sanktion, d.v.s. en ekonomisk påföljd för ett rättsstridigt beteende.
2. En sanktionsavgift är knuten till en författning.
3. En sanktionsavgift tillfaller det allmänna.

Använder man dessa kriterier torde sanktionsavgifterna kunna inringas som en grupp och avgränsas mot vissa andra företeelser. Det är emellertid tveksamt om "rätt" företeelser blir utmönstrade ur sanktionsavgiftsbegreppet. Kriterierna synes emellertid kunna godtas om vissa reservationer, vilka ska utvecklas närmare i det följande, görs beträffande det andra och tredje kriteriet.

### *3.1.1. En ekonomisk sanktion*

Endast sådana företeelser som utgör sanktioner hänförs till kategorien sanktionsavgifter. Det innebär konkret, att den penningprestation som utkrävs måste kunna sättas i samband med en överträdelse. Sanktionsavgiften

[1] Se DsJu 1981:3 s 3.

[2] Se DsJu 1981:3 s 3, jmf ovan 1.2. efter not 2.

[3] DsJu 1981:3 s, se även s 66.

[4] DsJu 1981:3 s 83.

utgör närmare bestämt en reaktion av rent repressiv karaktär på att en avgiftssanktionerad norm inte har iakttagits. Genom hotet om sanktionsavgift försöker man alltså garantera efterlevnaden av olika normer, vilket ovan har angivits som en för alla rättsliga sanktioner gemensam funktion.[5] Uppställs kravet, att det penningbelopp som utkrävs ska utgöra en sanktion, kan sådana penningprestationer som inte utgör någon påföljd utmönstras ur sanktionsavgiftsbegreppet. Sålunda kan fastslås, att skatter och avgifter i RF:s mening inte är några sanktioner och således ej heller några sanktionsavgifter. Dessa penningprestationer måste istället uppfattas som rena intäkter.[6] Påpekandet kan tyckas överflödigt, men sanktionsavgifter har faktiskt framställts både som punktskatter och som s.k. prestationsavgifter.[7]

Ifrågavarande kriterium utgör däremot inte någon hjälp, om man vill avgränsa sanktionsavgifter mot andra ekonomiska sanktioner. I betänkandet omtalades sanktionsavgifterna såsom ekonomiska sanktioner vid sidan av "skadestånd, vite, böter och förverkande".[8] Frågan huruvida det är möjligt att avgränsa sanktionsavgifterna från de angivna sanktionerna kommer att behandlas nedan.[9]

### *3.1.2. Anknytning till en författning*

Den närmare innebörden av påståendet, att sanktionsavgifter är "knutna till vissa bestämmelser",[10] är inte helt klar. Enligt departementspromemorian synes härmed avses, att avgiftshotet är generellt verkande, d.v.s. liksom straffhotet anknutet till i författningar uppställda påbud och förbud, vilka riktas till en obestämd krets av adressater.[11]

Beskrivningen träffar majoriteten av de företeelser, vilka enligt min uppfattning utgör sanktionsavgifter, men undantag förekommer. Sålunda är den särskilda avgift som utgår enligt LPI 6 § 1 st 3 p (jmf PBL 10:6 1 st 2-3 p) knuten till byggnadsnämndens individuella beslut. Byggnadsnämnden äger påföra denna avgift, när föreskrifter angående byggnadens utformning, val av material till tak eller fasad etc. (BS 58 § 1 mom; jmf PBL 8:26) inte har efterföljts.[12]

[5] Se ovan 1.1.

[6] Se nedan 4.2.1.

[7] Se nedan 4.2.1. efter not 4 och 21 (skatt) samt 4.2.2. (avgift).

[8] Se DsJu 1981:3 s 83.

[9] Se nedan 4.3.

[10] DsJu 1981:3 s 66.

[11] Jmf t.ex. SOU 1982:21, där detta utpekas som den "huvudsakliga skillnaden" i jämförelse med vite.

[12] Se nedan IV 3.1.1. vid not 5 och 3.1.3.

Noteras bör dock, att byggnadsnämnden inte själv disponerar över avgiftshotet, utan detta framgår alltså av lagtexten. Byggnadsnämnden kan alltså inte besluta, att avgiftshotet ska tillgripas i ett visst fall, utan alla de föreskrifter som meddelas med stöd av BS (PBL) blir automatisk avgiftssanktionerade. Häruti skiljer sig det individuella avgiftshotet från viteshotet, vilket myndigheten själv beslutar att tillgripa i det enskilda fallet.[13]

Avgiftshotet enligt LPI 6 § (PBL 10:6) liknar faktiskt det individuella straffhotet, som också förekommer om än i begränsad utsträckning. Sålunda kan den bötfällas som inte åtlyder t.ex. polismyndighets ordningsförskrifter, förbud eller påbud enligt AOSt 8 § (se AOSt 28 § ) eller yrkesinspektionens föreläggande eller förbud enligt ArbetsmiljöL 7:7 (se ArbetsmiljöL 8:1).[14]

Att utmönstra den särskilda avgiften enligt LPI 6 § 1 st 3 p (jmf PBL 10:6 1 st 2-3 p) ur sanktionsavgiftsbegreppet förefaller irrationellt. Sådana "avgifter" som garanterar förverkligandet av individuella beslut är visserligen inte, som förutsattes i departementspromemorian, "en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser",[15] men bör ändå karakteriseras som sanktionsavgifter. Det belopp som utkrävs kan ju sättas i samband med en överträdelse och således är "avgiften" en ekonomisk sanktion, vilket förhållande måste vara avgörande i sammanhanget.

Uttalandet, att sanktionsavgifter är "knutna till vissa bestämmelser", torde emellertid även kunna ges en mer extensiv tolkning, enligt vilken krav skulle uppställas på att sanktionsavgifter har författningsstöd. Det skulle innebära, att förvaltningsmyndigheter och domstolar inte efter fritt skön kan tillgripa sanktionsavgifter, utan att det måste finnas författningsstöd för sådana åtgärder. Denna tolkning synes vara att föredra.

På motsvarande sätt krävs att straff och vite har stöd i författning.[16] Inom straffrätten betecknas denna grundläggande regel legalitetsprincipen; såväl den brottsliga gärningens innehåll som brottspåföljden anses enligt denna princip skola framgå av lag.[17] Härigenom skall, som Agge framhåller, garanteras, att medborgarrna kan "förutse de eventuella straffrättsliga konsekvenserna" av sina handlingar, och att de blir behandlade av domstolarna på ett likartat sätt.[18] Samma principer bör rimligtvis anses gälla beträffande sanktionsavgifter.[19]

[13] Se Lavin I s 7.

[14] Jmf Ragnemalm s 95, Herlitz III s 551 ff och Thornstedt, FT 1952 s 290 f.

[15] Ds Ju 1981:3 s 83.

[16] Se t.ex. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 142 f och 144 ff.

[17] Se Thornstedt, Festskrift till Herlitz s 322-332.

[18] Agge I s 44.

[19] Det kan noteras, att Ragnemalm framställer det som "(y)tterst väsentligt ... att varje form av offentligt våld är legalt förankrad" ( s 95). Se också Thornstedt, Festskrift till Herlitz s 333, även not 3. Se vidare nedan 4.4. och 5.1.1.

Uppfattas kravet på "anknytning till en författning" enligt den senare tolkningen kan det accepteras. I sådant fall kan eventuella penningprestationer som myndigheter utkräver utan författningsstöd utmönstras ur sanktionsaavgiftsbegreppet.[20] Sammaledes kan göras med sådana penningprestationer som utgår enligt avtal.[21]

De senare kan emellertid tänkas bli karakteriserade som privaträttsliga sanktionsavgifter, till skillnad från sådana sanktionsavgifter som utgår med stöd av författning, varvid dessa torde betecknas som offentligrättsliga sanktionsavgifter.[22] En motsvarande uppdelning brukar företas beträffande viten.[23] Denna framställning begränsas emellertid till sådana sanktionsavgifter som utgår med stöd av författning, varför det inte finns skäl att särskilt markera deras offentligrättsliga karaktär.

### *3.1.3. Tillfaller det allmänna*

Även beträffande det tredje kriteriet, d.v.s. att en sanktionsavgift ska tillfalla det allmänna, bör vissa reservationer göras. Kriteriet framstår som hållbart såtillvida som att sanktionsavgifter i flertalet fall tillfaller stat eller kommun. Undantag förekommer emellertid.

Angående dessa undantag konkluderades i departementspromemorian, att det finns bestämmelser "om avgifter av delvis annat slag ... i lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik och i trafikskadelagen (1975: 1410)."[24] Dessa avgifter erläggs "till den som enligt bestämmelserna har rätt att ta ut dem", varför det ansågs motiverat att utmönstra desamma såsom varande "privaträttsliga skadestånd".[25]

De båda företeelser, vilka utmönstrades ur sanktionsavgiftsbegreppet, bör enligt min mening betecknas som sanktionsavgifter, trots att de tillfaller annan än stat eller kommun. Till stöd härför kan i huvudsak två skäl anföras. För det

[20] Möjligen bör eventuella sådana penningprestationer uppfattas som ett uttryck för oriktig myndghetsutövning, jmf Sundberg-Weitman s 288.

[21] Markägare, vilka kräver viss avgift för parkering, kan, som det uttrycktes i SOU 1968:18, utkräva en "kontraktsrättslig tilläggsavgift" vid felparkering (s 346). Att också luftfartsstyrelsen ansågs äga motsvarande befogenhet fastslogs i NJA 1958 s 177 (härom se Ragnemalm, Allm. plats s 62 f). Rätten att utkräva ifrågavarande typ av avgifter är numera reglerad i lag, SFS 1984:318.

[22] Uppfattningarna är emellertid delade. Sålunda har Skarhed klassificerat bl.a skattetillägg som en civilrättslig sanktion. Man har, skriver hon, "valt att ge den civilrättsliga sanktionen formen av en administrativ avgift" (s 39, jmf s 38). Författaren tycks närmast nyttja begreppet "civilrättslig" som en motsats till "straffrättslig". Betr. frågan om sanktionsavgifter är civil- eller offentligrättsliga kan även hänvisas till Strömberg, StvT 1984 s 227 f, prp 1976/77:11 s 10,15 och 49 samt prp 1977/78:16 s 49.

[23] Jmf Lavin I s 7.

[24] DsJu 1981:3 s 75.

[25] Se DsJu 1981:3 s 75. Se även Nelson s 104. Jmf ovan 2.1. efter not 39, där utredningens ståndpunkter har kritiserats.

första bör erinras därom, att enligt äldre svensk rätt faktiskt förekom att böter tillföll annan än det allmänna, men de räknades alltså ändå som böter. Enligt olika specialförfattningar kunde en viss andel av böterna tillfalla någon tjänsteman som en uppmuntran "för nit vid brottets beivrande."[26] Även angivaren eller de fattiga inom den kommun där brottet hade begåtts, kunde vara berättigade till andel av böterna.[27] Nämnas kan också, att egendom som blir föremål för förverkande enligt BrB 36 kap inte alltid tillfaller kronan. Vad som ansetts avgörande i sammanhanget är att syftet med förverkandebestämmelsen inte i första hand är att tillgodose någon utan att bekämpa brottslighet.[28]

För det andra kan hävdas, att det åt trafikutövare och trafikförsäkringsföreningen har uppdragits att utöva sådana förvaltningsuppgifter vilka omtalas i RF 11:6 st 3.[29] Dessa organ skulle således ha tillåtits att utöva "offentlig makt"[30] på så sätt att de med stöd av författning äger utkräva sanktionsavgifter vid vissa angivna överträdelser. Den lösningen kunde också ha valts, att sanktionsavgifterna skulle tillfalla det allmänna, som hade fått bekosta de privata organens verksamhet.

Möjligen kan de enskilda subjekt som här är ifråga t.o.m. vara att hänföra till "det allmänna". Strömberg väcker faktiskt frågan, om det förhållandet, att en förvaltningsuppgift har överlämnats åt ett enskilt subjekt enligt RF 11:6, kan medföra att subjektet utgör en del av "det allmänna". "Denna konstruktion ligger frestande nära", framhåller Strömberg, som dock betecknar den såsom "äventyrlig".[31]

På motsvarande sätt resonerar Westerberg, om än i ett annat sammanhang. Westerberg ställer frågan, om betalning till ett privat organ kan utgöra "avgift" i RF:s mening. Svaret blir, enligt Westerberg, jakande, "om ett sådant organ handhar myndighetsutövning, vilket då sker enligt offentligrättslig reglering."[32]

Oberoende av frågan, om trafikutövare och trafikförsäkringsföreningen ska anses tillhöra "det allmänna", kan avgörande vikt alltså inte tillmätas det förhållandet, att en penningprestation tillfaller någon annan än stat eller kommun, när sanktionsavgiftsbegreppet preciseras. Om ett enskilt subjekt äger utkräva en ekonomisk sanktion med stöd av författning, bör penningprestationen ifråga uppfattas som en sanktionsavgift.

[26] Se Bergendal s 616.

[27] Se Bergendal s 619.

[28] Se BrB III s 391.

[29] Betr. innehållet i detta stadgande se Petrén-Ragnemalm s 277-282.

[30] Petrén-Ragnemalm s 278.

[31] Strömberg, FT 1976 s 70.

[32] Westerberg, FT 1982 s 4.

## 3.2. Sammanfattande anmärkningar. Bör ytterligare kriterier uppställas?

I syfte att försöka inringa sanktionsavgifterna har ovan angetts tre kriterier. Det första kriteriet, d.v.s. att penningprestationen utgör en ekonomisk sanktion, framstår som det främsta kännetecknet. Uppfylls inte det kriteriet, kan det inte komma ifråga att betrakta en viss penningprestation som en sanktionsavgift. De övriga två kriteriena – att "avgiften" är knuten till en författning och att den tillfaller det allmänna- är således av underordnad betydelse, även om de normalt uppfylls. Kravet på anknytning till en författning kan emellertid, som framgått ovan, närmast uppfattas som ett generellt krav på författningsstöd, varvid också detta kriterium framstår såsom allmängiltigt.[1]

Svagheten i de angivna kriterierna är att andra ekonomiska sanktioner, främst böter och särskild rättsverkan av brott, inte kan särskiljas från den grupp av sanktioner som här betecknas sanktionsavgifter. Det vore därför önskvärt att ytterligare precisera sanktionsavgiftsbegreppet. Alla försök i den riktningen försvåras dock därav, att de företeelser, som ska karakteriseras, inbördes är så olika.[2] Sanktionsavgifter kan, som påpekades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), "användas för att tillgodose skilda intressen".[3] Därför är det svårt att generellt ange vilka förutsättningar, som bör vara uppfyllda, för att en viss företeelse ska betraktas som en sanktionsavgift.

Nelson har emellertid försökt att närmare precisera sanktionsavgifterna. Även om dessa avgifter "till sin konstruktion uppvisar principiella variationer finnes hos dem alla ett eller flera av nedannämnda karakteristiska drag":[4]

1-2. Sanktionsavgifter förutsätter icke personligt ansvar och kan därför åläggas såväl fysiska som juridiska personer.
3. Sanktionen påförs normalt av administrativ myndighet.
4. Besvär får föras vid domstol.
5. Sanktionsavgifter tillfaller staten.

Nelsons uppställning synes vara invändningsfri om den uppfattas som en allmän beskrivning av hur sanktionsavgifter ofta är utformade. Punkterna får dock inte uppfattas som några kriterier, då de, som Nelson också vidgår, inte träffar alla de företeelser, vilka rimligen bör innefattas i sanktionsavgiftsbegreppet. I det följande ska några möjliga kriterier utöver de tre som ovan

[1] Av framställningen nedan 7.2.1. – 7.2.31. framgår, att de sanktionsavgifter som medtas samtliga utgår med stöd av författning.

[2] Jmf DsJu 1981:3 s 84 om svårigheten att "skaffa sig ett samlat grepp".

[3] DsJu 1981:3 s 84.

[4] Nelson s 103.

uppställts bli föremål för granskning, varvid Nelsons punkt 1-2 och 3 kommer att beröras.

Flera sanktionsavgifter är *"värderelaterade"*.[5] Avgiften beräknas på ett sådant sätt att man försöker eliminera den vinst som har uppkommit genom överträdelsen.[6] Vissa sanktionsavgifter har emelletid utformats sålunda, att avgift utgår med ett bestämt belopp.[7] Möjligheten att dra in vinst bör sålunda inte uppställas som ett allmänt kriterium.

Att sanktionsavgifter brukar sättas i samband med *avkriminalisering* har ovan berörts,[8] men inte heller detta bör uppställas som något definitivt kriterium. Ibland utgår sanktionsavgifter parallellt med straff, varvid någon reell avkriminaliseringsåtgärd alltså inte har vidtagits. I andra fall har man låtit straffsanktionerna helt ersättas av sanktionsavgifter.[9] Även den varianten förekommer, att sanktionsavgifter införs på ett rättsområde, där det tidigare inte har funnits några straffrättsliga sanktioner.[10]

Sanktionsavgifter uttas oftast utan hänsyn till subjektiva omständigheter, d.v.s. ansvaret är strikt.[11] Det förekommer emellertid att subjektiva rekvisit uppställs och flertalet sanktionsavgifter kan jämkas enligt "subjektivt färgade" befrielsegrunder.[12] Därutöver kan tilläggas, att regler om strikt ansvar inte är något specifikt för sanktionsavgifter, utan sådana regler förekommer inom specialstraffrätten.[13] Ej heller det strikta, eller annorlunda uttryckt, det *rent objektiva ansvaret* bör alltså uppställas som ett kriterium.

Det ankommer ofta på *förvaltningsmyndigheter* att utta sanktionsavgifter. Härigenom åstadkoms en nödvändig avlastning av de traditionellt rättsvårdande myndigheterna.[14] Av olika skäl kan man emellertid föredra att låta allmän domstol påföra sanktionsavgifter. Den omständigheten, att en förvaltningsmyndighet påför sanktionsavgift, bör alltså inte heller uppfattas som ett allmänt kriterium.

Det förefaller vid en närmare granskning vara bäst att begränsa kriterierna till de tre som ovan omnämnts. En ekonomisk påföljd, som utgår med stöd av en författning, skall alltså, om den inte utgör skadestånd, vite, böter eller

[5] Se DsJu 1981:3 s 84 ff. Se även ovan 2.2.1. efter not 10 om beräkningen av avgift.

[6] Se DsJu 1981:3 s 85.

[7] Se DsJu 1981:3 s 84.

[8] Se ovan 2.5.

[9] Se DsJu 1981:3 s 94 och även ovan 1.3. vid not 2.

[10] Se varselavgiften nedan 7.2.6.

[11] Se DsJu 1981:3 s 93 och även ovan 2.2.1. efter not 13.

[12] Se DsJu 1978:5 s 27 samt nedan 6.1.

[13] Se Agge II s 256 f och Agge-Thornstedt s 100.

[14] Se DsJu 1981:3 s 96 f och även ovan 2.2.1. efter not 24.

särskild rättsverkan av brott, vari innefattas också företagsbot, uppfattas som en sanktionsavgift, om den tillfaller det allmänna eller ett enskilt subjekt, vilket utövar en myndighetsuppgift.[15]

## *4. Ett försök att närmare avgränsa sanktionsavgifter mot andra penningprestationer*

### 4.1. Inledande anmärkningar om samhälleliga penningprestationer

Bötesstraff, straffavgifter och annan särskild rättsverkan av brott, viten, sanktionsavgifter, "vanliga" avgifter i RF:s mening[1] och skatter har det gemensamt, att de utgör penningprestationer till det allmänna.[2] Skadestånd kan också utgöra en samhällelig penningprestation, även om skadestånd normalt tillfaller enskilda, skadelidande personer.[3] Den viktiga skillnaden föreligger emellertid mellan de omnämnda penningprestationerna, att skatter och "vanliga" avgifter måste uppfattas som rena samhälleliga intäkter, medan de övriga, även om de faktiskt utgör inkomstkällor, i första hand är ekonomiska påföljder. De är m.a.o. sanktioner och det allmänna torde inte kunna planera sin verksamhet utifrån beräkningar av sådana "intäkter".[4]

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det tyckas vara onödigt att ytterligare klargöra att sanktionsavgifter inte är "vanliga" avgifter. Som ovan berörts, förekommer emellertid att sanktionsavgifter anses utgöra ersättning för en samhällelig motprestation, nämligen kontrollen av att rättsordningen efterlevs.[5] Det finns därför skäl att närmare utreda vad som egentligen skiljer olika penningprestationer till det allmänna.

Det är i själva verket inte alltid lätt att avgöra till vilken kategori en viss penningprestation egentligen hör. Särskilt svårt tycks det vara beträffande sanktionsavgifter, vilket förhållande kan få illustreras av Thornstedts uttalande om skattetillägg vid ett seminarium:[6]

"I realiteten rör det sig om straff, även om man kallar det för avgift och låter samma indrivningsregler gälla som gäller för skatt."

[15] Se vidare nedan 4.4.

[1] Se nedan 4.2.1. om "vanliga" avgifter.

[2] Jmf Holmberg-Stjernquist s 259.

[3] Se Ekelöf s 75 f samt även DsJu 1978:5 s 23 f.

[4] Betr. bestämningen av begreppet sanktion se ovan 1.1.

[5] Se ovan 2.2.2. efter not 43.

[6] Thornstedt, Sem. anordnat av Rättsfonden s 108.

Sanktionsavgiften framstår således närmast som en slags hybrid; den tycks utgöra en egendomlig blandform mellan straff och avgift. Sanktionsavgiften är emellertid inte något straff, vilket Thornstedt ej heller avser,[7] men torde ofta uppfattas just som ett straff av den som blir påförd sanktionsavgift.[8] Ej heller kan sanktionsavgiften räknas som en "vanlig" avgift, även om själva beteckningen lätt förleder till sådana felaktiga slutsatser.[9]

## 4.2. Skatter och avgifter

### *4.2.1. Karaktären av samhälleliga intäkter*

Skatter och avgifter brukar framställas som de främsta samhälleliga intäkterna. I enlighet därmed anges beträffande statliga prestationer i den inledande paragrafen till RF:s 9 kap. om finansmakten följande:[1]

"Om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten finns bestämmelser i 8 kap."

Även om inkomstbesluten numera är helt frikopplade från budgetregleringen, vilken regleras i RF:s 9 kap., har man velat markera sambandet genom att i RF 9:1 hänvisa till rätten att besluta om skatter och avgifter.[2]

När distinktionen mellan skatter och avgifter undersöks, brukar åtskillnad göras mellan tre kategorier av penningprestationer till det allmänna, nämligen skatter, "tvångsavgifter" och "frivilliga avgifter".[3] För att en pålaga ska räknas som skatt erfordras, att den utgör ett tvångsbidrag utan någon direkt motprestation.[4]

Att sanktionsavgifter uppfattas som skatter torde vara mindre vanligt, men det förekommer. Sålunda uppmärksammade RRV i sin år 1979 verkställda redovisning av avgiftsbelagd verksamhet vid statliga myndigheter, att det förekommer "nya avgifter utan direkt motprestation".[5] Dessa avgifter ansågs ha "karaktären av specialdestinerade punktskatter."[6] Som exempel på sådana

[7] Jmf Thornstedt, Festskrift till Andenaes s 368.

[8] Se DsJu 1981:3 s 78 och 83 samt nedan 4.3.2., särskilt efter not 53.

[9] Se nedan 4.2.2.

[1] Beträffande innehållet i detta stadgande se Petrén-Ragnemalm s 210 ff och Holmberg-Stjernquist s 311 f.

[2] Se Petrén-Ragnemalm s 212.

[3] Se Westerberg, FT 1982 s 1, Strömberg, Normgivningsmakten s 67 och Bohlin s 73.

[4] Jmf Westerberg, FT 1982 s 1.

[5] Se RRV, Taxor och avgifter s 28.

[6] RRV, Taxor och avgifter s 28.

företeelser angavs bl.a. "beredskapsavgiften på oljeområdet"[7] samt de av miljökostnadsutredningen (SOU 1978:43) förordade avgifterna vid miljöbrott.[8]

Både oljeavgiften och miljöskyddsavgiften finns medtagna i den inventering av sanktionsavgifter som utförts i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3)[9] och de bör rätteligen karakteriseras som sanktionsavgifter. De utgör sanktioner för olika överträdelser, de utgår med stöd av författning och de tillfaller det allmänna.[10] Syftet bakom desamma är repressivt och inte fiskaliskt.[11] De angivna sanktionsavgifterna utgör alltså lika lite som böter några "specialdestinerade punktskatter"!

Med termen avgift åsyftas normalt en penningprestation för vilken det allmänna lämnar ett specificerat vederlag. Denna innebörd tillmäts avgiftsbegreppet såväl i förarbetena till RF som i den offentligrättsliga doktrinen.[12] Avgiftsbegreppet förefaller att ha utformats närmast i syfte att särskilja avgifter från skatter. De senare brukar ju karakteriseras som tvångsbidrag utan direkt motprestation. Vidare kan nämnas, att avgifter ofta framställs såsom pålagor av "mindre ingripande natur" än skatter.[13]

Uppdelningen av avgifter i "tvångsavgifter" och "frivilliga avgifter" företas med ledning av den enskildes skyldighet att ta en prestation i anspråk.[14] Uppfattas avgiften som ett rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen prestation, hänförs den till kategorien "frivilliga avgifter".[15] Uppfattas däremot situationen sålunda, attt den enskilde, som framhölls i lagmotiven till RF, "rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften", är avgiften tvångsmässig.[16]

I vissa fall kan en penningprestation karakteriseras som en "tvångsavgift" trots avsaknaden av någon motprestation. Som exempel härpå angavs i lagmotiven till RF sådana penningprestationer som tas ut "endast i näringsregelerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler."[17] Prisregleringsavgifter inom jordbruket och fisket räknas som sådana

[7] op.cit., betr. denna sanktionsavgift se nedan 7.2.29.

[8] Se RRV, Taxor och avgifter s 28, betr. denna avgift se nedan 7.2.18.

[9] Se DsJu 1981:3 s 72 f.

[10] Jmf de ovan formulerade kriterierna, 3.1.1.-3.1.3.

[11] Skatter brukar tillskrivas ett sådant syfte, se t.ex. Westerberg, Skatter etc. s 139 f.

[12] Se prp 1973:90 s 213, Westerberg, FT 1982 s 2, Petrén-Ragnemalm s 175 och Holmberg-Stjernquist s 259.

[13] Se prp 1973:90 s 219.

[14] Se t.ex. Westerberg, FT 1982 s 2 f.

[15] Se t.ex. Westerberg, FT 1982 s 2.

[16] Se prp 1973:90 s 218. Se även t.ex. Westerberg, FT 1982 s 2 och Petrén-Ragnemalm s 175.

[17] Prp 1973:90 s 219.

avgifter.[18]

Konsekvenserna av att en avgift bedöms vara tvångsmässig är, att den – i likhet med skatter – enligt RF 8:3 måste beslutas av riksdagen genom lag. Delegation är dock möjlig ifråga om tvångsmässiga avgifter enligt RF 8:9 2 st. Andra avgifter, vilka alltså bedöms vara frivilliga, faller däremot under regeringens restkompetens enligt RF 8:13.[19]

Det kan, som Bohlin påpekar, tilläggas att det är "ej pålagans beteckning i det enskilda fallet utan dess reella innebörd som är avgörande."[20] I enlighet härmed är t.ex. den allmänna arbetsgivaravgiften, trots sin beteckning, i realiteten en skatt.[21]

"Oklarheten beträffande disinktionen mellan skatter och avgifter", skriver Westerberg, "har någon gång gällt gränsen till straffavgifter",[22] varmed Westerberg åsyftar sanktionsavgifter.[23] Som exempel härpå anger Westerberg den diskussion som tilldrog sig i förarbetena till lagen om överlastavgift. Det hade föreslagits, att ett "automobilskattetillägg" skulle uttas, när fordon framförs med alltför tung last.[24]

Skatteutskottet, som hade ombetts att avlämna ett särskilt yttrande, vände sig emellertid mot termen ifråga. "Automobilskattetillägget" ansågs inte "i något avseende" kunna jämställas med övriga skattetillägg, varför beteckningen ansågs vara "vilseledande".[25] Med hänvisning till den föreslagna avgiftens utformning borde den enligt skatteutskottet inte "karakteriseras som en skatt eller ett tillägg till skatt utan som en straffavgift."[26]

Skatteutskottets påstående, att det föreslagna automobilskattetillägget inte "i något avseende" kunde liknas vid de övriga skattetilläggen, framstår som remarkabelt. Utskottet tycks inte ha uppmärksammat det förhållandet, att det omnämnda skattetillägget inte heller är någon skatt eller något "tillägg till skatt" utan en "straffavgift", d.v.s. enligt den här brukade terminologin – en sanktionsavgift. Resultatet av skatteutskottets ingripande blev, som Westerberg påpekar, att den föreslagna avgiften kom att betecknas överlastavgift istället för automobilskattetillägg.[27]

[18] Se prp 1973:90 s 219 f samt även Holmberg-Stjernquist s 259.

[19] Se Petrén-Ragnemalm s 173 ff, Holmberg-Stjernquist s 259 ff och Westerberg, FT 1982 s 9 f.

[20] Bohlin s 73.

[21] Se prp 1973:90 s 220.

[22] Westerberg, FT 1982 s 5.

[23] Jmf ovan 1.2. efter not 15.

[24] Se Westerberg, FT 1982 s 5, jmf prp 1972:81 s 1.

[25] Se TU 1972:13 s 42.

[26] TU 1972:13 s 43.

[27] Se Westerberg, FT 1982 s 5 och TU 1972:13 s 6. Betr. denna sanktionsavgift se nedan 7.2.3.

Det är dessbättre ovanligt, att sanktionsavgifter uppfattas som skatter, men tyvärr är det desto vanligare, att de helt enkelt innefattas i RF:s avgiftsbegrepp. Frågan om avgränsningen mellan sanktionsavgifter och andra "avgifter" ska därför undersökas mer ingående i det följande.

### *4.2.2. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och "tvångsavgifter"*

Det ligger nära till hands att sanktionsavgifter helt enkelt uppfattas som en form av "tvångsavgifter", vilka enligt RF 8:3 erfordrar reglering genom lag.[28] Denna bedömning gjorde Strömberg – "utan närmare motivering"[29]- i sin bok "Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform". Sedan Eklundh i sin anmälan av boken påpekat, att sanktionsavgifter trots sin benämning inte är några avgifter i RF:s mening, gav emelletid Strömberg vid "närmare övervägande" Eklundh rätt.[30]

Man måste alltså göra åtskillnad mellan avgifter i RF:s mening, vilka lämpligen kan betecknas som prestationsavgifter, och sanktionsavgifter.[31] De förra är alltså rena intäkter, medan de senare är sanktioner. Skillnaden mellan dessa båda typer av avgifter kan åskådliggöras genom ett exempel från byggnadslagstiftningen. Byggnadslovsavgift utgår för olika tjänster från byggnadsnämndens sida (BS 8 §; PBL 11:5). Avgiften beräknas enligt grunder, vilka anges i en av kommunfullmäktige beslutad taxa. Avgiften får ej överskrida kommunens självkostnad för åtgärden.[32]

Byggnadslovsavgifter får inte, som Bohlin helt riktigt påpekar, förväxlas med byggnadsavgiften, vilken utgår med stöd av LPI 4 § (PBL 10:4). "Fråga är här", framhåller Bohlin, "om två avgifter av helt olika slag." Den förra erläggs "i utbyte mot en kommunal prestation", medan den senare är en "sanktions- eller påföljdsavgift".[33]

Beträffande byggnadsavgiften föreligger alltså ingen "kommunal prestation", såvida man inte, som ibland har förekommit, uppfattar själva kontrollen av att rättsordningen efterlevs som en tjänst från det allmännas sida, d.v.s. i det här fallet från byggnadsnämnden.[34] Sålunda framhåller t.ex. Nelson, att upptagandet av en "straffavgift vid felparkering eller vid glömska i skatteärende" inte behöver utgöra annat än "en ersättning till samhället för genomförandet av den erforderliga kontrollen."[35] Termen kontrollavgift brukar användas

[28] Se t.ex. Strömberg, Normgivningsmakten s 67 f.

[29] Strömberg, StvT 1984 s 227.

[30] Se Strömberg, StvT 1984 s 227 och Eklundh s 384 ff.

[31] Jmf ovan 2.2.2. efter not 43.

[32] Se t.ex. Didón-Hedman s 29 och Bohlin s 171 f och 292 f.

[33] Bohlin s 38.

[34] Betr. sådana föreställningar se ovan 2.2.2. efter not 42. Se även hänvisningarna i not 43.

[35] Romander-Nelson, s 218.

när sanktionsavgifter på angivet sätt framställs såsom ersättning för samhällelig kontroll.[36]

Resonemanget skulle följaktligen innebära, att fram till den tidpunkt då olovligt byggande avkriminaliserades, d.v.s. den 1 januari 1977, var kontrollen av byggnadslagstiftningens efterlevnad kostnadsfri för de sålunda kontrollerade personer, som vid överträdelser nödgades betala låga bötesbelopp. Efter den angivna tidpunkten skulle samhället ha börjat kräva ersättning i form av byggnads- och tilläggsavgifter för motsvarande åtgärd, d.v.s. "avgifter" som inte står i någon som helst proportion till samhällets kostnader för kontrollen.[37]

Ett undantag härvidlag är tilläggsavgiften i kollektiv persontrafik, vilken ska bestämmas just med hänsyn till kostnaderna för kontrollen.[38] Denna avgift utmönstar emellertid Nelson, egendomligt nog, ur sanktionsavgiftsbegreppet.[39] Det bör tilläggas, att så sker i ett annat och senare arbete än det ovannämnda, varför Nelson kan tänkas ha frångått sin tidigare uppfattning i frågan om huruvida sanktionsavgifter utgör ersättning för kontroll.

Härtill kommer, att den "kontrollerande verksamheten" stundom framstår som synnerligen "vinstgivande". Sålunda skulle av Storstockholms lokaltrafik AB i ett fall ha kunnat uttagits byggnadsavgift och tilläggsavgift med sammanlagt 3.166.330 kronor, om inte domstolen funnit "särskilda skäl" (LPI 7 § ; PBL 10:7) att efterge tilläggsavgiften.[40]

Bötesstraff torde inte någonsin liknas vid prestationsavgifter, och detsamma bör gälla beträffande sanktionsavgifter. Bötesstaffet framstår emellertid till skillnad från sanktionsavgifterna som en klart avgränsad företeelse. Det har fått sin bestämning i BrB och därför har man kunnat i RF 8:3 särskilt stadga om "föreskrifter om brott och rättsverkan av brott."[41] Något skäl att försöka inordna bötesstraffet i kategorien "tvångsavgifter" enligt samma lagrum föreligger alltså inte.

Gränsen mellan straff och prestationsavgifter blev föremål för granskning i förarbetena till 1960 års regler om parkeringsbot. Parkeringsboten var i princip den sanktion som ersattes av den nuvarande felparkeringsavgiften.[42] Parkeringsboten, vilken utgjorde ett alternativ till det sedvanliga bötesstraffet

[36] Se ovan 1.2. vid not 12. Betr. begreppet kontrollavgift se Westerberg, FT 1982 s 17.

[37] Se ovan om sanktionsavgifternas storlek 1.3. efter not 16 och 2.2.1. efter not 30.

[38] Se nedan 7.2.11.

[39] Se Nelson s 104.

[40] Betr. detta rättsfall se nedan IV 2.1.3. efter not 41 och V 1.3.2. efter not 16.

[41] Se BrB 1:1 och 1:3 samt nedan 4.3.2 – 4.3.3.

[42] Jmf prp 1975/76:106 s 13. SFS 1960:683 upphörde att gälla när SFS 1976:206 om felparkeringsavgift trädde i kraft, se öb.

för parkeringsförseelser,[43] karakteriserades i lagmotiven som "en av myndighet på förhand fastställd avgift".[44] Genom att erlägga parkeringsbot kunde den felande få förbli anonym och "undgå det vanliga förfarandet med polisutredning och bötfällande."[45] Lagrådet riktade stark kritik emot denna beskrivning av parkeringsboten:[46]

"Det synes lagrådet oegentligt att anse ifrågavarande belopp såsom en avgift, tydligen av offentligrättslig natur. Med avgift av dylik natur brukar i princip avses ett belopp, som erlägges i vederlag för en, mer eller mindre bestämd, prestation från det allmännas sida. Man kan icke gärna hålla före, att den felande betalar en avgift för att få begå en förseelse. Ej heller kan den åsikten anses hållbar, att avgiften betalas för att han skall undgå det vanliga förfarandet med polisutredning och bötfällande ... Man kan ... näppeligen komma ifrån, att det belopp som enligt förslaget skall erläggas är en straffpåföljd i form av böter."

Parkeringsboten kom att räknas som en straffrättslig reaktion, närmare bestämt som en form av rättsverkan av brott[47] och inte som någon prestationsavgift. Den felparkeringsavgift, som infördes när parkeringsförseelserna avkriminaliserade år 1976,[48] bör inte heller ses som en sådan avgift. Lagrådets synpunkter är alltså relevanta även beträffande felparkeringsavgiften.

I förslaget till lag om felparkeringsavgift (DsK 1973:6) berördes Stockholms gatunämnds hemställan att man skulle avkriminalisera parkeringsförseelserna och införa "civilrättsliga kontrollavgifter", vilka skulle tillfalla kommunen.[49] "Intet torde emellertid", påpekades det i betänkandet, "ha framkommit som inverkar på departementschefens grundläggande ställningstagande i prop. 1969:140 i denna fråga."[50] Det finns skäl att närmare undersöka innebörden i detta påstående.

Stockholms kommun torde ha hämtat inspiration från det av parkeringskommittén några år tidigare framlagda förslaget (SOU 1968:18) att åstadkomma ett "kommunalt inflytande över påföljdssystemet" genom att införa en "civilrättslig avgift".[51] Någon avkriminalisering kom emellertid inte till stånd, bl.a. då departementschefen intog en klart avvisande attityd:[52]

[43] Det förelåg inte någon "ovillkorlig rätt" att bli påförd parkeringsbot istället för bötesstraff, se prp 1960:175 s 81 och SOU 1968:18 s 332.

[44] SOU 1968:18 s 332.

[45] Prp 1960:175 s 81.

[46] Prp 1960:175 s 96-97.

[47] Jmf Holmberg-Stjernquist s 258.

[48] Härom se nedan 7.2.10.

[49] Se DsK 1973:6 s 25.

[50] DsK 1973:6 s 25.

[51] Se SOU 1968:18 s 349.

[52] Prp 1969:140 s 36.

"Önskemålet att tillföra kommunerna intäkter som kompensation för kommunala insatser när det gäller parkering bör enligt min mening inte inverka på frågan om avkriminalisering av parkeringsförseelser. Om en sådan kompensation är påkallad vid sidan av de parkerngsavgifter kommunerna redan nu uppbär, måste den utgå efter bestämda grunder och inte bli beroende av frekvensen av speciella slag av parkeringsöverträdelser."

Man måste således, som departementschefen påpekade, göra åtskillnad mellan parkeringsavgifter, som utgår för nyttjandet av mark och som alltså är prestationsavgifter,[53] och de sanktioner vilka avser att garantera efterlevnaden av parkeringsreglerna. Om sanktionerna har formen av bötesstraff, parkeringsbot eller felparkeringsavgift är i sammanhanget likgiltigt.

Mot bakgrund av det ovan anförda torde kunna fastslås, att de "avgifter", vilka här betecknas som sanktionsavgifter, svårligen kan inordnas i RF:s avgiftsbegrepp. Erinras bör om det förhållandet, att vid tillkomsten av 1974 års RF hade sanktionsavgifter ännu inte börjat praktiseras i någon större omfattning.[54] Grundlagberedningen bör således ej kritiseras för att inte ha uppmärksammat dessa nytillkomna sanktioner. Det kan tilläggas, att sanktionsavgifter på samma sätt som "tvångsavgifter" och bötesstraff torde vara att hänföra till RF 8:3 i normgivningshänseende. Till frågan om hur sanktionsavgifter lämpligen bör behandlas i normgivningshänseende återkommer jag nedan.[55]

## 4.3. Ekonomiska sanktioner

### *4.3.1. Allmänt om olika ekonomiska sanktioner*

I den översikt rörande ekonomiska sanktioner, som presenterades i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5), angavs följande sanktioner: straff, särskild rättsverkan av brott, skadestånd, viten och sanktionsavgifter, eller "avgifter", vilken term alltså föredrogs.[1]

Ovan har ett antal kriterier uppställts för att möjliggöra, att sanktionsavgifter särskiljs från andra penningprestationer som erläggs till det allmänna.[2] Av det där anförda framgår emellertid, att det inte är möjligt att genom de angivna kriterierna avgränsa sanktionsvgifterna mot andra ekonomiska sanktioner. Uppgiften måste därför nu angripas från andra utgångspunkter. Avsikten är dock inte att ange exakta kriterier för straff, vite etc. utan endast

[53] Härom se Ragnemalm, Allm. plats s 60.

[54] Betr. det inte "särskilt utförligt" analyserade avgiftsbegreppet se Broomé-Eklundh s 40. Se även ovan 2.1 och betr. RF även nedan 5.1.1 efter not 34.

[55] Se nedan 5.1.1.

[1] Se DsJu 1978:5 s 20-25, även s 203 not 1.

[2] Se ovan 3.1.1 – 3.1.3.

att ange vad som typiskt sett kännetecknar de olika sanktionerna, samtidigt som jämförelser görs med sanktionsavgifterna.

Frågan om vitets rättsliga natur har varit föremål för stor uppmärksamhet i äldre doktrin; skillnaden mellan straff och *vite* framstod länge som oklar.[3] Genom Strömbergs insats bringades, som Lavin påpekar, "reda i de framförda åsikterna."[4] Strömberg gör åtskillnad mellan å ena sidan vitesföreläggandet, vilket liknas vid straffhotet, och å andra sidan vitets utdömande, som är en påföljd för olydnad mot en vitessanktionerad föreskrift.[5]

Vitet har "individuell karaktär", fortsätter Strömberg; det riktas "till en viss individ och syftar till att framtvinga ett visst beteende just av denna."[6] I överensstämmelse härmed definierar Lavin vitet som ett "penningbelopp, som i ett individuellt beslut av myndighet i förväg bestämmes som påföljd för eventuell olydnad mot beslutet."[7]

Vid en jämförelse mellan sanktionsavgifter och viten är det en omständighet som omedelbart tilldrar sig intresset, nämligen att viteshotet alltid är individuellt. Sålunda konstaterade viteskommitén (SOU 1982:21), att den "huvudsakliga skillnaden mellan å ena sidan straff- och avgiftshotet och å andra sidan viteshotet är ... att de förstnämnda verkar generellt medan det sistnämnda verkar individuellt."[8]

Som ovan framgått, förekommer emellertid, om än undantagsvis, att också straff- och avgiftshotet är individuellt.[9] Även i dessa fall kan dock en skillnad gentemot viteshotet påvisas. Förvaltningsmyndigheter fattar självständigt beslut om huruvida viteshotet ska tillgripas i det enskilda fallet, medan straff- och avgiftshotet träder i funktion automatiskt, när ett förbud eller ett föreläggande meddelas med stöd av viss lagstiftning. Skillnaden framträder vid en jämförelse mellan det individuella avgiftshotet i LPI 6 § 1 st 3 p (jmf PBL 10:6 1 st 2-3 p) och viteshotet i LPI 3 § (PBL 10:3). Byggnadsnämnden "får" förena ett förbud med vite, medan särskild avgift "utgår" om de i LPI (PBL) angivna förutsättningarna för påförande av avgift är uppfyllda.[10]

*Skadestånd* skiljer sig från sanktionsavgifter främst genom den reparativa funktion som brukar tillskrivas sanktionen. Skadestånd ska motsvaras av den förorsakade skadan och komma "den förorättade till godo".[11] Det är enligt

[3] Se Lavin I s 10-21.

[4] Lavin I s 21.

[5] Se Strömberg, StvT 1954 s 248 f.

[6] Strömberg, StvT 1954 s 249.

[7] Lavin I s 7.

[8] SOU 1982:21 s 21. Jmf prp 1981/82:142 s 22.

[9] Se ovan 3.1.2.

[10] Betr. särskild avgift se nedan IV 3.1.1.

[11] Se Ekelöf s 75.

Ekelöf tänkt att i ett konkret fall "utgöra reparation av den skada, som handlingen åstadkommit."[12] Att sanktionsavgifter bestäms enligt helt andra grunder har framgått ovan.[13]

Det är emellertid inte alltid helt utan svårigheter att dra en klar skiljelinje mellan skadestånd och sanktionsavgifter. Sålunda framställdes två av de företeelser, vilka jag hänför till kategorien sanktionsavgifter, som "privaträttsliga skadestånd" i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3).[14]

Flera remissinstanser har i olika sammanhang gjort liknande bedömningar. Nämnas kan t.ex., att Svenska transportarbetareförbudet uppfattade överlastavgiften som "ett skadestånd till staten"[15] och att miljöskadeutredningen, hörd som remissinstans angående miljöskyddsavgift, påpekade, att "ett avgiftssystem också kan tänkas fylla en viss reparativ funktion."[16] Departementschefen replikerade emellertid med påpekandet, att miljöskyddsavgift inte kan anses "utgöra ersättning för uppkomna miljöskador" och tillade: "Avgiften måste ... ses som en form av förverkande som utnyttjas att i effektiviserande syfte komplettera de normala brottspåföljderna."[17]

Den egentliga skillnaden, förutom den att skadestånd i första hand har en reparativ funktion och sanktionsavgift en repressiv, torde vara metoden för beräkning av de olika sanktionerna. Sanktionsavgifter bestäms alltså inte i något avseende så att de ska kompensera uppkommen skada.

*Straff* och *särskild rättsverkan av brott*, slutligen, ska bli föremål för en mer ingående analys nedan.

### *4.3.2. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och bötesstraff*

Mycket av den kritik som riktas mot sanktionsavgifter grundas på uppfattningen, att sanktionsavgifter i själva verket är straff, ehuru särskilt stränga, onyanserade och t.o.m. rättsvidriga, eftersom de påförs utan hänsyn till de sedvanliga straffrättliga rättssäkerhetsgarantierna.[18] Avgift påförs t.ex. utan hänsyn till subjektiva omständigheter, även om undantag förekommer; ett exempel härpå är varselavgiften, vilken enligt 17 § lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder kan påföras arbetsgivare endast om denna "uppsåtligen eller av grov oaktsamhet" försummat vad som åligger honom enligt nyss

[12] Ekelöf s 75.

[13] Se ovan 2.2.1. efter not 10.

[14] Se DsJu 1981:3 s 75, se ovan 3.1.3. vid not 25.

[15] Se prp 1972:81 s 38.

[16] Se prp 1980/81:92 s 285, jmf prp 1981/82:142 s 22.

[17] Prp 1980/81:92 s 58.

[18] Jmf DsJu 1981:3 s 86 f. Se även ovan 2.2.1. och 2.4.

nämnda lagrum.[19]

I anledning härav konkluderades i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5), "att skillnaden mellan varselavgift och normerade böter inskränker sig till själva benämningen." Benämningen fick, tillades det, den betydelsefulla konsekvensen, "att betalningsskyldighet kan åläggas även juridisk person."[20] Liknande tankegångar, om än något försiktigare uttryckta, återfanns i betänkandet om vattenföroreningsavgift (DsK 1981:8). Först fastslogs nödvändigheten av att en sanktion kan "tillämpas direkt mot juridiska personer".[21] Därefter avvisades möjligheten till straffskärpning, samtidigt som en vattenföroreningsavgift förordades.[22]

Skattetillägget torde vara den mest kritiserade sanktionsavgiften, vilket sannolikt, åtminstone delvis, får tillskrivas dess karaktär av nyhet.[23] Skattetillägget är ju den först införda moderna sanktionsavgiften. Med tiden kom kritiken mot företeelsen sanktionsavgift att dämpas.[24] Frågan om skattetilläggets karaktär av straff är ett av kritikernas huvudtemata. Så t.ex. uttalade Ekelöf följande vid ett seminarium:[25]

"Beträffande dessa avgifter, som skall ersätta bötesstraff, är det naturligtvis likgiltigt om man kallar dem böter eller avgift, ty folk uppfattar dem precis på samma sätt. Det är ju fråga om att betala pengar av den anledningen, att man brutit mot lagen."

Reglerna om skattetillägg har till följd av den starka kritiken kommit att revideras vid ett flertal tillfällen. Man har därigenom, som Thornstedt-Eklund uttrycker det, försökt "dämpa de ursprungliga skattetilläggens orimliga effekter."[26]

De många negativa reaktionerna föranledde skattetilläggutredningen (SOU 1977:6) att uttala, "att de skatteadministrativa sanktionerna har en speciell karaktär och bör uppfattas som en särskild form av sociala reaktioner och inte som straff."[27] Utredningen påpekade också, att "straff i egentlig mening sedan gammalt kan beslutas endast av allmän domstol". Uppfattning-

[19] Härom se nedan 7.2.6.

[20] DsJu 1978:5 s 217 not 1, se även s 206 f. Jmf prp 1973:129 s 100, 211 f och 305. Betr. normerade böter se även BRÅ 1977:7 s 343.

[21] Se DsK 1981:8 s 53.

[22] Se DsK 1981:8 s 56 och 59.

[23] Betr. nyhetsvärdet se ovan 2.1. efter not 1. Betr. kritiken kan hänvisas bl.a. till prp 1977/78:136 s 62 ff, Björne s 282 ff, Olssons 530, Söderström s 302 f och Widmark s 96 f.

[24] Se ovan 2.1. efter not 57.

[25] Ekelöf, Sem. anordnat av Rättsfonden s 114, jmf Petrén, TSA 1980 s 281. Se även ovan 2.1. vid not 62, även i noten.

[26] Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 13.

[27] SOU 1977:6 s 172.

en om skattetillägget som ett straff ansågs emellertid inte återge "den verkliga avsikten med dessa sanktioner."[28]

Man försökte således "rättfärdiga" den gällande ordningen genom att förklara, att skattetillägg inte var något straff, varför det inte kunde begäras att reglerna därom skulle utformas enligt straffrättsligt mönster. Uttalandet om "särskilda sociala reaktioner" torde dock inte ha varit ägnat att dämpa de redan upprörda kritikerna.

Skattetilläggsutredningens sekreterare, Claes Werdinius, utvecklade i en artikel vad som torde få uppfattas som utredningens synsätt:[29]

"Det övervägande antalet av dem som åläggs skatte- eller avgiftstillägg är ej att anse som brottslingar i social mening. De har däremot åsidosatt en rättsplikt gentemot det allmänna. Det påtryckningsmedel som är avsett att trygga denna rättsplikt har därför trätt i kraft."

Werdinius påpekar således helt korrekt, att skattetillägget är en sanktion. Han förklarar vidare, att den aktuella uppfattningen om "sanktioner av nu förevarande art" förekommer i utländska rättssystem. Den tyska ordningen med "Steuerordnungswidrigkeiten" omnämns:[30]

"Enligt juridisk terminologi är Ordnungswidrigkeiten ej att anse som brott. Sanktionerna mot dem betraktas inte heller som straff utan som påtryckningsmedel avsedda att tvinga fram en bättre ordning".

Det förefaller nödvändigt att göra en distinktion mellan påståendena att sanktionsavgifter är straff respektive att de *uppfattas* eller *upplevs* som straff. En företeelse kan ju tänkas bli uppfattad som ett straff av den som drabbas men icke desto mindre, formellt sett, vara någonting annat är ett straff. Som ett exempel därpå anför Agge återkallelse av körkort.[31]

Om det hävdas, att sanktionsavgifter egentligen är straff, innebär det ett ifrågasättande av hela konstruktionen med sanktionsavgifter: Lagstiftaren skulle ha tillåtit förvaltningsmyndigheter att utdöma straff;[32] de sedvanliga principerna om skuld, betalningsförmåga och proportionalitet skulle inte iakttas vid straffmätning;[33] straff skulle kunna ådömas juridiska personer trots att ett straffrättsligt ansvar för sådana personer har avvisats.[34]

Problemet ställdes på sin spets i Norge, när Høyesterettens kjæremålsutvalg

[28] SOU 1977:6 s 171.

[29] Werdinius s 187.

[30] op.cit.

[31] Se Agge II s 179, Jmf DsJu 1981:3 s 78. Se vidare nedan efter not 53.

[32] Jmf Thornstedt, FT 1952 s 286.

[33] Se ovan 2.2.1. efter not 12.

[34] Jmf Thornstedt, Festskrift till Andenaes s 357 ff och s 368. Regler om företagsbot har emellertid, som ovan framgått, numera införts; se ovan 2.1. efter not 47.

prövade ett mål om "overlastningsgebyr", *NrT 1973 s 846*:

En lastbilsägare, som hade blivit påförd "gebyr" för att ha kört ett överlastat fordon, hävdade bl.a., att avgiften var grundlagsstridig. Avgiften var nämligen i realiteten, gjorde han gällande, ett "straff som ifølge av Grunnloven 96 § ikke kunne ilegges av forvaltningsmyndighet."

Avgiften var, framhöll kjaeremålsutvalget, "ikke ment som straff", varför lastbilsägarens talan tillbakavisades.

Inställningen är således densamma som återfinns i de svenska lagmotiven till reglerna om skattetillägg. Kjæremålsutvalget gjorde emellertid ett intressant tillägg. Utvalget konstaterade, att sedvanliga straff kan utgå parallellt eller alternativt med avgift, vilket är möjligt också enligt svensk rätt,[35] och tillade:

"Dersom også overlastningsgebyret skulle kunne betegnes som straff, ville lovforanstaltninger av den art det her gjelder, ikke vaere mulig å gjennomføre."

Kjæremålsutvalget antydde således, att det faktiskt inte vore möjligt att införa sådana regler på sätt som hade skett, om sanktionsavgifterna skulle betecknas som straff. Det står emellertid klart, att kjærmålsutvalget accepterade den rådande ordningen, eftersom talan tillbakavisades.

I betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) har, som ovan framgått, spörsmål av detta slag berörts.[36] Sanktionsavgifter används, framhölls det, "på ett sätt som närmast för tanken till straff", men "(f)ormellt och materiellt sett står de ... utanför den straffrättsliga ordningen och är därför inte bundna av de allmänna principer som där gäller."[37]

Den uppfattning som kom till uttryck i departementspromemorian får betraktas som den i Sverige officiellt rådande. Med tanke på utveckligen sedan början av 1970-talet torde företrädare för riksdag och regering knappast kunna uppfatta situationen på annat sätt.[38]

När sanktionsavgifter bedöms utgöra något annat än straff, utgår man från den formella uppfattning om straff, som har kommit till uttryck i BrB. Straff och andra brottspåföljder räknas upp i BrB 1:3 och brott definieras med utgångspunkt härifrån (BrB 1:1):[39]

"Brott är gärning, för vilken i denna balk eller i annan lag eller författning är stadgat straff som nedan sägs."

En sanktionsavgift *är* alltså enligt detta synsätt inte ett straff eller en

[35] Se ovan 1.3. vid not 2, även i noten.

[36] Se ovan 2.2.1. efter not 8.

[37] DsJu 1981:3 s 83.

[38] Jmf ovan om de riktlinjer vilka riksdagen antagit, 2.1. vid not 34.

[39] Se BrB I s 17 ff och 39 ff. Jmf Agge II s 179 f.

rättsverkan av brott (BrB 1:8).[40] Det är naturligtvis inte självklart, att begreppen brott och straff ska tillmätas samma innebörd i alla författningar, men konsekvenserna av "växlande" definitioner är svåra att överblicka.[41]

Frågeställningen aktualiserades vid tillkomsten av 1974 års RF. Grundlagberedningen (SOU 1972:15) ville låta retroaktivitetsförbudet omfatta "rättsverkan av gärning" istället för "rättsverkan av brott". Därigenom skulle, framhöll utredningen, sådana företeelser som konfiskation och förvisning komma att omfattas av de föreslagna reglerna. Samtidigt skulle det klargöras, att de föreslagna reglerna "för sin tillämplighet inte är beroende av hur man betecknar ett visst ingripande utan hur detta faktiskt är utformat."[42]

Självfallet vore det högst anmärkningsvärt, om i grundlagen uppställda regler till skydd för övergrepp från statsmakternas sida skulle kunna kringgås enbart genom sättet att beteckna olika företeelser.[43]

Formuleringen i RF kom dock att anknytas till BrB:s uttryckssätt.[44] Troligen var man, framhåller Holmberg-Stjernquist, rädd för att den föreslagna avfattningen "skulle drabba sådant som skatt eller skadestånd samt sådana civilrättsliga effekter som rätt till äktenskapsskillnad med anledning av visst beteende eller förlust av arvsrätt som följd av mord på arvlåtaren."[45]

Problemet är emellertid, tillägger Holmberg-Stjernquist, "att man härmed åstadkom att förbudet inte blev direkt tillämpligt på straffliknande rättsföljder med annan benämning."[46] Det må vara, att "straffliknande rättsföljder med annan benämning", till vilken kategori sanktionsavgifterna måste hänföras, inte direkt kom att omfattas av förbudet enligt RF 2:10 1 st; analogt måste förbudet ändå anses tillämpligt. Således fastslog fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75), att "straffliknande administrativa påföljder" omfattas av förbudet – "åtminstone genom analogisk tillämpning".[47]

Uttalandet kritiserades av bl.a. JK, som framhöll, att påföljderna ifråga möjligen kunde betecknas som straffliknande, men att det var helt uteslutet att uppfatta dem som rättsverkan av brott.[48] En "uttrycklig föreskrift" var enligt JK:s åsikt nödvändig, om dessa påföljder skulle omfattas av RF:s retroaktivitetsförbud. Att tillmäta begreppen brott och straff annan innebörd än i BrB

[40] Betr. rättsverkan av brott se närmare nedan 4.3.3.

[41] Jmf SOU 1975:75 s 438.

[42] Se SOU 1972:15 s 198.

[43] Se även Sundbergs anm. ovan ang. tillämpligheten av den europeiska rättighetskonventionen, 2.2.1. efter not 28.

[44] Se prp 1973:90 Bil 3 s 256, jmf Holmberg-Stjernquist s 104.

[45] Holmberg-Stjernquist s 104.

[46] op.cit.

[47] SOU 1975:75 s 157.

[48] Se prp 1975/76:209 s 258.

ledde, tillade JK, in på farliga vägar.[49]

Justitieministern anslöt sig emellertid till fri- och rättighetsutredningens ståndpunkt. "Att ge retroaktiv verkan åt regler som har trätt i stället för straffrättsliga påföljder måste", påpekade han, "ses som ett klart kringgående av det nu diskuterade förbudet."[50]

Sanktionsavgifterna kan tydligen, enligt den förhärskande officiella uppfattningen, inte komma närmare straffet än att de beskrivs som "straffliknande".[51] "En del reaksjoner står", skriver Bratholm i en översikt av "strafferetslige reaksjoner o.l.", mycket nära straffen, "uten at lovgiveren har villet gjøre dem til straff i juridisk forstand."[52] Som exempel nämner Bratholm bl.a. "gebyr eller avgift som kan ilegges administrativt ved enkelte mindre alvorlige overtredelser, slik som feilparkering og overlastning av motorvogn."[53]

Saken förhåller sig annorlunda, om sanktionsavgifterna påstås böra *uppfattas* som straff. Sannolikt förhåller det sig som Ekelöf påpekar, att folk i gemen uppfattar straff och sanktionsavgift "precis på samma sätt".[54] Därför framstår uttalanden av slaget, att "psykologiska fördelar" finns att vinna med avkriminalisering, ofta såsom verklighetsfrämmande.[55]

Att sanktionsavgifter uppfattas som straff kan dock ges en annan innebörd. Med ett sociologiskt betraktelsesätt skulle kunna hävdas, att sanktionsavgifter egentligen är straff om de uppfattas sålunda. I ett debattinlägg om skattetillägg anför Öhlén följande:[56]

"Man må ha vilken inställning som helst i övrigt till skattetilläggen, men det torde inte kunna förnekas att om de drabbade känner sig straffade, så är det i realiteten fråga om ett straff alldeles oavsett om myndigheterna med gängse juridisk terminologi benämner sanktionen straff eller 'påtryckningsmedel avsett att framtvinga en bättre ordning'."

På motsvarande sätt resonerar Antilla. En meningsfull analys av rättssäkerheten måste, skriver hon, " i första hand bygga på hur individen upplever myndighetsingripandet och inte hur myndighetspersonerna upplever det."[57]

Det synes emellertid vanskligt att klassificera sanktioner med utgångspunkt från olika människors "upplevelser", vilka torde vara högst skiftande. Antillas

[49] Se prp 1975/76:209 s 258 f. Betr. svårigheterna härmed se nedan 5.1.2. efter not 49.

[50] Prp 1975/76:209 s 125.

[51] Se SOU 1975:75 s 157, jmf Agges resonemang, Agge II s 185.

[52] Bratholm s 99-100.

[53] Bratholm s 100-101.

[54] Se ovan vid not 25.

[55] Se SOU 1968:18 s 348 ff samt ovan 2.2.2. efter not 69.

[56] Öhlén s 379.

[57] Antilla, NtfK 1967 s 240, jmf Öhlén s 378.

tankegång är emellertid intressant och förtjänar en kommentar. Det skulle kunna hävdas, att lagstiftaren bör lägga större vikt vid rättssäkerhetsfrågor, när regler om sanktionsavgifter utformas. Ser man till vilken effekt bötesstraff och sanktionsavgift har för den enskilde, torde någon egentlig skillnad inte kunna påvisas. Detta förhållande skulle alltså vara avgörande ur rättssäkerhetssynpunkt.[58]

### *4.3.3. Skillnaden mellan sanktionsavgifter och särskild rättsverkan av brott*

Ovan har fastslagits, att sanktionsavgifter inte är bötesstraff, i vart fall inte enligt ett formellt juridiskt betraktelsesätt, även om de kan uppfattas som straff. Förhållandet är detsamma ifråga om särskild rättsverkan av brott.[59] En särskild granskning framstår ändå som motiverad.

Vad avses egentligen med "särskild rättsverkan av brott"? Begreppet har i kommentaren till BrB bestämts sålunda, att den särskilda rättsverkan skall vara "en rättsverkan av brott" och icke bestå i vad "lagen kallar brottspåföljd och som inte heller utgörs av skyldighet att betala skadestånd."[60]

I BrB 1:8 anges förverkande såsom ett exempel på särskild rättsverkan av brott. "Särskild rättsverkan kan", framhålls det i kommentaren till BrB, emellertid vara av "mycket olika slag".[61] Som ytterligare exempel anges förlust av körkort, förvisning av utlänning och den straffskatt som – innan 1971 års reformering av sanktionssystemet – utgick enligt skattestrafflagen.[62]

Det har i själva verket icke sällan förekommit, att s. k. straffavgifter – t. ex. straffskatt, dubbel hundskatt, älgavgift – utgått enligt olika specialstraffrättsliga författningar.[63] Sådana "förverkandeliknande påföljder" har, påpekar Thornstedt, funktionen "att genom dem den enskilde berövas tillgångar utan att dessa tillgodoföras någon annan enskild person."[64]

Skyldighet att erlägga avgift kan enligt Bergendal ibland framstå "såsom en påföljd".[65] Som exempel anger Bergendal den i 43 § 2 st förordningen angående tillverkning och beskattning av maltdrycker stadgade skyldigheten att erlägga avgift enligt en särskilt oförmånlig beräkningsgrund. Denna avgift behandlas som straff, skriver Bergendal:[66]

[58] Se även nedan 4.4.

[59] Jmf ovan vid not 39.

[60] BrB III s 387.

[61] Se BrB I s 72, se även BrB III s 387 ff.

[62] Betr. denna sanktionsavgift av äldre typ ( ovan 2.1. efter not 63) se Sandström, K. s 135-139.

[63] Se prp 1943:140 s 107, DsJu 1978:5 s 22 f, Strahl m.fl. s 315 f och Bergendal s 626 f.

[64] Thornstedt, SOU 1960:28 s 86.

[65] Se Bergendal s 626.

[66] Bergendal s 626.

"Avgiften utdömes i brottmål på åklagares yrkande om kriminellt ansvar. Den tillfaller odelad kronan ... ; ifrågavarande avgiftsskyldighet anses kunna bortfalla genom straffrättslig preskription samt efterskänkas genom benådning".

Bergendal omnämner också avgifter av ett annat slag. "Såsom straff behandlas däremot icke", förklarar han, "de 'straffavgifter', som för vissa överträdelser och förseelser i fråga om kanaltrafik äro stadgade" i olika kungliga regementen eller "sådan 'tilläggsfrakt' ... som enligt Järnvägstrafikstadgan ... skall utgå såsom påföljd av vissa enligt stadgan förbjudna handlingar."[67]

Grunden för uppfattningen, att de sistnämnda sanktionerna inte skulle behandlas som straff var, att uttagandet av "dylika avgiftsbelopp" icke tillhörde "allmän åklagares tjänsteåtgärd."[68] Sanktionerna ifråga torde i själva verket kunna uppfattas som sanktionsavgifter av äldre typ.[69]

Skillnaden mellan särskild rättsverkan av brott och sanktionsavgifter kom att beröras i förarbetena till reglerna om miljöskyddsavgift – en sanktionsavgift som tillkom år 1981 och där det straffrättsliga ansvaret har bibehållits vid sidan av avgiftssystemet.[70] Valet av beslutsinstans stod mellan koncessionsnämnden och allmän domstol, varvid departementschefen gjorde följande uttalande:[71]

"På domstolarna ankommer att avgöra frågor om förverkande på grund av brott. Det föreslagna avgiftssystemet skiljer sig åtminstone i ett väsentlig avseende från förverkande genom att det för att avgiften skall kunna tas ut inte krävs bevisning om att den aktuella gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den omständigheten innebär i sin tur att en samordning av prövningen av åtalsfrågan med prövningen av frågan om påförande av miljöskyddsavgift för en och samma gärning inte framstår som självklar."

Man stannade för att låta koncessionsnämnden, som ansågs vara den myndighet vilken besatt den största sakkunskapen i miljöskyddsfrågor av den aktuella arten, påföra miljöskyddsavgift.[72] En fråga av intresse är, vilka omständigheter som skulle kunna tänkas ha förlänat miljöskyddsavgiften karaktären av en straffavgift enligt BrB 1:8. Skulle den måhända ha uppfattats som en sådan avgift, om ansvaret inte hade varit rent strikt och om avgiften hade uttagits av allmän domstol?

I sådant fall skulle den särskilda avgift, som enligt 99 a-b §§ utlänningslagen utgår vid olaga anställning av utlänning, inte utgöra någon sanktionsavgift.

[67] Bergendal s 626-627.

[68] Se Bergendal s 627.

[69] Jmf ovan 2.1. efter not 63.

[70] Härom se nedan 7.2.18.

[71] Prp 1980/81:92 s 59.

[72] Se prp 1980/81:92 s 59. Betr. sådana skäl se även ovan 2.2.1. efter not 24.

Avgiften uttas nämligen genom allmän domstols försorg och i samma rättegång som frågan om straffrättsligt ansvar prövas. Vidare har arbetsgivaren rätt att "anföra bevisning för att han handlat i god tro", varvid avgiften kan komma att nedsättas eller efterges.[73]

Icke desto mindre lanserades den särskilda avgiften inte som en straffavgift, d.v.s. en rättsverkan av brott, utan som en sanktionsavgift. Den är enligt utlänningslagkommittén (DsA 1981:8) en "vinstbegränsande sanktionsavgift", vilken också kunde ses som "en slags skadeersättning till samhället på grund av de skadeverkningar som förekomsten av illegalt arbete medför för samhället."[74] Departementschefen synes ha delat kommitténs uppfattning.[75]

Problemställningen är densamma ifråga om övertidsavgiften, vilken uttas enligt 26 § arbetstidslagen. Även denna avgift påförs följaktligen av allmän domstol samtidigt som straff kan ådömas.[76] Skillnaden mellan det straffrättsliga ansvaret och det ansvar som utkrävs i samband med sanktionsavgift ansågs enligt lagmotiven bestå däri, att det för påförande av avgift inte fordras att "gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet."[77] Även denna avgift kan emellertid komma att bli nedsatt eller eftergiven. Sålunda får antas, att arbetsgivaren även i detta fall tillåts anföra bevisning om att han har handlat i god tro.[78]

Av det ovan anförda torde den slutsatsen kunna dras, att det stundom är svårt att påvisa någon egentlig skillnad mellan särskild rättsverkan av brott och sanktionsavgifter.[79] Den särskilda avgiften vid illegal anställning av utlänning och övertidavgiften framstår närmast som en rättsverkan av brott, när de påförs tillsammans med straff i ett straffrättsligt förfarande. Båda avgifterna kan ju emellertid komma att uttas utan att straffansvar aktualiseras, varvid de istället framstår som sanktionsavgifter.

Det vore emellertid otillfredsställande att karakterisera en och samma företeelse ömsom såsom en straffrättslig påföljd och ömsom som en icke-straffrättslig påföljd av typen sanktionsavgift. I själva verket torde man, som ovan påpekats, vid bestämmande av sanktionsavgifterna inte böra fästa någon avgörande vikt vid om ansvaret är strikt eller om allmän domstol fungerar som beslutsinstans.[80]

Förverkandereglerna förändrades den 1 juli 1982 sålunda, att "ekonomiska

[73] Se prp 1981/82:146 s 53 samt vidare nedan 6.1. efter not 11.

[74] Prp 1981/82:146 s 50.

[75] Se prp 1981/82:146 s 52 f.

[76] Se prp 1981/82:154 s 53 och 77.

[77] Se SOU 1981:5 s 177.

[78] Se prp 1981/82:154 s 77.

[79] Jmf Strömberg, StvT 1984 s 228 f.

[80] Jmf ovan 3.2. Se även prp 1983/84:192 s 44.

fördelar", som uppkommit hos näringsidkaren "till följd av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamheten", numera enligt BrB 36:3a kan förverkas.[81] Denna "effektivisering av förverkandeinstitutet"[82] ger förnyad aktualitet åt frågan om skillnaderna mellan särskild rättsverkan av brott och sanktionsavgifter.

Sannolikt förhåller det sig så, som påpekades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), att kombinationen av "personligt straff för den som är ansvarig för överträdelsen i förening med förverkande av företagets ekonomiska fördel av brottet" i de flesta fall utgör tillräckliga sanktioner.[83] Det kan emellertid, som också påpekades, säkert förekomma situationer, där straff och förverkande "framstår som otillräckligt":[84]

"Man får ... räkna med att systemet behöver kompletteras med lösningar som är direkt avpassade för vissa speciella rättsområden där överträdelser är särskilt frekventa eller ett mer automtiskt verkande sanktionssystem av andra skäl innebär fördelar."

I sådana fall skulle enligt departementspromemorian möjligheten att tillgripa sanktionsavgifter kvarstå.[85] Det kan noteras, att ett likartat resonemang förekom i samband med att regler om företagsbot infördes.[86]

## 4.4. Sammanfattande anmärkningar

Sanktionsavgifternas särart får anses ha blivit åskådliggjord genom framställningen ovan, men någon skarp avgränsning mot straffrättsliga sanktioner, i synnerhet sådana straffavgifter som utgör särskild rättsverkan av brott, har inte kunnat åstadkommas.[1] Det återstår endast återstå att konstatera, att sanktionsavgiftsbegreppets kriterier inte kan preciseras närmare än ovan skett.[2] En ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning och tillfaller det allmänna är en sanktionsavgift och inte något straff eller någon straffavgift, om den av lagstiftaren utpekas och behandlas som en sanktionsavgift.

Under sådana förhållanden förefaller det vara rimligt att utforma regler om sanktionsavgifter i så nära anslutning till de straffrättsliga reglerna som överhuvudtaget är möjligt. Denna ståndpunkt intogs f.ö i betänkandet om

[81] Se prp 1981/82:142 s 26-30.

[82] DsJu 1981:3 s 3.

[83] Se DsJu 1981:3 s 3, jmf s 66 f.

[84] DsJu 1981:3 s 3.

[85] Se DsJu 1981:3 s 3 och 66, jmf prp 1981/82:142 s 25 f.

[86] Se prp 1985/86:23 s 17 f, se även ovan 2.1. efter not 51 a.

[1] Se ovan 4.3.3. efter not 78.

[2] Betr. kriterierna se ovan 3.1.1. – 3.1.3.

ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3). Bl.a. varnade man, som ovan framgått, för en "schablonmässig användning av konstruktioner med strikt ansvar."[3] Av rättssäkerhetsskäl bör, tillade man, sådana regler tillåtas endast om det är "motiverat med hänsyn till det aktuella rättsområdets natur."[4]

I behovet av att kunna "skräddarsy" avgiftssystem ligger emellertid underförstått ett krav på att kunna avvika från de straffrättsliga reglerna. Sålunda framhöll departementschefen i förarbetena till förslaget om vattenföroreningsavgift följande:[5]

"När det gäller att tillskapa ett nytt sanktionssystem av det slag som nu är i fråga är det enligt min mening knappast fruktbart att arbeta med hypotesen att straffrättsliga grundsatser skall följas. Med hänsyn till de speciella krav som måste ställas på sanktionen, visade det sig nödvändigt att 'skräddarsy' denna utan förutfattade meningar i frågan om den borde följa straffrättsliga eller andra principer."

Hävdas den motsatta ståndpunkten, d.v.s. att de straffrättsliga principerna strikt ska följas, skulle sanktionsavgifter inte fylla någon funktion vid sidan av de traditionella straffrättsliga sanktionerna. Problemen med "inflation i straff" skulle ånyo aktualiseras.[6] Accepteras företeelsen sanktionsavgifter, måste man således tolerera "avvikelser" ifrån traditionella straffrättsliga regler ifråga om rent objektivt ansvar, omedelbar betalningsskyldighet, förenklade metoder för beräkning av sanktioner och beslutande myndigheter, d.v.s. alla de olika moment som åt sanktionsavgifterna förlänar den åstundade preventiva effekten.[7]

Om företeelsen sanktionsavgifter accepteras, bör emellertid "avvikelser" bara tillåtas, där det prövats vara absolut nödvändigt för att uppnå de effektiva sanktionsregler som åsyftats. Därvid bör, som ovan påtalats, inte det förhållandet undanskymmas, att rättssäkerheten kan komma att bli åsidosatt.[8] Att behandla sanktionsavgifter annorlunda än straffrättsliga sanktioner i sådana sammanhang, där effektivitetskraven inte gör sig gällande, förefaller däremot vara helt oacceptabelt.[9]

[3] Se ovan 2.2.1. vid not 19.

[4] Se DsJu 1981:3 s 93.

[5] Prp 1982/83:87 s 69.

[6] Betr. detta problem se ovan 2.3.

[7] Jmf ovan 2.2.1., där de nämnda "avvikelserna" kommenteras.

[8] Se ovan 2.4.

[9] Jmf även nedan 5.2.

# 5. *Sanktionsavgifternas behandling i samband med normgivning*

## 5.1. Olika situationer där frågan om sanktionsavgifternas behandling aktualiseras

Som ovan framgått, synes det vara befogat att betrakta sanktionsavgifter som en självständig rättsfigur – *sui generis* – en ekonomisk sanktion vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna.[1] Sanktionsavgifter utgör ju emellertid en nyskapelse av relativt sent datum,[2] varför frågan om hur de egentligen ska behandlas uppkommer i en rad skilda sammanhang. Några exempel härpå kan nämnas: Gäller retroaktivitetsförbudet i RF 2:10? Kan nåd medges enligt RF 11:13? Till vilka regler i RF:s 8 kap. om normgivning bör sanktionsavgifter hänföras? Kan avdrag vid taxering medges enligt KL 20 § ?

De ovan formulerade frågorna har inte något entydigt svar. Erinras bör emellertid om den ovan intagna ståndpunkten, att sanktionsavgifter så långt det är möjligt bör behandlas som straffrättsliga sanktioner.[3] Denna ståndpunkt utgör grund för den fortsatta framställningen, där några av de situationer, i vilka frågan om sanktionsavgifternas behandling aktualiseras, ska granskas närmare.

### *5.1.1. Normgivning enligt RF:s 8 kap.*

Inledningsvis bör erinras därom, att sanktionsavgifter rimligtvis inte ska innefattas i RF:s avgiftsbegrepp.[4] Det finns alltså, som Holmberg-Stjernquist gör gällande, inte något stöd i förarbetena till RF för att uppfatta sådana "böteslikn-nde pålagor ... som avgifter."[5] Författarna vänder sig emot den uppfattning om "avgifter", som departementschefen gav uttryck för i propositionen 1975:8 med förslag till ändringar i RF. I en uppräkning av "sådana offentligrättsliga avgifter som medför åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden" medtogs nämligen överlastavgift och skattetillägg.[6]

Departementschefen hänförde således de angivna sanktionsavgifterna till kategorien tvångsmässiga prestationsavgifter, "tvångsavgifter", i RF 8:3. Konsekvenserna av ett sådant ställningstagande måste redovisas. Sanktionsavgifter ska i så fall primärt beslutas av riksdagen genom lag (RF 8:3).

[1] Se ovan 4.4.

[2] Utvecklingen har beskrivits ovan i 2.1.

[3] Se ovan 4.4. efter not 2.

[4] Se ovan 4.2.2.

[5] Se Holmberg-Stjernquist s 259.

[6] Se prp 1975:8 s 46.

Möjlighet finns emellertid till delegation av normgivningsmakt åt regeringen eller åt kommun (RF 8:9 st 2) samt även till subdelegation åt förvaltningsmyndigheter och kommuner (RF 8:11).[7]

Åtgärden att avkriminalisera vissa gärningar och istället införa sanktionsavgifter skulle i sådant fall innebära en total omstrukturering av normgivningsmakten angående sanktioner. Det ankommer nämligen i princip på riksdagen ensam att besluta om straffrättsliga påföljder (RF 8:3). Delegation till regeringen kan ske i mycket begränsad omfattning (RF 8:7 st 2).[8] Av förarbetena till RF framgår vidare, att subdelegation av normgivningsmakt angående straff är utesluten.[9]

Regeringen, samt t.o.m. förvaltningsmyndigheter och kommuner, skulle alltså genom förordningar och andra föreskrifter äga reglera frågor om sådana sanktioner, vilka ofta torde upplevas som "ett strängare och mer onyanserat straff" än de gängse straffen.[10] Följderna framstår som betänkliga, särskilt då regeringen har förhindrats att förordna om straffrättsliga sanktioner i andra fall än inom de snäva ramar som anges i RF 8:7 st 2, och de andra organen överhuvud inte innehar några sådana befogenheter. Bakgrunden därtill är, att beslutanderätten beträffande sådana "ingripande" regler som dem om straff anses böra förbehållas riksdagen.[11]

Det kan tilläggas, att normgivningsmakten beträffande skatter på motsvarande sätt har förbehållits riksdagen. Riksdagen ska således lagstifta enligt RF 8:3 och några möjligheter att delegera beslutanderätten till andra organ än finans- och skatteutskotten föreligger ej (RF 8:6).[12] En sådan ordning har däremot, som ovan berörts, inte ansetts nödvändig ifråga om "avgifter", vilka brukar karakteriseras som pålagor av "mindre ingripande natur" än skatter.[13]

En omvälvning av normgivningsmakten av sådant slag som ovan beskrivits kan knappast ha varit avsedd. Med fog kan man, som Eklundh, ifrågasätta om "detta är rimligt".[14] Omvälvningen, därest den verkligen accepteras, framstår närmast som en oönskad och oväntad konsekvens av att sanktionsavgifter uppfattas som "vanliga" avgifter. Sanktionsavgifter bör i stället, som Holm-

[7] Betr. normgivning om "tvångsavgifter" se Holmberg- Stjernquist s 259-262, 280 och 284-286, Petrén-Ragnemalm s 175, 189 och 191 f samt Bohlin s 73-77.

[8] Se Holmberg-Stjernquist s 258 och 237 f samt Petrén-Ragnemalm s 174 och 187.

[9] Se prp 1973:90 s 329 och prp 1975:8 s 45.

[10] Betr. sådana uppfattningar se DsJu 1981:3 s 86 f samt ovan 2.5. efter not 19. Motsvarande frågeställning har uppmärksammats mycket i den amerikanska juridiska debatten, se t.ex. Gellhorn s 265 ff och Davis s 35 ff.

[11] Se hänvisningarna ovan i not 8 och 9.

[12] Se Holmberg-Stjernquist s 259 ff och 270 f samt Petrén-Ragnemalm s 174 f och 182 ff.

[13] Se prp 1973:90 s 219 och ovan 4.2.1. vid not 13.

[14] Eklundh s 386.

berg-Stjernquist förordar, betraktas som "andra straffrättsliga bördor" och i normgivningshänseende behandlas på samma sätt som straff.[15] Effektivitetskrav kan knappast motivera ett annat betraktelsesätt.

Sanktionsavgifter har hitintills införts genom lag och i lag har också, åtminstone i de allra flesta fall, sanktionsavgifternas närmare utformning reglerats.[16] I betänkandet om vattenföroreningsavgift (DsK 1981:8) föreslogs emellertid, att "avgiftstabellerna" skulle intas i en till lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg anslutande förordning för att de skulle kunna "justeras utan alltför stor omgång".[17]

Departementschefen motsatte sig detta då han ansåg att det inte var "i överensstämmelse med 8 kap. regeringsformen att välja annan form än lag för att ange grunderna för beräkning av så ingripande avgifter som dessa."[18] Departementschefen synes alltså i normgivningshänseende ha jämställt vattenföroreningsavgift med straff, även om denna bedömning inte uttrycktes explicit.

En jämförelse kan göras med vad som gäller ifråga om felparkeringsavgift. Avgiftshotet framgår visserligen av en lag (2 § lagen om felparkeringsavgift), men själva avgiftsintervallen fastställs i en förordning (2 a § förordningen om felparkeringsavgift). Ursprungligen ankom det på riksdagen att också bestämma avgiftsintervallen, men en lagändring företogs år 1981.[19] Att lagändringen var principiellt viktig synes inte ha uppmärksammats vid dess tillkomst. Den föreslogs i samband med lagstiftning inom ett helt annat område, nämligen avseende återkallelse av körkort, och beskrevs såsom varande "författningstekniskt okomplicerad" och därför inte ägnad att påkalla lagrådets yttrande.[20]

Beträffande lagstiftningen om felparkeringsavgift kan tilläggas, att den i ett annat hänseende av Strömberg har betecknats såsom grundlagsstridig. Enligt 3 § 2 st lagen om felparkeringsavgift överläts nämligen åt länsstyrelsen att fastställa avgiftsbeloppens storlek i kommuner, som inte ansvarar för trafikövervakning, trots att RF ej medger sådan direkt delegation till förvaltningsmyndigheter.[21] Lagen är numera ändrad så att felparkeringsavgiften antingen bestäms av regeringen eller – efter regeringens förordnande – den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer (jmf 2 a § förordningen om felparkeringsavgift).[22]

[15] Se ovan vid not 5.

[16] Jmf framställningen nedan 7.2.1. – 7.2.31.

[17] Se prp 1982/83:87 s 20.

[18] Prp 1982/83:87 s 24.

[19] Jmf SFS 1976:206 ( 3 § ) med SFS 1981:142 ( 3 § ).

[20] Se prp 1979/80:178 s 206.

[21] Se Strömberg, Normgivningsmakten s 104. Se även Petrén-Ragnemalm s 191 om rätten att delegera i allmänhet.

Frågan om vilken normgivningsform som kan väljas kom genom lagrådets försorg att studeras ingående i förarbetena till lagstiftningen om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar. Departementschefen slog fast, att regeringen efter delegation från riksdagen enligt RF 8:7 st 1 äger rätt att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor. "Det är lämpligt", fortsatte departementschefen, "att regeringen även får möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter av det slag det här är fråga om."[23]

Avsikten var, att regeringen enligt ett särskilt stadgande i lagen om bemyndiganden att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor skulle ges rätt att föreskriva, att "särskild avgift" skulle erläggas vid överträdelser. Det ansågs nämligen som "värdefullt att regeringens befogenhet att besluta i dessa frågor" inte skulle inskränkas "till några särskilda företeelser mot bakgrund av att bl.a. skyddsintressena på detta område kan ändras ganska snabbt."[24] Däremot skulle, påpekades det särskilt, förvaltningsmyndigheter inte tillåtas meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.[25]

Lagrådet uttalade sig – i två särskilda yttranden – i frågan om delegation av rätten att meddela förskrifter om sanktionsavgifter var möjlig med stöd av dels RF 8:7 st 2, dels RF 8:9 st 2.[26] I båda yttrandena vände man sig emot, att utgångspunkten i det remitterade förslaget var, att delegation av normgivningsmakt såvitt gäller sanktionsavgifter "utan vidare" följer av RF 8:7 st 2.[27]

Enligt sagda lagrum äger regeringen rätt att sanktionera de förordningar som beslutas med stöd av RF 8:7 st 1 med böter medan det för "annan rättsverkan än böter" erfordras lagstiftning.[28] Om sanktionsavgifterna jämställs med böter, vore alltså förordningar enligt RF 8:7 st 2 godtagbara. Denna tolkning förordades av justitierådet Höglund,[29] som dock tillade, att det med tanke på sanktionsavgifternas "natur och syfte", stod bäst i överensstämmelse med motivuttalanden i förarbetena till RF, "att ramarna för en avgiftsreglering blir någorlunda preciserade av riksdagen."[30]

Regeringsrådet Wahlgren fann däremot – med instämmande av f.d. justitierådet Hessler- "så stor tvekan råda i fråga om grundlagsenligheten av

[22] Jmf Strömberg, Normgivningsmakten, suppl. s 12 och StvT 1984 s 229.

[23] Prp 1983/84:192 s 11.

[24] Prp 1983/84:192 s 12.

[25] Se prp 1983/84:192 s 11.

[26] Se prp 1983/84:192 s 42.

[27] Se prp 1983/84:192 s 28 och 35.

[28] Se t.ex. Strömberg, Normgivningsmakten s 68 f.

[29] Se prp 1983/84:192 s 38 och 43.

[30] Prp 1983/84:192 s 39.

det begärda bemyndigandet", att förslaget inte kunde tillstyrkas.[31] Wahlgren liknade sanktionsavgifterna vid "annan rättsverkan än böter", varför riksdagens medverkan alltså ansågs erforderlig.[32]

Beträffande båda yttrandena bör noteras, att delegation enligt RF 8:9 st 2 – som förutsätter att sanktionsavgifter jämställes med "tvångsavgifter" – avvisades.[33] Även om någon distinktion inte gjorts i RF eller i förarbetena mellan sanktionsavgifter och "andra slag av avgifter" fick enligt Wahlgren skäl anses föreligga att "frångå en tolkning av 8 kap. 9 andra stycket enligt ordalagen och följaktligen undanta sanktionsavgifterna från stadgandets tillämpningsområde."[34] Härvid pekade Wahlgren särskilt på det förhållandet, att sanktionsavgifter vid RF:s tillkomst ännu inte hade kommit i bruk i någon större omfattning och därför inte tilldragit sig någon allmän uppmärksamhet.[35]

Med anledning av de båda lagrådsyttrandena uttalade departementschefen, att ej heller han fann att RF 8:9 st 2 "bör anses tillämplig på sanktionsavgifter."[36] Departementschefen ansåg vidare, att övervägande skäl talade för att sanktionsavgifter inte skulle betraktas vare sig som "brottspåföljd eller någon annan rättsverkan av brott".[37] Detta innebar enligt departementschefen, att "undantagsreglerna i 8 kap. 7 andra stycket inte blir tillämpliga på regler om sådana avgifter", varför kompetensen att besluta föreskrifter om sanktionsavgifter ansågs kunna överlämnas till regeringen "med stöd av paragrafens första stycke."[38]

Konklusionen framstår som tvivelaktig såtillvida som RF 8:7 st 1 egentligen inte torde ta sikte på normgivning angående sanktioner. Departementschefen synes, som justitierådet Höglund påpekade beträffande det remitterade förslaget, inte göra någon åtskillnad mellan å ena sidan förbudsregler och å andra sidan sanktionsregler.[39]

Departementschefen reserverade sig på en punkt: "Även om man skulle anse att sanktionsavgifterna företer så stora likheter med brottspåföljder, att reglerna i 7 § andra stycket analogiskt bör tillämpas på dem, blir slutresultatet detsamma."[40] Sanktionsavgifterna skulle alltså kunna jämställas med böter;

[31] Se prp 1983/84:192 s 32 och 43.

[32] Se prp 1983/84:192 s 31.

[33] Se prp 1983/84:192 s 29 f och 35 ff.

[34] Prp 1983/84:192 s 31.

[35] Se prp 1983/84:192 s 30, jmf ovan 2.1. om utvecklingen.

[36] Se prp 1983/84:192 s 43.

[37] Se prp 1983/84:192 s 44.

[38] Se prp 1983/84:192 s 44.

[39] Se prp 1983/84:192 s 35.

[40] Prp 1983/84:192 s 44.

departementscheften avfärdade m.a.o. inte den tolkning som företräddes av justitierådet Höglund.[41]

Departementschefen fann således, att "något konstitutionellt hinder mot den föreslagna lagstiftningen" inte förelåg. "Att delegationsrätt föreligger", tillade han, "är också den mening som kommer till uttryck i förarbeten och doktrin."[42] Beträffande hänvisningen till doktrinen – närmare bestämt till Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform – bör ett påpekande göras. Strömberg skriver i det anförda arbetet följande:[43]

"Det finns inget hinder mot att regeringen med stöd av 8:7 bemyndigas att meddela föreskrifter om exempelvis avgifter av tvångskaraktär (inklusive sanktionsavgifter)".

Som ovan framgått, har Strömberg sedermera ändrat uppfattning om sanktionsavgifternas karaktär av tvångsavgifter.[44] Strömberg har numera uttalat följande i ämnet:[45]

"Det kan visserligen sägas att sanktionsavgifter är närbesläktade med böter och därför bör jämställas med böter. Men det kan med minst lika stort fog hävdas att sanktionsavgifter står förverkande nära. ... Det kan därför inte anses självklart att sanktionsavgifter bör jämställas med böter vid tolkningen av RF 8:7 2 st."

Strömberg tar således inte någon klar ställning i frågan om sanktionsavgifter bör jämställas med böter eller med annan rättsverkan, men departementschefens hänvisning till Strömbergs tidigare uttalande framstår under alla omständigheter som vansklig.

Regeringsrådet Wahlgrens uppfattning, att sanktionsavgifter vid tillämpning av RF 8:7 bör jämställas med annan rättsverkan än böter, varvid lag alltså skulle erfordras, har onekligen fog för sig. Till skillnad från justitierådet Höglund anser jag, att sanktionsavgifter generellt sett utgör påföljder av strängare karaktär än böter.[46] Det är därför befogat att undanta dem från förevarande lagrums tillämpningsområde.[47]

Huvudsaken är emellertid att sanktionsavgifter i normgivningshänseende behandlas på samma sätt som straffrättsliga sanktioner, varvid det kan diskuteras, om de mest påminner om böter eller om annan rättsverkan. Sanktionsavgifterna bör däremot inte i sådant hänseende behandlas som "något annat", d.v.s. enligt departementschefens primära tolkning. Ej heller

[41] Se ovan vid not 28.

[42] Prp 1983/84:192 s 44.

[43] Strömberg, Normgivningsmakten s 99.

[44] Se ovan 4.2.2. efter not 28.

[45] Strömberg, StvT 1984 s 229.

[46] Betr. justitierådet Höggrens åsikter se prp 1983/84:192 s 38.

[47] Jmf ovan 2.2.1. om utformningen av sanktionsavgifter och 4.4. efter not 2.

bör de, såsom Strömberg ursprungligen förordade, behandlas som "vanliga" avgifter.[48]

### *5.1.2. Retroaktivitetsförbudet i RF 2:10*

I samband med utformningen av RF 2:10 uppkom, som ovan berörts, frågan huruvida "straffliknande rättsföljder", däribland sanktionsavgifter, skulle omfattas av förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning.[49] Fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75) intog den ståndpunkten, att förbudet måste "åtminstone" vara analogiskt tillämpligt, vilken stöddes av departementschefen.[50] När JK vände sig häremot och efterlyste "uttryckliga föreskrifter", om förbudet skulle tillämpas ifråga om "straffliknande påföljder",[51] ställde han ett till synes rimligt krav. Emellertid var detta, åtminstone vid den aktuella tidpunkten – år 1975 – hart när omöjligt att efterkomma.

Departementschefen, som alltså avvisade kravet på "uttryckliga föreskrifter", snuddade vid den grundläggande problematiken, när han fann det vara omöjligt att inom ramen för ett grundlagsstadgande "dra en klar gräns mellan sådana offentligrättsliga ingrepp utanför det straffrättsliga området som skall omfattas av ett retroaktivitetsförbud och sådana åtgärder som ... bör hållas utanför."[52]

Om en viss företeelse varken är namngiven – vid denna tidpunkt hade ju, som ovan framgått, sanktionsavgifterna ännu inte åsatts en samlande, officiell beteckning-[53] eller avgränsad mot andra "offentligrättsliga ingrepp", kan den svårligen regleras.

Frågeställningen i vad avser RF 2:10 aktualiserades ånyo år 1979. Vid denna tidpunkt utvidgades nämligen retroaktivitetsförbudet till att avse också "skatt" och "statlig avgift" (RF 2:10 st 2).[54] Detta förbud är liksom förbudet mot retroaktiv strafflag av s.k. absolut karaktär men med den avvikelsen, att flera viktiga undantag kan göras. Förbudet enligt RF 2:10 st 2 är alltså inte lika omfattande som det enligt RF 2:10 st 1.[55]

Av förarbetena att döma torde sanktionsavgifter inte vara avsedda att omfattas av detta nytillkomna stadgande. Sanktionsavgifter berördes nämligen överhuvud inte i lagmotiven.[56] Det får antas, att de tidigare tolkningsutta-

[48] Se ovan 4.2.2. efter not 28.

[49] Se ovan 4.3.2. efter not 41.

[50] Se SOU 1975:75 s 157 och prp 1975/76:209 s 125.

[51] Se prp 1975/76:209 s 258 f.

[52] Prp 1975/76:209 s 125.

[53] Se ovan 1.2. efter not 2.

[54] Se prp 1978/79:195 s 55.

[55] Jmf Petrén-Ragnemalm s 65 f.

[56] Jmf prp 1978/79:195 s 55-59.

landena ansågs äga fortsatt giltighet, d.v.s. att förbudet mot retroaktiv strafflag alltjämt ska tillämpas analogt.[57]

Tilläggas kan, att retroaktivitetsförbudet icke sällan berörs vid tillkomsten av olika lagförslag om sanktionsavgifter. När det från vissa remissinstansers sida föreslogs, att sanktionsavgifterna vid olovligt byggande med hänsyn till effektiviteten skulle ges retroaktiv effekt, avvisade departementschefen denna möjlighet av "principiella skäl".[58] På motsvarande sätt, ehuru särskilt förslag om retroaktiva regler ej hade framförts, påpekade departementschefen i förarbetena till lagstiftningen om miljöskyddsavgift, att de förordade nya reglerna till följd av RF 2:10 inte fick tillämpas på överträdelser som hade skett före reglernas ikraftträdande.[59] Departementschefen torde ha åsyftat RF 2:10 1 st, d.v.s. förbudet mot retroaktiv strafflag.

### *5.1.3. Möjligheten att erhålla nåd enligt RF 11:13*

Problemställningen ifråga om nådeinstitutet enligt RF 11:13 är snarlik den som gäller retroaktivitetsförbudet. Regeringen äger enligt sagda stadgande "genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom." Gemensamt för de olika ingripanden, vilka enligt praxis ansetts kunna medföra nåd, är bl.a., uttalades det i lagmotiven, att de "måste innehålla ett visst repressivt moment."[60]

Beskrivningen träffar alltså sanktionsavgifterna i hög grad även om, av förklarliga skäl, inte särskilt avseende fästes vid dem i förarbetena. Petrén-Ragnemalm uppmärksammar dem däremot och anför: "Även under senare år tillkomna sanktionsavgifter av typ skattetillägg och byggnadsavgift bör omfattas av stadgandet."[61] Författarna konstaterar emellertid också, att gränsdragningsproblem ej sällan uppkommer, "då det gäller skatter, avgifter och liknande ekonomiska prestationer, som avkräves någon i situationer, där brott begåtts eller vederbörande på annat sätt brutit mot gällande regler."[62] Skatter och avgifter anses alltså normalt inte kunna bli föremål för nåd.[63]

Även Strömberg menar att sanktionsavgifter bör omfattas av RF 11:13.[64]

[57] Jmf regeringsrådet Wahlgren prp 1983/84:192 s 30 och justitierådet Höggren s 36 f.

[58] Se prp 1975/76:164 s 59 samt även nedan IV 4.3.1.

[59] Se prp 1980/81:92 s 63.

[60] Se prp 1973:90 s 413. Jmf Holmberg-Stjernquist s 394 ff och Petrén-Ragnemalm s 298 ff.

[61] Petrén-Ragnemalm s 301.

[62] op.cit.

[63] Se Nelson, Brott och nåd s 83 f samt även Petrén-Ragnemalm s 301, vilka dock tillägger, att nåd har förekommit, om skatt eller avgift ådömts som brottspåföljd. Se även nedan vid not 69.

[64] Se Strömberg, StvT 1984 s 229.

Han gör en uppdelning mellan sådana sanktionsavgifter som påförs p.g.a. en straffbar handling[65] och övriga sanktionsavgifter. Beträffande de förra, vilka enligt Strömberg torde kunna betraktas som rättsverkan av brott, framhålles, att det "knappast (kan) råda något tvivel om att de kan efterskänkas av nåd." De senare sanktionsavgifterna vill Strömberg innefatta i uttrycket "annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds ... egendom" (RF 11:13), varvid också de bör kunna bli föremål för nåd.[66]

Beträffande sanktionsavgifter är risken emellertid återigen överhängande, att den förrädiska termen "avgift" leder till felaktiga slutsatser. Sanktionsavgifter skulle i nådehänseende följaktligen kunna komma att behandlas som "vanliga" avgifter, eller i vad avser bl.a. skattetillägg t.o.m. som skatter. Härvid förlorar man dock ur sikte det viktiga förhållandet, att sanktionsavgifter, benämningen till trots, är ekonomiska sanktioner som antingen har ersatt eller fått komplettera straffrättsliga sanktioner.

Faran häri uppmärksammades av regeringsrådet Petrén i ett mål angående skattetillägg, *RÅ 1982 Ba 17*. Ett skattetillägg om 150.000 kronor hade påförts ett bolag till följd av ett periodiseringsfel. Felet borde enligt bolaget ha bedömts som "ursäktligt" och medfört eftergift enligt TL 116 h § .[67] Bolagets ansökan om resning lämnades utan bifall av regeringsrättens majoritet. Petrén var emellertid av skiljaktig mening och anförde:

"Vad som är av intresse i förevarande mål är situationen då en påföljd skall verkställas men det, efter det att beslutet vunnit laga kraft, framkommer starka skäl för en lindring av påföljden. För läge av denna art har grundlagstiftaren anvisat nådeinstitutet ... Efter ordalydelsen synes skattetillägget som ett brottspåföljdsliknande ingrepp avseende egendom gå in under paragrafen och vara en påföljd som kan bli föremål för nåd ... Emellertid har regeringen, såvitt är känt, hittills icke av nåd eftergivit skattetillägg. Det har då uppfattats icke som påföljd utan som ett slag av skatt. Så länge regeringen intar denna ståndpukt, bör det påtagliga behovet av att kunna i extraordinär väg efterge eller mildra ett lagakraftvunnet besut om skattetillägg, som leder till materiellt stötande resultat då det skall verkställas, tillgodoses på annat sätt."

Petrén var alltså, med all rätt, kritisk till regeringens sätt att tolka RF 11:13, d.v.s. att i nådehänseende jämställa skattetillägg med skatt. Regeringens inställning åskådliggörs i t.ex. regeringens beslut den 4 september 1980 angående ansökan om nåd från skattetillägg. Regeringen uppgav sig "sakna befogenhet att förordna" om befrielse från skattetillägg."[68]

Inställningen förefaller ologisk inte enbart med hänsyn till sanktionsavgifternas reella karaktär utan också ur ett historiskt perspektiv. Nåd har

[65] Se Strömberg, StvT 1984 s 228 f. Betr. sådana sanktionsavgifter se även ovan 4.3.3. efter not 71.

[66] Se Strömberg, StvT 1984 s 229.

[67] Betr. denna möjlighet hänvisas till Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 147-154.

[68] Dnr 1400/80. Enl. uppgift från justitie- och bostadsdepartementen i april 1987 har regeringen inte ändrat uppfattning i frågan.

nämligen medgivits avseende sådana företeelser som i denna framställning betecknats äldre sanktionsavgifter;[69] se t.ex. *NJA 1920 s 213* (tillverkningsskatt vid s.k. lönnbränning), *NJA 1927 s 663* (dubbel hundskatt) och *NJA 1944 s 453* (älgavgift). Ej heller kan hänsynen till de nya sanktionernas effektivitet anses motivera, att RF 11:13 inte längre ska tillämpas när en sanktion "byter skepnad" från straff till sanktionsavgift.[70a] "Meningen kan ju inte gärna ha varit", som Strömberg fyndigt påpekar, "att avkriminaliseringen skulle vara liktydig med avhumanisering."[70b]

### *5.1.4. Avdrag vid inkomsttaxering enligt KL 20 §*

Svårigheterna att åstadkomma generella regler om sanktionsavgifter illustreras på ett mycket tydligt sätt genom utformningen av KL 20 §. Lagtexten har med tiden kommit att få ett avsevärt omfång, eftersom man beträffande flertalet av de nytillkomna sanktionsavgifterna har ansett sig nödsakad att särskilt förklara, att sanktionsavgiften ifråga inte är avdragsgill vid taxering.[70c]

Bakgrunden till behovet av denna lagstiftning är den osäkerhet, som vidlåder sanktionsavgiftsbegreppet. Sådana pålagor som "skatter" och "avgifter" kan nämligen vara avdragsgilla vid förvärvande av rörelseinkomster, medan t. ex. böter inte är någon avdragsgill kostnad.[71] Ifråga om sanktionsavgifter har den ståndpunkten intagits, att dessa "avgifter" inte ska vara avdragsgilla, vilket alltså som regel klargörs genom tillägg till KL 20 §.

Risk anses således, åtminstone i de flesta fall, föreligga, att en nytillkommen sanktionsavgift ska anses som avdragsgill vid taxering, om inte ett särskilt förbud uppställs. Sanktionsavgifterna skulle alltså uppfattas som "speciella för rörelsen utgående ... avgifter" (KL 29 §). Sålunda påpekades i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5), att "den bokföringsskyldige" kan se avgiften "som en affärshändelse".[72] Till undvikande av sådana tolkningar klargörs ofta i lagmotiven till olika regler om sanktionsavgifter, att den föreslagna sanktionsavgiften inte är avdragsgill vid taxering, samtidigt som man förordar, att en "kompletterande bestämmelse om detta bör ... införas i kommunalskattelagen."[73]

Beträffande skattetillägg och förseningsavgift bör dock noteras, att särskilt stadgande inte ansågs erforderligt. Dessa sanktionsavgifter anses som icke

[69] Jmf Petrén-Ragnemalm s 301. Betr. dessa sanktionsavgifter se ovan 2.1. efter not 63.

[70a] Jmf resonemanget ovan 4.4.

[70b] Strömberg, StvT 1984 s 229.

[70c] Se SFS 1986:121. Jmf t.ex. Lodin m.fl. s 89.

[71] Se t.ex. Lodin m.fl. s 89.

[72] Se DsJu 1978:5 s 221.

[73] Se prp 1981/82:154 s 53. Se även JuU 1985/86:13 s 17, där det diskuterades huruvida företagsbot borde vara avdragsgill.

avdragsgilla på den grunden, att de medtagits i UppbL:s definition av skatt (UppbL 1 § ), varför de jämställs med "svenska allmänna skatter" vid tillämpning av KL 20 §.[74]

Ifråga om tulltillägg synes något förslag till ändring av KL 20 § inte ha framställts. Frågan om avdragsrätten kommenterades inte särskilt i lagmotiven.[75] Måhända är avsikten, att denna sanktionsavgift ska behandlas på motsvarande sätt som skattetillägg; tulltilläggen uppgavs nämligen ha "nära släktskap med skattetilläggen".[76] Ett kompletterande stadgande i UppbL torde dock vara erforderligt i sådant fall. Alternativt ansågs en särskild reglering helt enkelt inte vara erforderlig.

Behovet av ett särskilt stadgande avvisades nämligen i vad avser den särskilda avgift, som utgår enligt 30 § lagen om kreditpolitiska styrmedel.[77] RSV hade föreslagit, att KL 20 § borde förtydligas sålunda, att avdrag för särskild avgift inte borde medges. Till förebild togs regleringen avseende överlastavgift.[78] Departementschefen fann emellertid, att någon "uttrycklig bestämmelse" inte erfordrades:[79]

"I detta sammanhang vill jag med anledning av påpekande under remissbehandlingen uttala att denna särskilda avgift inte är att betrakta som sådan avgift som avses i 29 § 1 mom. kommunalskattelagen ... Avgiften skall alltså inte utgöra vid taxering avdragsgill kostnad."

Departementschefens inställning synes välgrundad, då sanktionsavgifter är ekonomiska sanktioner och inte några prestationsavgifter.[80] Därför borde risk för missförstånd enligt KL 20 § egentligen inte föreligga.

Miljöskyddsavgiften medtas inte heller i uppräkningen av icke avdragsgilla sanktionsavgifter i KL 20 §. Förhållandet synes överhuvud inte ha kommenterats i förarbetena, vilket däremot skedde i motiven till reglerna om vattenföroreningsavgift. Denna avgift bör, framhöll departementschefen, "inte vara avdragsgill vid taxering."[81] "Detta innebär", fortsatte han, "en skillnad i förhållande till miljöskyddsavgiften ... men motsvarar t.ex. vad som gäller för övertidsavgift".[82]

Det kan ifrågasättas om departementschefens slutsats verkligen är korrekt.

[74] Jmf Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 193.

[75] Jmf prp 1985/86:41 s 12-34.

[76] Se prp 1985/86:41 s 34.

[77] Betr. denna avgift se nedan 7.2.27.

[78] Se prp 1974:168 s 123.

[79] Prp 1974:168 s 123.

[80] Se ovan 4.2.2.

[81] Se prp 1982/83:87 s 35.

[82] Prp 1982/83:87 s 35.

Mer troligt är att man inte ansåg ett särskilt stadgande vara erforderligt. Denna tolkning framstår som rimligare, särskilt som det i förarbetena till lagstiftningen om miljöskyddsavgift klargjordes, att avgiften i indrivningshänseende skulle behandlas som en skatt.[83] Varför skulle den då vid tillämpning av KL 20 § behandlas som en avdragsgill avgift? Till undvikande av ytterligare missförstånd synes den ordningen vara att föredra, att KL 20 § ändras sålunda, att det stadgas, att "sanktionsavgifter" inte är avdragsgilla vid inkomsttaxering.[84]

## 5.2. Sammanfattande anmärkningar

De ovan granskade exemplen på situationer, där frågan om sanktionsavgifternas behandling aktualiseras, torde ha visat, att den rådande situationen är klart otillfredsställande. Sanktionsavgifter jämställs ömsom med straff – böter eller annan rättsverkan – ömsom med prestationsavgifter eller skatt. Ibland anses de istället vara "något annat" för vilket inga regler alls verkar gälla.

Två alternativa lösningar synes vara möjliga. Sanktionsavgifterna bör antingen utgå ur rättssystemet eller också bör de slutgiltigt accepteras som ett enhetligt rättsinstitut. Många jurister, som ställer sig kritiska till företeelsen sanktionsavgifter som sådan, torde sannolikt föredra den förra lösningen, men den senare är troligen mest realistisk, åtminstone nu "när lagstiftaren redan har anträtt vägen mot att komplettera kriminalisering med avgift."[1]

Om sanktionsavgifterna accepteras som ett enhetligt rättsinstitut, öppnas möjligheter att reglera dem på ett annat sätt än hitintills, d.v.s. inte enbart i specialförfattningar där varje sanktionsavgift regleras var för sig. Sålunda skulle kunna klargöras att sanktionsavgifter, alltså sådana ekonomiska sanktioner som av lagstiftaren åsätts denna beteckning,[2] ska jämställas med straff i samband med normgivning enligt RF:s 8 kap. samt vid tillämpning av RF 2:10, 11:13, KL 20 § etc. Olika stadganden av sådant slag borde vara möjliga att åstadkomma numera, när riktlinjer, vilka godtagits av riksdagen, har utarbetats för utformningen av just sanktionsavgifter.[3]

[83] Se prp 1980/81:92 s 60.

[84] Jmf RSV:s förslag i prp 1983/84:192 s 24.

[1] DsJu 1981:3 s 81-82, se även ovan 2.1. vid not 59.

[2] Se resonemanget ovan 4.4.

[3] Se ovan 2.1. efter not 34.

# 6. *Möjligheten att jämka sanktionsavgifter*

## 6.1. Jämkning – en säkerhetsventil

Ansvaret vid påförande av sanktionsavgifter är, som ovan framgått, i regel rent objektivt, eller annorlunda uttryckt, strikt.[1] I lagtexten utpekas alltså den person, som har att erlägga sanktionsavgift, när de objektiva omständigheterna för ett avgiftsuttag är uppfyllda. Personen ifråga – "fastighetsägaren", "arbetsgivaren", "fartygsägaren" etc. – behöver i själva verket inte ha haft något med den olovliga åtgärden att göra och frågan om skuld eller oaktsamhet saknar betydelse för utkrävandet av ansvar.

Ansvarsreglernas utformning skall ses mot bakgrund av kravet på att sanktionerna ska göras så effektiva som möjligt.[2] Sådana regler gör emellertid, som påpekades i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), att "säkerhetsventiler" blir av behovet påkallade. "Säkerhetsventiler" i form av regler som möjliggör att sanktionsavgifter nedsätts eller efterges, med en gemensam term jämkas,[3] skall i enlighet härmed förhindra att "avgiften i undantagsfall drabbar orimligt hårt."[4]

Det objektiva ansvaret må utgöra en huvudregel. Erfarenheterna har emellertid visat, att regler om jämkning svårligen kan undvaras.[5] Sålunda har i olika förarbeten framhållits, att effekten av det strikta ansvaret måste kunna "mildras" genom jämkning av avgift, även om jämkning, med hänsyn till effektiviteten, bara bör komma ifråga rent undantagsvis.[6]

Någon möjlighet till jämkning föreligger dock inte enligt lagen om felparkeringsavgift. I praxis medges emellertid att avgift efterges, bl.a. när en omständighet som ursäktar den felaktiga uppställningen kan åberopas. Sålunda har avgift eftergetts t.ex. i samband med tekniskt fel hos fordonet (se t.ex. *SvJT 1979 rf s 18*) och vid fordonsägarens sjukdom (se t.ex. *Svea HovR:s mål Ö 2070/80*).[7]

[1] Se ovan 2.2.1 efter not 13. Se även DsJu 1981:3 s 92 f. Subjektiva rekvisit har dock uppställts ifråga om varselavgift, se nedan 7.2.6.

[2] Jmf ovan 2.2.1.

[3] Terminologin har anpassats till den spec. delen. Termen används nämligen på ett sådant sätt vad gäller nedsättning och eftergift av byggnads- och tilläggsavgift, se nedan II 2.1. vid not 12. Det förekommer emellertid i andra sammanhang, att med jämkning avses enbart nedsättning, se t.ex DsJu 1981:3 s 98.

[4] Se DsJu 1981:3 s 94.

[5] Se DsJu 1981:3 s 94.

[6] Se t.ex. prp 1977/78:136 s 155, prp 1980/81:92 s 88, prp 1981/82:146 s 54 och prp 1981/82:154 s 53.

[7] TR biföll besvären men HovR fastställde betalningsansvaret. Av domskälen framgick emellertid, att HovR inte ställde sig avvisande till invändningen som sådan. Fordonsägaren ansågs ha kunnat vidta "erforderliga åtgärder" åtminstone dagen efter insjuknandet. Se även SvJT 1981 s 45 om möjlighet att undgå felparkeringsavgift i nödsituationer. Betr. den tidigare ordningen se Mannerfelt-Cosmo s 73 f; nuvarande praxis synes ansluta därtill.

Det kan nämnas, att möjligheter till jämkning saknades när reglerna om överlastavgift infördes år 1972. Redan år 1974 fann man sig nödsakad att komplettera lagen om överlastavgift med ett stadgande om jämkning.[8] Risk förelåg, uppgavs i lagmotiven, för att "ett påförande av överlastavgift ter sig stötande ur rättssäkerhetssynpunkt eller eljest framstår som uppenbart orimligt."[9]

Regeringen – eller den myndighet som regeringen bestämmer-[10] äger således numera en befogenhet att nedsätta eller efterge överlastavgift "då särskilda omständigheter föreligger"(8 a § lagen om överlastavgift). Som exempel på omständigheter som har ansetts vara jämkningsgrundande kan anges, att dragstången varit för kort, vilket emellertid inte hade uppmärksammats vid kontrollbesiktning av fordonet (se t.ex. *regeringens beslut IVb 890/89* – avgiften nedsattes från 100.800 till 10.000 kr) och att ett nyuppsatt förbudsmärke varit delvis skymt i fordonets färdriktning (se t.ex. *regeringens beslut IVb 36/82* – avgiften nedsattes från 25.600 till 5.000 kr).[11]

De jämkningsgrundande omständigheterna är ofta, som träffande uttrycktes i betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5) "subjektivt färgade",[12] vilket innebär, att hänsyn i praktiken tas till subjektiva förhållanden även om ansvaret egentligen är rent objektivt. På så sätt kan alltså, beroende på hur jämkningsreglerna tillämpas, straffrättsliga principer om skuld, betalningsförmåga och proportionalitet komma att inverka på bedömningen av frågan om sanktionsavgiftens storlek i det enskilda fallet.[13]

Sambandet mellan den straffrättsliga skuldprincipen och möjligheten till jämkning kom att åskådliggöras i förarbetena till lagstiftningen om "särskild avgift" vid olaga anställning av utlänning. Den omständigheten uppmärksammades, att arbetsgivare, som är åtalad för illegal anställning, enligt art. 6 moment 2 i ILO-konventionen (nr 143) ska ha rätt att anföra bevisning angående god tro. Av artikeln ansågs följa, "att viss hänsyn, exempelvis vid bestämmande av påföljden, bör tas till arbetsgivarens goda tro."[14]

Det var viktigt, framhöll departementschefen, att de nya bestämmelserna utformades så, att "något nytt ratifikationshinder" inte skulle skapas. Förslaget att avgiften skulle få nedsättas eller efterges ansågs öppna möjlighet att "beakta det nämnda konventionskravet."[15] Inom ramen för prövningen av

[8] SFS 1974:292. Se prp 1974:101 s 4 f, jmf DsJu 1981:3 s 92.

[9] Prp 1974:101 s 4.

[10] Betr. denna ordning se prp 1974:101 s 5.

[11] Det kan noteras, att också felparkeringsavgift har eftergivits när ett förbud inte varit författningsenligt utmärkt, se t.ex. Svea HovR:s mål Ö 231/80 och Ö 2424/80.

[12] Se DsJu 1978:5 s 27.

[13] Se nedan VI t.ex. 3.2. vid not 5.

[14] Se prp 1981/82:146 s 53.

[15] Se prp 1981/82:146 s 53.

frågan om jämkning skulle således hänsyn kunna tas till arbetsgivarens "goda tro".[16]

Slutsatser om huruvida de olika jämkningsreglerna i realiteten fungerar som säkerhetsventiler fordrar en ingående undersökning av rättspraxis. En sådan undersökning skulle bli mycket omfattande, om målsättningen vore att undersöka ett större antal rättsfall inom varje enskilt avgiftssystem. Intresset har istället koncentrerats till ett avgiftssystem – det vid olovligt byggande – där bl.a. jämkningsreglernas praktiska tillämpning noga granskas.[17]

## 6.2. Frågan om utformningen av jämkningsregler

I betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) berördes frågan om hur jämkningsregler bör vara utformade. Reglerna borde, framhölls det, utformas så att "tillämpningssvårigheter såvitt möjligt undviks."[1] Därför borde undantagen vara "klart preciserade, helst ... med vägledande exempel."[2] Allmänt hållna regler av innehåll att sanktionsavgift kan jämkas vid ursäktlighet eller vid "särskilda omständigheter" borde "i all möjlig utsträckning undvikas."[3]

BRÅ:s "allmänna principer för depenalisering" synes ha tagits till förebild i departementspromemorian. BRÅ uttalade nämligen redan år 1977, att ett avgiftssystem borde vara "rättvist genom att föreläggandet av avgift skall drabba alla lika som överträder reglerna."[4] "Om det skall vara möjligt", tillade BRÅ, "att efterge avgiften i vissa undantagsfall ... skall dessa kriterier vara klart preciserade."[5]

De angivna principerna för jämkningsreglernas utformning kan vid en ytlig granskning framstå som rimliga. I praktiken är de emellertid svåra att efterkomma. Sålunda konstaterade lagrådet vid granskningen av förslaget om vattenföroreningsavgift, att det torde vara svårt att i lagen "ange klara riktlinjer för bedömningen, hur önskvärt det än hade varit att ge en sådan ledning för myndigheternas prövning."[6]

Vid en genomgång av de befintliga reglerna om jämkning slås man omedelbart därav, att reglerna normalt är utformade på ett sådant sätt som

[16] Jmf nedan VI 3.1.5.

[17] Se nedan VI avsnitt 3.

[1] Se DsJu 1981:3 s 94.

[2] Se DsJu 1981:3 s 94.

[3] Se DsJu 1981:3 s 94.

[4] Se BRÅ 1977:7 s 350, se även DsJu 1981:3 s 94.

[5] BRÅ 1977:7 s 350.

[6] Se prp 1982/83:87 s 54.

utredningen tog avstånd ifrån. Jämkningsreglerna är alltså i huvudsak allmänt hållna och framstår närmast som vagt formulerade skönsregler.[7] Sålunda medges jämkning om *"särskilda skäl"* eller *"särskilda omständigheter"* motiverar ett sådant beslut – se t.ex. 17 § lagen om anställningsfrämjande åtgärder, 31 § trafikskadelagen, 99 a § utlänningslagen samt LPI 7 och 11 §§ (PBL 10:7 och 11) – eller om överträdelsen är *"ursäktlig"* – se 3 § lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller införsel av varor[8] eller om avgiften framstår som *"uppenbart oskälig"* – se 4 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.[9]

De regler som gäller jämkning av skattetillägg får ses som ett undantag härvidlag. Reglerna är nämligen någorlunda preciserade. Vidare har RSV utformat vägledande exempel.[10] I TL 116 f § stadgas inledningsvis, att skattetillägg inte utgår i samband med "rättelse av felräkning eller misskrivning, som uppenbart framgår av deklarationen", eller vid oriktiga yrkanden eller frivillig rättelse.[11]

Härutöver får enligt TL 116 h § avgift efterges om "felaktigheten eller underlåtenheten" har ett sådant samband med den "skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller därmed jämförlig förhållande", att den anses "ursäktlig". Likaså kan eftergift medges vid ursäktlighet i samband med "den oriktiga uppgiftens beskaffenhet" eller om det belopp som kunde ha undandragits kan anses som "ringa".[12]

Det sistnämnda stadgandet fick denna utformning efter en år 1978 vidtagen lagändring, som syftade till att vidga möjligheterna till eftergift genom smärre korrigeringar av lagtexten.[13] Jämkningsreglerna hade nämligen utsatts för en omfattande kritik bl.a. av JO vid skilda tillfällen.[14] Sålunda konstaterade JO, att i praktiken uppkom fall som inte liknade de angivna "typfallen", varvid tillämpningssvårigheter omedelbart uppkom.[15] De lokala skattemyndigheterna ansågs ha visat en tendens att "följa föreskrifterna till punkt och pricka även när resultatet blivit materiellt otillfredställande."[16]

Det kan också noteras, att regeringsrådet Petrén, som beskriver skattetil-

[7] Jmf nedan VI 2.1. efter not 10.

[8] Se även nedan 7.2.28.

[9] Se även nedan 7.2.26.

[10] Se prp 1971:10 s 213.

[11] Betr. tolkningen härav se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 140-145.

[12] Betr. tolkningen härav se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 148-154.

[13] SFS 1978:196, jmf prp 1977/78:136 s 155 f och även SOU 1982:54 s 192.

[14] Betr. kritiken se SOU 1982:54 s 192 ff.

[15] Se JO Ber 1973 s 383.

[16] Se JO Ber 1975 s 394. Se även JO Ber 1977/78 s 437 och 439 ff.

läggets allmänpreventiva effekt sålunda, att "det slår blint och obönhörligt",[17] framförde skarp kritik mot RSV:s anvisningar. I *RÅ 1976:111*, där Petrén utvecklade sin mening i ett långt anförande, förklarade han, att RSV befogenhet att meddela anvisningar inte kunde anses innebära en "kompetens att efter eget gottfinnande undanta vissa grupper av felande", och fortsatte:

"Om lagstiftaren önskat befria alla som fyllt 65 år från skattetillägg för underlåtenhet att uppta pensionsbelopp, får detta ske genom direkta lagregler, i vart fall ej genom administrativa tillämpningsföreskrifter."[18]

Det rättsfall angående sanktionsavgifter som torde ha tilldragit sig störst intresse rörde just frågan om eftergift av skattetillägg, nämligen *RÅ 1976:9* (Fallet med den olycklige lantarbetaren).[19] Omständigheterna i målet var följande:

Lantarbetaren D uppgav i sin självdeklaration att han hade haft en inkomst om 2.900 kr istället för 29.002 kr. Samtidigt uppgavs – helt korrekt – att han hade erlagt preliminär skatt med 10.418 kr.

LSM ansåg, att det ej var fråga om någon uppenbar misskrivning, eftersom felaktigheten inte kunde fastställas direkt med ledning av deklarationen utan först genom den kontrolluppgift vilken fogats till deklarationen. Därför uttogs skattetillägg med 50 % på skatten på det belopp som D, enligt gängse terminologi, hade försökt att undanhålla, d.v.s. på avgiftsunderlaget 26.102 kr (29.002 – 2.900).

LSkR fann däremot att misskrivningen var uppenbar och biföll besvären, men KR delade LSM:s uppfattning och biföll TI:s talan. Ej heller, tillade KR, var omständigheterna sådana att eftergift enligt 116 d § (nuv. 116 h § ) kunde komma i fråga.

RegR, som slog fast, att den uppgivna inkomsten framstod som "mindre sannolik" vid en jämförelse med den uppgivna preliminär skatten, lämnade D:s besvär utan bifall. "Den förelupna felaktigheten" var ej att hänföra till uppenbar misskrivning enligt 116 b § (nuv. 116 f § ) och någon omständighet som kunde föranleda eftergift hade ej anförts.

Rättsfallet får sägas belysa att såväl de materiella reglerna för uttagande av skattetillägg[20] som jämkningsreglerna ursprungligen var utformade på ett otillfredsställande sätt. Den uppgivna inkomsten – 2.900 kronor – var förvisso, som RegR konstaterade, "mindre sannolik", då preliminär skatt hade erlagts med mångdubbelt belopp, 10.418 kronor. Det synes befogat att tala om "blind automatik".[21] En remissinstans, lantbrukarnas skattedelegation, framhöll i samband med översynen av reglerna om skattetillägg, att "eftergiftsparagrafen" kunde accepteras först när den "är så formulerad att det s.k. lantarbetar-

[17] Se RÅ 1976 s 243, jmf även ovan 2.2.1. efter not 34.

[18] Se RÅ 1976 s 243.

[19] Jmf Sundin s 271.

[20] Noteras kan, att reglerna sedermera kom att ändras såtillvida, att skattetillägg uppgår till 25 % – och senare till 20 % – i fall där felaktigheten framgår av bl.a. kontrolluppgift, härom se nedan 7.2.1.

[21] Jmf Petrén ovan vid not 17, även hänvisning i noten.

fallet faller in under paragrafen".[22]

Rättsfallet kom att få ett efterspel. Utgången i målet väckte nämligen debatt bl.a. i tidningen LAND och, påpekar Seth, "t o m finansministern", d.v.s. en av de drivande krafterna bakom de kritiserade reglerna, deltog i debatten.[23] En advokat engagerades för att sammanställa en resningsansökan, i vilket arbete även finansministern synes ha deltagit aktivt.[24] RegR beviljade sedermera resning, *RÅ 1976 Aa 110*, och yttrade:

"Regeringsrätten finner med hänsyn till numera anförda särskilda omständigheter att felaktigheten måste anses ursäktlig och att skattetillägget därför bör med tillämpning av 116 d § taxeringslagen efterges."

I ansökan till RegR uppgav D, att han endast hade gått i folkskola och att han saknade erfarenhet av skriv- och räknearbete. Utgången i målet var, som Seth framhåller, materiellt sett "mycket tilltalande", men väcker många frågor. De omständigheter vilka anfördes till stöd för resning torde, skriver Seth," gälla större delen av landets befolkning". Han fortsätter:"Endast den skattskyldige som trots att han är okunnig och oerfaren är tillräckligt kunnig för att anlita hjälp som kan tala om att den skattskyldige är okunnig och oerfaren undkommer skattetilläggen."[25]

Självfallet var det positivt att RegR nyttjade den "säkerhetsventil" som jämkningsreglerna utgör, men man kan fråga sig varför denna möjlighet inte nyttjades vid det första prövningstillfället. Frågan formulerades i en debattartikel av kammarrättslagman Sundin och besvarades av regeringsrådet Åsbjörnsson. [26] Enligt Åsbjörnsson gav RegR i sin första dom en "vink" om att en resningsansökan borde lämnas in, d.v.s. att "omständighet som kunde föranleda eftergift" borde anföras.[27]

RegR synes alltså, trots officialprincipen (FPL 8 § ), inte ha ansett sig kunna "efterforska" eventuella subjektiva befrielsegrunder utan höll sig istället strikt till den förebragta utredningen.[28] I denna åberopades, skriver Sundin, "ingen befrielsegrund för D", utan intresset koncentrerades till argumentet att det var fråga om uppenbar misskrivning.[29] Risken är, som Sundin anför, onekligen överhängande, att flertalet skattskyldiga, vilka inte företräds av

[22] Prp 1977/78:136 s 106.

[23] Se Seth s 455.

[24] Se Sundin s 273 f och Åsbjörnsson s 22. Åsbjörnsson bekräftar att finansminister Sträng hade kontaktat honom med en förfrågan om hur lång tid det tog för RegR att behandla en resningsansökan.

[25] Seth s 455, jmf Sundin, s 272.

[26] Se Sundin, Sunt Förnuft 2/77 och hänvisningarna ovan i not 24.

[27] Citatet är hämtat ur RÅ 1976 Aa 110 ovan. Se Åsbjörnssons 23.

[28] Se Sundin och Åsbjörnsson (genmäle), SvSkt 1977 s 274 f.

[29] Se Sundin s 273.

ombud, ej förstår sådana "vinkar".[30]

I förarbetena till 1978 års ändringar av skattetilläggsreglerna[31] vidgick departementschefen, att den rådande ordningen inte var tillfredsställande. Befrielsereglerna hade, förklarade han, tillämpats "med större återhållsamhet än som avsetts i förarbetena. Samtidigt betonades emellertid, att tillämpningen av dessa regler "måste bedömas mot bakgrund av effektiviteten i det administrativa sanktionssystemet".[32] Möjligheterna till eftergift ansågs dock böra vidgas samt även "tillämpas med större generositet än som hittills varit fallet."[33] Betydelsen av att de rättstillämpande myndigheterna gör en "samlad bedömning av samtliga omständigheter av betydelse för eftergiftsfrågan" underströks.[34]

Av det ovanstående torde slutsatsen kunna dras, att jämkningsregler, vilka har formen av "klart preciserde regler ... med vägledande exempel", kan innebära stora nackdelar. Det framstår som orealistiskt, att lagstiftaren i förväg skulle kunna precisera alla de olika situationer där jämkning bör komma ifråga.[35] De "vägledande exemplen" är inte ägnade att förbättra situationen, då sådana exempel lätt uppfattas som uttömmande beskrivningar. Ett illa genomtänkt exempel, kanske valt på måfå, kan få avgörande betydelse. Ger RSV exempel på vad som enligt verkets mening är särskilda skäl, "blir det" påpekar Petrén i en debattartikel, "ofta så att inget annat än sådant som faller in under verkets exempel duger som särskilda skäl."[36] Härvidlag torde det vara av underordnad betydelse om exemplen formuleras i anvisningar, lagtext eller i lagmotiv. Det senare är fallet beträffande byggnadslagstiftningens sanktionsregler.[37]

Ges jämkningsregler istället formen av generalklausuler, är risken för en ojämn rättstillämpning överhängande. Behovet av prejudikat gör sig gällande med särskild kraft under sådana förhållanden. Fenomenet kommer att närmare belysas nedan i samband med redovisningen av tillämpningen av LPI:s jämkningsregler.[38] Sammanfattningsvis torde kunna konstateras, att "allmänt hållna" jämkningsregler ändå är att föredra framför "klart preciserade" sådana. Olägenheterna av en ojämn praxis minskar om en vägledande praxis snabbt kan presenteras.

[30] Se Sundin s 274.

[31] Se ovan i not 13.

[32] Prp 1977/78:136 s 155.

[33] Se prp 1977/78:136 s 155.

[34] Se prp 1977/78:136 s 158.

[35] Se nedan VI 2.1. där spörsmålet utreds närmare.

[36] Se Petrén, Sunt Förnuft 2/80 s 19.

[37] Se nedan VI 2.1. vid not 12.

[38] Se nedan VI, särskilt 3.2.

# *7. Sanktionsavgifter och förslag därom som har tillkommit fr.o.m. 1970-talets början*

## 7.1. En kommentar till urvalet

Utgångspunkt för urvalet av de företeelser vilka får uppfattas som sanktionsavgifter har varit de ovan angivna kriterierna: Det ska vara fråga om en ekonomisk sanktion – dock inte böter eller annan rättsverkan av brott – den ska vara knuten till en författning och avgiften ska tillfalla det allmänna eller, undantagsvis, ett enskilt subjekt, som handhar en myndighetsuppgift.[1] Som ovan framgått, är åsikterna emellertid delade om vilka företeelser som ska betraktas såsom sanktionsavgifter.[2]

Vidare har jag valt att lämna sådana sanktionsavgifter som är att hänföra till tiden före år 1970 utanför framställningen. Bakgrunden härtill är huvudsakligen, att intresset har koncentrerats till sådana sanktionsavgifter som har tillkommit som resultat av en medveten strävan att genom avkriminalisering uppnå effektivare sanktioner. En naturlig utgångspunkt härvidlag blir då reglerna om skattetillägg från år 1971.[3]

Således finns, enligt min uppfattning, ingen artskillnad mellan de sanktionsavgifter som här behandlas och t.ex. kvarskatteavgift, restavgift och tilläggsavgift, vilka utgår bl.a. enligt UppbL (1953:272).[4] Historien bakom dessa avgifters tillkomst är emellertid en annan än vad gäller de sanktionsavgifter, som har tillkommit under 1970- och 1980-talen.[5]

Avgränsningen kan kritiseras på den punkten, att "gamla" sanktionsavgifter plötsligt kan bli "nya" sådana. Så är fallet beträffande den ovan berörda lagringsavgiften vid försummad beredskapslagring av olja, vilken år 1985 ersatte den tidigare oljeavgiften.[6] Lagringsavgiften framställdes som en "sanktionsavgift" vid ifrågavarande lagändring.[7] Avgränsningen framstår emellertid som nödvändig. Framställningen skulle nämligen förlora pregnans om den skulle omfatta även sådana äldre, tämligen udda, företeelser som älgavgift, postavgift, tillverkningsskatt vid maltdrycker etc.[8]

Beträffande de äldre sanktionsavgifter som dock kommer att beaktas måste en reservation uppställas. Avgifterna ifråga, särskild avgift i kreditpolitik,

[1] Se ovan 3.1.1. – 3.1.3.

[2] Se ovan 3.1.3.

[3] Se ovan 2.1. efter not 70.

[4] Jmf Nelson s 103 – de aktuella "företeelserna" hålls utanför sanktionsavgiftsbegreppet.

[5] Se t.ex. SOU 1973:33 s 95 ff och 101.

[6] Betr. oljeavgiften se ovan 2.1. efter not 69.

[7] Se nedan 7.2.29.

[8] Jmf ovan 2.1. efter not 67 och även 4.3.3. efter not 61.

överförbrukningsavgift och lagringsavgift,[9] utgår samtliga med stöd av s.k. beredskaps- och fullmaktslagar, och behovet av avkriminalisering och effektivitet gör sig inte gällande på samma sätt som för flertalet andra sanktionsavgifter.[10] Reglerna är emellertid utformade som övriga regler om sanktionsavgifter och dessa sanktionsavgifter framställs, förutom den särskilda avgiften – vilken överhuvud ej omnämns – som sanktionsavgifter i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3).[11]

## 7.2. Olika sanktionsavgifter och avgiftsförslag

Även med den ovan angivna tidsmässiga begränsningen är det måhända en vansklig målsättning, att medta alla förekommande sanktionsavgifter och avgiftsförslag i en uppräkning. Med tanke dels på det vidsträckta fält inom vilket avgiftsförslag aktualiseras, dels på intensiteten i lagstiftningsarbetet under 1970- och 1980-talen[1] kan inte uteslutas, att jag har förbisett något förslag om helt nya sanktionsavgifter eller något gammalt förslag, som ånyo har vunnit aktualitet.

Det kan synas oegentligt att regler om sanktionsavgifter blandas med förslag till sådana regler. Avgiftsförslag kan emellertid, har det visat sig vid ett flertal tillfällen, till en början förkastas men så småningom ändå leda till lagstiftning, om än i reviderat skick. Så är fallet med t.ex. de regler om tulltillägg, som tillkom år 1986. Möjligheten att införa regler om tulltillägg diskuterades redan år 1973, men reformen kom av olika skäl att skjutas på framtiden.[2] Härutöver bedömer jag att det är av intresse att redovisa anledningen till att vissa förslag inte har genomförts.

En presentation i kronologisk ordning är tänkt att åskådliggöra utvecklingen på ett mer ingående sätt än som gjorts ovan.[3] I de fall där ett avgiftsförslag inte har lett till lagstiftning, är det år förslaget lades fram avgörande för dess plats i presentationen.

### *7.2.1. Skattetillägg, avgiftstillägg och förseningsavgift enligt TL m.fl författningar*

Reglerna om *skattetillägg, avgiftstillägg* och *förseningsavgift* trädde i kraft den

[9] Se nedan 7.2.13., 7.2.27. och 7.2.29.

[10] Betr. detta behov se ovan 2.2.1 och 2.3.

[11] Se DsJu 1981:3 s 73 f.

[1] Jmf Tarras-Wahlberg, som har undersökt vilka författningar avseende företagare som tillkom under denna period, s 9 f och 77.

[2] Se nedan 7.2.7.

[3] Ovan 2.1.

1 januari 1972 (SFS 1971:71-98).[4] Reformen inom skatte- och avgiftsområdet omfattade ett 30-tal författningar.[5] Däribland kan nämnas MervskL, FFL och AVGL. Störst intresse har de sanktionsavgifter som utgår med stöd av TL tilldragit sig. Anledningen torde vara, att ett stort antal skattskyldiga årligen drabbas av skattetillägg (TL 116 a § ) och förseningsavgift (TL 116 g § ), medan påföljder enligt de övriga skatte- och avgiftsförfattningarna aktualiseras mindre ofta.[6]

Skattetillägg utgår när oriktiga uppgifter lämnas i självdeklaration och uppgår till antingen 20 eller 40 % av den skatt som skulle ha undandragits, om de oriktiga uppgifterna hade följts. Den lägre procentsatsen är reserverad för sådana fall, där skattemyndigheterna kan upptäcka felaktigheten med hjälp av kontrollmaterial som är tillgängligt vid taxering. Ursprungligen utgick ett skattetillägg om 50 % i alla situationer.[7] Till följd av den kritik, som riktades mot reglerna om skattetillägg, delades tillägget upp i två procentsatser (50 och 25 %) år 1977 samt sänktes till den nuvarande nivån året därpå.[8]

Förseningsavgift utgår med viss procentsats men är maximerad till 300 kronor eller, för aktiebolag, till 500 kronor. I vissa fall utgår dubbel förseningsavgift.[9] De övriga sanktionsavgifterna utgår också med vissa procentsatser. Beträffande dessa övriga sanktionsavgifter hänvisas till Thornstedt-Eklund.[10]

Skattetillägg och förseningsavgift påförs av lokal skattemyndighet utan hänsyn till subjektiva omständigheter (TL 116 j-k §§ ).[11] Möjlighet finns emellertid att efterge skattetillägg och förseningsavgift bl.a. med hänsyn till den skattskyldiges ålder eller sjukdom (TL 116 h § ).[12] Avgifterna påförs som slutlig eller tillkommande skatt och tillfaller statsverket (TL 116 r § ). Besvär anförs hos länsrätten (TL 116 l § ).

Syftet med förevarande avgiftsregler var att åstadkomma effektivare sanktioner. Problemen med s.k. massbrottslighet var nämligen, som ovan redovisats, överhängande.[13]

Straffrättsligt ansvar kan utkrävas enligt SBL trots att skattetillägg och

[4] Prp 1971:10, SkU 1971:16, SOU 1969:42.

[5] Se Thornstedt-Eklund (1:a uppl.) s 6-7.

[6] Se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 107 f.

[7] Se prp 1971:10 s 209.

[8] Se prp 1976/77:92 s 14 ff och 1977/78:136 s 146 ff samt SkU 1976/77:38 s 7 f. Jmf Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 130 f.

[9] Se prp 1971:10 s 210 ff, prp 1092:145 s 32 (avser aktiebolag) och även prp 1977/78:136 s 51.

[10] Se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 165-192.

[11] Se prp 1977/78:136 s 49 och 55.

[12] Se prp 1977/78:136 s 51 ff, 72 f, 141 ff.

[13] Se ovan 2.3.

förseningsavgift uttas. SBL är emellertid avsedd att tillämpas endast vid allvarligare överträdelser, varför åtal får väckas "endast om det är påkallat av särskilda skäl" (SBL 13 § ).[14] Med hänvisning till Thornstedt-Eklund kan noteras, att endast några hundra personer har dömts för brott mot SBL. Den normala reaktionen vid lämnande av oriktiga uppgifter är alltså skattetillägg.[15]

Det kan tilläggas, att redan 1950 års skattelagsakkunniga (SOU 1954:24) övervägde, om en "särskild avgift" skulle införas vid lämnande av oriktiga uppgifter. Avgiften uppfattades som ett "bidrag till kostnaderna för taxeringskontrollen".[16] Förslaget avvisades av flertalet remissinstanser samt även av departementschefen.[17] Det uppmärksammades ånyo vid 1971 års reform, vilket föranledde departementschefen att fastslå, "att förhållandena nu är annorlunda." Det var nämligen nu fråga om en "samlad översyn av sanktionssystemet i dess helhet."[18]

### *7.2.2. Förslag till kontrollavgift vid snatteri*

Brottsmålsutredningen tog i sitt slutbetänkande (SOU 1971:10) upp frågan om möjligheten att införa en *kontrollavgift* vid snatteri.[19] Diskussionen gällde huvudsakligen huruvida det kunde tillåtas, att butiksinnehavare med stöd av lag skulle få ta ut "kontrollavgift" av snattande kunder. Utredningen fann emellertid det vara "stötande att i lag föreskriva om rätt för den enskilde att ta ut en avgift som till sin konstruktion har nära anknytning till en offentligrättslig sanktion."[20] Tanken på en sådan avgift avvisades, särskilt då man befarade, att en "lagstadgad avgift" helt enkelt skulle uppfattas "som en ekonomisk påföljd av samma slag som bötesstraff".[21]

Utredningen berörde också möjligheten att utta avgifter på "avtalsrättslig grund".[22] Butiksinnehavarna tänktes kunna anslå avtalsvillkoren vid butiksingångarna. Avtal skulle anses slutet "så snart kunden tagit affärens tjänster i anspråk."[23] Även denna konstruktion avvisades emellertid, bl.a. då den framstod som en form av icke acceptabel "privatjustis". De som skulle komma

[14] Jmf Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 21.

[15] Se Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 108, jmf s 17.

[16] Se SOU 1954:24 s 130.

[17] Se prp 1955:160 s 166 ff och 178 f.

[18] Se prp 1971:10 s 202, jmf s 87 f.

[19] Se SOU 1971:10 s 93 ff.

[20] SOU 1971:10 s 94.

[21] Se SOU 1971:10 s 94. Betr. sådana farhågor jmf DsJu 1981:3 s 78 och ovan 4.3.2. särskilt efter not 53.

[22] Se SOU 1971:10 s 94 och 99.

[23] SOU 1971:10 s 94.

att drabbas befarades uppleva kontrollavgiften som ett straff även i detta fall.

Syftet med de föreslagna reglerna var närmast att begränsa straffrättens roll. Utvecklingen mot "inflation i straffstadganden" uppgavs vara beklaglig och kriminaliseringens betydelse ansågs vara överskattad.[24]

Utredningens överväganden ledde fram till konklusionen, att i den mån "ekonomiska sanktioner skall sättas in mot dem som olovligen tillgriper varor ... bör det vara en uppgift för de rättsvårdande myndigheterna att utdöma böter."[25] Istället föreslogs, att straffskalorna för bl.a. snatteri skulle ändras till att endast omfatta böter. Härigenom skulle möjligheterna till rapporteftergift och åtalsunderlåtelse komma till användning. Strafföreläggande tänktes också utnyttjas i ökad omfattning.[26] De straffprocessuella förändringarna åstadkoms, förklarar Löfmarck, utan att straffskalorna ändrades; istället ändrades åklagar- och polisinstruktionerna och cirkulär utfärdades till polismyndigheterna.[27]

Det är intressant att notera, att man var mycket försiktigare än eljest, när sanktionsavgifter övervägdes inom den allmänna straffrättens område, d.v.s. inte som brukligt är inom det specialstraffrättsliga området.[28] Som ovan berörts, har man i andra avseenden tillåtit enskilda subjekt att med stöd av lag utta sanktionsavgifter.[29] Och "privatjustis" av det kritiserade slaget förekommer sedan lång tid tillbaka vad gäller felparkerade fordon.[30] Försiktigheten kan möjligen förklaras av att tillgreppsbrotten av tradition tillmäts stor betydelse, ibland alltför stor sägs det.[31]

### *7.2.3. Överlastavgift*

Den 1 april 1973 trädde lagen (SFS 1972:435) om *överlastavgift* i kraft.[32] Avgift påförs ägare till lastbil, buss eller bil med släpvagn, om fordonet har framförts med högre "axeltryck, boggitryck eller bruttovikt" än det tillåtna (1 § ). Överlastavgiften beräknas enligt en i lagen angiven taxa, enligt vilken avgiften sätts i relation till mängden överlast. Sålunda ska uttas en avgift för t.ex.

[24] Se SOU 1971:10 s 13 f.

[25] SOU 1971:10 s 99.

[26] Jmf SOU 1971:10 s 103 f och Thornstedt, Festskrift till Agge s 377.

[27] Se Löfmarck s 329.

[28] Att de reformer varigenom regler om sanktionsavgifter har införts berör det specialstraffrättsliga området har framgått ovan, 2.3.

[29] Se ovan 3.1.3.

[30] Se ovan 3.1.2. i not 21.

[31] Se Thornstedt, Festskrift till Agge s 380 och BRÅ 1977:7 s 54. Betr. motsvarande finska reformeringsplaner, vilka ej heller genomfördes, se Antilla, Festskrift till Thornstedt s 51. Se även ovan 2.3. efter not 17.

[32] Prp 1972:81, TU 1972:13, SOU 1971:34.

"avgiftspliktig överlast" om 100 kr/ kg om överlasten uppgår till 100 – 2.000 kg (2 § ).[33]

Det ankommer på länsstyrelsen att utta överlastavgift (8 § ) utan hänsyn till subjektiva omständigheter. Efter lagändring år 1974 kan avgiften emellertid nedsättas eller efterges om "särskilda omständigheter" föreligger (8 a § ).[34]

Straff kan enligt VTK 163 § 6 p ådömas fordonsägaren även om överlastavgift utgår. Det framhölls i lagmotiven som väsentligt att bibehålla det straffrättsliga ansvaret. Det skulle nämligen i så fall inte kunna påstås, att överlastning hade blivit legaliserad. Tanken var att överlastavgiften skulle "neutralisera" de vinster som uppkom till följd av överlastning.[35]

Överlastavgift tillfaller statsverket och uttas i samma ordning som vägtrafikskatt (9 § ). Besvär anförs hos kammarrätt (9 § ),[36] utom vad avser fråga om nedsättning och eftergift, då regeringen prövar länsstyrelsens avgiftsbeslut (8 a §).

Syftet med reglerna om överlastavgift var att åstadkomma en effektivare sanktion. Straffet var inte utformat så, att det neutraliserade de vinster som kunde uppnås. Överlasterna ansågs innebära allvarliga risker från trafiksäkerhetspunkt och en snedvridning av verksamhetsbetingelserna för olika delar av transportmarknaden.[37]

### *7.2.4. Förslag till kontrollavgift vid snyltning och särskild avgift vid sjukförsäkringsmissbruk*

I sitt andra betänkande, vari de mindre allvarliga bedrägeribrotten behandlades, förordade brottmålsutredningen (SOU 1973:13), att det straffbara området skulle inskränkas. De grundläggande tankarna kan sammanfattas sålunda, att man ville dels bemöta snyltning med "allmänt brottsförebyggande åtgärder", dels ersätta straff med "andra reaktionsformer" såsom t.ex. "särskilda avgifter".[38] Syftet var i princip detsamma som beträffande den ovan berörda kontrollavgiften vid snatteri.[39]

Utredningen begränsade emellertid sitt förslag om sanktionsavgifter till att avse snyltning på kollektiva samfärdsmedel. En kontrollavgift av "administrativ-expeditionell natur" borde införas.[40] Förslaget kom sedermera att läggas

[33] Se prp 1972:81 s 69 f och 72.

[34] Se prp 1972:81 s 73 och prp 1974:101 s 4 f.

[35] Se prp 1972:81 s 70.

[36] Jmf 30-31 §§ vägtrafikskattelagen.

[37] Se prp 1972:81 s 70.

[38] Se SOU 1973:13 s 73-76 och prp 1975/76:148 s 1 och 150 ff.

[39] Se SOU 1973:13 s 131 f, jmf ovan 7.2.2.

[40] Se SOU 1973:13 s 78 f.

till grund för lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.[41]

I fråga om sjukförsäkringsmissbruk fann utredningen, att en *"särskild avgift"* borde ersätta de straffrättsliga sanktionerna.[42] Försäkringskassorna skulle, som utredningen uttryckte det, tillåtas "sätta in egna sanktioner", när en försäkrad hade "lämnat oriktiga uppgifter i försäkran eller förtigit uppgifter av betydelse för rätten att få sjukpenning."[43] Möjligheten att vid grövre former av missbruk lagföra för brott ansågs böra kvarstå.[44]

Utredningens förslag ledde emellertid inte till lagstiftning i denna del. Enligt departementschefen borde frågan "övervägas ytterligare inom justitie- och socialdepartementen."[45]

### *7.2.5. Skattetillägg och förseningsavgift i vägtrafik*

Den 1 januari 1974 trädde vägtrafikskattelagen (SFS 1973:601) i kraft.[46] Därmed infördes regler om kilometerbeskattning av brännoljedrivna motorfordon, vilka sanktioneras genom hot om *skattetillägg* och *förseningsavgift* (27 – 28 §§ ). Lagen utformades med reglerna i lagen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning (FFL) som förebild. I lagmotiven uttalades inget särskilt om syftet, utan de nya påföljdreglerna angavs bara utgöra en "anpassning till vad som numera gäller i fråga om annan beskattning."[47]

Skattetillägg påförs den skattskyldige dels vid efterbeskattning, dels när oriktig uppgift lämnas i mål om skatt. I det förra fallet är skattetillägget bestämt till 20 % "av det skattebelopp som tillkommer" (27 §1 st) och i det senare fallet till 20 % "av den skatt som ej skulle ha påförts, om den oriktiga uppgiften godtagits" (27 § 2 st).[48]

Enkel förseningsavgift uttas med 100 kronor när "vederbörlig uppgift för skatteperiod om körsträcka" inte har lämnats inom föreskriven tid. Vid försummelse efter anmaning uttas dubbel förseningsavgift med 200 kronor (28 § st 1-3).

Skattetillägg och förseningsavgift kan efterges enligt samma grunder som gäller för sanktionsavgifter i TL 116 h § (27 § st 3 och 28 § st 4).[49] Härutöver

[41] Se nedan 7.2.11.

[42] Se SOU 1973:13 s 147.

[43] SOU 1973:13 s 145.

[44] Se SOU 1973:13 s 147.

[45] Se prp 1975/76:148 s 151.

[46] Prp 1973:94, SkU 1973:41, SOU 1972:42.

[47] Se prp 1973:94 s 83, se även s 46. Noteras kan, att FFL numera är ersatt av lag om punktskatter och prisregleringsavgifter (SFS 1984:151).

[48] Se prp 1973:94 s 46.

[49] Hänvisning görs till lagen som omnämns i not 47.

gäller, efter lagändring år 1984, att förseningsavgifter avseende samma fordonsägare under en och samma skatteperiod får nedsättas till 500 kronor, eller, i fall där dubbel avgift uttgår, till 1.000 kronor (28 § st 4).[50]

Fråga om skattetillägg och förseningsavgift prövas av "beskattningsmyndigheten", vilken f.n. är länsstyrelsen (27 § st 4 och 28 § st 4). När oriktig uppgift lämnas i mål om skatt är det dock kammarrätten, som prövar frågan om skattetillägg (27 § st 4).[51] Avgifterna indrivs i samma ordning som gäller för skatt (30 §) och tillfaller statsverket (29 §). Besvär anförs hos kammarrätten (31 §).

Straffrättsligt ansvar kan utkrävas, när åtgärd uppsåtligen vidtas med kilometerräknarapparatur så att körsträckan blir för lågt beräknad (33 § ).[52]

### *7.2.6. Varselavgift*

Den 1 juli 1974 trädde lagen (SFS 1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder i kraft.[53] Arbetsgivare som underlåter att varsla om planerad driftsinskränkning påförs *varselavgift*. Avgiften uppgår till lägst 100 och högst 500 kronor per arbetstagare för varje påbörjad vecka som varsel försummas (17 § st 1-2).[54] Avgift tillfaller staten (17 § st 1).

Fråga om varselavgift prövas av allmän domstol på talan av AMS (18 § ). Som en särskild förutsättning uppställs kravet, att arbetsgivaren "uppsåtligen eller av grov oaktsamhet" har försummat sin skyldighet att varsla (17 § st 1). Härvidlag skiljer sig alltså varselavgiften markant från de andra sanktionsavgifterna, vilket förhållande emellertid inte särskilt kommenterades i lagmotiven.[55] Frågan om den närmare innbörden i detta krav berördes i *NJA 1985 s 1*.

Varselavgift kan nedsättas eller efterges om "särskilda skäl" föreligger (17 § st 3). Besvär anförs enligt allmänna processrättsliga regler hos hovrätten.

Straffrättsligt ansvar kan inte utkrävas parallellt med varselavgift, vilken inte har ersatt några straffrättsliga sanktioner. Även i detta avseende skiljer sig alltså varselavgiften från de övriga sanktionsavgifterna.[56] Möjligheten att införa sådana bestämmelser övervägdes men avvisades, bl.a. då det ansågs kunna uppfattas som "stötande att införa en straffpåföljd på ett område, som sedan lång tid varit föremål för avtalsreglering mellan parterna."[57] Vidare

[50] SFS 1984:168, se prp 1983/84:71 s 12.

[51] Se prp 1973:94 s 43 f.

[52] Se prp 1973:94 s 46.

[53] Prp 1973:129, InU 1973:36, DsIn 1973:4, SOU 1973:7.

[54] Se prp 1973:129 s 305 samt även prp 1983/84:162 s 17.

[55] Jmf prp 1973:129 s 305 f, betr. övriga sanktionsavgifter se ovan 2.2.1. efter not 13.

[56] Se prp 1973:129 s 100, betr. övriga sanktionsavgifter och avkriminalisering se ovan 2.5.

[57] Prp 1973:129 s 100.

bedömdes det angeläget att kunna rikta sanktionen också mot juridiska personer.[58]

### *7.2.7. Tulltillägg och förseningsavgift*

Regler om *förseningsavgift* trädde i kraft den 1 mars 1975 (SFS 1974:982) och bestämmelser om *tulltillägg* den 1 april 1986 (SFS 1985:1094).[59] Förseningsavgift utgår enligt 40 d § tullagen och påförs den som inte inkommit med tulldeklaration inom föreskriven tid. Avgiften uppgår till 100 kronor och vid försening efter anmodan till 200 kronor.[60] Tulltillägg påförs "den som är tullskyldig och skyldig att lämna tulldeklaration", om han i tulldeklaration eller annat dokument för fastställande av tull eller annan införselavgift har lämnat oriktig uppgift. Tulltillägg påförs också den som i omtulltaxerings- eller besvärsärende skriftligen lämnar sådan uppgift. Tulltillägg uppgår till 20 % av den tull eller annan införselavgift som kunde ha undandragits (40 a § ).[61]

Fråga om tulltillägg och förseningsavgift prövas av tullmyndigheten. I sådana fall där den oriktiga uppgiften har lämnats i ett tullmål är dock kammarrätten beslutsinstans (40 g § ).[62] Ansvaret är rent objektivt, men enligt mönster från reglerna om skattetillägg kan båda avgiftstyperna efterges – "helt eller delvis" – bl.a. till följd av den tullskyldiges ålder, sjukdom eller bristande erfarenhet (40 e § ).[63]

Tulltillägg och förseningsavgift tillfaller staten (40 i § ) och flertalet bestämmelser som gäller uppbörd och återbetalning av tull är tillämpliga (40 k § ). Besvär över tullmyndighetens beslut anförs hos generaltullstyrelsen och därefter hos kammarrätten (44 – 45 §§ ).

Syftet med reglerna om sanktionsavgifter var att erhålla en "enkel och smidig" sanktion i arbetet med de till antalet ökande tulldeklarationerna. Det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs inte vara tillräckligt. Därutöver bedömdes det vara en fördel, om åklagare och domstolar kunde avlastas.[64]

Straff kan emellertid ådömas, trots att tulltillägg utgår. På motsvarande sätt som gäller avseende skattetillägg är dock avsikten, att enbart tulltillägg ska utgöra den normala reaktionen. Åtal ska således väckas endast om "särskilda skäl" föreligger (23 a § lagen om straff för varusmuggling).[65]

[58] Se prp 1973:129 s 305.

[59] Prp 1974:180, prp 1985/86:41, SkU 1974:63, SkU 1985/86:8, SOU 1976:37.

[60] Se prp 1974:180 s 29 f.

[61] Se prp 1985/86:41 s 19 f, 23 f, 26 f och 29.

[62] Se prp 1985/86:41 s 29 f och 42.

[63] Se prp 1974:180 s 30 och prp 1985/86:41 s 34.

[64] Se prp 1985/86:41 s 14 ff samt även 1974:180 s 29 f.

[65] Se prp 1985/86:41 s 31 ff.

Det kan tilläggas, att historien bakom förevarande reglers tillkomst är brokig. Redan år 1972 ifrågasattes huruvida ett "administrativt sanktionssystem" borde införas.[66] Tullagstiftningskommittén förklarade sig emellertid inte beredd att pröva denna fråga, varför det överlåts åt varusmugglingsutredningen att närmare utreda möjligheterna.[67] I en skrivelse till finansdepartementet den 13 augusti 1974 hemställde generaltullsyrelsen, att regler om förseningsavgift skulle införas, utan att sistnämnda utredningsresultat skulle inväntas. Så skedde och regler om förseningsavgift infördes, som framgått ovan, år 1975.[68]

Varusmugglingsutredningen (SOU 1976:37) föreslog sedermera, att ett tulltillägg uppgående till 100 % skulle påföras tullskyldig som hade undandragit tull. Även muntliga uppgifter skulle kunna föranleda att tulltillägg uttogs. Reglerna om skattetillägg utgjorde förebild, men tulltillägget bestämdes till en högre procentsats, bl.a. med hänsyn till "de särskilda svårigheter som är förenade med kontrollen".[69] Generaltullstyrelsen ställde sig avvisande till de föreslagna reglerna, då det många gånger kunde anses "stötande" att påföra ett tulltillägg av samma storlek som tullen.[70]

Efter regimskiftet år 1976 överflyttades frågan om tulltillägg från finans- till handelsdepartementet. Enligt uppgift var den nytillträdda borgerliga regeringen inte särskilt angelägen att genomföra reformen. Sannolikt hade kritiken mot skattetilläggsreglerna, som vid denna tidpunkt gjorde sig gällande allt starkare, en återhållande effekt såvitt avsåg försöken att införa ett system med än strängare sanktioner än det dåvarande skattetillägget.[71]

Generaltullstyrelsen vände sig ånyo till regeringen den 17 juni 1981, nu med en hemställan om att ett system med tulltillägg skulle införas.[72] Generaltullstyrelsen fick gehör för sina önskemål och regler om tulltillägg infördes, som ovan framgått, år 1986. Tilläggas bör emellertid, att dessa regler inte uppvisar många likheter med dem som föreslogs år 1976. De är i flera avseenden att uppfatta som mer nyanserade och de gäller, vilket underströks i lagmotiven, "i huvudsak endast vid kommersiell import."[73]

### *7.2.8. Förslag till straffavgift enligt arbetsmiljölagen*

I förslaget till ny arbetsmiljölag (SOU 1976:1) diskuterade arbetsmiljöutred-

[66] Se prp 1972:110 s 130.

[67] Se prp 1972:110 s 121.

[68] Se prp 1974:180 s 14 och 20.

[69] Se SOU 1976:37 s 107.

[70] Se prp 1985/86:41 s 13.

[71] Betr. denna kritik se ovan 7.2.1.

[72] Se prp 1985/86:41 s 13.

[73] Se prp 1985/86:41 s 22.

ningen olika möjligheter att utforma sanktionssystemet. Därvid övervägdes bl.a. möjligheten att införa "särskilda ekonomiska sanktioner mot juridiska personer."[74] Utredningen föredrog emellertid att avvakta resultatet av den pågående utredningen om företagsböter.[75]

Även departementschefen refererade till utredningen om företagsböter och uppgav, att det enligt LO:s uppfattning förelåg "ett stort behov av att kunna fastställa *straffavgift* för juridiska personer, främst för att upprätthålla principen, att åsidosättande av arbetsmiljölagens bestämmelser aldrig får ge ekonomisk vinst." Departementschefen intog en försiktig hållning. Lagstiftningen inom detta område borde, förklarade han, vara "förebyggande och inriktad på att förbättringar skall ske". Han tillade: "Ett system med straffavgifter som inte tillräckligt beaktar detta skulle kunna innebära påtagliga olägenheter."[76]

Arbetsmiljölagstiftningens sanktionssystem kom att utformas utan några sanktionsavgifter. Istället gavs möjlighet att straff- eller vitessanktionera tillsynsmyndighetens förelägganden, förbud och föreskrifter.[77] Det kan noteras, att arbetsmiljölagens kap. 4 om arbetstidens förläggning upphävdes i samband med att reglerna om övertidsavgift infördes.[78]

### *7.2.9. Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift*

Den 1 januari 1977 trädde lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (SFS 1976:666) i kraft.[79] Därigenom infördes regler om *byggnads-* och *tilläggsavgift* vid olovligt byggande (4, 7 §§ ) samt *särskild avgift* vid vissa andra överträdelser av byggnadslagstiftningen (6 § ).

Beträffande sanktionssystemets utformning och syftet bakom LPI, ävensom betydelsen av PBL, hänvisas nedan till den speciella delen.

### *7.2.10. Felparkeringsavgift*

Regler om *felparkeringsavgift* infördes den 1 april 1977, då lagen om felparkeringsavgift (SFS 1976:206) och den därtill anslutande förordningen (SFS 1976:1128) trädde i kraft.[80] Felparkeringsavgift påförs ägaren till det olovligen uppställda fordonet (FelpL 4 § ).[81]

[74] Se SOU 1976:1 s 310.

[75] Se SOU 1976:1 s 310, jmf ovan 2.1. efter not 27.

[76] Prp 1976/77:149 s 372.

[77] Se prp 1976/77:149 s 368.

[78] SFS 1982:674.

[79] Prp 1975/76:164, CU 1975/76:29, DsB 1975:3.

[80] Prp 1975/76:106, TU 1975/76:14, DsK 1973:6.

[81] Se prp 1975/76:106 s 35 f och 47 f.

Det ankommer på polisman och trafikövervakare att utfärda parkeringsanmärkning, i vilken ägaren uppmanas att inbetala felparkeringsavgift (FelpL 5 § ). Felparkeringsavgiftens storlek bestämdes urprungligen av kommunfullmäktige inom den i lagen angivna avgiftsintervallen 50 – 100 kronor.[82] Reglerna har blivit föremål för successiva förändringar, vilket bl.a. har medfört, att avgiftsintervallet numera fastställs i förordning (FelpL 3 § ). Det är f.n. bestämt till 75 – 300 kronor (FelpF 2 a § ). Härutöver gäller, att kommunfullmäktige i Stockholm enligt en speciell förordning (SFS 1984:26) äger fastställa avgiften till 500 kronor för vissa överträdelser.[83]

Någon hänsyn tas inte till subjektiva omständigheter när felparkeringsavgift uttas. Till skillnad från vad som normalt gäller ifråga om sanktionsavgifter, innehåller lagstiftningen inga regler om jämkning av avgift. Praxis visar emellertid att eftergift ändå kan komma ifråga.[84]

I kommuner som svarar för trafikövervakningen tillfaller felparkeringsavgifterna kommunen, dock sedan visst avdrag har gjorts för "statsverkets kostnader". I annat fall tillfaller hela avgiften staten (16 § ). Uppbördslagens regler gäller i tillämpliga delar (13 § ). Besvär anförs hos tingsrätt och därefter hos hovrätt, som är slutlig instans (FelpL 10 § ).[85]

Syftet med reglerna om felparkeringsavgift var att åstadkomma en effektiv sanktion. Problemen med "massbrottslighet" var, som ovan berörts, mycket omfattande, särskilt i Stockholm.[86]

Reformen omfattade alla s.k. frekventa parkeringsförseelser. För vissa av VTK:s förbud rörande stannande och parkering av fordon bibehölls däremot ett straffansvar (VTK 164 § ). Som exempel på sådana överträdelser kan nämnas stannande eller parkering av fordon i skymd kurva (VTK 72 § 6 p). De överträdelser som hölls utanför reformen bedömdes vara av allvarligare art.[87]

Tilläggas kan, att markägares rätt att enligt avtal utta s.k. kontrollavgift vid felparkering sedan den 1 juli 1984 är reglerad i en särskild lag.[88]

### *7.2.11. Tilläggsavgift i kollektiv persontrafik*

Den 1 juli 1977 trädde lagen (SFS 1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv

[82] Se prp 1975/76:106 s 44 f. Härom se även ovan 5.1.1. efter not 20.

[83] Bakgrunden till specialregleringen för Stockholm återges i regeringens beslut 82-03-04 nr 31 (RS 191/ 81). Det kan tilläggas, att s.k. förhöjd avgift kan uttas när felparkeringsavgift inte blir betald inom föreskriven tid, se prp 1980/81:21 s 4 ff.

[84] Se ovan 6.1. efter not 7.

[85] Se prp 1975/76:106 s 38.

[86] Se ovan 2.3. efter not 10 samt även prp 1981/82:65 s 7.

[87] Jmf prp 1975/76:106 s 12 f, 24 och 30 och även prp 1960:175 s 42.

[88] SFS 1984:318, se prp 1983/84:104 s 17 ff.

persontrafik i kraft.[89] *Tilläggsavgift* påförs resenär som ertappas med att åka utan "giltig biljett" (1 § ). Möjlighet fanns redan tidigare att enligt olika lokala stadgor utkräva s.k. förhöjd färdavgift, men enligt brottmålsutredningen (SOU 1973:13) fanns "ett klart behov av enhetlig reglering av systemet med kontrollavgifter i den kollektiva trafiken."[90]

Den som "driver kollektiv persontrafik, för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa", äger utta tilläggsavgift (1 § ). Tillämpningsområdet är mycket vidsträckt.[91] Ansvaret är utformat sålunda, att avgift ej får tas ut om avsaknaden av biljett är "ursäktlig med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet" (2 § ). Begräsningarna i möjligheten att utta avgift påminner i hög grad om de eftergiftsregler som gäller för skattetilägg m.m.[92]

Avgiftens storlek fastställs av regeringen eller länsstyrelsen (4 § ) och ska stå i relation till vad som är "skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts den resande" (3 § ).[93]

Betalar resenären inte tilläggsavgiften frivilligt, måste trafikföretaget vända sig till allmän domstol. Fordringen är, enligt departementschefens uppfattning, av sådan art "att institutet betalningsföreläggande kan användas."[94] Tilläggsavgift tillfaller respektive trafikföretag, vilket förhållande har medfört att den i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) inte upptogs som en sanktionsavgift.[95]

Syftet med reglerna om tilläggsavgift synes närmast, förutom det ovan berörda önskemålet om en enhetlig reglering, ha varit, att begränsa det straffrättsliga området vad avsåg mindre allvarliga förmögenhetsbrott.[96] Möjligheten att väcka åtal för snyltning vid anlitande av allmänna samfärdsmedel kvarstår, men bör tillgripas endast om det är påkallat från allmän synpunkt (BrB 9:12).[97]

### *7.2.12. Förslag till bilarbetstidsavgift*

Bilarbetstidsutredningen (SOU 1977:2) föreslog, att en *bilarbetstidsavgift*

[89] Prp 1976/77:11, TU 1976/77:10, SOU 1973:13.

[90] Se prp 1976/77:11 s 9 samt även s 4 f och 11.

[91] Se prp 1976/77:11 s 13.

[92] Se prp 1976/77:11 s 14, jmf ovan 7.2.1.

[93] Se prp 1976/77:11 s 14 f.

[94] Se prp 1976/77:11 s 15.

[95] Se ovan 3.1.3.

[96] Se prp 1976/77:11 s 8 och 12.

[97] Se prp 1976/77:11 s 14.

skulle införas. Sådan avgift skulle påföras fordonsägare, som låter fordonsförare överskrida tillåten arbetstid eller som underlåter att föra anteckningar om kontroll av arbetstiden.[98]

Arbetstidsavgiften föreslogs utgå med en viss kvotdel – "förslagsvis 1/20" – av det basbelopp som gällde vid tidpukten för överträdelsen.[99] En särskild nämnd, "vägtrafikens arbetstidsnämnd", vilken skulle anknytas till RPS, förutsattes bli inrättad.[100]

Med reglerna om överlastavgift som förebild föreslogs vidare, att det straffrättsliga sanktionsystemet skulle bibehållas: "Härigenom undviks bl a att avgiftssystemet uppfattas som en legitimering av överträdelserna."[101]

Syftet med de tilltänkta reglerna om bilarbetstidsavgift var att skapa möjligheter att "snabbt ingripa med kännbara ekonomiska åtgärder"; man ville alltså åstadkomma effektivare sanktioner.[102]

Bilarbetstidsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Enligt uppgift från kommunikationsdepartementet uppfattades de föreslagna reformerna dock inte särskilt förslaget om arbetstidsavgift- som alltför kostsamma.

### *7.2.13. Överförbrukningsavgift*

*Överförbrukningsavgift* uttas enligt 38 § ransoneringslagen (1978:268)[103] av förbrukare som, efter regeringens beslut att ransoneringsbestämmelserna ska träda i kraft, har förbrukat mer energi än det tillåtna (p 1) eller misshushållat med energi i en sådan utsträckning att myndigheterna "nödgats tilldela honom ytterligare energi (p 2).[104] Överförbrukningsavgiften är en sanktionsavgift av äldre typ. Liknande regler har nämligen funnits i olika elransoneringslagar sedan 1940-talet.[105]

Överförbrukningsavgift, som enligt regeringens beslut åläggs av länsstyrelse, kristidsnämnd eller annan myndighet, får bestämmas till "högst fem, eller om särskilda skäl föreligger, högst tio gånger" det belopp som skall erläggas såsom vederlag för energin (38 § 2 st). Möjlighet finns för regeringen eller för myndighet som regeringen bestämmer att medge befrielse från avgift, om "särskilda skäl" föreligger (38§ 3 st).[106]

[98] Se SOU 1977:2 s 19, 195 f och 225.

[99] Se SOU 1977:2 s 196. Andra sanktionsavgifter har sedermera gjorts värdebeständiga genom anknytning till basbeloppet, se nedan 7.2.23. och 7.2.24.

[100] Se SOU 1977:2 s 179.

[101] SOU 1977:2 s 195.

[102] Se SOU 1977:2 s 193.

[103] Prp 1977/78:75, FöU 1977/78:13, DsH 1975:3.

[104] Se prp 1977/78:75 s 40 och 89 f.

[105] Se prp 1977/78:75 s 39 f.

[106] Se prp 1977/78:75 s 41 och 89 f.

Avgift tillfaller staten (38 § st 1) och kan indrivas tvångsvis oberoende av den omständigheten att besvär har anförts (53 § ). Besvär anförs hos kammarrätten (52 § ). Den som ålagts att erlägga överförbrukningsavgift får inte samtidigt dömas till straff (45 § 2 st).

Sammanfattningsvis kan konstateras, att förevarande avgiftssystem till sin utformning liknar flertalet övriga system i den föreliggande redovisningen. Syftet med reglerna om överförbrukningsavgift var likartat med målsättningen bakom övriga avgiftsregler, ehuru några uttalanden angående strävanden att avkriminalisera vissa gärningar eller att begränsa straffrättens roll inte förekom. Sålunda uppgavs avgiften syfta till att "överförbrukning effektivt hindras".[107] Vidare uppgavs, att "sanktionseffekten" förstärktes genom att möjlighet till avdrag enligt KL 20 § inte skulle tillåtas.[108]

### *7.2.14. Trafikförsäkringsavgift*

Den 1 november 1978 ändrades 31 § trafikskadelagen (SFS 1975:1410) sålunda, att straffsanktionen vid underlåtenhet att hålla trafikförsäkring ersattes med *trafikförsäkringsavgift*.[109] Avgiften uttas av "den försäkringspliktige för den tid denna har underlåtit att fullgöra sin försäkringsplikt" (31 § 1 st).

Trafikförsäkringsföreningen kan, men måste inte, utkräva trafikförsäkringsavgift, vilken bestäms på grundval av den årspremie som skulle ha inbetalts (31 § 2 st). I lagmotiven förutsattes dock, att föreningen "verkligen utövar sin rätt att kräva avgifter så långt det är motiverat."[110]

Om den avgiftsskyldige vägrar att betala, måste föreningen, på motsvarande sätt som vid tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, göra hänvändelse till domstol. Även denna avgift tillfaller den som äger utta avgift, d.v.s. här trafikförsäkringsföreningen (31 § 1 st),[111] varför också beträffande trafikförsäkringsavgiften har satts ifråga huruvida den är en sanktionsavgift.[112] Domstol äger nedsätta avgiften om "särskilda skäl" föreligger (31 § 4 st).[113]

Syftet med reformen var att åstadkomma effektivare sanktioner. Problem förekom med s.k. massbrottslighet. Ofta hann man inte utreda och lagföra förseelserna innan preskription hade inträtt.[114]

[107] Se prp 1977/78:75 s 40, jmf ovan 7.1. vid not 9.

[108] Se prp 1977/78:75 s 40.

[109] Prp 1977/78:16, LU 1977/78:7, TSV:s PM 77-04-28.

[110] Se prp 1977/78:16 s 50 och s 59.

[111] Se prp 1977/78:16 s 51, 54 och 59.

[112] Se ovan vid not 95, även i noten.

[113] Se prp 1977/78:16 s 59.

[114] Se prp 1977/78:16 s 6, 15, 19, 26 och 48.

Tilläggas kan, att problemet med oförsäkrade fordon har uppmärksammats i flera olika sammanhang. Redan bilskatteutredningen (SOU 1957:36) föreslog, att utöver böter en särskild "straffpremie" skulle uttas.[115] Trafikskadeutredningen (SOU 1974:87) övervägde möjligheten att avkriminalisera överträdelser av trafikförsäkringsreglerna och införa en "offentligrättslig avgift".[116] Samma år föreslog samrådsgruppen för trafikförsäkringskontroll, att en "särskild försäkringsavgift" skulle införas.[117] TSV ställde sig emellertid starkt kritiskt till förslaget och utarbetade en promemoria, vilken kom att läggas till grund för 1978 års lagstiftning.[118]

### *7.2.15. Förslag till TV-avgift vid avgiftsskolk*

TV-avgiftsutredningen framhöll i sitt betänkande (DsU 1978:16), att en *förhöjd avgift* om förslagsvis 50 kronor skulle få sanktionera skyldigheten att enligt 1 § lagen om avgift för innehav av televisionsmottagare erlägga mottagaravgift. Utredningen konstaterade, att det var "högst lönsamt att inte betala TV-avgifterna, även om det så småningom via kronofogden görs utmätning."[119]

Den förhöjda avgiften avsågs skola administreras av en ny myndighet, TV-avgiftscentralen.[120] Önskemål om en "administrativ påföljd" hade framförts från kontrollanter. Därigenom skulle man kunna undvika, att "känsliga personer" skulle bli chockade av "hotet om polisanmälan och bötesstraff".[121]

Utredningen föreslog emellertid dessutom, att straffet skulle höjas till en "lämplig nivå".[122] I denna del kom utredningens förslag att bli genomfört,[123] men först sedan ännu en utredning om avgiftsskolk (DsU 1980:7) hade avlämnat ett betänkande. I sistnämnda betänkande föreslogs såsom ett alternativ till straffskärpning, att den enskilde skulle presumeras inneha avgiftspliktig mottagare. Förslaget avvisades emellertid "som alltför långtgående."[124]

Departementschefen uttalade förhoppningar om att den föreslagna straffskärpningen skulle motverka tendensen, att avgiftsskolk uppfattades som

[115] Se SOU 1957:36 s 115.

[116] Se SOU 1974:87 s 243, jmf prp 1975/76:15 s 93.

[117] Se prp 1977/78:16 s 6 och 44 f.

[118] Se prp 1977/78:16 s 7, 45 f och 49 f.

[119] Se DsU 1978:16 s 8:6.

[120] Se DsU 1978:16 s 1:17.

[121] Se DsU 1978:16 s 8:19

[122] Se DsU 1978:16 s 8:24.

[123] SFS 1981:199, se prp 1980/81:100 Bil 12 s 90.

[124] Se prp 1980/81:100 Bil 12 s 90, jmf s 82.

lönsamt. Vidare erinrades om det pågående försöket med pejling, annonskampanjer och övrig publicitet, vilket hade lett till att antalet anmälningar av TV-innehav hade ökat markant.[125]

### *7.2.16. Förslag till avgift vid olaga taxitrafik*

I betänkandet om översyn av taxinäringen (DsK 1979:4) ägnades stort intresse åt problemet med s.k. svartåkning. "Den nuvarande påföljden dagsböter är inte utformad så att den effektivt motverkar de ekonomiska vinster som den olaga yrkesmässiga trafiken kan innebära", framhölls det.[126] Möjligheten att införa *avgift*, d.v.s. "ekonomiskt verkande sanktioner som alternativ till andra påföljder" diskuterades, varvid det pågående utredningsarbetet om företagsböter omnämndes.[127]

Utredningen förklarade sig vara positiv till ett sanktionssystem med avgifter men ifrågasatte om det skulle bli tillräckligt effektivt med tanke på att olaga taxitrafik ofta utövas av "personer med svag ekonomi." I vart fall borde betänkandet om företagsböter inväntas och en straffskärpning borde vidtas omgående i syfte att "nedbringa antalet överträdelser".[128]

Förslaget om straffskärpning genomfördes genom en ändring i yrkestrafiklagen 4:1, som trädde i kraft den 1 april 1984.[129] Beträffande eventuella sanktionsavgifter noterade departementschefen, att betänkandet om företagsböter (DsJu 1978:5) hade "utsatts för en delvis skarp kritik" och att förslaget inte skulle läggas till grund för några åtgärder utan ytterligare bearbetning.[130]

### *7.2.17. Dubbel hundskatt*

Den 1 januari 1981 ändrades lagen om hundskatt (SFS 1923:116, 1980:516) sålunda,[131] att kommun enligt 8 § gavs rätt att utta dubbel hundskatt, samtidigt som den tidigare bestämmelsen om att domstol skulle utdöma sådan "skatt" (9 § st 3), d.v.s. särskild rättsverkan av brott, upphävdes.[132]

Dubbel hundskatt påförs den skattskyldige om han medger, "att han för visst år har underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 5 § " (8 a § ). Nekar den skattskyldige, är kommunen istället hänvisad till att göra en

[125] Se prp 1980/81:100 Bil 12 s 89 f.

[126] DsK 1979:4 s 127.

[127] Se DsK 1979:4 s 127.

[128] Se DsK 1979:4 s 128, jmf prp 1979/80:142 s 25.

[129] SFS 1984:83, jmf prp 1979/80:142 s 25 om mottagandet av förslaget.

[130] Prp 1979/80:142 s 26.

[131] Prp 1979/80:151, SkU 1979/80:57.

[132] Se prp 1979/80:151 s 8 f, jmf SOU 1972:89 s 46 f.

åtalsanmälan (9 § ). I lagmotiven förutsattes, att den "normala åtgärden vid uraktlåtenhet att anmäla hundinnehav" skulle vara dubbel hundskatt.[133]

Det ankommer numera på varje kommun att bestämma hundskattens storlek (4 § ), varför den dubbla hundskatten varierar från kommun till kommun. Hundskatt torde normalt uppgå till 300 – 400 kronor, vilket alltså medför att dubbel hundskatt normalt uppgår till 600 – 800 kronor.[134]

Regeln om dubbel hundskatt tillkom på förslag av skatteutskottet och uppgavs "motsvara skattetillägg vid övrig beskattning".[135] Tanken var att åstadkomma "besparingar för det allmänna"; polis och domstolar skulle befrias från bagatellmål, samtidigt som "enklare och effektivare kommunala insatser mot skattesmitare" skulle möjliggöras.[136]

### *7.2.18. Miljöskyddsavgift*

Den 1 juli 1981 ändrades miljöskyddslagen (SFS 1969:387, 1981:420) sålunda,[137] att bestämmelser om *miljöskyddsavgift* infördes (52 – 63 §§ ). Förutsättningarna för att avgift ska utgå är, att en överträdelse, som "objektivt sett" utgör en brottslig gärning enligt ML 45 § 1 st 1-3 p, har ägt rum samt att överträdelsen har medfört "betydande ekonomiska fördelar" för utövaren. I "ringa fall" ska dock ingen avgift utgå (52 § ). [138]

Miljöskyddsavgift påförs "den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde" (53 § ).[139] Avgiften påförs av koncessionsnämnden efter ansökan av statens naturvårdsverk (56 § ).[140] I lagen uppställs inte några subjektiva rekvisit, men obilliga verkningar kan mildras genom att avgiften nedsätts eller efterges. Miljöskyddsavgiften kan alltså jämkas om "särskilda omständigheter" föreligger (55 § ).[141]

Syftet med reglerna om miljöskyddsavgift var att åstadkomma effektivare sanktioner; de ekonomiska fördelarna av överträdelser skulle elimineras.[142] Syftet fick styra utformningen av reglerna om avgiftens beräkning. Miljöskyddsavgift ska nämligen bestämmas "till ett belopp som svarar mot de

[133] Se SkU 1979/80 s 5.

[134] Jmf prp 1979/80:151 s 8.

[135] Se SkU 1979/80:151 s 5.

[136] Se SkU 1979/80:151 s 5.

[137] Prp 1980/81:92, JoU 1980/81:21, SOU 1978:80.

[138] Se prp 1986/87:135 s 24 ff och 37 och JoU 1986/87:25 s 20 (utskottets förslag innebar en skärpning i jämförelse med regeringens förslag). Jmf prp 1980/81:92 s 56 f, 83 ff.

[139] Se prp 1980/81:92 s 57 f och 85 f.

[140] Se prp 1980/81:92 s 59 f, valet stod mellan koncessionsnämnden och allmän domstol.

[141] Se prp 1980/81:92 s 58 och 88.

[142] Se prp 1980/81:92 s 53, 55 och 453.

ekonomiska fördelarna av överträdelsen" (54 § ).[143]

Straff kan ådömas trots att miljöskyddavgift utgår. I förarbetena framställdes miljöskyddsavgiften som "en förstärkning av påföljdssystemet och ... ett komplement till de vanliga brottspåföljderna."[144] Miljöskyddsavgift tillfaller staten (52 § ). Besvär anförs hos Svea hovrätt (59 § ).[145]

ML (52 § ) ändrades den 1 juli 1987 (SFS 1987:397). Numera erfordras, som framgått ovan, att överträdelsen har medfört "betydande ekonomiska fördelar" för utövaren. Tidigare krävdes dessutom att överträdelsen hade medfört "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar." Bakgrunden till lagändringen var att det s.k. störningsrekvisitet hade vållat alltför stora svårigheter i rättstillämpningen för att kunna bibehållas. Svårigheter att styrka förekomsten av "störning" medförde att endast ett fåtal fall rörande miljöskyddsavgift blev föremål för prövning.[146]

Reglerna om miljöskyddsavgift framstår i flera avseenden som mer nyanserade än andra avgiftsregler, särskilt vad avser de ovan berörda objektiva förutsättningarna, vilka alltså delvis ändrats, och metoden att fastställa avgift. Nyanserade regler innebär emellertid en risk vad beträffar effektiviteten. Naturvårdsverket utarbetade därför ett förslag till ändrade regler enligt vilket sanktionsreglerna föreslogs bli så "automatiskt" verkande som möjligt.[147] Regeringen var dock inte beredd, åtminstone inte f.n., att vidta några mer genomgripande förändringar i sanktionssystemet, d.v.s. förutom åtgärden att slopa störningsrekvisitet.[148] På jordbruksutskottets initiativ gjordes tillägget, att avgift inte ska utgå i "ringa fall". Tanken var att därigenom sålla bort mindre förseelser.[149]

### *7.2.19. Förslag till avgift vid överträdelser av brukandeförbud*

I betänkandet om översyn av vägtrafikbeskattningen (DsB 1981:8) diskuterades vilka åtgärder som kunde tillgripas för att brukandeförbudet i fortsättningen skulle komma att respekteras. De förbud som åsyftades var bestämmelserna i 16 och 21 §§ vägtrafikskattelagen. Möjligheten att införa en *särskild avgift*

[143] Se prp 1980/81:92 s 56 och 86 f.

[144] Se prp 1980/81:92 s 61.

[145] KR var ursprungligen tänkt att utgöra besvärsinstans (se prp 1980/81:92 s 60), men på förslag av lagrådet valdes istället Svea hovrätt – i dess sammansättning som vattenöverdomstol- varigenom kravet på erforderliga sakkunskaper kunde tillgodoses (s 469 f).

[146] Se prp 1986/87:135 s 26 ff, jmf Eriksson s 121 ff och naturvårdsverkets PM 86-04-15 med förslag till ändring av reglerna om miljöskyddsavgift s 4 ff.

[147] Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen 86-04-25 s 6 (Dnr 589-2303-85Tt), vilken har remissbehandlats under hösten 1986.

[148] Se prp 1986/87:135 s 28.

[149] Se JoU 1986/87:25 s 20, jmf prp 1986/87:135 s 29 och 37.

efter mönster av överlastavgiften övervägdes.[150]

Ett avgiftssystem antogs emellertid inte bli så effektivt, då brukandeförbudet särskilt riktas mot "svartåkare och andra som är svåra att nå med vanliga indrivningsåtgärder". Man befarade att den särskilda avgiften skulle komma att läggas till "beloppet av obetalda skatter, böter och överlastavgifter."[151]

Som alternativ till ett avgiftssystem förordade utredningen dels att polisman skulle ges rätt att omhänderta registreringsskyltar, dels att möjlighet skulle finnas att ådöma den, som överträder brukandeförbud sedan avskyltning skett, fängelsestraff.[152] Ett lagförslag utarbetades med stöd härav och lagen kom att ändras den 1 januari 1983.[153]

### *7.2.20. Förslag till avgift i luftfart*

Flyglagutredningen övervägde i sitt betänkande (DsK 1981:12) möjligheten att införa en *sanktionsavgift* för överträdelser av tariffbestämmelser. Sådana överträdelser betingas ofta, fastslog utredningen, av flygbolagens önskemål om "ytterligare inkomster och därmed minskade förluster eller ökade vinster."[154] Därför antogs, att den effektivaste metoden att bemästra överträdelser av tariffbestämmelserna skulle vara "ett system där bolagen drabbas av så ingripande ekonomiska sanktioner". att prisöverträdelser inte längre skulle framstå som "företagsekonomiskt motiverade."[155]

Vid en samlad bedömning kom utredningen emellertid fram till, att skälen mot ett system med sanktionsavgifter övervägde. Utredningen pekade dels på svårigheten att finna en lämplig beräkningsgrund, dels på "svårigheter att konstruera ett enkelt och lätthanterligt system som kan fungera smidigt utan fara för rättssäkerheten."[156]

Det kan tilläggas, att utredningen uppmärksammade det strax förut framlagda förslaget om ändring av BrB:s förverkanderegler (DsJu 1981:3). Om det förslaget godtogs, fastlog utredningen, skulle reglerna aktualiseras även ifråga om sådana vinster som uppkommer till följd av oriktig tillämpning av tariffbestämmelser.[157]

### *7.2.21. Förslag till avgift i olaga yrkesmässig trafik*

Stat-kommungruppen föreslog i sitt betänkande (DsKn 1981:11), att yrkestra-

[150] Se DsB 1981:8 s 52 f.

[151] Se DsB 1981:8 s 52. Jmf ovan 7.2.16. (olaga taxitrafik).

[152] Se DsB 1981:8 s 57 f och prp 1981/82:225 s 9 ff.

[153] SFS 1982:994, jmf prp 1981/82:225 s 11.

[154] Se DsK 1981:12 s 136.

[155] Se DsK 1981:12 s 136.

[156] Se DsK 1981:12 s 139.

[157] Se DsK 1981:12 s 137, jmf ovan 2.1. efter not 35.

fikförordningen skulle ändras i olika avseenden.[158] Härefter sammankallade regeringen representanter för olika myndigheter och organisationer i syfte att "utröna vad som kan göras för att komma till rätta med olagligheterna inom yrkestrafiken". Synpunkterna kom delvis att läggas till grund för de förslag till åtgärder som redovisades i proposition 1981/82:78 om vissa yrkestrafikfrågor.[159]

Departementschefen fastslog, att länsstyrelsens lämplighetsprövning vid meddelande av trafiktillstånd var "ineffektiv och kostnadskrävande." Resurserna borde istället inriktas på "bättre uppföljning" vid meddelande av nya trafiktillstånd. Ett "regelbundet samarbete mellan tillståndsmyndigheten och kronofogdemyndigheten" antogs resultera i den åstundande ordningen.[160] I enlighet med detta förslag kom yrkestrafiklagen 2:10 att upphävas från den 1 juli 1982.[161]

Ifrågavarande lagändring antogs vara i hög grad ägnad att "motverka missförhållandena" inom transportbranschen, men även betydelsen av att "förmå presumtiva kunder att avstå från att utnyttja mindre seriösa företag" framhölls.[162]

I motion 1981/82:1891 sattes dock ifråga, om tillräckligt långtgående förändringar hade föreslagits. Möjligheten att införa ett "avgiftssystem liknande överlastavgiften" ansågs böra utredas.[163] Trafikutskottet, vilket delade motionärens uppfattning, förordade att regeringen lät utreda "möjligheterna att utforma avgifter och andra ekonomiska sanktioner som på ett effektivare sätt än nuvarande bötesstraff och brukandeförbud kan motverka olaga yrkesmässig trafik."[164] Det överläts åt kommunikationsdepartementet att närmare utreda frågan.[165]

### *7.2.22. Avgift och betalningsansvar vid uppdragsersättning*

Den 1 januari 1983 trädde lagen (SFS 1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar i kraft.[166] Syftet med lagen var att minska användningen av s.k. grå arbetskraft vid reparationsarbeten ed

[158] Se DsKn 1981:11, jmf prp 1981/82:78 s 4.

[159] Se prp 1981/82:78 s 5.

[160] Se prp 1981/82:78 s 8 f.

[161] SFS 1982:308.

[162] Se prp 1981/82:78 s 22.

[163] Se TU 1981/82:30 s 9.

[164] TU 1981/82:30 s 9.

[165] Förslaget har enligt uppgift från kommunikationsdepartementet inte lett till någon åtgärd.

[166] Prp 1982/83:11, SkU 1982/83:5, DsFi 1976:4, DsB 1980:10.

på fastigheter.[167] För andra uppdragsgivare än småhus- och lägenhetsägare föreskrevs skyldighet att göra avdrag med 50 % av uppdragsersättningen, om det inte av uppdragstagarens faktura framgår att han betalar B-skatt eller, beträffande juridiska personer, är registrerad för mervärdeskatt (5 § ).[168]

Motsvarande avdragsskyldighet övervägdes för småhus- och lägenhetsägare men avvisades, åtminstone tillsvidare.[169] Istället ålades denna kategori av uppdragsgivare, om de är fysiska personer eller dödsbon (jmf 5 § 1 p), en viss uppgiftsskyldighet i självdeklaration vid uppdragsersättningar över 500 kronor. Med reglerna i uppbördslagen om restavgift som förebild föreskrevs, att den som ej fullgör sin uppgiftsskyldighet skulle påföras avgift med 100 kronor eller med 200 kronor vid försummelse efter särskild anmaning (10 § ).[170]

Därtill kommer, att samtliga försumliga uppdragsgivare blir betalningsskyldiga för uppdragstagarens skatt (12-13 §§ ).[171] Efter "mönster av TL:s bestämmelser i 116 h § om eftergift av skattetillägg" kan dock betalningsskyldigheten efterges (14 § ).[172]

Det kan tilläggas, att ifrågavarande lagstiftning blev utsatt för hård kritik. Metoden att åt allmänheten överlåta statens problem med försummad skatteinbetalning framstod, enligt många kritikers uppfattning, som alltför "raffinerad".[173] Reglerna kom att revideras den 1 januari 1984.[174] Beloppsgränsen för småhus- och lägenhetsägares uppgiftsskyldighet höjdes till 1.000 kronor och skyldigheten att i självdeklaration avge försäkran borttogs, varvid även skyldigheten att enligt 10 § erlägga avgift avskaffades.[175]

### *7.2.23. Övertidsavgift*

Den 1 januari 1983 trädde arbetstidslagen (SFS 1982:673) i kraft.[176] Härigenom infördes regler om att *övertidsavgift* ska utgå vid överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna arbetstid. Övertidsavgift påförs "arbetsgivare" oavsett om denna är en juridisk eller fysisk person och utgår med 1 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring "för varje timme otillåten

[167] Se prp 1982/83:11 s 16 f.

[168] Se prp 1982/83:11 s 42 ff – vissa undantag gjordes emellertid, se s 45 f.

[169] Se prp 1982/83:11 s 46.

[170] Se prp 1982/83:11 s 30 ff, 49 f och 53.

[171] Se prp 1982/83:11 s 51 och 54 ff.

[172] Se prp 1982/83:11 s 56 f.

[173] Betr. kritiken se t.ex. SkU 1982/83:5 s 20.

[174] SFS 1983:856.

[175] Se prp 1982/83:177 s 27, 30 och 32.

[176] Prp 1981/82:154, SoU 1981/82:55, SOU 1981:5.

övertid och för varje arbetstagare" (26 § ).[177]

Övertidsavgift utgår utan hänsyn till subjektiva omständigheter, men avgiften kan nedsättas eller efterges "om särskilda omständigheter föreligger" (26 § 3 st). Tanken var att kunna förhindra "effekter som med hänsyn till omständigheterna framstår som orimliga" även om tillämpningen förutsattes ske "varsamt".[178]

Fråga om uttagande av övertidsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Härvid ska RB:s bestämmelser om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter tillämpas (27 § 1 st). Avgiften kan indrivas i samma ordning som gäller för skatt och tillfaller staten (27 § 1-2 st).[179]

Även om övertidsavgift uttas kan arbetsgivare, som "uppsåtligen eller av oaktsamhet" överträder arbetstidslagens bestämmelser (23-24 §§ ), ådömas straff för samma handling.[180]

Syftet med reglerna om övetidsavgift var att åstadkomma en effektivare sanktion, som också kunde träffa juridiska personer, även statliga myndigheter. De dåvarande straffbestämmelserna ansågs nämligen vara otillräckliga.[181] Att införa avgiftsregler stod i "linje med överväganden som har gjorts på andra rättsområden". Dessutom, framhöll departementschefen, hade sådana avgifter förordats i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), vilket uppgavs ha fått "ett mycket positivt mottagande" vid remissbehandlingen.[182]

### *7.2.24. Särskild avgift vid olaga anställning av utlänning*

Den 1 januari 1983 ändrades utlänningslagen (SFS 1980:376, 1982:1111) sålunda, att regler infördes om *särskild avgift* vid olaga anställning av utlänning.[183] Reglerna överensstämmer i princip med dem som gäller arbetstidsavgift. Avgift påförs "(f)ysisk eller juridisk person", som har utlänning i sin tjänst, trots att denne saknar arbets- eller anställningstillstånd (99 a § 1 st). Avgiften uppgår för varje utlänning till hälften av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring eller till helt basbelopp vid överträdelser, som pågått under längre tid än tre månader (99 a § 2 st).[184]

[177] Se prp 1981/82:154 s 52 f och 77. Noteras kan, att det tidigare fanns spridda bestämmelser om tillåten arbetstid i olika författningar, se SOU 1981:5 s 35- 41.

[178] Se prp 1981/82:154 s 53 och SOU 1981:5 s 177 f.

[179] Se prp 1981/82:154 s 53 och 78.

[180] Se prp 1981/82:154 s 53.

[181] Se prp 1981/82:154 s 51 ff.

[182] Se prp 1981/82:154 s 52, jmf ovan 2.1. efter not 36.

[183] Prp 1981/82:146, AU 1982/83:3, DsA 1981:8.

[184] Se prp 1981/82:146 s 52 f och 74.

Ansvaret är strikt, men arbetsgivare äger, som ovan berörts, "anföra bevisning för att han handlat i god tro",[185] vilket kan ske inom ramen för prövningen av frågan om jämkning. Avgift kan nämligen nedsättas eller efterges "om särskilda omständigheter föreligger" (99 a § 3 st).[186]

Fråga om särskild avgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Härvid ska RB:s bestämmelser om åtal för brott, på vilket inte följer svårare straff än böter, tillämpas (99 b § 1 st). Avgift kan indrivas i samma ordning som gäller för skatt och tillfaller staten (99 b § 1-2 st).[187]

Straffbestämmelserna kvarstod efter vissa korrigeringar, när regler om särskild avgift infördes (95-96 §§ ). Straff kan enligt lagtexten ådömas, när omständigheterna är "försvårande", men förutsätter att de subjektiva rekvisiten kan styrkas.[188]

Syftet med reglerna om särskild avgift var att åstadkomma effektivare sanktioner. Det dåvarande sanktionssystemet hade inte visat sig vara "särskilt effektivt",[189] och skadeverkningarna av illegal anställning och – i anslutning därtill – illegal invandring angavs vara uppenbara.[190] Frågan om sanktionsavgifter diskuterades, på initiativ av SIV, redan i samband med 1976 års reformering av utlänningslagstiftningen, men det beslöts att utredningsresultatet angående företagsbot skulle inväntas.[191]

### *7.2.25. Straffavgift i advokatverksamhet*

Den 1 januari 1983 ändrades RB 8:7 (SFS 1982:1114) sålunda,[192] att *straffavgift* om "särskilda skäl föreligger" kan åläggas advokat, som tilldelas varning. Avgiften uppgår till ett belopp mellan 1.000 och 15.000 kronor och tillfaller advokatsamfundets ersättningsfond (RB 8:7 st 3).[193]

Fråga om straffavgift prövas av samfundets styrelse (RB 8:7 st 4), vars beslut inte kan överklagas, men möjlighet finns att enligt samfundets stadgar nedsätta eller efterge avgiften. Frågan om huruvida besvärsrätt borde finnas diskuterades men besvarades nekande med hänvisning till det "relativt begränsade avgiftsmaximum", som fastställdes beträffande straffavgift. [194]

[185] Prp 1981/82:146 s 53. Se även ovan 6.1. efter not 12.

[186] Se prp 1981/82:146 s 53 och 54.

[187] Se prp 1981/82:146 s 74 f.

[188] Se prp 1981/82:146 s 53 och 72 f.

[189] Se prp 1981/82:146 s 52, jmf s 50.

[190] Se prp 1981/82:146 s 49.

[191] Se prp 1975/76:18 s 146, jmf DsA 1981:8 s 121. Se även ovan 2.1. efter not 27.

[192] Prp 1982/83:42, JuU 1982/83:12, Advokatsamfundets discilinkommittés betänkande Advokatsamfundets disciplinära verksamhet (se prp Bil 1).

[193] Se prp 1982/83:42 s 7.

[194] Se prp 1982/83:42 s 8 och 27 (betänkandet i prp) samt JuU 1982/83:12 s 3.

Straffavgiften jämställs med övriga avgifter, som advokater har att erlägga till samfundet, i så måtto, att advokat som trots anmaning inte betalar ålagd straffavgift av styrelsen förklaras ha utträtt ur samfundet.[195] Med hänsyn till "straffavgiftens karaktär" ansågs avgiften inte böra vara avdragsgill enligt KL 20 § .[196]

Syftet med reglerna om straffavgift var att "förstärka varningspåföljden" och möjliggöra ett "mera nyanserat påföljdsval."[197]

Noteras kan, att Nelson håller ifrågavarande avgift utanför sin uppräkning av sanktionsavgifter.[198a] Skälen härför redovisas inte, men det får antas, att motivet är detsamma som beträffande tilläggsavgift i kollektiv persontrafik och trafikförsäkringsavgift, d.v.s. att avgifterna ifråga inte tillfaller det allmänna. Argument mot ett sådant synsätt har redovisats ovan. Man kan inte bortse ifrån, att ifrågavarande straffavgift är en ekonomisk sanktion, som utgår med stöd av lag.[198b]

Det förekommer visserligen liknade "avgifter" enligt olika privata organs stadgar – det gäller t.ex. riksidrottsförbundet och pressens opinionsnämnd – men dessa avgifter är inte reglerade i lag.[199] I den mån sådana avgifter uppfattas som sanktionsavgifter, bör de lämpligen betecknas som "privaträttsliga", till skillnad från offentligrättsliga sådana, vilka avhandlas i denna framställning.[200]

### *7.2.26. Vattenföroreningsavgift*

Den 1 januari 1984 ändrades lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (SFS 1980:424, 1983:463) sålunda, att regler infördes om *vattenföroreningsavgift*.[201] Avgift utgår vid oljeutsläpp (8:1). Den påförs fartygets redare, oavsett om denna är en fysisk eller juridisk person (8:2) och bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek enligt en i lagtexten intagen tabell (8:3).[202]

Med hänsyn till effektiviteten ansågs erforderligt, att ansvaret gjordes strikt, men möjlighet finns att nedsätta eller efterge en avgift vilken framstår

[195] Se prp 1982/83:42 s 9 och 25 (betänkandet i prp).

[196] Se prp 1982/83:42 s 7 och 9.

[197] Se prp 1982/83:42 s 1 och 8 f.

[198a] Se Nelson s 104.

[198b] Se ovan 3.1.3. och även 4.2.2.

[199] Se prp 1982/83:42 s 24 (betänkandet i prp) samt även DsJu 1984:5 s 42 f.

[200] Det kan noteras, att tidigare hade föreslagits att liknande avgifter skulle tillfalla staten, se prp 1982/83:42 s 22 f (betänkandet i prp). Betr. "privaträttsliga" sanktionsavgifter se även ovan 3.1.2. efter not 19.

[201] Prp 1982/83:87, JoU 1982/83:29, DsK 1981:8.

[202] Se prp 1982/83:87 s 13 ff, 20 och 37 ff.

som "uppenbart oskälig" (8:4). Möjligheten förutsattes dock skola användas restriktivt.[203]

Fråga om vattenföroreningsavgift prövas av tullverket (8:5). Utrymmet för "skönsmässiga bedömningar" ansågs vara litet, varför tullverket gjordes till beslutsinstans i stället för, som många remissinstanser förordade, allmän domstol.[204] Besvär anförs dock hos allmän domstol, nämligen hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol på den ort, där tullmyndighet som har meddelat beslutet har sitt säte (9:3).[205] Såväl beslut som dom om vattenföroreningsavgift kan verkställas omedelbart (9:6).[206] Avgiften tillfaller staten (8:1).

Straff kan utdömas trots att avgift utgår (10:1). Avsikten med vattenföroreningsavgiften var att den skulle utgöra "en förstärkning av straffsanktionen" men inte, underströk departementschefen, "någon ersättning" för denna. Därför borde kriminaliseringen bibehållas, "inte minst som uttryck för samhällets moraliska fördömande".[207] Straffsanktionen hade visat sig vara otillräcklig och behövde alltså förstärkas med vattenföroreningsavgift, vars främsta syfte var att "verka avskräckande".[208]

Det kan tilläggas, att frågan om att införa regler om vattenföroreningsavgift väcktes redan under mitten av 1970-talet, nämligen i motion 1975/76:633, vilken behandlades av jordbruksutskottet.[209]

### *7.2.27. Särskild avgift i kreditpolitik*

*Särskild avgift* uttas enligt 29 § lagen om kreditpolitiska medel (1974:922) av kreditinstitut eller annan som åsidosätter föreskrifter, som har meddelats med stöd av lagen.[210] Lagen är av beredsakpskaraktär och ger regeringen befogenhet att på framställning av riksbanksfullmäktige förordna om rätt för riksbanken att använda olika kreditpolitiska medel.[211] Lagen var ursprungligen tidsbegränsad till tre år men har förlängts successivt, nu senast till utgången av år 1989 (SFS 1986:1201). Med hänsyn till de s.k. balansproblemen i ekonomin får det antas, att behovet att tillgripa kreditpolitiska medel kvarstår.[212]

[203] Se prp 1982/83:87 s 15 och 39 f.

[204] Se prp 1982/83:87 s 26-30.

[205] Se prp 1982/83:87 s 30-33.

[206] Se prp 1982/83:87 s 40 f och 49 f.

[207] Se prp 1982/83:87 s 14.

[208] Se prp 1982/83:87 s 23 samt även s 11 och 14.

[209] Se JoU 1976/77:10 s 61 ff, jmf DsJu 1978:5 s 213 f.

[210] Prp 1974:168, FiU 1974:39, DsFi 1974:2, prp 1986/87: 27, FiU 1986/87:7.

[211] Se prp 1974:168 s 1 och 58.

[212] Se prp 1981/82:42 s 4 och prp 1983/84:43 s 3 och 5.

Den särskilda avgiften beräknas efter olika procentsatser (30 § ) och kan komma att uppgå till betydande belopp. Fråga om särskild avgift prövas av riksbanken (29 § ), varvid riksbanken i händelse av "särskilda skäl" kan besluta att nedsätta eller efterge avgift (31 § ).[213] Betalas inte avgiften frivilligt, måste hänvändelse göras till allmän domstol. Flera remissinstanser påtalade, att frivilligheten med hänsyn till riksbankens ställning synes vara illusorisk.[214] Därtill kommer, att riksbankens beslut inte kan överklagas (33 § ).[215] Avgiften tillfaller staten (29 § ).

Beträffande den särskilda avgiften kan samma kommentarer göras som beträffande överförbrukningsavgift. Båda sanktionsavgifterna är alltså av äldre typ.[216] Den särskilda avgiften utgjorde ingen nyhet vid tillkomsten år 1974, utan "motsvarande ekonomiska sanktioner" fanns redan tidigare enligt flera olika fullmaktslagar.[217]

### *7.2.28. Särskild avgift vid olaga in- och utförsel*

Den 1 juli 1984 ändrades lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor (SFS 1975:85, 1984:496) sålunda,[218] att regeringen bemyndigades att föreskriva, att en *särskild avgift* "skall erläggas till staten vid överträdelser av föreskrifter enligt 1 § " (3 § ). Avgift skall uttas av "den för vars räkning in- eller utförseln sker" och får uppgå till "högst tjugo procent av varans värde" (3 § ).[219]

Som ovan framgått, skiljer sig ifrågavarande sanktionsavgift från de övriga såtillvida som att regeringen äger föreskriva att avgift ska utgå. Ramen för regeringens befogenheter ges i en bemyndigandelag. Grundlagsenligheten av konstruktionen kan ifrågasättas.[220] Syftet med reglerna om särskild avgift var att åstadkomma en effektiv sanktion. Överträdelser av reglerna om införselbegränsningar uppgavs vara frekventa. Brottsuppsåt var oftast svårt att styrka och de "måttliga böter" som förekom eliminerade inte de "oberättigade vinster" som företagen gjorde.[221] En sanktionsavgift antogs bli ett "mycket effektivt komplement"; de straffrättsliga reaktionerna skulle alltså kvarstå.[222]

[213] Se prp 1974:168 s 58 och 122.

[214] Se prp 1974:168 s 58 och 124 f.

[215] Se prp 1974:168 s 58 och 124 f.

[216] Se ovan 7.2.13.

[217] Se prp 1974:168 s 130 ff och 202. Den särskilda avgiften sades dock utgöra en kraftig höjning i jämförelse med de tidigare sanktionsavgifterna, se prp s 122.

[218] Prp 1983/84:192, SkU 1983/84:46.

[219] Se prp 1983/84:192 s 10 ff.

[220] Se ovan 5.1.1. efter not 22.

[221] Se prp 1983/84:192 s 8.

[222] Se prp 1983/84:192 s 9 och 12.

Det förutsattes emellertid, att sanktionsavgifter inte skulle komma ifråga vid varje överträdelse av föreskrifter om in- och utförsel. Avsikten var att avgiftsområdet, åtminstone till en början, skulle begränsas till "viss tekoimport", beträffande vilken behovet av ökad kontroll och förstärkta sanktioner – bl.a. i form av sanktionsavgifter – redan tidigare hade uppmärksammats.[223]

De överträdelser, som kom ifråga, förutsattes vara av den arten, att de "typiskt sett är resultatet av uppsåt eller oaktsamhet".[224] En särskild undantagsregel, enligt vilken avgift inte skall tas ut om överträdelsen är "ursäktlig", (3 § ) ansågs ändå erforderlig.[225] Vidare föreskrivs, att ett avgiftsbeslut "skall kunna överprövas" (3 § ).[226]

### *7.2.29. Lagringsavgift i beredskapslagring av olja*

Den 1 januari 1985 trädde lagen om beredskapslagring av olja (SFS 1984:1049) i kraft.[227] Härigenom infördes regler om *lagringsavgift* (27 – 29 §§ ), vilka ersatte reglerna om oljeavgift från år 1957. Den som är skyldig att hålla beredskapslager av olja (7 § ) men underlåter att fullgöra sin skyldigheter ska till staten erlägga lagringsavgift (27 § 1 st).[228]

"Någon kritik mot det nuvarande systemet med sanktionsavgifter på detta område har inte framförts", konstaterade departementschefen, som tillade, att en sådan ordning också stod väl i "överensstämmelse med de riktlinjer för sanktionsavgifter som riksdagen har antagit".[229] Den dåvarande sanktionsavgiften bestämdes på ett ganska komplicerat sätt, varför det ansågs motiverat att förenkla beräkningsmetoden. Avgiften skulle nu istället fastställas på "ett schematiskt sätt" direkt i lagtexten (28 § ).[230]

Tillsynsmyndigheten, som f.n. är överstyrelsen för ekonomiskt försvar, prövar frågan huruvida lagringsavgift ska uttas (29 § ).[231] Avgiften får nedsättas eller efterges om "synnerliga skäl" föreligger (28 § 4 st). Bestämmelsen förutsattes bli tillämpad "mycket restriktivt".[232] Tillsynsmyndighetens beslut får verkställas enligt UB (29 § 2 st). Beslut kan verkställas omedelbart (38§ ). Besvär anförs hos kammarrätten (37 § 1 st).

[223] Se prp 1983/84:192 s 10 f, jmf prp 1982/83:130 s 24 f.

[224] Se prp 1983/84:192 s 12.

[225] Se prp 1983/84:192 s 12.

[226] Se prp 1983/84:192 s 12.

[227] Prp 1984/85:53, FöU 1984/85:6, DsI 1984:10.

[228] Se prp 1984/85:53 s 56 f och 74.

[229] Prp 1984/85:53 s 56-57. Betr. dessa riktlinjer se ovan 2.1. efter not 34.

[230] Se prp 1984/85:53 s 57 och 75. Betr. den tidigare ordningen hänvisas till prp 1973:204 s 5 f.

[231] Se prp 1984/85:53 s 60 och 75.

[232] Se prp 1984/85:53 s 75 och även 57.

Straff kan i likhet med vad som gällde enligt den tidigare ordningen inte ådömas vid försummelse av lagringsskyldighet.[233]

### *7.2.30. Förslag till hastighetsavgift*

I en utredning om sanktioner i vägtrafiklagstiftningen (DsK 1985:8) övervägdes möjligheten att införa sanktionsavgifter för diverse överträdelser av vägtrafikkungörelsen.[234] Förslaget inskränktes emellertid till att – åtminstone inledningsvis – enbart omfatta överträdelser av hastighetsbestämmelserna. Regler om en särskild avgift, *"hastighetsavgift"*, borde enligt utredningen utformas med reglerna om felparkeringsavgift som förebild.[235]

Avsikten var att de nya sanktionsreglerna i realiteten skulle innebära, att sanktionerna skärptes. "De ekonomiska konsekvenserna för den som kör för fort" skulle bli sådana att det inte vore "värt risken att bli påförd avgiften." Därmed skulle den nya sanktionsavgiften "bidra till en bättre allmänprevention".[236]

Förslaget om hastighetsavgift fick, enligt uppgift från kommunikationsdepartementet, ett mycket negativt bemötande av remissinstanserna. Någon reform är f.n. inte aktuell.[237]

### *7.2.31. Förslag till avgift vid kontroll av elektriskt material*

I utredningen om effektivare kontroll och underlättad handel avseende elektriskt materiel (DsI 1986:1) framhölls, att det för "brott mot registreringsskyldighet" vore "ändamålsenligt med en sanktionsavgift, motsvarande en viss del av saluvärdet på saluförd materiel."[238]

*Avgiften* tänktes i första hand träffa tillverkare och importörer samt borde enligt utredningen "sättas så högt att den får en avskräckande effekt." Frågan om avgiftens storlek och "detaljkonstruktionen" sköts emellertid på framtiden.[239]

Utredningens förslag remissbehandlas, enligt uppgift från industridepartementet, fram till sommaren 1987.

[233] Se prp 1984/85:53 s 57.

[234] Se DsK 1985:8 s 24 f, 35 f, 49 och 54 f.

[235] Se DsK 1985:8 40 f.

[236] Se DsK 1985:8 s 36.

[237] Jmf prp 1986/87:34 s 13.

[238] DsI 1986:1 s 66.

[239] Se DsI 1986:1 s 66.

# Särskild del

# SANKTIONSAVGIFTER VID OLOVLIGT BYGGANDE M.M.

## Kap II Reformeringen av byggnadslagstiftningens sanktionssystem

I det första avsnittet (1) uppmärksammas motiven för genomförandet av 1977 års reform (LPI) och några frågor i anslutning därtill. Intresset koncentreras inledningsvis till det helt avgörande syftet med reformen, nämligen att åstadkomma effektiva sanktioner. Även andra syften, ehuru av mer perifer betydelse, redovisas (1.1.). Härefter granskas bakgrunden till behovet av reformen (1.2.). Till sist belyses frågan om avkriminalisering av olovligt byggande och dess kriminalpolitiska grund (1.3.).

I det andra avsnittet (2) lämnas en kortfattad redogörelse för vissa fakta av så central betydelse att de bör uppmärksammas redan på ett tidigt stadium i framställningen, trots att de senare blir föremål för ett mer ingående studium. Sålunda anges helt kortfattat hur de olika sanktionsavgifterna beräknas, vem som kan bli skyldig att erlägga avgift och vilka myndigheter som beslutar i avgiftsfrågan (2.1.). För förståelsen av den fortsatta framställningen är det också angeläget att fästa uppmärksamheten på den distinktion som görs mellan olovligt byggande och andra överträdelser av byggnadslagstiftningen (2.2.).

I det tredje avsnittet (3), slutligen, uppmärksammas 1987 års plan- och bygglag. Syftet är att klargöra vilken betydelse den nya lagen har för det sanktionssystem som behandlas i denna framställning (3.1.).

### *1. Bakgrunden till 1977 års reform*

#### 1. 1. Ett försök att effektivisera sanktionssystemet

Den 1 januari 1977 trädde lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. i kraft.[1] Härigenom infördes regler om tre nya

[1] Betr. ikraftträdandet se LPI öb p 2.

sanktionsavgifter – byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift – vilka väsentligen ersatte de tidigare straffbestämmelserna i BL och BS.[2] Reformen innebar således, att flertalet överträdelser av bestämmelserna om olovligt byggande kom att avkriminaliseras, d.v.s. den straffrättsliga sanktioneringen upphävdes till förmån för sanktionering genom avgifter.[3]

Sanktionsavgifterna, som tillsammans kan sägas bilda ett avgiftssystem,[4] utgör tyngdpunkten i LPI:s påföljdsregler, men LPI innehåller även stadganden om straff (12 § ), handräckning (13 § ), tvångsutförande (15 § ) och vite (16 § ).[5] Den fortsatta framställningen kommer emellertid att koncentreras till avgiftssystemet och dess utformning.

Huvudsyftet med åtgärden att införa regler om sanktionsavgifter var att försöka åstadkomma en påföljd som bättre än straff skulle avhålla från olovligt byggande, d.v.s. byggande i strid med bestämmelserna om byggnadslov.[6] Avsikten var att "bemästra" det olovliga byggandet, varvid förutsattes, att sanktionssystemet måste utformas "så att det fyller rimliga anspråk på effektivitet och snabbhet."[7] I förarbetena till LPI framställdes den "preventiva effekten", eller annorlunda uttryckt "effektiviteten", hos de föreslagna sanktionsreglerna i mycket positiva ordalag.[8] Sålunda framhölls t.ex., att sanktionsavgifter var "vida överlägsna de...straffrättsliga påföljdsformerna som medel att komma till rätta med det olovliga byggandet".[9]

En fråga som omedelbart tilldrar sig intresse är, varför de föreslagna sanktionsreglerna antogs ha en större preventiv effekt än straff. Svaret måste sökas i avgiftssystemets utformning. Man måste m.a.o. klargöra i vilket avseende de nya sanktionsreglerna skiljer sig från de tidigare. Skillnaderna är emellertid många, varför frågan om den presumtiva effektiviteten svårligen kan besvaras genom en uppräkning av sagda olikheter. Inte heller kan man förutsätta, att varje skillnad mellan de båda typerna av sanktionssystem ska sättas i samband med effektiviteten. Två omständigheter förtjänar dock särskild uppmärksamhet, nämligen sanktionsavgifternas storlek och det

[2] Se prp 1976/76:164 s 1, 19 ff. Denna prp omnämnes fortsättningsvis som prp.

[3] Betr. åtgärden att avkriminalisera olovligt byggande hänvisas till 1.3. nedan.

[4] Uttrycket "sanktionssystemet" kommer att användas som en synonym, ehuru därmed egentligen bör förstås LPI:s samtliga sanktioner; jmf prp s 24.

[5] Se prp s 19 och Didón-Hedman s 30 ff, 108-114. Betr. PBL bör noteras, att PBL 10:12, 14 och 15 i princip motsvarar LPI:s regler om handräckning, föreläggande och vite, jmf prp 1985/86:1 s 325 och 331 f. Straffbestämmelsen har däremot ingen motsvarighet i PBL, härom se nedan 1.3. efter not 2.

[6] Se prp s 24, 230.

[7] Se prp s 19.

[8] Jmf prp s 19, 24, 34, 43, 177, 230.

[9] Prp s 176. Se även prp s 21 och 234.

"schablonmässiga" förfarande varigenom de uttas.[10]

Sanktionsavgifterna vid olovligt byggande kan komma att uppgå till belopp som, åtminstone enligt svenska förhållanden, ter sig mycket höga. Ordet avgift får alltså inte uppfattas sålunda, att en mindre penningsumma avkrävs den person som bygger utan lov.[11] Till belysning härav kan nämnas, att i *Sthlms TR:s mål B 6872/81*, där en större areal hade tagits i anspråk för annat ändamål än det som medgavs i byggnadslovet, tilläggsavgiften, som eftergavs, kunde ha utgått med 3.158.500 kronor. Avgiften beräknas nämligen till 500 kronor för varje kvm som den olovliga åtgärden har omfattat.[12] I lagmotiven framhölls helt sanningsenligt, att de nya sanktionsavgifterna skulle utgöra "en kraftig skärpning" i jämförelse med de dåvarande bötesstraffen.[13] Sålunda gjordes det inte gällande, att den enskilde skulle få en förmånligare behandling genom de nya sanktionsreglerna, vilket har hävdats i samband med tidigare avkriminaliseringsreformer.[14]

Sanktionsavgifterna är således ekonomiskt kännbara påföljder, vilket förhållande givetvis är ägnat att frammana en preventiv effekt. Den potentielle svartbyggaren låter sig kanske inte avskräckas av hotet om ett förhållandevis ringa bötesstraff, men han kan tänkas bli mer tveksam, om hotet består i en kraftigt tilltagen sanktionsavgift.[15] Därest avgiftshotet varaktigt ska prevenera mot lagöverträdelser, torde enbart det faktum, att sanktionsavgifterna uppgår till höga belopp, inte vara tillräckligt. Det fordras också att hotet är reellt, d.v.s. att det regelmässigt effektueras vid överträdelser.[16] Härvidlag får antas, att det "schablonmässiga" förfarande, varigenom avgifterna uttas, är av avgörande betydelse; påföljden utkrävs snabbt och okomplicerat.

Snabbheten i förfarandet möjliggörs främst genom att en lokal förvaltningsmyndighet, byggnadsnämnden, äger besluta om sanktionsavgifterna på ett "schablonmässigt" sätt. Detta ska förstås sålunda, att avgifterna bestäms enligt vissa i lagtexten "klart angivna grunder utan några skönsmässiga

[10] Se nedan III 1.2.1. särskilt efter not 6 och V 1.1.

[11] Se ovan angående RF:s avgiftsbegrepp I 4.2.

[12] Rättsfallet kommenteras mer ingående nedan IV 2.1.3. efter not 40 och V 2.3.3. efter not 18b.

[13] Se prp s 20. Betr. dessa straff se Bjerkén (1:a uppl.) s 205.

[14] Se ovan I 2.1. efter not 1.

[15] Ibland har det hävdats, att sanktionsavgifter till skillnad från straff saknar normverkan eller en moralbildande effekt, varvid detta resonemang skulle sakna fog (se främst DsJu 1978:5 s 28; jmf DsJu 1981:3 s 80 och 87). Det torde, enligt min uppfattning, snarast förhålla sig sålunda, att folk i allmänhet inte gör någon skillnad mellan straff och sanktionsavgift. Normverkan kan då antas vara i princip likvärdig för båda sanktionerna (jmf DsJu 1981:3 s 86). Se även ovan I 1.3 särskilt efter not 11.

[16] Se ovan om straffhotet, vilket har karakteriserats som ett "tomt hot", I 2.2.1. vid not 34c.

inslag."[17] Det anförda innebär konkret, att den person som vid tidpunkten för utförandet av en olovlig åtgärd var ägare till byggnaden påförs sanktionsavgifter med i förväg fastställda belopp. Någon hänsyn tas alltså inte till sådana faktorer som överträdelsens svårhetsgrad eller gärningsmannens ekonomiska förhållanden eller skuld. Ägaren behöver inte ens vara gärningsman, eftersom ansvaret är av rent objektiv art.[18]

Genom att välja ett avgiftssystem "undgår" man således, som lagrådet uttryckte saken vid sin granskning av lagförslaget, "att utnyttja det ganska tunga och tidskrävande maskineri som ett straffprocessuellt förfarande merendels innebär."[19] Istället åstadkoms en s.k. frekvent reaktion, genom vilken samhället kan ingripa mot i princip alla överträdelser som upptäcks.[20] Beträffande tilläggsavgiften bör dock noteras, att den visserligen bestäms enligt ovan skisserade grunder, men att den inte uttas genom byggnadsnämndens försorg utan genom beslut av allmän domstol. Byggnadsnämndens uppgift ifråga om denna avgiftstyp är reducerad till att pröva om förutsättningarna för ett avgiftsbeslut är uppfyllda, varvid anmälan ska göras till allmän åklagare, som i sin tur väcker talan hos domstolen.[21]

Utöver effektivitetssyftet fanns emellertid även andra motiv bakom 1977 års reform. Dessa motiv torde visserligen ha haft en underordnad betydelse för reformens genomförande, men de förtjänar icke desto mindre att redovisas.

För det första kan nämnas ambitionen att avlasta de traditionellt rättsvårdande myndigheterna, d.v.s. polis- och åklagarmyndighet samt allmän domstol, arbetsuppgifter. I förlängningen härav skulle också den fördelen uppnås, att byggnadsnämndernas kapacitet skulle tillvaratas på ett bättre sätt än tidigare.[22] Denna omfördelning av arbete kan visserligen ses som ett led i strävandena att effektivisera byggnadslagstiftningens sanktionssystem; en tillräckligt frekvent reaktion skulle ju eljest icke ha åstadkommits. Saken kan emellertid också betraktas ur en delvis annan synvinkel. Det förutsågs nämligen, att resurser skulle frigöras hos de traditionellt rättsvårdande myndigheterna, vilka därigenom skulle ges tillfälle att inrikta verksamheten på annan brottslighet. På så sätt antogs de kvarvarande straffrättsliga sanktionerna på sikt bli mer effektiva. Behovet att sålunda reservera straffet för vissa typer av gärningar, företrädesvis särskilt klandervärda sådana, framskymtar f.ö. ofta i den juridiska debatten som ett argument för

[17] Prp s 22; se även prp s 41,och 45.

[18] Jmf prp s 34. Betr. ägaransvaret se nedan V 2.1.

[19] Prp s 239.

[20] Se hänvisningen ovan i not 16.

[21] Jmf prp s 287 f. Se vidare nedan III 1.2.1. och 2.2.

[22] Jmf prp s 22, 40 f och 44. Se även ovan I 2.2.1. efter not 24.

avkriminaliseringsreformer.[23]

För det andra kan rent ekonomiska aspekter läggas på åtgärden att ersätta straff med sanktionsavgifter. Det antas nämligen ofta, att avgiftssystem är mindre kostnadskrävande att administrera än straffrättsliga sanktionssystem.[24] Ser man till det förhållandet, att endast förekomsten av vissa, lätt konstaterbara, objektiva omständigheter behöver fastslås, torde förutsättningarna för att begränsa kostnaderna onekligen vara gynnsamma. Ändå är det ytterst tveksamt om reformen i realiteten har lett till några kostnadsbesparingar. Avgiftssystemets slutliga konstruktion innebär nämligen, att en och samma byggnadsåtgärd som regel bedöms i två parallella förfaranden: Byggnadsavgiften påförs av byggnadsnämnden genom ett rent administrativt förfarande, men för den händelse att också tilläggsavgift ska uttas, d.v.s. i flertalet fall av olovligt byggande, involveras såväl åklagare som allmän domstol i förfarandet.[25]

De ekonomiska konsekvenserna av reformen kan diskuteras också från en annan utgångspunkt, nämligen en rent kompensatorisk. Genom att införa regler om sanktionsavgifter skulle man, framhölls det i lagmotiven, åstadkomma en fördelning mellan stat och kommun av de kostnader som olovligt byggande och kontrollen därav åsamkar samhället. Sanktionsavgifter uppgavs nämligen kunna betraktas, åtminstone delvis, som en "kompensation till samhället för de kostnader som olovligt byggande förorsakar."[26] Mot bakgrund härav kom reglerna att utformas sålunda, att kommunerna, som till stor del bekostar övervakningen av byggnadslagstiftningens efterlevnad, gavs rätt till en del av de avgiftsbelopp som inflyter.[27] Faran i att likna sanktionsavgifter vid sådan "kompensation" har ovan påtalats men förtjänar att ånyo uppmärksammas. Sanktionsavgifter är liksom straff avsedda att garantera att rättsreglerna åtlyds. Sanktionsavgifter är således ekonomiska sanktioner och bör som sådana inte sammanblandas med s.k. prestationsavgifter, vilka utgör ersättning för en samhällelig motprestation.[28]

Önskan att åstadkomma s.k. värderelaterade sanktioner bör också nämnas.[29] Sanktionsavgifter anses nämligen, till skillnad från straff, kunna utformas på ett sådant sätt att den vinst som regelöverträdelsen medför motverkas.[30] En sådan vinstneutraliserande sanktion antogs få en mer

[23] Se BRÅ 1977:7 s 346 ff och 349. Se även ovan I 2.2.1. efter not 24 och 2.5.

[24] Jmf prp s 234 och 239. Se även ovan I 2.2.2.

[25] Betr. den närmare utformningen se nedan III 2.3 -2.5.

[26] Prp s 56, jmf s 31 och 261.

[27] Se prp s 56, 85, 261 och 293. Se även nedan V 3.2.

[28] Se ovan I 4.2.2.

[29] Uttrycket återfinns i DsJu 1981:3 s 85, där tilläggsavgiften anges som ett exempel.

[30] Se DsJu 1981:3 s 85 och även ovan om möjligheten att "skräddarsy" avgiftssystem, I 2.2.1. efter not 7 och även 4.4. efter not 4.

verksam preventiv effekt än bötesstraffen, som ofta uppgick till en bråkdel av värdet av det olovligt byggda. Man övervägde därför att anknyta avgiftsunderlaget till fastighetstaxeringen, men svårigheterna härvidlag syntes oöverstigliga.[31] Med tanke på effektivitetssyftet var det väsentligt att avgifterna kunde bestämmas på ett enkelt sätt. Detta krav lät sig emellertid inte förenas med det i och för sig vällovliga syftet att låta dem utgöra en "direkt taxering av överträdelsens samhällskadliga verkningar."[32]

Som ett sista motiv bakom 1977 års reform kan även nämnas önskan att låta sanktionen träffa också juridiska personer. Betalningsansvaret åvilar nämligen ägaren oavsett om denne är en fysisk eller en juridisk person.[33] En motsvarande ordning skulle inte ha varit möjlig om straffet för olovligt byggande hade bibehållits, eftersom straff enligt förhärskande straffrättsliga principer inte kan ådömas en juridisk person.[34] Just detta motiv tillmäts ofta mycket stor betydelse vid avkriminaliseringsreformer,[35] men det tilldrog sig alltså endast ett perifert intresse vid tillkomsten av LPI. Förklaringen därtill torde vara, att olovligt byggande inte typiskt kan hänföras till näringsverksamhet, där behovet att träffa juridiska personer med påföljder särskilt gjort sig gällande.[36]

## I.2. Behovet av effektivare sanktioner

Ambitionen att "bemästra" det olovliga byggandet genom effektiva sanktioner låg enligt vad som framgått ovan bakom tillkomsten av byggnadslagstiftningens sanktionsavgifter. Vid angivet förhållande skulle man ha kunnat förvänta sig, att den olovliga byggnadsverksamhetens omfattning och negativa följder var väl dokumenterade. Det kan noteras, att motsvarande reformer avseende skattefusk och felparkering, som genomfördes under samma tidsrymd, föregicks av ingående undersökningar. Därigenom hade man kunnat konstatera, att massbrottsligheten, som tilltog år från år, hade en sådan omfattning att radikala åtgärder måste tillgripas. Avkriminalisering och införande av mera hanterliga sanktioner framstod därvid som det bästa alternativet.[1]

Någon egentlig kartläggning av det olovliga byggandet företogs däremot

[31] Se prp s 24. Se även nedan V 1.2.1. efter not 6.

[32] Prp s 24.

[33] Jmf prp s 35 och Didón-Hedman s 57 f.

[34] Jmf DsJu 1981:3 s 1 ff. Numera finns emellertid regler om företagsbot, se ovan I 2.1. efter not 51.

[35] Se ovan I 2.2.1. efter not 13 och även 2.2.2. efter not 49.

[36] Jmf prp 1981/82:142 s 5 f och prp 1985/86:23 s 12 ff.

[1] Se ovan I 2.3. efter not 10.

inte. Likväl hade man inom bostadsdepartementet bibringats uppfattningen, att detta byggande var så omfattande att det ej kunde accepteras.[2] Till grund härför låg dels stickprovsundersökningar som hade utförts i Stockholms län, dels synpunkter som hade framförts av kommunala organ, främst i Norrtälje och Haninge, angående olovligt byggande i fritidsområden.[3] Kritiken mot den bristfälliga kartläggningen ska inte uppfattas som ett uttryck för att reformen i sig var obehövlig, men den illustrerar den brådska som präglade genomförandet av reformen.

I den departementspromemoria, DsB 1975:3, som lades till grund för förslaget till LPI, uppgavs, att möjligheterna till några förändringar inom ramen för det då existerande systemet bedömdes som begränsade. Det anfördes bl.a., att byggnadsnämndernas resurser för kontroll var bristfälliga, att förfarandet var omständligt, att ingripanden kunde förhalas så att sanktionsreglerna sattes ur funktion och framförallt, att de bötesstraff som utdömdes var alldeles för låga. De uppgick ofta inte ens till kostnaderna som var förenade med en byggnadslovsansökan. Därtill kom, att den korta preskriptionstiden, två år, medförde att åtal sällan kunde väckas, eftersom brottet hade hunnit preskriberas innan det blev upptäckt.[4]

Den bild som gavs av samhällets dåvarande möjligheter att förebygga och ingripa mot olovligt byggande var således mörk och ingav oro. En "okontrollerad bebyggelse medför", fastslogs det i propositionen, "menliga konsekvenser för samhället".[5] Det framstod därför som angeläget att "inskärpa betydelsen av att åtgärder som kräver byggnadslov inte får vidtas innan sådant lov föreligger."[6] Det framhölls också, att man på senare år hade genomfört flera reformer som syftade till att förstärka samhällets kontroll över markanvändningen. Dessa reformer befarades icke få avsedd effekt, om planeringsinsatserna skulle komma att motverkas genom ett utbrett olovligt byggande.[7]

Möjligheten att kontrollera bebyggelseutvecklingen uppfattades alltså som väsentlig, och det är i ljuset härav som tillkomsten av LPI måste ses. Samtidigt som förslaget till LPI utformades pågick inom bostadsdepartementet ett övergripande arbete på en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning.[8] Att invänta resultatet av detta arbete synes ha varit naturligt, istället för att, såsom skedde, bryta ut frågan om skärpta sanktioner till särskild, snabb

[2] Se prp s 19.

[3] Jmf prp s 15, 20 och DsB 1975:3 s 48 och 57.

[4] Se prp s 18 ff.

[5] Prp s 15.

[6] Prp s 285.

[7] Se prp s 19.

[8] Se prp s 23. Arbetet resulterade i SOU 1979:65-66.

behandling.[9]

Det kan noteras, att flera remissinstanser ansåg att reformeringen av sanktionssystemet borde anstå. Det underströks att ett uppskov var särskilt angeläget med tanke på byggnadslagstiftningens komplexitet. Farhågor uttrycktes för att den enskilde, närmast av rent oförstånd, skulle komma att drabbas hårt av skärpta sanktionsregler.[10] Farhågorna avfärdades emellertid av departementschefen, som visserligen vidgick att byggnadslagstiftningen var svårtolkad, men som hänvisade till de nya sanktionsreglernas preventiva effekt. Reglerna uppgavs "helt naturligt få till följd att den som avser att utföra byggnadsarbete kommer att skaffa sig information i byggnadslovsfrågan på ett mera omsorgsfullt sätt än som torde vara vanligt idag."[11]

Uttalandet vittnar om en överdriven tilltro till möjligheterna att genom lagstiftning åstadkomma en omedelbar styrning av viljan till laglydnad. Det framstår som osannolikt, att reglerna skulle ha kunnat få en sådan genomslagskraft ens om den "effektiva och omfattande" informationsverksamhet, vilken omtalades i lagmotiven, verkligen skulle ha genomförts.[12] Försvaret för de skärpta sanktionsreglerna synes m.a.o. ha varit bristfälligt.

Uttalandet framstår som oövervägt även i ett annat avseende. Av departementschefens fortsatta framställning framgår nämligen, att sanktionsavgifter utgår även i fall där information har inhämtats i vederbörlig ordning. Inte ens byggnadsnämnderna, där informationen ska sökas, förutsattes kunna tolka byggnadslagstiftningen på ett korrekt sätt. När en fastighetsägare bygger i förlitan på ett förhandsbesked, som senare visar sig vara felaktigt, kvarstår nämligen avgiftsskyldigheten. Det felaktiga förhandsbeskedet skulle emellertid enligt departementschefens uttalande "kunna föranleda att underlåtenheten att söka lov bedöms som ursäktlig".[13] Avgifterna kunde då tänkas bli nedsatta eller helt eftergivna.[14]

Resonemanget visar, att de nya sanktionsreglerna innebär en skärpning i kort sagt alla avseenden, d.v.s. inte bara ifråga om sanktionernas ekonomiska storlek. Att tala om "underlåtenhet", när en fastighetsägare faktiskt har försökt inhämta byggnadslov men blivit nekad detta genom "ett klart besked att lov inte behövs",[15] ter sig tvivelsutan missvisande.

[9] Härom se Sundberg, Festskrift till Thornstedt s 669 f.

[10] Se prp s 23.

[11] Prp s 23.

[12] Jmf prp s 62. Betr. den begränsade möjligheten att genom lagstiftning styra mänskligt beteende se t.ex. Eckhoff s 107 f samt även Antilla-Törnudd s 153 ff.

[13] Se prp s 23.

[14] Se prp s 23. Se även nedan VI 2.1. efter not 12.

[15] Prp s 23.

## 1.3. Avkriminalisering av olovligt byggande

Tillkomsten av LPI innebar, att flertalet överträdelser av bestämmelserna om byggande i BL och BS avkriminaliserades. En straffbestämmelse bibehölls dock och överflyttades efter smärre redaktionella förändringar till LPI 12 § .[1] Enligt BL 147 § kunde straff ådömas den som åsidosatte bestämmelserna i BL 136 a § om krav på regeringens tillstånd för vissa byggnadsåtgärder eller villkor, som regeringen förknippat med sådant tillstånd.

Orsaken till att denna straffbestämmelse fick kvarstå var säregen. För straffsanktionens tillämplighet förutsattes nämligen, att "allmän rätt" hade kunnat bli kränkt, och denna begränsning ansågs böra stå fast. Man ville emellertid inte förlägga prövningen till byggnadsnämnden, varför man bibehöll straffet. Därmed fick allmän domstol även fortsättningsvis pröva om en sådan effekt hade kunnat inträda.[2]

De mest frekventa överträdelserna omfattas alltså av reglerna om sanktionsavgifter, varför jag i det följande helt enkelt bortser från den kvarvarande straffbestämmelsen. Den har f.ö. inte någon motsvarighet i PBL.[3]

Effektivitetsskäl låg, som ovan framgått, bakom åtgärden att avkriminalisera olovligt byggande, men reformen hade också ett rent kriminalpolitiskt syfte. Vid tidpunkten för lagförslagets tillkomst var den förhärskande kriminalpolitiska målsättningen att reducera antalet straffbestämmelser.[4] I enlighet med dessa intentioner avvisades den alternativa möjligheten att skärpa straffet. En straffskärpning ansågs nämligen, om den skulle få någon påtaglig effekt, förutsätta "väsentligt ökad tillämpning av fängelsestraff."[5]

Reformer som syftade till minskad användning av straff uppfattades följaktligen, åtminstone på många håll, som positiva under denna tidsperiod. Därför hälsade BRÅ förslaget till LPI med tillfredsställelse och uttalade i sitt remissvar, att den avkriminalisering som i praktiken blev följden av förslaget var en "stor förtjänst". Rent allmänt borde man, tillade BRÅ, "hålla fast vid en begränsning av straffrättens roll och försöka finna andra medel än straff för kontrollen av mindre regelöverträdelser."[6]

BRÅ:s uttalande ska sannolikt inte tolkas sålunda, att olovligt byggande generellt uppfattades som "mindre regelöverträdelser", utan det får snarast ses som en principiell rekommendation om straffvärdet som utgångspunkt för avkriminaliseringsåtgärder. Ett lågt straffvärde, vilket får antas karakterisera

[1] Se prp s 76.

[2] Se prp s 44 f.

[3] Jmf prp 1985/86:1 s 889 ( BL 136 a §) och 890 (LPI 12 § ).

[4] Se prp s 21 och 176 f. Jmf även BRÅ 1977:7 s 342, 344 ff.

[5] Prp s 21.

[6] Prp s 176.

"mindre regelöverträdelser", skulle alltså utgöra grund för beslut att ersätta straff med sanktionsavgifter.[7]

Straffvärdet brukar emellertid inte tillmätas någon avgörande betydelse i samband med avkriminalisering, och så skedde ej heller vid tillkomsten av förslaget till LPI.[8] Enbart den omständigheten, att straffskärpning faktiskt blev föremål för diskussion, torde tala härför. Inom bostadsdepartementet synes man snarast ha tillmätt allt olovligt byggande ett högt straffvärde. Sådant byggande skulle bekämpas med "verksamma medel",[9] d.v.s. genom effektivare sanktioner än de straffrättsliga. Olovligt byggande, vilken form det än tar sig, beskär nämligen samhällets möjligheter att på förhand pröva om en byggnadsåtgärd kan accepteras från samhällets utgångspunkter.[10]

Lagrådet ville däremot dra en skarp skiljelinje mellan sådana överträdelser som består i att byggnadslov ej inhämtas innan en i övrigt acceptabel byggnadsåtgärd påbörjas och andra mer "kvalificerade lagöverträdelser". De senare ansågs f.ö. vara sällsynta inom förevarande område.[11] Med avseende på den förstnämnda typen av överträdelser, vilka betecknades som "rena ordningsförseelser",[12] kunde lagrådet acceptera förslaget att ersätta straff med sanktionsavgifter. En sådan åtgärd avvisades däremot bestämt för den andra typen:[13]

"Att behandla kvalificerade lagöverträdelser på nu angivet sätt måste te sig stötande och kan få menliga konsekvenser, när det gäller att i den allmänna uppfattningen inskärpa betydelsen av att byggnadsförfattningarna efterlevs."

Lagrådet resonerade alltså utifrån en uppfattning om straffvärdet för olika former av olovligt byggande, när det förordade att straffsanktionen skulle kvarstå för de allvarligare överträdelserna.[14]

Det förelåg således en klar motsättning mellan lagrådets och departementschefens synsätt både i fråga om grunderna för avkriminalisering och straffvärdet för olovligt byggande. Departementschefen ifrågasatte om lagrådets förslag att bibehålla straffsanktionen skulle åstadkomma större respekt för byggnadslagstiftningen än det remitterade förslaget.[15] Han tog också avstånd

[7] Se BRÅ:s rekommendation i BRÅ 1977:7 s 349.

[8] Se ovan I 2.5.

[9] Prp s 15.

[10] Jmf prp s 19, 277 f och 285.

[11] Se prp s 234.

[12] Prp s 235.

[13] op.cit.

[14] Lagrådet förordade tillika, att den föreslagna tilläggsavgiften skulle utgå, se prp s 236 f och 240 ff.

[15] Se prp s 276.

från lagrådets sätt att klassificera merparten av det olovliga byggandet som "ordningsförseelser", även om det medgavs, att olovligt byggande "många gånger" kan betecknas sålunda.[16] Samtidigt framhölls emellertid, att man i de fall där tilläggsavgift var tänkt att utgå, d.v.s. vid särskilt allvarliga former av olovligt byggande, sällan kunde "tala om ordningsförseelser."[17]

Ett klargörande syns vara på sin plats beträffande den påstådda begränsningen av tillämpningsområdet för reglerna om tilläggsavgift. Tilläggsavgift påstås enligt lagmotiven utgå endast vid särskilt allvarliga överträdelser, men någon prövning huruvida en viss byggnadsåtgärd är av allvarlig beskaffenhet företas inte. Tilläggsavgift utgår i själva verket i varje fall där någon av de byggnadsåtgärder som anges i LPI 7 § 1 st (PBL 10:7 1 st) har vidtagits.[18] Därför kunde tilläggsavgift om 7.150 kronor utgå för en sådan, objektivt sett, harmlös överträdelse som rivning av "en mindre gårdsbyggnad utan större värde", *HovR:s för Övre Norrland mål B 43/83*, ehuru avgiften eftergavs då underlåtenheten att invänta byggnadslov framstod som en "ordningsförseelse."[19]

Det kan tilläggas, att i samband med senare lagändring – år 1985 – stöd har uttalats för den typ av jämkning som förekom i rättsfallet ovan. Överträdelser sades i många fall innebära, "att den byggande inte söker byggnadslov till en i och för sig helt acceptabel byggnadsåtgärd."[20] Vidare tillades, att frågan huruvida tilläggsavgift ska uttas i sådana fall i rättspraxis bedömts mycket olika.[21] För egen del fann departementschefen det "rimligt att tilläggsavgiften allt efter omständigheterna jämkas eller efterges", när det är fråga om "ordningsförseelser".[22] Från lagstiftarens sida uppvisas således numera en något uppmjukad attityd.

## 2. *Allmänt om avgiftssystemet*

### 2.1. Sanktionsavgifterna

Byggnadsavgift utgår vid olovligt byggande (LPI 4 § ; PBL 10:4)[1] och påförs

[16] Se prp s 277.

[17] Prp s 277.

[18] Se vidare nedan IV 2.1.1. efter not 9 och 2.1.2.

[19] Jmf exemplet om det lilla skjulet i prp s 33.

[20] Prp 1985/86:35 s 8.

[21] Härom se nedan VI 3.1.3. efter not 33.

[22] Prp 1985/86:35 s 8.

[1] Se vidare nedan IV 1.1.

den person som vid tidpunkten för överträdelsen ägde det olovligt byggda (LPI 9 § 1 st; PBL 10:9 1 st).[2] Avgiftens storlek bestäms med utgångspunkt från kommunens byggnadslovstaxa till ett belopp motsvarande fyra gånger den byggnadslovsavgift, som enligt taxan skulle ha erlagts om byggnadslov hade meddelats. Lägsta möjliga byggnadsavgift är dock 500 kronor (LPI 4 § 2 st; PBL 10:4 2 st).[3] Det ankommer på byggnadsnämnden att besluta om byggnadsavgift (LPI 8 § ; PBL 10:8).[4]

Även tilläggsavgift utgår vid olovligt byggande, ehuru endast vid vissa överträdelser såsom uppförande av helt ny byggnad eller till- eller ombyggnad (LPI 7 § 1 st; PBL 10:7 1 st).[5] Tilläggsavgift uttas normalt av samma person som erlägger byggnadsavgift, men möjlighet finns att utvälja ett annat ansvarigt subjekt (LPI 9 § 2 st; PBL 10:9 2 st).[6] Tilläggsavgift utgår med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvm bruttoarea, som den olovliga åtgärden omfattar (LPI 7 § 3 st; PBL 10:7 3 st).[7] Det är byggnadsnämnden som prövar om förutsättningarna för beslut att utta tilläggsavgift är uppfyllda och, om så anses vara fallet, hemställer att åklagare väcker talan hos allmän domstol (LPI 8 § 2 st; PBL 10:8 2 st).[8]

Särskild avgift, slutligen, utgår vid andra typer av överträdelser än olovligt byggande (LPI 6 § ; PBL 10:6).[9] Avgiftsskyldigheten åvilar den person som har begått överträdelsen (LPI 9 § 1 st; PBL 10:9 1 st).[10] Uppgiften att utta avgiften tillkommer byggnadsnämnden (LPI 8 § 1 st; PBL 10:8 1 st), som har att bestämma den till ett belopp mellan 200 och 500 kronor (200 och 1.000 kronor enligt PBL).[11]

Gemensamt för alla sanktionsavgifterna är att de kan sättas ned eller efterges, d.v.s. jämkas, om "särskilda skäl" föreligger (LPI 7 och 11 §§; PBL 10:7 och 11).[12] Tilläggsavgift kan bli jämkad redan i första instans, d.v.s. av tingsrätten. Ifråga om byggnadsavgift och särskild avgift äger endast besvärsmyndigheterna rätt att jämka avgifterna. Byggnadsnämnden har emellertid en begränsad möjlighet att nedsätta eller efterge byggnadsavgift (LPI 4 § 3 st;

[2] Se vidare nedan V 2.2.

[3] Se vidare nedan V 1.2.

[4] Se vidare nedan III 1.2.

[5] Se vidare nedan IV 2.1.

[6] Se vidare nedan V 2.3.

[7] Se vidare nedan V 1.3.

[8] Se vidare nedan III 1.2. och 2.2.

[9] Se vidare nedan IV 3.1.

[10] Se vidare nedan V 2.4.

[11] Se vidare nedan V 1.4.

[12] Se vidare nedan VI avsnitt 1.

PBL 10:4 3 st) och att efterge särskild avgift (LPI 6 § 2 st; PBL 10:6 2 st).[13] Byggnadsnämnden erhöll denna möjlighet ifråga om byggnadsavgift först år 1986.[14]

De i avgiftssystemet ingående sanktionsavgifterna är ämnade att garantera efterlevnaden av ett antal varierande bestämmelser om byggande i BL och BS (numera PBL). Regleringen är omfattande, eftersom dagens byggnadslagstiftning utmärkes av långtgående krav på planläggning, förhandsprövning i form av byggnadslov och allmän tillsyn över byggnadsverksamheten.[15] Med tanke på dels byggnadslagstiftningens omfång, dels det faktum, att de materiella bestämmelserna om byggande och sanktionsreglerna varit intagna i olika författningar, kan konstateras, att den enskilde fastighetsägaren ofta har haft svårt att förutse huruvida hans handlande kan resultera i att sanktionsavgifter utgår.[16] T.o.m. den centrala frågan, om viss egendom ska uppfattas som en "byggnad" och därmed omfattas av skyldighet att söka byggnadslov, kan innebära vanskliga ställningstaganden. Sålunda räknas enligt allmänt språkbruk anordningar som carport, husvagn eller husbåt sannolikt inte som byggnader. I rättspraxis har däremot begreppet byggnad fått en vidgad innebörd.[17] Svårigheter kan vidare uppkomma att avgöra vad som avses med "nybyggnad", "upplag" eller "ändring av byggnad för väsentligt annat ändamål".[18]

Den nya plan- och bygglagen kan möjligen innebära en viss förbättring av möjligheten att förutse huruvida sanktionsavgifter kan utgå. De materiella bestämmelserna om byggande och sanktionsreglerna har ju samlats i en lag, vilket torde inverka gynnsamt på förutsebarheten.[19]

## 2.2. Olovligt byggande respektive övriga överträdelser

Avgiftssystemet bygger på en uppdelning av överträdelserna i två olika grupper. Den ena gruppen utgörs av olovligt byggande, där reglerna om byggnadsavgift och tilläggsavgift aktualiseras. I den andra gruppen återfinns överträdelser, som har det gemensamt, att de tidigare var straffbelagda och inte kan karakteriseras som olovligt byggande. För den senare kategorien

[13] Se vidare nedan IV 1.1.1. efter not 7 och 3.2.

[14] SFS 1985:1044

[15] Jmf t.ex. Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 75 f, Didón-Hedman s 20 f och Bexelius m.fl. s 21 f.

[16] Såtillvida kan avgiftsreglerna knappast sägas uppfylla det krav på förutsebarhet, vilket har uttalats i de av riksdagen antagna riktlinjerna för utformning av regler om sanktionsavgifter, se ovan I 2.1. efter not 34. Se även nedan IV 1.2. och V 1.1. efter not 5 och 1.2.3. efter not 27.

[17] Se Bexelius m.fl. s 538 f och Bjerkén (2:a uppl.) s 33 f.

[18] Se vidare nedan IV 1.2.

[19] Se prp 1985/86:1 samt nedan avsnitt 3.

utgör föreskrifterna om särskild avgift sanktion.[1] Exempel på överträdelser som kan föranleda att särskild avgift uttas är underlåtenhet att följa i BS (PBL) föreskriven anmälningsskyldighet och underlåtenhet att vid utförande av byggnadsarbete följa fastställda ritningar.[2]

Den särskilda avgiften uppmärksammades föga vid genomförandet av 1977 års reform, vilken huvudsakligen tog sikte på olovligt byggande. Reglerna om särskild avgift synes närmast ha tillkommit i avsikt att möjliggöra ett totalt upphävande av BS 69 §. Olovligt byggande bestraffades nämligen enligt detta lagrum. Då sådana överträdelser hade föreslagits att bli föremål för avkriminalisering, fanns, uppgavs det i förarbetena till LPI, "(i)nte heller beträffande övriga förseelser enligt 69 § BS...anledning att belasta polis, åklagare och domstolar för att få en påföljd utdömd."[3]

Olovligt byggande var alltså den kategori av överträdelser kring vilket intresset kretsade vid tillkomsten av LPI. Förklaringen härtill är enkel. Dessa överträdelser framstod som de från samhällets synpunkt mest skadliga.[4] Innebörden av begreppet olovligt byggande är m.a.o. av central betydelse vid fastställandet av de åtgärder som kan föranleda att byggnads- och tilläggsavgift utgår. Med olovligt byggande förstås, enkelt uttryckt, att byggnadsåtgärd för vilken byggnadslov erfordras företas i avsaknad av sådant lov.[5] Genom denna definition anges visserligen innebörden av begreppet olovligt byggande, men innehållet konkretiseras först om man klargör omfattningen av plikten att söka byggnadslov. En mer ingående redogörelse härför kan inte lämnas inom ramen för denna framställning, men i det följande ska några huvuddrag linjeras.

De åtgärder som kräver byggnadslov har fram till den 1 juli 1987 i princip framgått av BS 54 § vari stadgas, att sådana åtgärder som enligt BS 75 § är att hänföra till nybyggnad inte får företas utan byggnadslov (BS 54 § 1 mom 1 st; jmf PBL 3:10 och 8:1-10). Vidare föreskrivs, att vissa andra åtgärder än nybyggnad också är byggnadslovspliktiga. Som exempel härpå kan anges ianspråktagande av byggnad för väsentligt annat ändamål än det vartill byggnaden tidigare använts, schaktning eller liknande åtgärder av större omfattning samt inrättande av upplag (BS 54 § 1 mom 2 st; jmf PBL 8:1-3 och 9). Därutöver kan nämnas, att byggnadslov också krävs för rivning av fastighet, om åtgärden företas inom område med stadsplan (BS 54 § 1 mom 3 st; jmf PBL 8:8).[6] Noteras bör, att stadgandena i BS även fortsättningsvis äger

[1] Jmf Didón-Hedman s 31.

[2] Se prp s 68 ff.

[3] Prp s 44.

[4] Jmf prp s 15 och 24.

[5] Se prp s 22 f.

[6] Jmf Didón-Hedman s 22 ff och Bjerkén (2:a uppl.) s 29 ff.

giltighet för sådana överträdelser som har begåtts före PBL:s ikraftträdande (PBL öb 23 § ).[7]

Betydande undantag från plikten att söka byggnadslov återfinns emellertid i BS 54 § 2 mom (jmf PBL 8:1 och 4). Stadgandet tar främst sikte på bostadsbyggnader med högst två lägenheter. Därutöver undantas alla byggnader som tillhör staten eller landstingskommun, men inte primärkommun, från kravet på byggnadslov.[8] I PBL har emellertid statens och landstingskommunernas befrielse inskränkts till att avse inre åtgärder i dem tillhöriga byggnader.[9]

Sammanfattningsvis kan konstateras, att skyldigheten att söka byggnadslov är långtgående, vilket måste förstås mot bakgrund av de ovan berörda strävandena att kontrollera markanvändningen och bebyggelseutvecklingen.[10] Samhället har nämligen genom olika planläggningsbeslut försökt garantera, att den mark som används till bebyggelse har prövats vara ur allmän synpunkt lämpad för sådant ändamål. I syfte att förverkliga de genom planläggningsbeslut fastslagna intentionerna har samhället tillförsäkrat sig rätten att på förhand pröva om en tilltänkt byggnadsåtgärd är acceptabel. Denna rätt kringskärs emellertid om plikten att söka byggnadslov åsidosätts.[11]

## *3. Ny plan- och bygglag år 1987*

Den 1 juli 1987 trädde den nya plan- och bygglagen (PBL) i kraft, samtidigt som BL, BS och LPI upphävdes.[1] Denna revision är emellertid inte särskilt omvälvande för sanktionssystemets vidkommande. LPI upphörde visserligen att existera som en fristående påföljdslag, men motsvarande regler intogs istället i PBL som ett särskilt kapitel om påföljder, PBL 10 kap. Som framgår av den i bilagan återgivna lagtexten, överensstämmer innehållet i LPI till stor del med det i PBL 10 kap.

Förändringarna i själva avgiftssystemet är, med bortseende från smärre rent redaktionella justeringar, minimala. Den övre gränsen för särskild avgift höjs från 500 till 1.000 kronor (LPI 6 § ; PBL 10:6).[2] Övriga förslag till förändringar

[7] Härom se nedan avsnitt 3.

[8] Jmf Bjerkén (2:a uppl.) s 37-43. Beträffande kommun som subjekt för avgift se nedan V 2.2.6. efter not 59.

[9] Se prp 1985/86:1 s 257.

[10] Se ovan 1.2. efter not 4.

[11] Se t.ex. Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 79 f och Didón-Hedman s 20 f.

[1] SFS 1987:10, se prp 1985/86:1 s 1.

[2] Se prp 1985/86:1 s 329 samt nedan V 1.4.

av avgiftsreglerna, varom talades i motiven till PBL, hade redan tidigare genomförts. LPI justerades nämligen på grundval av förslaget till PBL.[3] Bakgrunden härtill var, att reglerna ansågs böra bli ändrade "snarast möjligt", vilket det enligt bostadsutskottet rådde "en bred enighet" om.[4]

I och med PBL:s ikraftträdande har, som ovan berörts, de materiella bestämmelserna angående byggande och sanktionsreglerna samlats i en lag.[5] Reformen får uppfattas som positiv såtillvida som man inte längre nödgas undersöka flera författningar för att vinna kunskap om vilka åtgärder som kan föranleda att sanktionsavgifter uttas. Med hänsyn till PBL:s omfattning är det dock osannolikt, att avgiftshotet i realiteten blir mer förutsebart. Fortfarande kvarstår för den enskilde att ta ställning till alla de komplicerade frågor, som har berörts ovan, t.ex. vad en "byggnad" eller ett "upplag" är.[6]

I syfte att möjliggöra för läsaren att ta del av framställningen med beaktande såväl av den gamla som av den nya lagen hänvisas till både LPI och PBL. I den mån de båda lagtexterna avviker från varandra, kommenteras detta särskilt i den löpande texten eller, om det anses lämpligare, i noterna.

Det bör understrykas, att hänvisningar till LPI fortfarande är angelägna. De gamla reglerna kommer nämligen att tillämpas – parallellt med de nya – under många år, då LPI gäller för alla överträdelser som har "begåtts före ikraftträdandet" (PBL öb 23 § ), d.v.s. som har påbörjats före den 1 juli 1987.[7]

Avslutningsvis kan tilläggas, att lagrådet, som i vissa avseenden ställde sig starkt kritiskt till förslaget till PBL,[8] i princip intet hade att erinra emot kapitlet om påföljdsreglerna. Granskningen av de nya bestämmelserna inskränktes i huvudsak till "den formella utformningen av bestämmelserna och deras förhållande till PBL i övrigt."[9]

[3] Se prp 1985/86:1 s 325 och jmf prp 1985/86:35 s 4 och 8.

[4] Se prp 1985/86:35 s 4 f.

[5] Se ovan 2.1. efter not 18.

[6] Se ovan 2.1. efter not 15 samt nedan IV 1.2.. Se även lagrådets kommentar i prp 1985/86:1 (Bil) s 228.

[7] Se prp 1985/86:1 s 879. Se även nedan IV 4.3.

[8] Se prp 1985/86:1 (Bil) s 208 ff, 215 och 218 ff.

[9] Se prp 1985/86:1 (Bil) s 309.

# Kap III Den beslutande funktionen i avgiftsfrågan

I det första avsnittet (1) koncentreras intresset till byggnadsnämndens roll inom avgiftssystemet. Skälen för valet av beslutsinstans undersöks, varvid även de reaktioner som detta val förorsakade kommenteras (1.1.). Därefter undersöks utformningen av byggnadsnämndens beslutande funktion (1.2.). Att känna till denna utformning är väsentligt för förståelsen av avgiftssystemets uppbyggnad, varför en närmare granskning synes vara nödvändig. Till en början görs några allmänna anmärkningar om utformningen (1.2.1.), varefter lämnas en redogörelse för dels den styrning av nämndens verksamhet som förutsattes bli följden av avgiftsreglernas utformning (1.2.2.), dels den kritik som sagda styrning givit upphov till (1.2.3.).

I det andra avsnittet (2) undersöks åklagarens och tingsrättens funktion med avseende på reglerna om tilläggsavgift. Till en början granskas skälen för valet av de berörda myndigheterna och varför byggnadsnämnden inte godtogs som beslutsinstans ifråga om tilläggsavgift (2.1.). Framställningen kommer därmed in på spörsmålet hur åklagarens och tingsrättens prövning förhåller sig till byggnadsnämndens bedömning av avgiftsfrågan. Reglerna är i detta avseende oklara och har skapat viss förvirring (2.2.). Utformningen av åklagarens och tingsrättens uppgifter granskas sedan, varvid några gemensamma frågeställningar först berörs (2.3.). Därefter koncentreras intresset på åklagarens funktion inom avgiftssystemet (2.4.), varvid en uppdelning sker mellan själva beslutet att väcka talan (2.4.1.) och prövningens innehåll (2.4.2.). Till sist uppmärksammas tingsrättens funktion (2.5.), eller närmare bestämt innehållet i tingsrättens prövning (2.5.1.).

## *1. Byggnadsnämnden:samtliga avgiftstyper*

### 1.1. Valet av myndighet

Den centrala, beslutsfattande funktionen enligt LPI (PBL) åvilar byggnadsnämnden. Någon annan beslutsinstans var överhuvud inte på förslag, när frågan om avkriminalisering av olovligt byggande blev aktuell.[1] Valet hade sin naturliga förklaring. Byggnadsnämnden övervakade nämligen redan efterlevnaden av BL och BS, prövade frågor om byggnadslov och gav råd och upplysningar i byggnadsärenden. Följaktligen var nämnden väl förtrogen med byggnadslagstiftningen, vilket ansågs främja möjligheten att åstadkomma en ordning som medgav snabba ingripanden mot olovligt byggande. Valet av beslutsinstans låg alltså i linje med det övergripande syftet med reformeringen

[1] Jmf prp s 40-44 och Didón-Hedman s 32 f.

av sanktionssystemet, d.v.s. att effektivisera detsamma.[2]

Förslaget att låta byggnadsnämnden handha sanktionsreglerna mottogs emellertid med blandade, företrädesvis negativa, känslor hos remissinstanserna.[3] Reaktionerna bör ses mot bakgrund av det förhållandet, att regler om sanktionsavgifter vid tidpunkten för remissförfarandet, d.v.s. 1975-76, ännu inte hade praktiserats i någon större omfattning.[4] Den misstro som riktades såväl mot företeelsen avkriminalisering som mot byggnadsnämndens tilltänkta uppgifter synes därför förklarlig. Erfarenheter från tillämpningen av de några år tidigare införda reglerna om skattetillägg, som uttas av lokal skattemyndighet, talade ej heller för att motsvarande regler borde införas på något annat område.[5]

Flertalet av de kommuner som yttrade sig var dock positiva, vilket delvis torde kunna förklaras därav, att kommunerna såg förslaget som ett led i mer allmänna strävanden att ge kommunala organ större befogenheter och ökad självständighet.[6] Inställningen hos övriga remissinstanser var däremot, som departementschefen uttryckte det, "positiv med tvekan eller klart negativ."[7] Särskilt fäste man sig vid att byggnadsnämnden är ett politiskt sammansatt organ. Ett sådant organ borde, resonerade man, inte besluta om sanktioner, vilka i realiteten utgör strängare påföljder än normala straff.[8] Bland dessa remissinstanser kan nämnas hovrätten över Skåne och Blekinge, som mycket skarpt utdömde förslaget. Hovrätten fann det vara "uppenbart olämpligt och stridande mot fundamentala rättsprinciper att föra över handläggningen av frågor om ingripande mot lagstridiga beteenden från domstolar till administrativa myndigheter eller – vilket måste anses än mer olämpligt – till politiskt sammansatta organ."[9]

Även lagrådet övervägde huruvida det var lämpligt att en förvaltningsmyndighet skulle utta de tilltänkta sanktionsavgifterna. Förslaget att låta byggnadsnämnden påföra byggnadsavgift godtogs, eftersom nämndens specialkunskaper ansågs motivera en sådan ordning. Man hyste emellertid vissa principiella betänkligheter.[10] Även ifråga om särskild avgift accepterades

[2] Se ovan II 1.1. om syftet bakom 1976 års reform.

[3] Se prp s 41, 194-198, 239 f.

[4] Se ovan I 2.1. efter not 1.

[5] Betr. den kritiken kan hänvisas bl.a. till prp s 21 och 196 och prp 1977/78:136 s 62 ff. Se även ovan I 4.3.2. efter not 22.

[6] Se prp s 194, jmf s 94 f.

[7] Prp s 41.

[8] Se prp s 41, 195 f.

[9] Prp s 195. Se även s 181 f, där hovrätten betecknar det föreslagna avgiftssystemet som" ett förhastat och misslyckat försök att på fel väg och vid fel tidpunkt komma till rätta med det olovliga byggandet."

[10] Se prp s 232 f, 235, 239 f.

förslaget, enär denna avgift uppfattades som "föga betungande".[11] Beträffande tilläggsavgift intog däremot lagrådet, som redan tidigare påpekats, en klart avvisande hållning.[12] Det ansågs uteslutet att "en tilläggsavgift av den karaktär som föreslagits i remissen" skulle kunna påföras av en "administrativ myndighet."[13]

Inom bostadsdepartementet var man inte beredd att närmare diskutera lämpligheten av ett avgiftssystem, utan reformens inriktning tycks ha varit fastslagen på ett tidigt stadium: straff skulle ersättas med sanktionsavgifter, vilka skulle uttas genom byggnadsnämndens försorg. Det fanns ett bestämt försvar för byggnadsnämndens beslutande funktion. Något utrymme, påpekade departementschefen, skulle nämligen inte finnas för "skönsmässiga avgöranden". Följaktligen kunde "några vägande invändningar från rättssäkerhetssynpunkt inte...resas mot förslaget i denna del."[14] Att understryka frånvaron av skönsmässiga element i beslutsfattandet var väsentligt, ty därigenom kunde besvärande jämförelser med de starkt kritiserade reglerna om skattetillägg undvikas.[15]

Föreställningen om att byggnadsnämnden inte skulle ha någon fri prövningsrätt synes alltså ha utgjort en slags stöttepelare i 1976 års lagförslag. Riktigheten i denna föreställning kan emellertid, åtminstone i viss mån, ifrågasättas. Även den mest strikta laglighetsprövning brukar nämligen rymma värderingar av diskretionärt slag, varför man alls inte kan förutsätta, att byggnadsnämndens handlingsfrihet i realiteten blir så begränsad som det förutskickades i lagmotiven.[16]

Beträffande valet av beslutsinstans kan slutligen noteras, att det står i överensstämmelse med de riktlinjer för utformningen av avgiftssystem som sedermera, närmare bestämt år 1982, antogs av riksdagen.[17] Däri förutsattes nämligen, att åläggande av avgiftsskyldighet kan överlämnas till förvaltningsmyndigheter "som är verksamma på det aktuella området".[18] Beskrivningen träffar i hög grad byggnadsnämnden, som, förutom att man behandlar de uppgifter som följer av LPI (PBL 10 kap.), utövar både tillståndsgivande och kontrollerande funktioner.[19] Principen har den fördelen, att den garanterar att

[11] Prp s 240.

[12] Se prp s 240. Jmf ovan II 1.3. efter not 10.

[13] Se prp s 240.

[14] Prp s 42.

[15] Jmf ovan not 5.

[16] Härom se vidare nedan 1.2.

[17] Se ovan 2.1. vid not 34. Riktlinjerna återges i prp 1981/82:142 s 24 f.

[18] Se prp 1981/82:142 s 25.

[19] Jmf prp s 41.

ett visst mått av specialkunskaper finns hos den beslutande myndigheten. Därmed är emellertid inte sagt att det är önskvärt, att förvaltningsmyndigheter övertar domstolarnas uppgifter.[20]

## 1.2. Utformningen av den beslutande funktionen

### *1.2.1. Allmänt om utformningen*

I LPI 2 § (jmf PBL 10:1) stadgas, att det "åligger byggnadsnämnden att ... upptaga frågan om påföljd eller ingripande...till behandling, så snart anledning förekommer." Byggnadsnämnden är redan enligt BS 1 § (jmf PBL 1:7 och 11:1) skyldig att övervaka efterlevnaden av byggnadslagstiftningen, varför föreskriften i LPI 2 § (PBL 10:1) främst syftar till att framhäva nämndens skyldighet i detta avseende.[1] För sanktionsavgifternas vidkommande preciseras åliggandet i LPI 8 § (PBL 10:8), vari stadgas, att fråga om byggnadsavgift och särskild avgift "prövas av byggnadsnämnden" (1 st). Häri innefattas en befogenhet att påföra den avgiftsskyldige byggnadsavgift eller särskild avgift. Av samma lagrum framgår, att byggnadsnämnden också prövar om tilläggsavgift ska utgå (2 st). Avgiften uttas visserligen av domstol på talan av allmän åklagare men först sedan byggnadsnämnden framställt en begäran därom (3 st).[2]

Efter lagändring år 1986 framgår av LPI 8 § (PBL 10:8), att byggnadsnämndens skyldighet att göra anmälan hos åklagaren är obligatorisk.[3] Detta kom tidigare inte till explicit uttryck i lagtexten, varför vissa byggnadsnämnder tydligen ansåg sig ha en slags diskretionär prövningsrätt.[4]

Till belysning härav kan pekas på *Södra Roslags TR:s mål B 114/81*, där fastighetsägaren hade frångått meddelat byggnadslov sålunda, att byggnadens area hade utvidgats med 23 kvm. Förutsättningar för att utta tilläggsavgift enligt LPI 7 § 1 st 1 p (PBL 10:7 1 st 1 p) förelåg således. Av domen framgår att byggnadsnämnden beviljade byggnadslov i efterhand och att man vid samma tillfälle påförde fastighetsägaren byggnadsavgift samt beslöt att överlämna ärende om tilläggsavgift till åklagaren. Så långt finns inget att anmärka. Handläggningen kom emellertid att få en säregen fortsättning. Av domen framgår nämligen också att följande utspelade sig:

[20] Som ovan framgått, har regler om sanktionsavgifter ofta kritiserats i just detta avseende; se ovan I 2.2.1. efter not 26.

[1] Se prp s 64. Betr. denna skyldighet se även prp 1985/86:1 s 326 och BoU 1986/87:1 s 121.

[2] Se prp s 287.

[3] SFS 1985:1044. Se närmare nedan vid not 6.

[4] Se Romson s 3. Uppgifterna har bekräftats vid kontakt med ett flertal byggnadsnämnder. Om det olovliga byggandet inte är "kvalificerat" sker ingen anmälan. Jmf prp 1985/86:35 s 10 och SOU 1979:66 s 503. Se även nedan V 2.2.6. vid not 68; byggnadsnämndens uppfattning var helt korrekt.

"På begäran av vice stadsarkitekten, som föreslog att tilläggsavgift inte borde påföras, omprövade nämnden 7.10.1980, § 463, beslutet om sådan uppgift. Därvid beslöt nämnden – med åtta röster mot tre – att vidhålla sitt tidigare beslut".

Tingsrätten synes dessutom ha tagit intryck av denna säregna handläggning. Som ett skäl för jämkning (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st) angavs nämligen, att "(m)ot tilläggsavgift har uttalat sig ej mindre vice stadsarkitekten än även tre av byggnadsnämndens ledamöter."[5]

Det har förekommit att tillsynsmyndigheten, d.v.s. länsstyrelsen, ingripit och påtalat försummelse av anmälningsplikten. Ett exempel härpå är *LSt:s i Västerbotten mål 11.0899-2128-80*:

BN i Skellefteå hade vid ett och samma tillfälle beslutat dels att utta byggnadsavgift för ett olovligt uppfört fritidshus, dels "att tilläggsavgift ej skall utgå."

Sedan fastighetsägaren anfört besvär hos LSt över beslutet att utta byggnadsavgift hemställde LSt att BN skulle lämna "en förklaring till sitt beslut" att ej göra anmälan om tilläggsavgift.

Sedan JO fäst riksdagens uppmärksamhet på missförhållandena, har således lagtexten förtydligats i detta avseende. I ett nyinsatt stycke (2 st) i LPI 8 § (PBL 10:8 2 st) stadgas nämligen:[6]

"Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare."

En grundläggande tanke bakom avgiftssystemets utformning var, att det skulle vara enkelt att tillämpa, vilket kommit till uttryck däri, att byggnadsnämndens prövning är summarisk. Prövningen är alltså utformad med målsättningen att i görligaste mån undvika tillfällen till skönsmässiga bedömningar. Härigenom tänkte sig lagstiftaren kunna styra byggnadsnämndens verksamhet.[7]

I enlighet med ovan berörda intentioner har avgiftsreglerna konstruerats sålunda, att byggnadsnämnden tvingas ta upp avgiftsfrågan till behandling och därvid utta sanktionsavgifter samt – beträffande tilläggsavgift – göra anmälan till åklagare så snart de objektiva förutsättningar för ett visst avgiftsbeslut är uppfyllda. Det innebär, att byggnadsnämnden enbart ska undersöka sådana omständigheter som att byggnadslov erfordrades för den aktuella byggnadsåtgärden och att den påbörjades efter LPI:s ikraftträdande. Subjektiva omständigheter undersöks däremot inte, utan en överträdelse som skett av rent oförstånd bedöms på motsvarande sätt som en som skett avsiktligt.[8] Byggnads-

[5] Domen är egendomlig även i andra avseenden. Se nedan V 1.3.4. efter not 35 om beräkning av bruttoarean.

[6] JO Ber 1984/85 s 358. Se även prp 85//86:35 s 10.

[7] Se prp s 22, 24, 40 f. Se vidare nedan 1.2.2.

[8] Se prp s 24 och 34.

nämnden ska vidare besluta om sanktionsavgifterna på ett "schablonmässigt sätt", d.v.s. avgifternas storlek och subjektet för avgift bestäms direkt på grundval av lagtexten.[9]

Byggnadsnämndens agerande styrs alltså i hög grad genom att avgiftsreglerna har konstruerats på det sätt som ovan beskrivits. Det bör emellertid tilläggas, att byggnadsnämnden vid prövningen av frågan om särskild avgift ska utgå har tillerkänts ett större mått av handlingsfrihet än eljest. Byggnadsnämnden kan dels bestämma avgiftens storlek i det enskilda fallet, dock inom den begränsade intervallen 200-500 kronor (200-1.000 kronor enligt PBL), dels underlåta att utta avgift om överträdelsen är "ringa" (LPI 6 § 2 st; PBL 10:6 2 st).[10] Sedan den 1 januari 1986 äger byggnadsnämnden också pröva om en överträdelse är "ringa", när frågan huruvida byggnadsavgift skall påföras aktualiseras.[11]

### *1.2.2. Styrningen av byggnadsnämndens beslutsfattande*

Styrningen av byggnadsnämndens verksamhet förutsattes få en sådan effekt att den enskilde skulle kunna "förutse både i vilka situationer...beslut får fattas och beslutets innehåll."[12] Man tycks ha föreställt sig, att avgiftsreglerna närmast skulle bli automatiskt verkande, varigenom rättstillämpningen skulle kunna förutses på angivet sätt. Förhoppningen framstår emellertid som orealistisk och torde ha uttalats i syfte att försvara byggnadsnämndens roll i det föreslagna avgiftssystemet. Inte ens den striktaste laglighetsprövning brukar nämligen vara så förutsebar som man lät antyda i förarbetena till LPI.[13]

Byggnadsnämnden måste således, trots att dess beslutsfattande i hög grad dirigeras genom lagtexten, inför varje avgiftsbeslut ta ställning i en rad frågor, vilkas avgörande rymmer värderingar av olika slag. Att avgöra, huruvida de objektiva förutsättningarna för ett visst beslut är uppfyllda, kan alltså inte ske rent mekaniskt. Inte ens en sådan för avgiftsreglernas tillämplighet grundläggande fråga, som den om byggnadslov erfordras för den aktuella byggnadsåtgärden, har ett entydigt svar, utan byggnadsnämnden kan tvingas att företa en bedömning av mer eller mindre diskretionär typ.[14]

I vissa avseenden finns alltså stundom ett icke oväsentligt mått av frihet i byggnadsnämndens beslutande funktion. Denna frihet är dock på intet sätt

[9] Prp s 22, jmf s 24 och 42.

[10] Prp s 44 f, 69 f.

[11] SFS 1985:1044, se prp 85/86:35 s 5.

[12] Prp s 41.

[13] Betr. laglighetsprövning i allmänhet se t.ex. Strömberg, Festskrift till H. Sundberg s 372 ff, 376 och 391 f.

[14] Jmf Lavin II s 55.

uppseendeväckande, även om den givetvis kan komma att bli missbrukad.[15] Den är snarast en naturlig följd av vår moderna lagstil, som ofta är generaliserande och till innehållet föga konkret.[16] Den "konkretiseringsprocess som rättsanvändningen i det enskilda fallet innebär förutsätter", som Agge påpekar, "ett betydande mått av fritt skön hos domstolar och andra rättstillämpande samhällsorgan",[17] d.v.s. även hos byggnadsnämnden när byggnadslagstiftningen tillämpas. Sammantaget får lagstiftaren ändå anses ha lyckats ganska väl i sin ambition att begränsa byggnadsnämndens handlingsfrihet. Denna ambition har emellertid, som nedan kommer att visas, lett till en del mindre önskvärda konsekvenser.

### *1.2.3. Kritiken mot avgiftsreglerna*

Byggnadsnämndens skyldighet att på ovan angivet sätt besluta om sanktionsavgifter torde ha bidragit till den utbredda uppfattningen, att LPI är "onyanserad och 'stelbent'"[18] samt "alltför ovillkorlig och kategorisk".[19] Många tjänstemän hos byggnadsnämnderna förefaller att vara klart otillfredställda med sin arbetssituation. Tjänstemännen kritiseras i massmedia och av allmänheten för att handla utan förnuft, när olika avgiftsbeslut fattas,[20] men ofta kan de inte agera på ett annat sätt inom ramen för LPI (PBL 10 kap.). Skulle de händelsevis falla till föga för kritiken, är risken stor att JO eller länsstyrelsen, som utövar tillsyn över byggnadsnämndens verksamhet, anmärker på underlåtenheten att ingripa i överenstämmelse med lagens innehåll.[21]

Från byggnadsnämndernas sida har därför rests krav på att avgiftsreglerna ska ges en utformning som möjliggör en smidigare tillämpning. Man vill, förenklat uttryckt, få möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och inte som nu tvingas att ta ut avgift och göra anmälan till åklagare så snart de objektiva förutsättningarna härför är uppfyllda.[22]

Kritiken mot den stelbenta skyldigheten att besluta i avgiftsfrågan riktas mot regelsystemet i dess helhet. Särskilt en situation har dock kommit att uppmärksammas, nämligen den där kontakt är etablerad mellan byggnads-

[15] Betr. problemet med missbruk av "fritt skön" se t.ex. Ragnemalm s 79.

[16] Betr. generaliserande lagstil hänvisas till Strömholm s 226 och Sundberg, Agges huvudpunkter s 45 f.

[17] Agge, Huvudpunkter s 41.

[18] SOU 1979:66 s 499.

[19] SOU 1979:66 s 504.

[20] Jmf SOU 1979:66 s 504 f och Romson s 1 f.

[21] Jmf t.ex.ovan efter not 5 (Lst) och nedan IV 1.3.1. vid not 5.

[22] Jmf även SOU 1979:66 s 499 f och 506.

nämnden och den byggande, innan sagda skyldighet uppkommer. Så är ofta fallet ifråga om smärre byggnadsåtgärder, t.ex. rörande omfärgning av en fasad eller uppsättande av en skylt, där endast byggnadsavgift, alltså inte tilläggsavgift, kan komma att utgå.[23]

När det gäller sådana åtgärder är det vanligt att den person som ämnar utföra åtgärden och en företrädare för byggnadsnämnden träffas på byggnadsplatsen. Ofta står det klart att byggnadslov kommer att beviljas, varvid ett slags muntligt förhandsbesked lämnas. Ibland missförstås innebörden av detta besked och resultatet blir, att arbetet påbörjas innan det formella byggnadslovet har meddelats. Ett sådant handlingssätt tycks f.ö. ha varit allmänt förekommande och till fullo accepterat – d.v.s. fråga om åtal aktualiserades icke – före tillkomsten av LPI.[24] Som exempel på rättsfall, där ifrågavarande typ av missförstånd har förelegat, kan nämnas *KRNS 6467-1978* och *4828-1979*, *KRNG 3667-1980*, *8176-1982* och *2621-1979*.

För byggnadsnämndens ledamöter kan det givetvis kännas otillfredsställande att i en situation som den ovan relaterade nödgas utta byggnadsavgift. LPI (PBL) rymmer emellertid redan idag en möjlighet för byggnadsnämnden att "kringgå" ifrågavarande skyldighet. Metoden praktiseras av vissa byggnadsnämnder, trots att den har påtagliga brister. Den byggande kan under hand rekommenderas att återställa det olovligt byggda, d.v.s. att vidta rättelse, innan byggnadsnämnden har hunnit samlas till sammanträde och skyldigheten att ta upp avgiftsfrågan till behandling sålunda inträtt. Vidtas sådan rättelse, "befrias" den avgiftsskyldige från avgift. "Befrielse" är det, enligt min uppfattning, inadekvata uttryck som i lagmotiven fått beteckna de fall, bl.a. rättelsesituationen, där enligt LPI 5 § (PBL 10:5) någon byggnadsavgift inte kan utgå. Det brister m.a.o. i de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut, varför avgift självfallet icke ska uttas.[25]

Denna konstruktion innebär i realiteten, som Svenska kommunförbundet har utvecklat i en promemoria till bostadsdepartementet, att den handläggande tjänstemannen kan uppmana någon att avlägsna t.ex. en reklamskylt "före byggnadsnämndens sammanträde för att dagen efter – då ju byggnadslov för den beviljats – åter sätta den på plats."[26] En sådan uppmaning upplevs med all sannolikhet som "byråkratisk"[27] av den enskilde, som troligen har svårt att förstå avgiftsreglernas uppbyggnad. Tjänstemannen måste, å sin sida, uppleva situationen som särskilt otillfredsställande, då hans uppmaning faktiskt är ett uttryck för största välvilja: Någon plikt att upplysa om rättelsemöjligheten

[23] Betr. tilläggsavgift se nedan IV 2.1.

[24] Se SOU 1979:66 s 504 f.

[25] Om befrielse se vidare nedan IV 1.3.

[26] Romson s 1.

[27] Se Romson s 1 f, jmf SOU 1979:66 s 505.

anses nämligen inte föreligga![28]

Kritiken beaktades i så måtto, att LPI modifierades redan innan förslaget till PBL slutligen antogs av riksdagen.[29] Byggnadsnämnden har numera, d.v.s. sedan den 1 januari 1986, en möjlighet att nedsätta eller efterge byggnadsavgift, om överträdelsen är "ringa" (LPI 4 § 3 st; PBL 10:4 3 st).[30] Lagrummet ska tillämpas också på överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet men där ärendet vid den tidpunkten ännu inte var slutligt avgjort.[31] I rättsfallet *RÅ 1986:71*, där ifrågavarande typ av missförstånd förekom, återförvisade RegR sålunda målet till byggnadsnämnden för ny handläggning.

I propositionen med förslag till ifrågavarande lagändring angavs särskilt den ovan beskrivna situationen som exempel på fall, där lagrummet skulle komma till användning.[32] Det kan noteras, att olika förslag till utformning av jämkningsregeln har diskuterats. Sålunda föreslog PBL- utredningen, att byggnadsnämnden skulle få avstå från att utta byggnadsavgift endast i sådana fall, där avgiften kan uppgå till minimibeloppet 500 kronor.[33] En sådan regel skulle emellertid ha fått en ringa praktisk betydelse. Byggnadsavgiften, som grundas på kommunens byggnadslovstaxa, uppgår sällan, i vissa kommuner aldrig, till ett så lågt belopp som 500 kronor, ty det lägsta belopp som enligt sagda taxa ska uttas resulterar oftast i byggnadsavgifter som vida överstiger 500 kronor.[34] I lagrådsremissen avseende PBL framfördes istället förslaget om "ringa"-regeln. Byggnadsavgiftens storlek ansågs nämligen ofta vara "ett dåligt mått på hur ursäktlig en överträdelse kan vara."[35]

Att avgiftens storlek sällan står i proportion till överträdelsens eventuella ursäktlighet torde vara en korrekt beskrivning av den rådande situationen. Till belysning härav kan *KRNS 3715-1985* anföras:

> Ett bolag hade sedan år 1976 haft en skylt uppsatt utanför sin butik. Under 1981 utbyttes den mot en mer gedigen och funktionell skylt. Byggnadslov söktes emellertid inte för byggnadsåtgärden ifråga, eftersom bolaget inte kände till att sådant lov erfordrades. Full byggnadsavgift om 5.200 kr utgick.

En överträdelse av detta slag framstår enligt min bedömning som både ringa och ursäktlig och borde rimligtvis numera inte medföra någon byggnadsavgift.

[28] Jmf SOU 1979:66 s 505.

[29] Det bör klargöras, att de genomförda förändringarna hör till PBL-förslaget (lagrådsremissen), se prp 1985/86:35 s 4.

[30] SFS 1985:1044.

[31] Se prp 1985/86:35 s 10.

[32] Prp 85/86:35 s 5 f.

[33] Se SOU 1979:66 s 506.

[34] Se prp 1985/86:1 s 328.

[35] Se lagrådsremiss 20.10.83 s 256 f, jmf prp 85/86:1 s 328 f.

### 1.3. Sammanfattande anmärkningar

Det sätt på vilket byggnadsnämndens beslutande funktion har utformats kan – med hänvisning till framställningen ovan – med all rätt kritiseras. Ambitionen att sanktionsavgifter ska kunna uttas, som det uttrycktes i förarbetena till LPI, enligt "klart angivna grunder utan några skönsmässiga inslag",[1] torde helt enkelt ha drivits alltför långt. Möjligheten för byggnadsnämnden att numera, d.v.s. efter den ovan omnämnda lagändringen år 1986, nedsätta eller efterge byggnadsavgift, om överträdelsen är ringa, får sägas innebära ett rejält avsteg från den tidigare förhärskande principen, att skönsmässiga bedömningar inte skulle tillåtas. Den får emellertid, som departementschefen framhöll, betecknas som nödvändig för att påföljdssystemet inte också fortsättningsvis "skall leda till en byråkrati som i vissa situationer måste framstå som helt onödig."[2]

Risken för att byggnadsnämnden låter ovidkommande faktorer styra bedömningen av frågan om en överträdelse är "ringa" ska inte negligeras.[3] Detta synes emellertid vara ett pris man får betala, om man vill undvika avgiftsregler som med en slags "blind automatik" ger upphov till orimliga avgiftsbeslut.[4] Om man accepterar att regler om sanktionsavgifter införs, bör man också tillse, att de myndigheter som ska tillämpa dessa regler får ett rimligt mått av handlingsfrihet. I annat fall är risken överhängande, att avgiftsreglerna föranleder sådan kritik som riktats mot LPI. Om den nu genomförda revideringen är tillräcklig för att råda bot på missförhållandena synes emellertid vara osäkert.[5]

## *2. Åklagaren och tingsrätten: tilläggsavgift*

### 2.1. Valet av myndigheter

Frågan huruvida tilläggsavgift ska utgå prövas av "allmän domstol på talan av åklagaren" (LPI 8 § 3 st; PBL 10:8 3 st). Först måste dock byggnadsnämnden begära att talan ska väckas.[1] Det kan förefalla egendomligt och onödigt komplicerat att byggnadsnämnden, som ändå måste pröva om förutsättningar föreligger att utta såväl byggnads- som tilläggsavgift, inte får ombesörja att båda avgiftstyperna påförs. Genom den rådande ordningen måste en och

[1] Prp s 22.

[2] Prp 1985/86:1 s 329.

[3] Jmf prp 1985/86:35 s 6.

[4] Betr. uttrycket se ovan t.ex. I 2.2.1. efter not 23, även i noten.

[5] Härom se nedan VII 2.1.

[1] Se prp s 287 f.

samma byggnadsåtgärd ofta bedömas i två parallella förfaranden.[2] Nackdelarna härvidlag torde vara uppenbara. Det blir kostsamt att beivra överträdelser.[3] Samtidigt kan den situationen inträffa, att två sidordnade beslutsinstanser kommer till helt motstridiga resultat.

Till belysning härav kan nämnas, att tilläggsavgift inte uttogs i *Svea HovR:s mål B 1567/80*, enär överträdelsen ansågs vara begången före LPI:s ikraftträdande. Samma överträdelse föranledde emellertid kammarrätten – *KRNS 834-1980* – att utta byggnadsavgift av fastighetsägaren, som av hovrätten fått veta, att LPI ej kunde tillämpas.[4] En lagstiftning som ger upphov till sådan rättstillämpning är givetvis inte ägnad att öka allmänhetens tilltro till rättssystemet.

Det är intressant att notera, att byggnadsnämnden enligt det ursprungliga lagförslaget gavs behörighet att utta såväl byggnads- som tilläggsavgift. En ändring kom emellertid till stånd i slutskedet av lagstiftningsarbetet. Flera remissinstanser var, som ovan berörts, kritiska till lagförslaget, och kritiken gjorde sig starkast gällande beträffande reglerna om tilläggsavgift.[5] Kritiken avfärdades till en början med bestämdhet,[6] men efter lagrådsgranskningen skedde en uppmjukning av den fasta hållningen.

Lagrådet fäste nämligen departementschefens uppmärksamhet på en allvarlig svaghet i de föreslagna reglerna om tilläggsavgift. Avgiften var enligt lagmotiven tänkt att utgå vid sådana överträdelser som det är "särskilt angeläget att motverka".[7] Icke desto mindre skulle den ej utgå i de grava fall, där det olovligt byggda måste undanröjas.[8] Tilläggsavgiften skulle alltså, som lagrådet anmärkte, inte utgå vid "just den form av olovligt byggande som det från allmän synpunkt sett är mest angeläget att motverka", utan den skulle "i huvudsak bara drabba sådant byggande som vid prövning i efterhand anses kunna godtas."[9]

I normalfallet innebär visserligen ett undanröjande i sig en kännbar ekonomisk förlust för den enskilde, men situationen kan undantagsvis tänkas vara sådan, att han inte längre har något intresse av byggnaden.[10] Ett undanröjande utgör då ett inadekvat uttryck för samhällets ogillande, varför

[2] Av LPI 7 § framgår, att för tillämpning "fall som avses i 4 §" ska föreligga.

[3] Se ovan II 1.1. vid not 24.

[4] Fastighetsägaren har vid ett flertal tillfällen vänt sig till RegR och ansökt om resning; härom se nedan IV 4.1. vid not 4.

[5] Se prp s 40, 278 f, jmf ovan II 1.2. efter not 9 och 1.3. efter not 10.

[6] Se prp s 22.

[7] Prp s 27, se även s 30.

[8] Se prp s 31 och 32.

[9] Prp s 236.

[10] Se prp s 237.

lagförslaget, enligt lagrådets mening, behövde kompletteras med regler om "en särskild påföljd vid sidan av byggnadsavgiften."[11] Med "särskild påföljd" åsyftades dock inte, vilket bör hållas i minnet, tilläggsavgift av den typ som hade föreslagits, utan straff och straffavgift, som skulle utdömas av domstol i enlighet med de principer som gäller för straffmätning.[12] Något summariskt förfarande godtogs alltså inte från lagrådets sida vid åläggande av sådana "mycket höga avgifter", som tillämpning av reglerna om tilläggsavgift kan ge upphov till.[13]

Departementschefen tog intryck av lagrådets argument såtillvida som han lät sig övertygas om behovet av en ytterligare sanktion i samband med undanröjande. Därför förordades, att tilläggsavgift skulle utgå även när det olovligt byggda undanröjs. "Som lagrådet framhåller", konkluderade departementschefen, kan tilläggsavgift "i nu avsedda fall inte bestämmas schablonmässigt", utan hänsyn måste tas till de ekonomiska konsekvenser som undanröjandet har inneburit."[14] Att fastställa tilläggsavgift i samband med undanröjande "måste få betydande skönsmässiga inslag", fortsatte han. Följaktligen blev det "nödvändigt att lägga prövningen på annan myndighet än byggnadsnämnden", varvid det ansågs "naturligt" att välja allmän domstol, som kunde tillåtas att jämka avgiften.[15]

Sålunda bidrog lagrådet genom sin argumentering mot förslaget till att avgiftsreglernas tillämpningsområde utvidgades. Detta framstår onekligen som paradoxalt då lagrådet uttryckligen hade tagit avstånd från förslaget om tilläggsavgift i dess helhet och alltså inte endast från valet av beslutsinstans. Prövningen förlades visserligen till domstol, men därigenom kom lagrådets kritik ingalunda att elimineras, något som vid en ytlig betraktelse eljest kan synas vara fallet. Inte heller allmän domstol torde nämligen ha några möjligheter att företa sådana nyanserade bedömningar, som enligt lagrådets åsikt vore önskvärda, åtminstone inte om prövningen anpassas till de lagliga förutsättningarna och lagstiftarens intentioner.[16]

Misstanken, att bytet av beslutsinstans i realiteten företogs i syfte att dämpa den starka kritik som hade framförts, är svår att frigöra sig från. Analyseras inte resultatet av den vidtagna förändringen av lagförslaget, utan intresset istället koncentreras till själva bytet av beslutsinstans, kan innebörden lätt missförstås. Man frestas tro att allmän domstol givits möjlighet att utdöma

[11] Prp s 237.

[12] Se prp s 240 ff

[13] Se prp s 233.

[14] Prp s 278.

[15] Se prp s 278 f.

[16] Se vidare nedan 2.3. och 2.5.1.

tilläggsavgift i enlighet med gängse straffrättsliga principer för utdömande av påföljd.[17]

## 2.2. Förhållandet till byggnadsnämndens avgörande

Innan utformningen av åklagarens och tingsrättens funktioner inom avgiftssystemet blir föremål för närmare undersökning, bör det klargöras hur byggnadsnämndens avgörande i avgiftsfrågan förhåller sig till de avgöranden som i anslutning härtill träffas av åklagaren och tingsrätten. Byggnadsnämnden ska ju, som ovan framgått, pröva om de objektiva förutsättningarna för att utta tilläggsavgift är uppfyllda. Finner nämnden att så är fallet, måste den göra en framställning hos åklagaren om att talan ska väckas.[1]

Sålunda kan till en början konstateras, att byggnadsnämndens bedömning blir avgörande på så sätt, att någon fortsatt prövning inte kommer till stånd, om nämnden anser att tilläggsavgift inte kan utgå. Då görs nämligen ingen anmälan till åklagaren, och denne äger, som framgår av LPI 8 § 3 st (PBL 10:8 3 st), väcka talan "endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan". För den händelse att en granne anmäler misstanke om olovligt byggande till åklagaren får åklagaren endast vidarebefordra anmälan till byggnadsnämnden.[2] Inte heller tingsrätten kan *ex officio* ta upp avgiftsfrågan till behandling, utan härför erfordras att talan har väckts (LPI 8 § 3 st; PBL 10:8 3 st)(jmf RB 20:1).[3]

Byggnadsnämndens prövning fyller alltså en viktig funktion, trots att tilläggsavgift inte kan påföras genom nämndens försorg: Den egentliga beslutsinstansen, tingsrätten, förhindras ju att fatta beslut i avgiftsfrågan, om byggnadsnämnden underlåter att göra anmälan. Frågan om vilken betydelse som ska tillmätas byggnadsnämndens bedömning ställs således på sin spets först när en fortsatt handläggning blir aktuell, d.v.s. sedan byggnadsnämnden gjort anmälan till åklagaren. Byggnadsnämnden anses allmänt besitta de främsta specialkunskaperna om byggnadslagstiftningen, varför fråga uppkommer i vad mån åklagaren eller tingsrätten enligt gällande regler äger frångå nämndens bedömning. Kan åklagaren verkligen vägra att väcka talan på den grunden att byggnadslov, enligt åklagarens uppfattning, icke erfordras för den aktuella byggnadsåtgärden?[4] Eller kan tingsrätten besluta, att avgiftsreglerna inte är tillämpliga, eftersom "byggnaden" ifråga, enligt tingsrättens bedöm-

[17] Bytet av beslutsinstans innebar ej att avgiftsreglernas utformning ändrades i något mer avgörande avseende. Det blev möjligt att utta tilläggsavgift också när den olovliga åtgärden har undanröjts och av en vidare personkrets, se prp s 278 och 280.

[1] Se ovan 1.2.1. särskilt efter not 5.

[2] Se Didón-Hedman s 103.

[3] Jmf prp s 288, se även Didón-Hedman s 52 f.

[4] Betr. denna frågeställning jmf Lavin II s 26.

ning, i själva verket inte är en byggnad?

Måhända kan det vara frestande att ge ett nekande svar på de ovan formulerade frågorna, då en genomgång av rättspraxis ger vid handen, att tingsrätterna i vissa fall synes lida brist på specialkunskaper på området.

Till belysning härav kan anföras två rättsfall, där tingsrätten, till skillnad från byggnadsnämnden och åklagaren, fann att tilläggsavgift inte kunde uttas:

*Södra Roslags TR:s mål B 495/81* Vid beräkning av bruttoarean av det olovligt byggda tillgodoräknades fastighetsägaren ytan av en riven byggnad. Den faktiska bruttoarean, 18 kvm, kom därmed, enligt tingsrättens beräkningsgrund, att uppgå till blott 3 kvm. Den underskred då 10 kvm, d.v.s. den undre gräns där enligt LPI 7 § (PBL 10:7) tilläggsavgift kan utgå.

*Nacka TR:s mål B 590/81* Byggnadsåtgärden hade endast påbörjats när den blev upptäckt, varför den, enligt tingsrättens bedömning, tydligen inte ansågs uppfylla kravet i LPI 4 § (PBL 10:4) att vara "vidtagen".

Gemensamt för de båda rättsfallen är, att rättstillämpningen tycks vara anmärkningsvärd. I det förra fallet beräknade tingsrätten bruttoarean enligt felaktiga grunder,[5] och i det senare ansågs, i strid med klara motivuttalanden, att byggnadsåtgärden inte var "vidtagen" i och med att den hade påbörjats.[6] Det är svårt att frigöra sig från intrycket, att de båda tingsrätterna avstod från att utta tilläggsavgift i syfte att åstadkomma ett enligt domstolarna materiellt sett tillfredsställande resultat.

Det ovan anförda får dock inte uppfattas som kritik mot det förhållandet, att allmän domstol har gjorts till beslutsinstans ifråga om tilläggsavgift. Kritiken riktas mot avgiftssystemet som sådant. Reglerna om tilläggsavgift ger nämligen, om de tillämpas strikt lagenligt och i överensstämmelse med lagens förarbeten, ej sällan upphov till resultat, som kan te sig orättfärdiga.[7]

Övervägande skäl talar för att åklagaren och tingsrätten äger företa en självständig bedömning av avgiftsfrågan. I annat fall begränsas nämligen såväl åklagarens som tingsrättens funktioner inom avgiftssystemet i så hög grad, att dessa framstår som meningslösa. Självständighet förespråkas f.ö. också av Didón-Hedman:[8]

"Den prövning som nämnden...gör är inte på något sätt bindande för den efterföljande handläggningen. Ingenting hindrar således att åklagaren finner att förutsättningarna inte är uppfyllda och därför beslutar att inte väcka talan eller att domstolen kommer fram till att det saknas förutsättningar att besluta om tilläggsavgift och ogillar åklagarens talan."

Däremot finns det skäl att understryka, att varje myndighet, på vilken det

[5] Se nedan IV 2.2.2. efter not 17.

[6] Se nedan IV 1.1.4. efter not 34.

[7] Se nedan om möjligheten till jämkning som en "säkerhetsventil" VI 2.1. efter not 2 samt även 3.2.

[8] Didón-Hedman s 52.

ankommer att pröva om de objektiva förutsättningarna för att utta tilläggsavgift är uppfyllda, bör tillse att prövningen utförs på ett korrekt sätt. Hänsyn skall inte tas till att resultatet materiellt sett kan bli otillfredsställande, utan sådana hänsynstaganden måste, i den mån de överhuvud kan anses acceptabla, göras inom ramen för prövningen av möjligheten till jämkning.[9] En helt annan sak är, att regler som ofta ger upphov till resultat som ter sig stötande, lämpligen bör bli föremål för en genomgripande revision.[10]

## 2.3. Utformningen av den beslutande funktionen

Tingsrättens och åklagarens behörighet att besluta om tilläggsavgift framgår av LPI 8 § 3 st (PBL 10:8 3 st), vari också stadgas, att "bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter", skall äga motsvarande tillämpning beträffande talan om påförande av tilläggsavgift. Hänvisningen tillkom på initiativ av departementschefen. Förebild utgjorde dåvarande RP 18 § om utdömande av vite:[1]

"När det gäller rättegången i mål om påförande av tilläggsavgift synes det lämpligt att anknyta till de regler som gäller för mål om utdömande av vite. I 8 § andra stycket bör därför föreskrivas att bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket ej kan följa svårare straff än böter, därvid skall äga motsvarande tillämpning."

Genom hänvisningen till RB har ett stort antal processuella regler blivit vägledande för prövningens utformning. Som exempel härpå kan nämnas, att tingsrätten är domför med en lagfaren domare (RB 1:3), att "laga domstol" är tingsrätten på den ort där byggnadsåtgärden företogs (RB 19:1), att den avgiftsskyldige kan inställa sig till huvudförhandling genom ombud (RB 21:2, 46:15) och att talan väcks genom skriftlig ansökan om stämning (RB 45:1).[2]

I övrigt är förarbetena mycket knapphändiga beträffande de närmare villkoren för utformningen av åklagarens och tingsrättens prövning av avgiftsfrågan. Denna förtegenhet får sannolikt tillskrivas det förhållandet, att ifrågavarande myndigheter fick sin plats inom avgiftssystemet först i slutskedet av lagstiftningsprocessen.[3] Någon tid fanns alltså inte till närmare överväganden, vilket ter sig olyckligt. Åklagarna och tingsrätterna sattes att besluta om en ny typ av sanktioner, utan att någon nämnvärd handledning gavs. Att rättstillämpningen under sådana förhållanden kommit att ge upphov till många frågor, vilka i det följande ska undersökas, är m.a.o. inte ägnat att förvåna.

[9] Se nedan VI 2.1.

[10] Se nedan VII.

[1] Prp s 287, numera ersatt av 8 § lag ( 1985:206 ) om viten.

[2] Jmf Lavin II s 14 f.

[3] Se ovan 2.1.

## 2.4. Särskilt om åklagarens funktion

### *2.4.1. Beslutet att väcka talan*

I det ovanstående har gjorts gällande, att åklagarens prövning av avgiftsfrågan är självständig i förhållande till byggnadsnämndens bedömning .[1] Vid kontakt med flera åklagare har emellertid framkommit, att den närmare innebörden av nämnda ordning är oklar, vilket också bekräftas i förarbetena till PBL:[2]

"Under den tid som lagen varit i kraft har det rått en viss osäkerhet om vilka möjligheter åklagaren har att på egen hand pröva om talan skall väckas."

I syfte att råda bot på ovissheten förordade departementschefen, att ledning hämtas ur de regler som gäller för mål om utdömande av vite, vilka f.ö. utpekades som riktlinjer redan vid tillkomsten av LPI.[3] En jämförelse med vitesreglerna gav resultatet, att det i första hand är byggnadsnämnden som avgör om talan ska väckas. Dock skall åklagaren enligt departementschefen ha en viss självständig prövningsrätt, varvid prövningen främst ska ta sikte på frågan om "förutsättningarna enligt bestämmelserna om tilläggsavgift är uppfyllda."[4]

Till undvikande av missförstånd bör noteras, att också byggnadsnämndens prövning, som framgått ovan, är inriktad på de lagliga förutsättningarna.[5] Departementschefen får därför tolkas sålunda, att åklagaren ska företa en prövning av samma art som byggnadsnämnden, och att denna prövning ska rymma ett visst mått av självständighet, trots att nämndens avgörande i princip har företräde!

Risken synes vara överhängande, att förvirringen snarare ökar än minskar, om dessa rekommendationer tas till riktmärke för åklagarens prövning av avgiftsfrågan. När ledning hämtas ur de regler, som gäller för mål om utdömande av vite, bör ett betydelsefullt faktum hållas i minnet, nämligen att den prövning som byggnadsnämnden företar enligt LPI 8 § (PBL 10:8) är en ren laglighetsprövning. Den prövning som företas i samband med framställning om vites utdömande är däremot en lämplighetsprövning. Lavin beskriver den senare enligt följande:[6]

"Beslutsmyndigheten har efter eget gottfinnande att besluta, om framställning till åklagaren skall göras eller inte. Det finns inga i lag angivna riktlinjer, utan myndigheten får i varje särskilt fall själv bestämma vilka faktorer som skall vara

[1] Se ovan 2.2.

[2] Prp 1985/85:1 s 330.

[3] Se prp 85/86:1 s 330 och prp s 287.

[4] Prp 1985/86:1 s 330.

[5] Se ovan 1.2.1.

[6] Lavin II s 23.

vägledande. Prövningen kan här bli av renodlad opportunitetskaraktär, vilket innebär att lämplighets- och skälighetsöverväganden ingår som självklara inslag.

När framställningsmyndigheten sålunda tillåts att efter eget skön bestämma om hänvändelse ska göras till åklagare, framstår det som naturligt, att denna myndighet i första hand avgör om vitet ska utdömas. Opportunitetsprövningen har ju anförtrotts sagda myndighet, varför åklagaren i görligaste mån bör anpassa sig därtill.[7] Några hänsyn av detta slag behöver åklagaren inte ta, när frågan om tilläggsavgift prövas, varför saken kommer i ett annat läge. Byggnadsnämndens laglighetsprövning ställs således mot åklagarens dito. Anses byggnadsnämndens bedömning ändå äga företräde, bör det rimligtvis ske med hänvisning till nämndens specialkunskaper. Existensen av dessa framstår som det enda godtagbara skälet till den ordning som rekommenderats i förarbetena till PBL.

Ser man till det sätt på vilket flertalet åklagare rent faktiskt utövar sin beslutande funktion, förefaller emellertid stor hänsyn att tas till byggnadsnämndens bedömning av avgiftsfrågan. Talan väcks följaktligen normalt om byggnadsnämnden har begärt det. Om detta ska uppfattas som en "bundenhet" av byggnadsnämndens prövning eller som ett uttryck för en samstämmig, självständig uppfattning är dock svårt att avgöra. Sannolikt varierar inställningen härvidlag från åklagare till åklagare.

Även i den situationen då byggnadsnämnden återkallar sin begäran om att talan ska väckas, synes åklagarna i gemen vara benägna att efterkomma nämndens önskemål. Till belysning härav kan pekas på *Värmdö BN:s beslut 79-12-19 § 1132*:

BN beslöt dels att utta byggnadsavgift, dels att hos åklagaren begära att talan skulle väckas om påförande av tilläggsavgift. Beslutet om byggnadsavgift kom att stå fast (se *KRNS 2225-1980*) medan begäran om tilläggsavgift återtogs. BN ändrade nämligen uppfattning i frågan om tilläggsavgift verkligen skulle utgå och begärde därför i en tjänsteskrivelse av den 12 februari 1980 att talan skulle återkallas. Med anledning härav avskrev åklagaren ärendet från fortsatt handläggning.

Stöd för ett agerande enligt ovan kan återigen hämtas i de regler som gäller för mål om utdömande av vite.[8] För ett sådant agerande talar också de regler som gäller beträffande myndighets anmälan av brott till åtal, vilka vissa åklagare – i brist på klara direktiv – valt att tillämpa. En myndighet, som anmäler ett brott till åtal, anses alltså inte ha avhänt sig sin dispositionsrätt över åtalet utan kan ompröva sitt ställningstagande.[9]

En särskild fråga är, om byggnadsnämndens återkallelserätt påverkas därav, att ärendet blivit anhängiggjort hos tingsrätten. Ser man till de regler

[7] Jmf Lavin II s 23 ff.

[8] Jmf Lavin I s 131, 140 f och Lavin II s 25 ff, 39 f.

[9] Se RB 20:12, jmf t.ex. Ekelöf II s 143 f.

som gäller för utdömande av vite, kan det konstateras, att åklagaren förväntas dra tillbaka sin talan så snart framställningsmyndigheten begär det; t.o.m. lagakraftvunna förelägganden anses kunna bli återkallade.[10] Det kan ifrågasättas om åklagaren i mål om tilläggsavgift verkligen ska ansluta sig till denna praxis, eller om ledning istället ska sökas i RB 20:9: "Sedan dom fallit, må ej allmänt åtal nedläggas."[11] Från processrättslig synpunkt synes den senare lösningen vara att föredra, särskilt som byggnadsnämnden i mål om tilläggsavgift saknar den vidsträckta prövningsrätt som normalt tillkommer framställningsmyndigheter i vitesmål.

### *2.4.2. Prövningens innehåll*

Frågan om det närmare innehållet i åklagarens prövning måste också uppmärksammas. Att åklagaren, på samma sätt som byggnadsnämnden, ska pröva om de objektiva förutsättningarna för avgiftsbeslutet är uppfyllda står klart.[12] Däremot är det osäkert i vad mån åklagaren äger ta möjligheterna till jämkning i beaktande: Kan åklagaren m.a.o. avstå från att väcka talan, om avgiften enligt hans förmenande bör efterges? Eller kan talan begränsas till att avse en lägre avgift än den som beräkningsregeln i LPI 7 § 3 st (PBL 10:7 3 st) utvisar?

I en tidig version av förslag till PBL intogs en klart avvisande attityd till åklagarens möjligheter att pröva frågan om jämkning. Åklagaren ska endast pröva de lagliga förutsättningarna, fastslogs det. Härav ansågs bl.a. följa, att åklagaren inte bör "göra någon egen bedömning av om det finns skäl att helt efterge avgiften", utan denna uppgift "bör ... ankomma på domstolen."[13]

Vid granskningen av lagförslaget vände sig lagrådet mot denna tolkning av åklagarens uppgifter. "Att frånta åklagaren möjligheten att underlåta att väcka talan står", påpekade lagrådet, " i mindre god överensstämmelse med åklagarens ställning i straffprocessen och kan leda till meningslösa rättegångar."[14] Den byggnadsnämnd som är missnöjd med att talan ej väckts hänvisades istället till att påkalla prövning hos överordnad åklagare.[15] I propositionen anslöt sig departementschefen helt till lagrådets uppfattning.[16]

Frågan om att begränsa talan till att avse ett jämkat belopp berördes inte, men det får antas, att även denna uppgift i princip ansågs böra förbehållas

[10] Jmf Lavin I s 130 f.

[11] Se t.ex. Ekelöf II s 141 f.

[12] Se ovan vid not 4.

[13] Lagremiss 20.10.83 s 258.

[14] Prp 1985/86:1 Bil s 311, jmf prp s 330.

[15] Se prp 1985/86:1 Bil s 311.

[16] Se prp 1985/86:1 Bil s 330.

domstolen. I proposition 1985/86:35 med förslag bl.a. till en smärre ändring av LPI 7 § kom emellertid en uppmjukad attityd till uttryck. Däri förutsattes nämligen, till underlättande av domstolens arbete, att byggnadsnämnden i sin anmälan till åklagaren ska kunna uttala sig i frågan om jämkning.[17] Under sådana förhållanden kan knappast hävdas, att åklagaren måste avhålla sig från motsvarande uttalanden i tingsrätten.

Sammanfattningsvis torde kunna konstateras, att vissa frågetecken kring åklagarens uppgifter kvarstår trots lagändringar och "förtydliganden" i förarbetena till PBL. Att döma av rättspraxis brukar åklagare i allmänhet överlämna frågan om jämkning åt domstolen, men undantag förekommer. Ett intressant sådant är *NJA 1983 s 125*, där riksåklagaren ingående utvecklade sin bedömning av jämkningsmöjligheten och i sina yrkanden tillika medgav att avgiften jämkades. HD synes inte ha haft något att erinra mot detta förfarande utan förefaller tvärtom ha tagit intryck av de skäl för jämkning som riksåklagaren angav.[18]

Exempel på andra rättsfall, där åklagaren i något avseende varit aktiv till förmån för den avgiftsskyldige beträffande jämkning är *Uppsala TR:s mål B 1204/81*, *Södra Roslags TR:s mål B 648/80* och *B 230/82* samt *HovR:s för Västra Sverige mål B 560/81*.[19] I beaktande av dessa rättsfall torde kunna konstateras, att ett klargörande genom lagstiftning är att föredra framför motivuttalanden, om åklagaren framgent anses böra överlämna frågan om jämkning till domstolens avgörande.[20]

Det förekommer också fall, där åklagare underlåter att väcka talan om påförande av tilläggsavgift, trots att förutsättningarna för ett avgiftsbeslut synes vara uppfyllda. Under sådana omständigheter kan det inte uteslutas, att åklagaren har gjort en prognos av möjligheterna till eftergift och därvid funnit, att det enligt LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st) finns "särskilda skäl" att efterge avgiften.[21]

Stöd för sådana prognoser torde numera, som framgått ovan, visserligen kunna hämtas i förarbetena till PBL, men stöd torde även kunna hämtas ur allmänna processrättsliga regler. Sålunda stadgas i RB 20:7, vilken i vissa delar får antas bli tillämplig genom hänvisningen i LPI 8 § 3 st (PBL 10:8 3 st),[22] att åtal kan underlåtas bl.a. vid bagatellartade överträdelser (p 1).[23]

Enligt den praxis som utvecklats före 1985 års ändring av RB 20:7 – och som

[17] Se prp 1985/86:35 s 8.

[18] Rättsfallet omnämns även nedan VI 2.2.2. efter not 17.

[19] Se vidare nedan VI 2.2.2. efter not 17.

[20] Se vidare nedan VII 2.6.

[21] Ett säkert sådant fall är Lst:s i Norrbotten mål 11.086-1700-80, se nedan V 2.2.6. efter not 64.

[22] Se ovan 2.3. efter not 1.

[23] RB 20:7 har ändrats den 1 april 1985, SFS 1985:13.

i vissa delar får antas äga fortsatt giltighet – förutsattes, att gärningen skulle framstå som ursäktlig p.g.a. omständigheterna i det enskilda fallet.[24] Som exempel anger Ekelöf bl.a. villfarelse beträffande innehållet i en ny författningsbestämmelse och att överträdelsen beror på glömska eller förbiseende,[25] vilka omständigheter också kan aktualiseras i mål om olovligt byggande.[26]

Möjligen skulle kunna invändas, att de överväganden som görs vid åtalseftergift är främmande för prövningen enligt LPI, med hänsyn till att avgiftssystemet bygger på ett rent objektivt ansvar.[27] Invändningen saknar emellertid tillräcklig tyngd, eftersom domstolarna tar hänsyn till subjektiva omständigheter när jämkningsregeln i LPI 7 § (PBL 10:7) tillämpas.[28] Några principiella skäl kan således knappast anföras mot att åklagaren förfar på samma sätt.

Ännu en omständighet kan anses tala för åklagarens rätt att ta jämkningsmöjligheten i beaktande på ovan angivet sätt, nämligen det resonemang som föregick tillkomsten av regeln i LPI 6 § 2 st (PBL 10:6 2 st). Enligt detta lagrum tillåts byggnadsnämnden att avstå från att ta ut särskild avgift vid just bagatellartade överträdelser. Regeln tillkom på initiativ av en remissinstans, kammarrätten i Sundsvall, som ställde sig skeptisk till förslaget, att särskild avgift skulle uttas så snart de objektiva förutsättningarna var uppfyllda.[29] Med avseende på den typ av överträdelser som var ifråga fanns, påpekade kammarrätten, enligt de dåvarande reglerna "en välmotiverad befogenhet" att företa en diskretionär prövning av åtalsfrågan. Därtill kom, fortsatte kammarrätten, att enligt den föreslagna ordningen med sanktionsavgifter skulle "någon prövning motsvarande den som görs av åklagare enligt RB 20:7" icke komma till stånd.[30] Departementschefen instämde i kammarrättens synpunkter och LPI kom att utformas i enlighet härmed.[31]

Om byggnadsnämnden sålunda kunde tillåtas att med reglerna i RB om åtalsunderlåtelse som förebild avstå från att utta särskild avgift, bör rimligtvis också åklagaren kunna tillämpa RB 20:7 p 1 ifråga om tilläggsavgift. Det skulle visserligen kunna göras gällande, att jämförelsen mellan byggnadsnämndens och åklagarens uppgifter är haltande såtillvida som tilläggsavgift, enligt förarbetena till LPI, endast utgår vid "allvarligare överträdelser".[32] Resone-

[24] Se Ekelöf V s 117 f. Betr. lagrummets nya lydelse se Löfmarck m.fl. s 27-31 och 61-65.

[25] Se Ekelöf V s 117 f.

[26] Se vidare nedan VI 3.1.5.

[27] Se ovan 1.2.

[28] Se nedan VI 2.1. efter not 1.

[29] Se prp s 45 och 199.

[30] Se prp s 199.

[31] Se prp s 45.

[32] Prp s 30.

manget om "allvarliga överträdelser" får emellertid, som ovan har berörts, inte tas alltför bokstavligt.[33] Jämförelse torde därför trots allt hålla streck. Som ytterligare stöd för åklagarens här antagna rätt kan anföras, att byggnadsnämnden sedan 1986 också äger underlåta att utta byggnadsavgift vid ringa överträdelser.[34]

## 2.5. Särskilt om tingsrättens prövning

### *2.5.1. Prövningens innehåll*

Byggnadsnämndens prövning av avgiftsfrågan har ovan karakteriserats som summarisk och i hög grad lagreglerad. En sådan utformning av den beslutande funktionen ansågs naturlig, när ett politiskt sammansatt organ gavs behörighet att utta sanktionsavgifter.[1] Med beaktande härav uppkommer tvekan beträffande omfattningen av den prövning som enligt LPI 8 § 3 st (PBL 10:8 3 st) företas av allmän domstol. Är avsikten att också denna prövning ska vara summarisk och styrd genom lagen eller ska den gestaltas på ett annat sätt?

Något entydigt svar ges varken i LPI eller dess förarbeten, men flera faktorer talar för att domstolens prövning är avsedd ha samma omfattning som byggnadsnämndens. Till en början kan erinras om det förhållandet, att beslutanderätten överflyttades från byggnadsnämnd till domstol i slutskedet av lagstiftningsarbetet. Bytet av beslutsinstans företogs, som ovan har berörts, inte i syfte att göra prövningen mer nyanserad, utan för att möjliggöra för beslutsinstansen att utta jämkad tilläggsavgift i samband med undanröjande.[2]

Hade lagstiftarens avsikt varit, att bytet av beslutsinstans skulle påverka innehållet i den beslutande funktionen på ett mera genomgripande sätt, borde detta rimligtvis ha kommit till uttryck i förarbetena, vilket alltså inte skett. Emot en sådan avsikt talar också det förhållandet, att tilläggsavgiften är en sanktionsavgift. Om prövningen av avgiftsfrågan görs alltför omfattande och nyanserad, är risken uppenbar, att målsättningen bakom 1976 års reform inte uppnås. Ett sanktionssystem som ska fylla "rimliga anspråk på effektivitet och snabbhet"[3] torde nämligen förutsätta, att prövningen är summarisk och utformad på ett schablonmässigt sätt. Eljest riskerar man snart att ställas inför samma svårigheter som det tidigare straffrättsliga sanktionssystemet gav upphov till.[4]

[33] Se ovan 2.1. efter not 6 och även nedan IV 2.1.2.

[34] Se nedan IV 1.1.1. efter not 8.

[1] Se ovan 1.1. och 1.2.

[2] Se prp s 278 f och 2.1. efter not 13.

[3] Prp s 19.

[4] Se ovan II 1.1. efter not 14 samt även I 4.4.

Avgiftssystemet kom alltså, trots åtgärden att insätta allmän domstol som beslutsinstans, att i huvudsak utformas i enlighet med de ursprungligen fastslagna intentionerna. Sålunda anges i lagtexten vilka de objektiva förutsättningarna är för ett beslut om tilläggsavgift, beräkningsgrunden för avgiften (LPI 7 § ; PBL 10:7) och subjektet för avgiftsskyldigheten (LPI 9 § ; PBL 10:9). Den enda ändring av intresse som företogs var således, att inte bara besvärsmyndigheterna utan också tingsrätten gavs möjlighet att jämka tilläggsavgift. Möjligheten att jämka avgift är emellertid inte ägnad att i övrigt påverka prövningens innehåll. Först bör tingsrätten undersöka om tilläggsavgift överhuvud kan utgå, och först därefter kan frågan om jämkning komma att bli aktuell.[5]

Mot bakgrund av det ovan anförda kan fastslås, att tingsrätten bör företa prövningen av frågan om tilläggsavgift i enlighet med de riktlinjer som uppdrogs i lagmotiven beträffande byggnadsnämndens prövning. Många tingsrätter förefaller att utöva sin beslutande funktion på angivet sätt, vilket kan illustreras genom *Varbergs TR:s mål B 208/78*:

TR fann vid sin prövning, att byggnadsåtgärderna var av "sådan beskaffenhet att det för utförandet av dem varit erforderligt med byggnadslov" och något sådant lov, fastslogs det, hade ej förelegat. Någon rättelse hade ej företagits innan avgiftsfrågan blivit föremål för byggnadsnämndens behandling. "Vid nu angivna förhållanden", fortsatte TR, "skall för de vidtagna åtgärderna utgå tilläggsavgift med av åklagaren angivet belopp." Något skäl att nedsätta eller efterge detta belopp ansågs inte föreligga. Fastighetsägaren förpliktades därför att erlägga full tilläggsavgift, 36.500 kr.

Tingsrätten lät genom sin formulering av domskälen förstå, att tilläggsavgift måste uttas med 36.500 kronor, d.v.s. enligt föreskrifterna i LPI 7 § 3 st (PBL 10:7 3 st), sedan det först konstaterats, att de objektiva förutsättningarna var uppfyllda samt att skäl för jämkning saknades.

Vissa domstolar synes emellertid vilja ge prövningen ett annat, mer kvalificerat innehåll. Hänsyn tas t.ex. till sådana faktorer som gärningsmannens skuld eller betalningsförmåga eller till gärningens svårhetsgrad, d.v.s. till faktorer som domstolar normalt beaktar när påföljdsfrågor avgörs.

Försök att sålunda nyansera bedömningen av avgiftsfrågan resulterar ibland i betänkliga avsteg från LPI:s regler. Som exempel härpå kan *Leksands TR:s mål B 81/78* anges. Åklagarens talan ogillades delvis, helt lagenligt, p.g.a. att byggnadsåtgärden ifråga inte kunde hänföras till någon av de åtgärder, som uppräknas i LPI 7 § (PBL 10:7), men därutöver angavs följande skäl:[6]

"Ej heller i övrigt utgör (A:s) förfarande en så allvarlig överträdelse av gällande föreskrifter om byggande att tilläggsavgift skall utgå."

Tingsrätten företog alltså en taxering av den aktuella byggnadsåtgärdens

[5] Se vidare nedan IV 2.1.

[6] Se även nedan VI 3.1.7. efter not 113 om jämkning på grundval av sådana bedömningar.

samhällsskadliga verkningar och fastslog därvid att avgiftsreglerna inte var tillämpliga. Att en sådan prövning icke varit åsyftad framgår emellertid med full tydlighet av förarbetena till LPI.[7]

Till sist ska en terminologisk fråga beröras. När domstolen – tingsrätten eller en överinstans – beslutar att inte utta tilläggsavgift, bör det klargöras om avgiften efterges, d.v.s. jämkas med stöd av LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st), eller om det har ansetts brista i de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut.[8] I det förra fallet kan tilläggsavgift i och för sig utgå, medan i det andra fallet avgiftsreglerna icke är tillämpliga. Slutresultatet blir visserligen detsamma i båda fallen, d.v.s. att någon avgift ej utgår; ett klargörande av grunden härför möjliggör emellertid en korrekt tolkning av domen.

En genomgång av rättspraxis visar, att uttryckssätten i domsluten varierar starkt, särskilt hos tingsrätterna. Ibland är det t.o.m. vanskligt att av domskälen avgöra om eftergift har meddelats eller ej, något som givetvis är helt oacceptabelt. Hovrätterna synes emellertid oftast bruka uttrycket "ogilla talan" när någon brist har ansetts föreligga i avgiftsreglernas tillämplighet (se t.ex. *Svea HovR:s mål B 193/80, B 1567/80* och *B 3054/81* samt *HovR:s för Nedre Norrland mål B 233/79* och *B 373/80)*, respektive "lämna talan utan bifall" när eftergift har medgivits (se t.ex. *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 410/79, Göta HovR:s mål B 83/82 och B 715/84)*.

Detta språkbruk behöver emellertid inte nödvändigtvis ge uttryck för ett medvetet val, i synnerhet som exempel på det omvända språkbruket också förekommer. Sålunda "ogillades talan" när eftergift medgavs i *HovR:s för Övre Norrland mål B 43/83* och "talan lämnades utan bifall", när tilläggsavgift inte ansågs kunna uttas i *HovR:s för Västra Sverige mål B 1063/83*.

## 2.6. Sammanfattande anmärkningar

Den beslutande funktion som tingsrätten – och åklagaren – utövar beträffande tilläggsavgift tycks inte ha föranlett sådan kritik som är fallet beträffande byggnadsnämndens funktion avseende byggnadsavgift.[1] Orsakerna till denna skillnad är givetvis av intresse.

Som ovan framgått förekommer, att tingsrätter på olika sätt försöker ge prövningen ett mer nyanserat innehåll än lagstiftaren har avsett. Den vanligaste metoden härvidlag är en extensiv tolkning av uttrycket "särskilda skäl" i LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st), d.v.s. i strid med motivuttalanden angående lagrummets tillämpning. Därvidlag kan, som i *Sunne TR:s mål B 97/79*, fastighetsägarens "okunnighet om gällande bestämmelser" och den omstän-

[7] Se prp s 30.

[8] Betr. dessa objektiva förutsättningar se nedan IV 1.1.1. vid not 4.

[1] Se ovan 1.2.3.

digheten, att tilläggsavgiften inte stod "i rimligt förhållande till förseelsen ifråga", bidra till att tilläggsavgiften jämkas. I det sistnämnda rättsfallet nedsattes den från 18.000 kronor till 5.000 kronor.[2]

När ett straffrättsligt betraktelsesätt på ovan angivet sätt tillåts återverka på prövningen av avgiftsfrågan, blir resultatet ofta, att beslut som materiellt sett skulle ha blivit högst otillfredsställande kan undvikas. Självfallet är detta positivt, men det egentliga problemet, d.v.s. att avgiftsreglerna är utformade på ett icke acceptabelt sätt, kvarstår. Denna typ av rättstillämpning torde emellertid ha bidragit till att reglerna om tilläggsavgift i hög grad har undgått den kritik som riktats mot reglerna om byggnadsavgift.[3]

[2] Se nedan VI 3.1.5. efter not 75 om "god tro".

[3] Se vidare nedan VI 3.2. om rättstillämpningen.

# Kap IV Avgiftsreglernas tillämpningsområde

Framställningen tar sikte på att avgränsa tillämpningsområdena för de tre olika sanktionsavgifter som ingår i LPI:s (PBL:s) avgiftssystem. Erinras bör om det ovan berörda förhållandet, att både byggnads- och tilläggsavgift utgår i flertalet fall av olovligt byggande. Tillämpningsområdena för dessa båda avgiftstyper sammanfaller därför till stor del. I den mån en viss frågeställning, t.ex. frågan om när en byggnadsåtgärd ska anses vara vidtagen, är relevant för båda avgiftstyperna, tas den upp enbart i samband med att byggnadsavgiften behandlas. Därför förekommer att hänvisning görs till mål om tilläggsavgift inom de avsnitt som tar sikte på byggnadsavgift.

I det första avsnittet (1) behandlas byggnadsavgiften. Förutsättningarna för byggnadsnämndens beslut att utta sådan avgift granskas (1.1.), varvid till en början några allmänna anmärkningar görs (1.1.1.). Härefter undersöks betydelsen av att byggnadslov kan beviljas i efterhand (1.1.2.). De olika sätt på vilka man kan frångå kravet på giltigt byggnadslov (1.1.3.) och innebörden av att en olovlig åtgärd vidtas (1.1.4.) granskas också. I syfte att närmare bestämma räckvidden av avgiftsreglernas tillämpningsområde anges sedan de olika åtgärder, som kan föranleda att byggnadsavgift utgår (1.2.). Olika typer av "nybyggnad" och andra byggnadsåtgärder undersöks (1.2.1.), varefter frågan om betydelsen av en uppställnings varaktighet berörs (1.2.2.). Skillnaden mellan reparation och rivning i kombination med "nybyggnad" (1.2.3.) samt mellan "Friggebod" och byggnadslovskrävande "nybyggnad" granskas också (1.2.4.). Härefter görs några sammanfattande anmärkningar (1.2.5.). Skyldigheten att betala byggnadsavgift är emellertid inte helt ovillkorlig, utan den kan bortfalla genom att s.k. befrielse inträder (1.3.). Innebörden av att "befrielse" medges undersöks (1.3.1.), varefter intresset koncentreras till de olika typerna av "befrielse", d.v.s. rättelse (1.3.2.) och rivning i samband med eldsvåda e.d. (1.3.3.). Till sist görs några sammanfattande anmärkningar (1.3.4.).

I det andra avsnittet (2) sker motsvarande granskning beträffande tilläggsavgift. Förutsättningarna för byggnadsnämndens beslut att hos åklagare göra anmälan om uttagande av sådan avgift undersöks (2.1.), varvid framställningen inleds med några allmänna anmärkningar (2.1.1.). Därefter koncentreras intresset till frågan huruvida tilläggsavgift i realiteten utgår endast vid kvalificerade former av olovligt byggande eller ej (2.1.2.). De olika typer av olovligt byggande, där tilläggsavgift aktualiseras, redovisas (2.1.3.). Reglerna om "befrielse" från tilläggsavgift blir sedan föremål för granskning (2.2.). Dessa regler gäller också för byggnadsavgift, varför framställningen är helt kortfattad (2.2.1.). Härutöver finns dock en särskild "befrielseregel" avseende smärre byggnadsåtgärder (2.2.2.). Till sist görs några sammanfattande anmärkningar (2.2.3.).

I det tredje avsnittet (3) ges en kortfattad framställning avseende särskild avgift. Denna avgiftstyp medtas i syfte att göra bilden av avgiftssystemet komplett, men den särskilda avgiften gäller, som framgått ovan, för andra typer av överträdelser än olovligt byggande och har därför endast sekundärt intresse. Förutsättningarna för byggnadsnämndens beslut att utta särskild avgift anges (3.1.), varvid till en början några allmänna anmärkningar görs (3.1.1.). Härefter undersöks dels vilka åtgärder som kan föranleda att särskild avgift utgår (3.1.2.), dels den närmare innebörden av underlåtenhet att följa ritningar (3.1.3.). Till sist granskas kravet att byggnadsavgift inte ska kunna utgå (3.1.4.). Regler om "befrielse" från särskild avgift saknas, men byggnadsnämnden äger underlåta att utta sådan avgift, om överträdelsen bedöms som "ringa" (3.2.).

I det fjärde avsnittet (4) samlas frågor om tillämpningsområdet, som på något sätt är gemensamma för de olika avgiftstyperna. Problemet med konkurrerande avgöranden vad avser byggnads- och tilläggsavgift undersöks till en början (4.1.). Därefter granskas det svåra problemet om gränsdragning mellan områdena för å ena sidan byggnads- och tilläggsavgift och å andra sidan särskild avgift, när byggnadslov i och för sig finns men frångås vid byggnation (4.2.). Framställningen inleds med några allmänna anmärkningar (4.2.1.), varefter den osäkerhet som rättspraxis uppvisar berörs (4.2.2.). Intresse ägnas sedan åt den uppdelning i "större" respektive "mindre" avvikelser, varigenom HD och RegR har försökt att lösa förevarande problem (4.2.3.). Några sammanfattande anmärkningar presenteras också (4.2.4.). Slutligen undersöks hur LPI:s tillämplighet avgränsas rent tidsmässigt (4.3.). Några allmänna anmärkningar om den tidsmässiga avgränsningen görs (4.3.1.), varefter möjligheten att dela upp en överträdelse i tiden före respektive efter LPI:s ikraftträdande undersöks (4.3.2.).

# *1. Byggnadsavgift*

## 1.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut att utta byggnadsavgift

### *1.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet*

Hotet om byggnadsavgift framgår av LPI 4 § 1 st , vari också den grundläggande förutsättningen för beslutet att utta sådan avgift anges, nämligen att byggnadslovspliktig åtgärd har vidtagits utan att sådant lov föreligger. Motsvarande regel återfinns i PBL 10:4 1 st, varav framgår, att byggnadsavgift också utgår för åtgärd som kräver rivningslov eller marklov.

Ifråga om rivningslov innebär PBL ingen saklig förändring; istället för byggnadslov krävs helt enkelt rivningslov. Föreskriften om att byggnadsavgift

ska utgå när marklov inte har inhämtats innebär däremot, att byggnadsavgift numera kan uttas i vissa situationer, där tidigare endast särskild avgift har kunnat utgå. Exempel på sådana fall är olovlig schaktning, trädfällning och fyllning.[1]

Vidare kan byggnadsavgift uttas för olovliga åtgärder avseende t.ex. "idrotts- eller fritidsanläggningar, tunnlar, bergrum samt parkeringsplatser för flerbostadshus."[2] I syfte att inte onödigt komplicera framställningen används fortsättningsvis termerna byggnadslov och byggnadslovspliktig som samlande beteckningar, ehuru uttrycken marklov och rivningslov egentligen borde användas som kompletterande beteckningar.

En byggnadslovspliktig åtgärd ska således ha företagits i avsaknad av giltigt byggnadslov. Frågan huruvida byggnadslov erfordras för en viss byggnadsåtgärd ska bedömas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs. Avgörande är att byggnadslov finns när arbetet sätts igång, medan det saknar betydelse om byggnadslovsbeslutet så småningom blir undanröjt. Till följd av besvärsreglernas konstruktion kan ett eventuellt undanröjande komma att dra ut på tiden. Byggnadsavgift kan alltså inte uttas om den byggande sedermera nödgas riva vad han i förlitan på byggnadslov har uppfört.[3]

Som ovan framgått, är det byggnadsnämnden som prövar frågan om byggnadsavgift ska uttas, varvid nämnden endast har att avgöra om de objektiva förutsättningarna för avgiftsbeslutet är uppfyllda.[4] Följaktligen ska byggnadsnämnden undersöka, om det förelåg krav på byggnadslov när den aktuella byggnadsåtgärden påbörjades och om giltigt byggnadslov saknades vid denna tidpunkt.[5] Dessutom måste byggnadsnämnden pröva huruvida överträdelsen har begåtts efter LPI:s ikraftträdande: Den olovliga byggnationen ska i princip ha påbörjats tidigast den 1 januari 1977.[6] Slutligen måste byggnadsnämnden förvissa sig om att s.k. befrielse icke har inträtt enligt reglerna i LPI 5 § (PBL 10:5), eftersom man i sådant fall är förhindrad att utta byggnadsavgift.[7]

Anses förutsättningarna vara uppfyllda, har nämnden att fastställa avgiften med ledning av kommunens byggnadslovstaxa. Minimiavgiften är dock 500 kronor (LPI 4 § 2 st; PBL 10:4 2 st).[8] Fr.o.m. den 1 januari 1986 ges emellertid

[1] Se prp 1985/86:1 s 770.

[2] Prp 1985/86:1 s 770. Se även BoU 1986/87:1 s 104 f.

[3] Se prp s 249 f.

[4] Se prp s 34.

[5] Se närmare nedan 1.1.4.

[6] LPI öb p 1-2, PBL öb 23 §. Se även nedan 4.3.

[7] Se vidare nedan 1.3.

[8] Se prp s 42.

större frihet att bestämma avgiftens storlek i de fall där överträdelsen anses som "ringa" (LPI 4 § 3 st; PBL 10:4 3 st).[9]

### *1.1.2. Betydelsen av att byggnadslov kan beviljas i efterhand*

Av LPI 18 § (PBL 10:19) följer, att byggnadsnämnden ska bereda ägaren tillfälle att inkomma med ansökan om byggnadslov i efterhand, om det framstår som sannolikt att sådant lov kan meddelas.[10] Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1983 2:78*, där byggnadsnämnden vid vite hade förelagt fastighetsägarna att återställa en utan byggnadslov kontoriserad bostadslägenhet. Eftersom lagliga förutsättningar att vägra sådant lov saknades, lämnade RegR byggnadsnämndens besvär utan bifall och erinrade samtidigt om innehållet i LPI 18 § .

När byggnadslov beviljas efter det att byggnationen har påbörjats, kvarstår givetvis skyldigheten att erlägga byggnadsavgift. Flertalet överträdelser som föranleder att byggnadsavgift utgår tycks i själva verket vara av den arten, att byggnationen vid en efterhandsprövning tillåts kvarstå. Denna slutsats grundas på en genomgång av ett större antal protokoll från olika byggnadsnämnder. Vid ett och samma tillfälle beslutas nämligen ofta dels att utta byggnadsavgift, dels att bevilja byggnadslov och, för den händelse att även tilläggsavgift kan utgå, att göra anmälan till åklagaren.[11]

Det ovan påtalade förhållandet kan illustreras med protokollet till *Solna BN:s beslut 79-06-26 § 264*, varav framgår, att nämnden beslöt att bevilja byggnadslov, att utta byggnadsavgift med 10.880 kronor samt att anmäla frågan om tilläggsavgift till åklagaren. Fastighetsägaren invände sedermera hos kammarrätten, *KRNS 4790-1979*, att rättelse hade skett enligt LPI 5 § (PBL 10:5) genom att byggnadslov hade beviljats i efterhand, men invändningen lämnades i enlighet med det ovan sagda utan avseende. Samma typ av invändning rönte inte heller någon framgång i *KRNJ 110-1982*.

Stundom föreligger den situationen, att byggnadslov hinner meddelas innan beslutet att utta byggnadsavgift fattas. En handläggning av detta slag är givetvis inte helt tillfredsställande. Lagrådet ifrågasatte vid sin granskning av lagförslaget, om byggnadsavgift verkligen skulle uttas i sådana fall, vilka enligt lagrådets mening närmast borde jämföras med befrielse genom rättelse enligt LPI 5 § (PBL 10:5).[12] En sådan ordning skulle emellertid, invände departementschefen, strida mot den föreslagna lagens syfte och kunde därför inte accepteras. Man ville nämligen "inskärpa betydelsen av att åtgärd som kräver

[9] Jmf prp 85/86:35 s 5 f och se även ovan III 1.2.3. efter not 28.

[10] Se prp s 80 f och även Didón-Hedman s 72.

[11] En genomgång av praxis visar att det tycks vara relativt ovanligt att den olovliga åtgärden undanröjs. Se även nedan VI 3.1.1. om jämkning i samband med undanröjande.

[12] Se prp s 251.

byggnadslov inte får vidtas innan sådant lov föreligger",[13] varvid det är av underordnad betydelse om byggnadslov kan beviljas i efterhand eller ej.[14]

Frågan om byggnadsavgift skulle uttas sedan, som byggnadsnämnden uttryckte det i sitt yttrande till kammarrätten, "byggnadslov olyckligt meddelats före beslutet om byggnadsavgift" blev föremål för prövning i *KRNS 4631-1979*. Byggnadsavgift befanns kunna utgå, men den blev, kan det tilläggas, föremål för eftergift. Som skäl härför angav kammarrätten "omständigheterna i övrigt", vari sannolikt innefattades byggnadslovsfrågans handläggning.[15] Ett liknande mål är *KRNG 5473-1983*, där den avgiftsskyldige särskilt påpekade, att rättelse måste anses ha vidtagits. Byggnadsavgift ansågs kunna utgå också i detta fall, men något skäl att jämka avgiften, som uppgick till hela 23.811 kronor, ansågs inte föreligga.

Kan byggnadslov inte beviljas i efterhand, måste det olovligt byggda undanröjas, vilket inte heller fritar från skyldigheten att erlägga byggnadsavgift.[16] Exempel på ett sådant fall är *KRNJ 2296-1983*, där klaganden förgäves försökte undgå att betala en byggnadsavgift om 3.348 kronor och, likaledes förgäves, att vidta rättelse enligt LPI 15 § (PBL 10:14). Föreläggandet att borttaga det olovligt byggda var förenat med vite om 20.000 kronor. Det bör noteras, att också tilläggsavgift om 6.000 kronor kunde ha utgått, *Göta HovR:s mål B 715/84*. Fallet visar att den samlade reaktionen kan komma att bli mycket betungande för den enskilde.[17]

### *1.1.3. Åsidosättande av kravet på giltigt byggnadslov*

Kravet på att giltigt byggnadslov ska föreligga när en byggnadsåtgärd påbörjas kan komma att åsidosättas på flera olika sätt.[18] En möjlighet är, att fastighetsägaren p.g.a. bristande kunskaper om innehållet i byggnadslagstiftningen helt enkelt har underlåtit att söka byggnadslov. Okunnighet är givetvis inget försvar för lagöverträdelser men ter sig ändå ofta som nog så förståelig; att byggnadslagstiftningen är komplicerad har ovan påpekats.[19]

Till ytterligare belysning härav kan pekas på *KRNG 2725-1979*, där klaganden som enda grund för sina besvär angav, att han varit i "god tro" beträffande skyldigheten att söka byggnadslov för uppförande av ett svinstall. Praxis på området ger vid handen, att en s.k. svinfabrik för 300 gödsvin inte

[13] Prp s 285.

[14] Notera den vikt som tillmäts att förhandsgranskning möjliggörs, jmf ovan II 1.2.

[15] Se nedan VI 3.1.3. efter not 51.

[16] Se prp s 32.

[17] Se vidare nedan VI 3.1.1. efter not 7. Hovrätten eftergav avgiften.

[18] Se Didón-Hedman s 93.

[19] Se ovan II 1.2. efter not 9 samt vidare nedan 1.2.

betraktas som ekonomibyggnad för jordbruk, varvid byggnadslov erfordras. Ett svinstall för 400 gödsvin utgör däremot ekonomibyggnad, varför byggnadslov inte krävs.[20]

Underlåtenheten att söka byggnadslov kan också bero på ett medvetet övervägande, men sådana fall får antas vara mer sällsynta efter ikraftträdandet av LPI. Besitter fastighetsägaren kunskap om innehållet i byggnadslagstiftningen, är sanktionsreglerna sannolikt också bekanta. Dessa bör i sådant fall, åtminstone ifråga om större byggnationer, garantera att byggnadslov söks. Genom LPI har man nämligen rått bot på det tidigare missförhållandet, att det ofta framstod som billigare att betala böterna för olovligt byggande än att bestrida de kostnader som var förenade med en ansökan om byggnadslov.[21] Det saknar emellertid i princip betydelse vilken grunden för underlåtenheten att söka byggnadslov är, eftersom någon hänsyn inte ska tas till subjektiva omständigheter vid avgiftsfrågans bedömning.[22]

En ofta förekommande situation är att byggnadslov visserligen söks, men att byggnadslovsbeslutet inte inväntas innan arbetet påbörjas. Orsaken härtill är ibland att byggnadslovsbeslutet anses dröja orimligt länge, men även andra hänsynstaganden, främst av ekonomisk art, kan påverka handlandet. Som exempel härpå kan anges *RÅ 1981 Ab 141* och *KRNS 1558-1979*. Långt vanligare är emellertid att fastighetsägaren utgår från, att arbetet faktiskt får påbörjas innan det "formella byggnadslovet" har hunnit meddelas. Sålunda påbörjades arbetet i *KRNG 8176-1982*, sedan muntligt besked erhållits från en byggnadsingenjör. Byggnadsavgift uttogs men nedsattes med hänsyn till att sagda besked hade missuppfattats av fastighetsägaren. Stöd för denna typ av avgöranden, som alls inte är ovanliga, finns numera såväl i lagmotiven till den nytillkomna s.k. ringa-regeln i LPI 4 § 3 st (PBL 10:4 3 st) som i regeringsrättens praxis; se härom *RÅ 1984 2:12, 2:85* och *2:102*.[23]

Giltigt byggnadslov saknas vidare, när ett tidigare meddelat tillstånd har förfallit p.g.a. att det inte utnyttjats inom de tidsfrister som anges i BS 59 § (PBL 8:33). Bl.a. föreskrivs att arbetet måste påbörjas inom två år efter det att byggnadslovsbeslutet har meddelats. Härmed ska förstås, att det rör sig om "ett arbete i full skala och icke endast om åtgärder pro forma."[24]

Frågeställningen aktualiserades i *KRNS 2153-1980*, där byggnadsnämnden ansåg, att arbetet inte hade fortskridit tillräckligt långt för att vara "påbörjat" inom tvåårsfristen, varför byggnadsavgift uttogs. Kammarrätten undanröjde emellertid avgiftsbeslutet och slog fast följande:

[20] Jmf Bjerkén (2:a uppl.) s 41.

[21] Härom se ovan II 1.2. efter not 3.

[22] Se ovan III 1.2. efter not 7 och nedan V 2.1.

[23] Denna situation har berörts ovan i samband med kritiken mot avgiftsreglerna, se III 1.2.3.

[24] Bexelius m fl s 506.

"Klagandenas påstående att de inom två år efter det byggnadslov beviljats anlagt plintgrund för huset bestående av ett 15-tal på berget uppmurade cementrör har inte vederlagts. Genom dessa åtgärder får klagandena anses ha påbörjat det medgivna byggnadsarbetet."

I *KRNJ 4351-1982* hade två byggnadslov avseende samma byggnadsåtgärd förfallit utan att arbetet ens påbörjats. Byggnationen sattes igång tio dagar före beviljandet av det tredje byggnadslovet. Fastighetsägaren var av den uppfattningen, som alltså inte delades av byggnadsnämnden, att han fått ett muntligt löfte om förlängning av det år 1977 beviljade byggnadslovet, d.v.s. byggnadslov nummer två i ordningen. Full byggnadsavgift, 4.110 kronor, påfördes fastighetsägaren. I kammarrätten var dock en ledamot av skiljaktig mening och ville nedsätta avgiften med hänsyn till "(v)ad i målet förekommit".[25]

Ett byggnadslov kan också förfalla p.g.a. att det från början har tidsbegränsats. Sålunda uttogs byggnadsavgift i *KRNJ 2418-1983*, där man hade underlåtit att söka nytt byggnadslov för en hangarbyggnad, sedan det tidigare lovet upphört att gälla.

Kravet på giltigt byggnadslov kan även åsidosättas genom att ett befintligt byggnadslov frångås vid arbetets utförande. På så sätt kan hela byggnationen komma att bli bedömd som olovligt byggande. Exempel härpå är *KRNS 2225-1980*, där fastighetsägaren hade låtit bygga ett hus om 80 kvm istället för tillåtna 110 kvm. Är det enligt byggnadslov tillåtet att uppföra en byggnad om 110 kvm, godtas alltså i princip inga avvikelser i ena eller andra riktningen. I situationer av förevarande slag är det emellertid svårt att dra gränsen mellan tillämpningsområdet för å ena sidan reglerna om byggnads- och tilläggsavgift och å andra sidan regeln om särskild avgift. Den sistnämnda typen av avgift utgår nämligen vid underlåtelse att följa fastställda ritningar (LPI 6 § ; PBL 10:6). Frågan ska därför behandlas mer ingående först när samtliga sanktionsavgifters tillämpningsområden har undersökts.[26]

I *RÅ 1982 2:46* berördes frågan om åsidosättande av befintligt byggnadslov i ett ganska speciellt avseende. Byggnadsnämnden hade meddelat byggnadslov för vissa arbeten, som i protokollet betecknades som "tillbyggnad". Av byggnadsritningen, där bevis om byggnadslovet hade tecknats, framgick emellertid att fråga var om en "nybyggnad":

Fastighetsägare S hade ansökt om dispens från byggnadslov för i första hand tillbyggnad och för i andra hand nybyggnad. Stadsarkitekten, som yttrade sig över ansökan, anförde vissa skäl mot bifall av S:s förstahandsyrkande.

I den ritning som sedermera ingavs till BN fanns inga uppgifter om den befintliga byggnaden. Den på ritningen upptagna byggnaden hade emellertid en placering, som vid jämförelse med tidigare ritningar i huvudsak överensstämde med den befintliga

[25] Beträffande sådana skäl för jämkning se nedan VI 3.1.3.

[26] Se nedan III 4.2.

byggnadens placering.

RegR, som antog att de av byggnadsnämnden godkända ritningarna hade tillkommit som en följd av stadsarkitektens yttrande, slog fast:

"Oavsett hur härmed kan förhålla sig har byggnadsnämndens granskning och godkännande avsett det byggnadsföretag som redovisats i ritning och teknisk beskrivning."

Eftersom byggnadsföretaget hade utförts i enlighet med dessa handlingar förelåg enligt RegR inte olovligt byggande, varför byggnadsavgift ej kunde utgå. Avgörande för frågan om byggnadslov kunde anses ha frångåtts var m.a.o. huruvida byggnationen hade utförts i enlighet med de godkända ritningarna.

Avslutningsvis kan erinras därom, att byggnadsavgift självfallet ska uttas endast om det av byggnadslagstiftningen framgår att byggnadsåtgärden ifråga är byggnadslovspliktig. Påpekandet kan förefalla överflödigt, men en granskning av rättspraxis visar att så ej är fallet. I *KRNS 4339-1981* stod nämligen klart, att enligt byggnadslagstiftningen ej erfordrades byggnadslov för åtgärden ifråga, att uppföra ett växthus (BS 35 § ; jmf PBL 8:1,3). Byggnadsnämnden tillämpade emellertid fastighetstaxeringslagen analogt och uttog, trots fastighetsägarens erinran om innehållet i BS, en byggnadsavgift om 4.720 kronor:

Till stöd för sitt beslut uppgav BN, att växthus av den aktuella arten inte taxerades som ekonomibyggnad för jordbruk utan som industribyggnad. Därför låg det, menade BN, "nära till hands att vid gränsdragningen mellan jordbruket och industri dra paralleller med fastighetstaxeringslagen."

KR, som fann "fastighetstaxeringslagen icke vara i förevarande fall analogiskt tillämplig", ansåg, i likhet med LSt över vars beslut BN hade anfört besvär, att byggnadsavgift ej kunde utgå, enär byggnadslov ej erfordrats.

Ett likartat rättsfall är *RÅ 1983 2:110*, där beslutet att utta byggnadsavgift också blev undanröjt. Byggnaden ifråga utgjorde, enligt RegR:s uppfattning, "ostridigt vid den tidpunkt då (L) förvärvade fastigheten en ekonomibyggnad för jordbruk." Fastighetens skattenatur tilläts alltså inte inverka på bedömningen av frågan huruvida byggnadslov erfordrades.

Det finns således skäl att erinra om den straffrättsliga doktrinens restriktiva inställning till laganalogier. Hänvisas kan t.ex. till Agge, som anför, att enighet synes råda "om att största försiktighet bör iakttagas i detta avseende, särskilt med hänsyn till det rättssäkerhetskrav som uppbär legalitetsprincipen."[27] Det finns inget skäl att ge större utrymme för laganalogier när sanktionsregler skärps genom att straff utbyts mot sanktionsavgifter.[28]

[27] Agge II s 227.

[28] Jmf ovan I 4.4.

### *1.1.4. Innebörden av att en olovlig åtgärd vidtas*

Det i LPI 4 § uppställda kravet, att en olovlig byggnadsåtgärd ska vara "vidtagen", eller enligt PBL 10:4 "utförd", innebär inte att den behöver vara fullbordad, utan avgiftsskyldigheten anses inträda redan i och med att åtgärden påbörjas.[29] Upptäcks ett byggnadsarbete på ett tidigt stadium, kan det vara svårt att avgöra, huruvida byggnadslov erfordras. För att LPI 4 § (PBL 10:4) överhuvud ska bli tillämplig får förutsättas, att arbetet har fortskridit så långt att frågan kan avgöras med full säkerhet.[30]

Problematiken belyses i rättsfallet *KRNG 5913-1980*, där klaganden gjorde gällande att någon byggnation inte påbörjats:

Den 31 januari 1977 ansökte bolaget P om byggnadslov för påbyggnad av en kontorspaviljong. Påbyggnaden beställdes i sektioner och uppställdes på sin slutgiltiga plats sedan den anlänt med järnväg den 7 mars. Någon egentlig montering påbörjades emellertid inte förrän efter det att byggnadslov hade meddelats den 9 mars.

Avgörande för frågan om byggnationen hade påbörjats var enligt BN att sektionerna hade ställts på sin slutliga plats. Byggnadsavgift uttogs därför med 5.644 kr.

Båda besvärsinstanserna lämnade besvären utan bifall.

Det krävs således inga större ansatser för att ett byggnadsarbete ska anses vara påbörjat. Saken skulle förmodligen ha fått en annan utgång, om bolaget hade placerat "påbyggnaden" ett stycke ifrån den slutliga uppställningsplatsen. Uppställningen skulle i så fall sannolikt inte ha betraktats som permanent utan som tillfällig, och därmed skulle den inte ha krävt byggnadslov. Rimligheten i denna rättstillämpning kan starkt ifrågasättas.

Byggnadslagstiftningen synes vara mindre väl anpassad till det sätt på villket byggnader numera faktiskt uppförs, d.v.s genom att mer eller mindre monteringsfärdiga byggnader levereras till den plats där de ska uppställas. Förhållandet kommenterades i *Gotlands TR:s mål B 463/80*, där en tilläggsavgift om 76.000 kr eftergavs:

"I samband med prefabricerade byggnadselement kan en relativt enkel åtgärd leda till att en helt ny byggnad anses uppförd."

Vid upptäckten av ett icke fullbordat byggnadsarbete kan svårigheter också uppkomma att av det utförda arbetet avgöra vad detta avses resultera i. Enligt förarbetena ska nämnda förhållande inte påverka möjligheten att tillämpa LPI 4 § . Kan byggnadsnämnden väl fastslå förekomsten av olovligt byggande, ska byggnadsavgift utgå. För den händelse att byggnadslov kan beviljas i efterhand, påpekade departementschefen, "kommer det att framgå av handlingarna vad han avser att utföra", och i annat fall får avgiften bestämmas "med hänsyn till vad som har utförts." Avgiftsregelns konstruktion ansågs

[29] Se ovan 1.1.1. vid not 1.

[30] Jmf prp s 65 f och Didón-Hedman s 94.

m.a.o. inte kunna medföra några olägenheter.[31]

Med anledning av departementschefens uttalanden har Svenska kommunförbundet i en skrivelse till bostadsdepartementet uttryckt farhågor för att "svartbyggaren skulle kunna påföras avgift inte endast för det som han redan hunnit utföra utan även det som han tänkt utföra."[32] Farhågorna synes befogade, vilket illustreras av rättsfallet *KRNJ 3673-1983*:

Sedan positivt förhandsbesked om byggnadslov hade erhållits, uppställdes ett hus tillfälligt på en flyttningsfirmas vagn en bit från byggnadsplatsen, och bottensulan, där huset sedermera skulle utplaceras, göts färdig.

Åtgärden att gjuta bottensula resulterade i att en byggnadsavgift om hela 7.800 kronor uttogs. LSt fann emellertid, "vid en samlad bedömning", att avgiften borde nedsättas till 3.900 kronor. Skäl att ytterligare nedsätta avgiften fanns enligt KR inte.

Det är ofta vanskligt att med ledning av handlingarna i ett mål dra några bestämda slutsatser om grunderna för byggnadsavgiftens beräkning. Ibland framstår det emellertid som mer eller mindre sannolikt, att avgiften även tar sikte på annat än vad som verkligen har utförts. Som ytterligare exempel härpå kan anges följande rättsfall: *KRNG 2040-1978* (schaktning och gjutning av bottenplatta) *KRNS 6467-1978* (två varv timmer monterade), *KRNS 3177-1979* (plintar uppsatta), *KRNG 3507-1980* (sprängnings- och gjutningsarbeten), *KRNG 5913-1980* (montering av flyttbar silo) och *KRNJ 2463-1983* (takstolar och stomme för övervåning).

Spörsmålet kan även belysas genom en granskning av tre rättsfall om utdömande av tilläggsavgift.[33] Omständigheterna i det första rättsfallet, *HovR:s för Nedre Norrland mål B 194/79*,[34] kan jämföras med vad som förekom i det ovan omnämnda *KRNJ 3673-1983*. Arbetet hade emellertid fortskridit något längre. Fråga uppkom huruvida ytterväggarna måste vara resta för att den olovliga byggnadsåtgärden skulle anses vara "vidtagen":

När BN upptäckte byggnationen hade man hunnit "gjuta platta och sula varjämte virke och takstolar satts upp." TR ogillade åklagarens talan om påförande av tilläggsavgift. Arbetet ansågs nämligen inte ha "kommit så långt att den byggnadslovskrävande åtgärden var vidtagen". Sålunda erfordrades enligt TR:s bedömning, att ytterväggarna var resta för att avgiftsreglerna skulle kunna tillämpas.

Med ändring av TR:s dom uttog HovR tilläggsavgift men satte ned den från 30.500 kr till 5.000 kr. Påståendet, att en byggnad måste vara försedd med ytterväggar för att tilläggsavgift skulle kunna uttas, ansågs sakna fog.

[31] Prp s 65-66.

[32] Se Romson s 4.

[33] Frågeställningen är ju densamma för tilläggsavgift som för byggnadsavgift; se nedan 2.1.1. efter not 4. Se även Svea HovR:s mål B 1493/78 som behandlas nedan, V 1.3.3. vid not 30, även noten.

[34] Jämkning företogs med hänsyn till att missförstånd hade förekommit i kontakten med byggnadsnämnden, se nedan VI 3.1.3. efter not 38. Även den omständigheten, att arbetet just var påbörjat, brukar emellertid kunna utgöra skäl för jämkning, se nedan VI 3.1.6. efter not 98.

I helt annan riktning än de två tidigare refererade rättsfallen pekar *Nacka TR:s mål B 590/81*. Arbetet med att inreda en källare om 23,5 kvm under huset var "precis påbörjat", när det upptäcktes. Med hänsyn härtill och då endast "en smärre del" av arbetet hade utförts, saknades enligt tingsrätten grund att bifalla åklagarens yrkande om tilläggsavgift. Bedömningen framstår som rimlig, ehuru den inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner.

Uppenbarligen måste man i varje enskilt fall avgöra hur mycket som egentligen erfordras för att en byggnadsåtgärd ska anses vara "vidtagen". Skall det första spadtaget anses vara tillräckligt, eller uppfylls detta kriterium kanske redan i och med att tanken att sätta igång byggnationen väcks? Frågeställningen kan tyckas vara väl teoretisk, men *HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80* torde visa att den inte är helt obefogad:

Fastighetsägare D hade ansökt om byggnadslov för att omvandla ett förråd till årsbostad. I avvaktan på byggnadslov hade D, enligt egen utsaga, placerat, dock inte installerat, bl.a. spis, kylskåp, toalettstol ungefär på de platser på vilka de slutligen skulle stå.

En byggnadsinspektör hade vid besiktning "genom dörröppningen" uppfattat situationen sålunda, att byggnaden var färdiginredd innan byggnadslov hade meddelats.

Denna, som fastighetsägaren uttryckte saken, provisoriska uppställning av hushållsmaskiner föranledde tingsrätten att utta en tilläggsavgift om 44.500 kronor. Hovrätten, som föredrog att sätta ned avgiften till 5.000 kronor,[35] fann det utrett att ombyggnaden "syftade till" ändrad inredning:

"Genom vad (D) berättat...och med beaktande av de intryck (byggnadsinpektören) fick...finner hovrätten utrett att (D) ...påbörjat ombyggnad i sådan utsträckning att det med säkerhet kunde bedömas att ombyggnaden syftade till att ändra fastighetens karaktär."

Det befanns således vara tillfyllest att åtgärden "syftade till" ändrad inredning för att den olovliga åtgärden skulle anses vara vidtagen.

När det gäller olovligt ianspråktagande av byggnad för väsentligt annat ändamål än det vartill den tidigare har använts (BS 54 § ; PBL 8:1), blir frågan om åtgärden kan anses "vidtagen" ofta särskilt intressant. Dessa fall utmärks av att några särskilda åtgärder för att inreda byggnaden inte har vidtagits. Smygkontorisering t.ex. kan faktiskt innebära att sängar har burits ut och skrivbord har burits in.[36] Grunden för ingripandet är alltså själva ianspråktagandet, vilket ej sällan är svårt att tidsmässigt fastställa. Som exempel härpå kan anges *KRNG 8472-1981*, där en lagerbyggnad hade börjat nyttjas för försäljningsverksamhet. Byggnadsavgift uttogs emellertid inte, då tidpunkten för den ifrågavarande verksamhetens påbörjande inte ansågs tillräckligt

[35] Se nedan VI 3.1.2. vid not 16.

[36] Se t.ex. Uppsala TR:s mål B 1204/81 nedan 2.1.3. efter not 41.

utredd.

Till ytterligare belysning av detta spörsmål kan pekas på ett antal rättsfall, i vilka byggnadsnämnden i Sotenäs kommun sökte "komma till rätta med" den företeelsen, att sjöbodar sommartid nyttjades för sådana ändamål som boende och försäljning av souvenirer m.m: *KRNG-3328-1979, 5846- 1979, 5847-1979* och *5848-1979*. Inte i något av målen ansågs grund för uttagande av byggnadsavgift föreligga. Byggnadsnämnden ansökte om prövningstillstånd i samtliga fall, dock utan resultat.

I ett annat rättsfall, *RÅ 1980 2:51*, komlicerades saken av att det olovliga ianspråktagandet hade utförts i två etapper:

> Fråga hade uppkommit, om åtgärden att ändra verksamhet från bil- till möbelförsäljning kunde anses innefatta, att lokaler togs i anspråk för väsentligen annat ändamål än det vartill de tidigare hade använts, varvid byggnadslov erfordras. Lokalerna var enligt gällande byggnadslov avsedda för bl.a. garage och samlingssal men hade använts för bilförsäljning i mer än tio år.
>
> Mot den sistnämnda förändringen av verksamheten hade BN icke ingripit, men den senast vidtagna åtgärden utgjorde enligt nämndens uppfattning olovligt byggande, varför byggnadsavgift uttogs. Till samma resultat kom LSt och KR, men RegR fann att byggnadslov inte hade erfordrats för den senare användningen. Följaktligen kan, fastslog RegR, "denna inte heller föranleda att byggnadsavgift uttages."

RegR upphävde således beslutet att utta byggnadsavgift på den grunden, att byggnadslov inte hade krävts för den aktuella byggnadsåtgärden. Det kan tilläggas, att RegR:s bedömning var avgörande också för frågan om tilläggsavgift skulle utgå. Åklagaren, som hade erhållit en anmälan om uttagande av tilläggsavgift, avvaktade nämligen utgången i målet om byggnadsavgift. Tilläggsavgiften skulle sannolikt ha överstigit 50.000 kronor, varför RegR:s uppfattning i byggnadslovsfrågan kom att få stor betydelse för fastighetsägaren.[37]

Avslutningsvis kan konstateras, att konstruktionen enligt vilken avgift utgår så snart en byggnadsåtgärd har påbörjats ibland ger upphov till orimliga resultat. Anmärkningen har särskild tyngd ifråga om tilläggsavgift, som ofta utgår med avsevärda belopp. På de rättstillämpande myndigheterna faller ansvaret att tillämpa reglerna om jämkning på ett sådant sätt att materiellt sett rimliga resultat uppkommer; att så ofta sker har framgått ovan.[38]

[37] Av handlingarna i målet framgår ej hur stor yta de olovligt ianspråktagna lokalerna omfattade, men ytstorleken torde ha uppgått till minst 100 kvm. Tilläggsavgift skulle alltså enligt huvudregeln i LPI 7 § ha kunnat utgå med lägst det angivna beloppet. Betr. beräkningen av tilläggsavgift se nedan V 1.3.

[38] Betr. jämkning se nedan VI 3.1.6. efter not 93.

## 1.2. Tillämpningsområdets räckvidd – en granskning av olika åtgärder för vilka byggnadsavgift kan utgå

### *1.2.1. "Nybyggnad" och andra åtgärder*

I byggnadslagstiftningen föreskrivs, som ovan framgått, en långtgående skyldighet att söka byggnadslov.[1] Detta innebär för sanktionsavgifternas vidkommande, att tillämpningsområdet för avgiftsregeln i LPI 4 § (PBL 10:4) är mycket vidsträckt. Byggnadsavgift kan alltså komma att utgå för en rad olikartade byggnadsåtgärder, vilka företas utan att byggnadslov föreligger.

Särskilt intresse tilldrar sig sådana åtgärder som är hänförliga till "nybyggnad" (BS 75 § ; jmf PBL 3:10, 8:1),[2] vari, som Bexelius m.fl. påpekar, "betydligt mera" inbegrips än det allmänna språkbruket ger vid handen.[3] Till belysning härav kan anges ett antal rättsfall, där byggnadsavgift har utgått för olika typer av "nybyggnad": uppförande av byggnad på en tidigare obebyggd plats (*KRNG 4844-1978, KRNS 2169-1980*), flyttning av byggnad till en ny plats (*KRNG 7736-1982*), återuppresning av delvis raserad byggnad (*KRNG 5441-43-1979*), till-, på- eller ombyggnad av befintlig byggnad (*RÅ 1982 2:28, KRNS 4506- 1979*), inredande av byggnad för väsentligt annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd (*KRNS 7906- 1982*) samt rivning av byggnad och i anslutning därtill uppförande av ny byggnad på samma plats (*KRNG 2324-1983*).

Beträffande den sistnämnda situationen kan även hänvisas till *HovR:s för Västra Sverige mål B 110/84*, som avsåg fråga om uttagande av tilläggsavgift för rivning, som hade företagits utan rivningslov. Byggnadslov hade inhämtats för uppförandet av nya byggnader och rivningen måste enligt fastighetsägaren anses innefattas däri, eftersom de nya byggnaderna inte kunde uppföras utan föregående rivning. Tilläggsavgift, och därmed även byggnadsavgift, ansågs emellertid kunna uttas.[4]

Som "nybyggnad" räknas också de mest udda byggnadsverk, varvid beslutet om byggnadsavgift alltså kan komma mer eller mindre överraskande. Några exempel härpå kan också anges: pumphus och foderhall i fiskodling (*RÅ 1985 2:71*),[5a] hjulburen skogskoja respektive raststuga (*KRNG 5680-1979, KRSU 4673-1981*), carport (*KRNS 2692-1980*), skärmtak (*KRNS*

[1] Se ovan t.ex. II 1.2. efter not 5.

[2] PBL 3:10 motsvarar inte BS 75 § direkt, jmf prp 1985/86:1 s 499.

[3] Bexelius m fl s 488.

[4] Betr. byggnadsavgift hänvisas till BN:s i Göteborg beslut 21/6 1983. Tilläggsavgift utgick med 33.000 kronor.

[5a] Fastighetsägaren ansåg, att byggnaden ifråga omfattades av undantaget från byggnadslovsplikt i BS 35 § , d.v.s. att den bedrivna verksamheten utgjorde en med jordbruk och skogsbruk jämförlig näring.

*3985-1982*), husvagn (*KRNG 768-1982* och *1495-1982*) och 26 stycken villavagnar (*KRNJ 1517-1983*).[5b]

Många av de byggnadsverk som enligt rättspraxis bedöms som "byggnader" torde, som Bjerkén påpekar, knappast uppfattas som byggnader "ens i juristkretsar".[6] För den enskilde fastighetsägaren ter sig bedömningen givetvis än mer främmande, och beslutet om byggnadsavgift kan därför komma mycket oväntat. Ett rättsfall som mer ingående belyser detta spörsmål är *KRNS 162-1980*, där fem containrar, vilka uppställts så att de bildade en gård, befanns utgöra en byggnad:

> Containrarnas ägare, som tillika ägde fastigheten där de hade uppställts, gjorde gällande, att containrarna var klassade som "last containers och numrerade samt besiktigade", varför de inte utgjorde några byggnader.
>
> KR fastslog, att det visserligen rörde sig om sedvanliga containrar, men att de inte användes för transportändamål. Tvärtom hade de uppställts så att de tillsammans med en redan befintlig byggnad, till vilken de förbundits med "plank av plåt", bildade en sluten gård. Containrarna hade alltså uppställts "på sådant sätt och under så lång tid att de...måste anses utgöra byggnader i byggnadslagstiftningens mening." Byggnadsavgift om 3.840 kr skulle därför utgå.

Det kan noteras, att för ifrågavarande byggnadsåtgärd också utgick tilläggsavgift om 5.000 kronor. Avgiften kunde ha uppgått till hela 38.000 kronor, eftersom bruttoarean bestämdes till 76 kvm, men hovrätten, *Svea HovR:s mål B 1632/81*, fann skäl att nedsätta avgiften sedan rättelse vidtagits.[7]

Byggnadsavgift kan också utgå för ett stort antal andra åtgärder än "nybyggnad", vilket i princip framgår av BS 54 § (jmf PBL 8:1,2), där dessa byggnadsåtgärder räknas upp.[8] Några sådana åtgärder, som har medfört att byggnadsavgift uttagits, är följande: installation av ventilationskanal (*KRNS 4985-1979*), braskamin (*KRNG 3525- 1980*) och kakelugn (*KRNJ 3807-1983*), ianspråktagande av byggnad för väsentligt annant ändamål än det vartill den tidigare använts (*KRSU 2460-1979, KRNJ 1440-1982*), uppförande av plank, mur eller skylt (*KRNS 663-1978, KRNG 701-1982, KRNJ 5371-1982*), schaktning (*KRNS 5588-1978, KRNG 2289-1979*), tilläggsisolering av fasad (*KRNS 5790-1980*) och inrättande av upplag (*KRNJ 2259-1979, RÅ 1980 2:73*).

### *1.2.2. Betydelsen av uppställningens varaktighet*

Vid bedömningen av frågan huruvida det för en anordning krävs byggnadslov fäster man ofta avseende vid om den är av permanent karaktär. Sålunda tycks kammarrätten i det ovan omnämnda rättsfallet *KRNS 1621-1980* om contain-

[5b] Jmf Bexelius m fl 536 f och Bjerkén (2:a uppl.) s 33 f.

[6] Bjerkén (2:a uppl.) s 33.

[7] Se vidare nedan VI 3.1.1. vid not 11.

[8] Se Bjerkén (2:a uppl.) s 34-36.

rar ha tillmätt uppställningens varaktighet avgörande betydelse; motsvarande bedömning gjorde f.ö. hovrätten i målet om tilläggsavgift. Containrarna hade stått på plats under "så lång tid" att de utgjorde en byggnad.

På samma sätt resonerade man i *KRNG 5849-1979* (en trailer hade uppställts för att under några månader tjäna som provisoriskt kontor), *KRSU 2787-1980* (ett fritidshus och en redskapsbod hade uppallats på en godtyckligt vald plats i avbidan på byggnadslov) och i *KRNJ 5256-1983* (en kontorsbod hade uppställts temporärt i syfte att lösa en hastigt påkommen platsbrist).

Stöd för dessa avgöranden återfinns i den praxis som utvecklats i byggnadslovsmål och i mål om straffrättsligt ansvar för olovligt byggande. Om en byggnadsåtgärd uppfattas som permanent, betraktas alltså föremålet för åtgärden som en byggnad. Några närmare riktlinjer har inte uppställts för denna bedömning, utan frågan avgörs från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.[9] Man synes emellertid, som Bjerkén påpekar, inte fästa någon " avgörande vikt vid ägarens uttalanden" om byggnadsåtgärdens varaktighet.[10]

Beträffande ifrågavarande spörsmål kan slutligen noteras, att byggnadslov vanligen icke erfordras för sådana byggnader som material- och manskapsbodar, enär dessa typiskt sett uppställs rent tillfälligt.[11] Sålunda undanröjdes avgiftsbeslutet i *KRNG 8229-1981*, där en på slipers vilande manskapsbod hade uppförts utan byggnadslov. Att uttala sig med bestämdhet på detta område är emellertid vanskligt. I *KRNS 1558-1978* påfördes nämligen AB Svenska Bostäder byggnadsavgift med 1.388 kronor för "påbyggnad" av fyra manskapsbodar med ytterligare en våning. Bolaget gjorde dock inte gällande att byggnadslov ej erfordrats, utan besvären grundades därpå, att en byggnadslovsansökan innebar en tidsutdräkt, som skulle utgöra en orimlig fördyring av produktionskostnaderna. Måhända påverkade ett sådant implicit medgivande bedömningen i negativ riktning. Inte heller tillfälligt uppställda visningshus till salu uppfattades i *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 497/83* som annat än byggnader.

### *1.2.3. Reparation eller rivning i kombination med "nybyggnad"*

Ett särskilt spörsmål är var gränsen skall dras mellan å ena sidan icke byggnadslovskrävande reparationsarbeten och å andra sidan rivning jämte nybyggnation. Frågan synes inte ha uppmärksammats särskilt i doktrinen, men avgörande är givetvis omfattningen av reparationsarbetena. Sålunda hänförs endast sådan ändring av byggnad som är "av så genomgripande beskaffenhet, att den kan anses jämförlig med ombyggnad" till kategorien

[9] Se Bexelius m fl s 535 f och Bjerkén (2:a uppl.) s 31- 34.

[10] Bjerkén (2:a uppl.) s 34.

[11] Se Bjerkén (2:a uppl.) s 34.

"nybyggnad" (BS 75 § ; jmf PBL 3:10, 8:1).[12]

Frågeställningen aktualiserades i *KRNG 5356-1979*, där kammarrätten fann, att arbetet endast hade utgjort reparation, varvid någon byggnadsavgift inte kunde uttas:

> Z hade uppgivit att det utförda arbetet endast inneburit att "rötskadade delar ersatts med nya sådana och att förstugan efter återuppförandet har samma utförande och inredning som tidigare. Uppgifterna har icke vederlagts och får godtas." De arbeten som utförts kunde sålunda inte anses hänförliga till "byggnadslovspliktig rivning eller till ändring av byggnad och inte heller till nybyggnad."

Till samma slutsats kom kammarrätten i *KRSU 630-1980*, där också rötskadade delar, i detta fall dock takstolar, hade bytts ut. Samtidigt hade befintliga grundstenar pågjutits, stommen riktats och skorstenen murats om. I *KRNJ 2381-1981* ansågs däremot den vidtagna åtgärden, att ta hål på gaveln i samband med tilläggsisolering, som byggnadslovskrävande, varför byggnadsavgift alltså uttogs. Biträdande länsarkitekten yttrade följande i besvärsärendet:

> "Det är ... mycket troligt att sökanden var i god tro när han utförde arbetena utan byggnadslov eftersom det krävs en fackman att avgöra var gränsen går för påverkan på den bärande konstruktionen. Med hänsyn härtill föreslås att byggnadsavgift inte utgår eller att den nedsättes."

Det kan tilläggas, att länsstyrelsen synes ha tagit intryck av länsarkitektens välvilliga förslag till jämkning. Avgiften nedsattes nämligen från 1.400 kronor till 700 kronor med "hänsyn till vad klaganden åberopat ... samt till vad som i övrigt framgår i ärendet".[13]

Ytterligare exempel på rättsfall, där frågan om denna gränsdragning har berörts, är *RÅ 1985 2:58*, *KRNS 2539-1979* och *KRNG 6391-1979*. Även *HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* och *Mora TR:s mål B 144/80* är av intresse. Sammanfattningsvis kan konstateras, att det för en lekman är ytterst svårt att avgöra vad som är att betrakta som ren reparation. Det rör sig, som JO påpekade i ett ärende där en delvis brandskadad byggnad påstods ha blivit reparerad, om "bedömningsfrågor, som kan ge utrymme för olika meningar och vilka det närmast ankommer på rättstillämpningen att ta ställning till."[14] Gränsen mot byggnadslovskrävande om- eller tillbyggnad överskrides alltså lätt. Den som reparerar sitt hus bör därför iaktta stor försiktighet för att inte riskera att drabbas av sanktionsavgifter.

[12] Se Bexelius m fl s 534. Se även not 2 ovan.

[13] Se även nedan VI 3.1.5. efter not 74.

[14] JO Ber 1980/81 s 470.

### *1.2.4. "Friggebod" eller byggnadslovskrävande "nybyggnad"*

En särskild typ av byggnader vilka kan föranleda problem är s.k. Friggebodar, d.v.s. byggnader som enligt BS 54 § 2 mom 6 p (PBL 8:4 1 st 6 p) ej kräver byggnadslov.[15] Förutsättningarna för att en byggnad ska falla under denna undantagsregel är bl.a., att den inte är större än 10 kvm och att den placeras minst 4,5 m från tomtgränsen. I ett flertal mål har fastighetsägare påstått sig ha missförstått ifrågavarande regel och uppfört en "Friggebod", som har bedömts vara en byggnadslovspliktig byggnad. Som exempel kan anges *KRNS 1389-1979, 2974-1979, 2692-1980, KRNJ 5801-1983, 3985-1982, KRNG 1918-1982* och *Göta HovR:s mål B 441/80*. I sistnämnda mål var "missförståndet" högst påtagligt. Ett kallförråd om hela 93 kvm hade nämligen uppförts.[16]

Särskilt intressant är *RÅ 1984 2:84*, där frågan gällde en "Friggebod", som hade uppförts på grannfastigheten efter fastighetsägarens godkännande. Den egna tomten var nämligen för liten för att kunna rymma en sådan byggnad, om kravet på 4,5 meter till tomtgränsen skulle iakttas:

> BN anmodade A att forsla bort byggnaden eller att riva den. Samtidigt påpekades att den lämpligen kunde placeras på den egna tomten, men A erinrades om skyldigheten att "i god tid" dessförinnan "lämna in" byggnadslovshandlingar.
>
> Med anledning härav ansökte A om byggnadslov den 5 april 1982. Boden flyttades den 9 april, sedan biträdande stadsarkitekten, enligt A:s oemotsagda uppgifter, givit beskedet att han "ej behövde avvakta beslutet om byggnadslov". Byggnadslov beviljades först den 12 maj, varvid BN samtidigt beslöt att utta byggnadsavgift med 1.408 kr.

Förutsättningar för påförande av byggnadsavgift ansågs i och för sig föreligga, men ett avgiftsbeslut framstod förmodligen som mindre tilltalande. Annat var nämligen inte visat än att boden, när den var uppförd på grannfastigheten, uppfyllt förutsättningarna enligt BS 54 § (PBL 8:4) för frihet från byggnadslov. Byggnadsnämndens åtgärd att anmoda bodens ägare att bortforsla eller riva den var således felaktig. RegR fann att byggnationen var "ursäktlig" och eftergav avgiften.[17]

### *1.2.5. Sammanfattande anmärkningar*

Sammanfattningsvis kan konstateras, att det är många olika omständigheter som måste beaktas, när man avgör om en viss åtgärd är byggnadslovspliktig. Frågorna är i själva verket legio och långt ifrån okomplicerade. Den närmare innebörden av begreppen "byggnad", "nybyggnad", "upplag", ändring för "väsentligt annat ändamål" etc. torde vara ganska oklar för flertalet fastighetsägare. Betydelsen av dessa vanskliga rättsliga bedömningar har ökat i och

[15] Betr. bakgrunden till denna reglering se prp 1978/79:111 Bil 12 s 19 ff och DsBo 1978:3 s 40 ff.

[16] Avgiften jämkades, se nedan VI 3.1.4. vid not 64.

[17] Härom se nedan VI 3.1.3. efter not 55.

med de skärpta sanktionsreglerna; när sanktionen bestod i ett ringa bötesstraff var det inte av lika stort intresse för den enskilde fastighetsägaren om byggnadslov erfordrades för en viss åtgärd.[18]

Risken att drabbas av sanktionsavgifter – kanske bestående i mycket höga belopp – är således uppenbar. Den försiktige fastighetsägaren bör knappast på egen hand försöka avgöra om en tilltänkt byggnadsåtgärd kräver byggnadslov. Han bör istället kontakta byggnadsnämnden, vars upplysningar, som ovan framgått, visserligen inte utgör någon garanti för att han skall undgå att drabbas av sanktionsavgifter, men som normalt ändå torde utgöra ett fullgott skydd mot framtida ingripanden.[19] Möjlighet finns också, om man vill vara på den helt säkra sidan, att ansöka om s.k. frivilligt byggnadslov (BS 54 § 4 mom; PBL 8:21). Därigenom erhålles ett auktoritativt avgörande av byggnadslovsfrågan.[20]

## 1.3. "Befrielse" från byggnadsavgift

### *1.3.1. Innebörden av att "befrielse" medges*

Ansvar utkrävs, som framgått ovan, på rent objektiva grunder, men avgiftsskyldigheten är inte helt ovillkorlig utan kan bortfalla antingen genom eftergift (LPI 4 § 3 st, 11 § ; PBL 10:4 3 st, 11) eller genom "befrielse" (LPI 5 § ; PBL 10:5). Reglerna om jämkning, vari eftergift innefattas, behandlas först i kapitel VI, men redan här bör skillnaden mellan eftergift och "befrielse" uppmärksammas. När eftergift medges, är de objektiva förutsättningarna för beslut att påföra avgift uppfyllda. Detta innebär att byggnadsavgift "alltså i princip skall utgå"[1], men undantag görs om överträdelsen anses som "ringa" (LPI 4 § 3 st; PBL 10:4 3 st) eller om eljest "särskilda skäl" (LPI 11 § ; PBL 10:11) föreligger. Vid "befrielse" brister det däremot i de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut. Byggnadsavgift kan m.a.o. inte utgå, varför byggnadsnämnden självfallet inte ska besluta om någon sådan avgift.

Termen "befrielse" kan förefalla vilseledande i sammanhanget; det är emellertid den terminologi som kommit till användning i förarbetena.[2] Enligt allmänt språkbruk torde med befrielse från en skyldighet närmast avses, att man först åläggs skyldigheten, det må ske genom en författning eller genom ett beslut, varefter man blir befriad från densamma. På så sätt kan en man befrias från militärtjänst men däremot inte en kvinna, då hon överhuvud inte är

[18] Jmf ovan om remissinstansernas kritik II 1.2. efter not 9.

[19] Se II 1.2. efter not 12.

[20] Se Bjerkén (2:a uppl.) s 45 f och Bexelius m fl s 494.

[1] Prp s 33.

[2] Se prp s 30 ff.

förpliktad att göra sådan tjänst.[3] Att beteckna värnpliktslagens bristande tillämplighet som befrielse förefaller inadekvat.

Det ankommer på byggnadsnämnden att vid handläggningen av ett ärende om olovligt byggande "självmant pröva om någon av de i LPI 5 § (PBL 10:5) angivna befrielsegrunderna föreligger."[4] Anser byggnadsnämnden att så är fallet, fattas inte något avgiftsbeslut, och någon ytterligare handläggning kommer inte till stånd. Detta förhållande föranledde i ett fall JO att kritisera en byggnadsnämnd, som hade tolkat LPI 5 § på ett alltför extensivt sätt:[5]

**"Det är särskilt viktigt att byggnadsnämnden vid beslut att byggnadsavgift ej skall utgå tillser att de i 5 § LPI uppställda objektiva förutsättningarna härför verkligen föreligger. Ett sådant beslut torde ju nämligen – i motsats till vad som gäller beslut att avgift skall tas ut – inte kunna bli föremål för överprövning genom besvär."**

Uttas däremot byggnadsavgift och beslutet sedermera överklagas, får det förutsättas, att också besvärsmyndigheterna prövar om "befrielse" ska anses ha inträtt. Dessa myndigheter har ju en självständig prövningsrätt och kan tänkas inta en ståndpunkt, som avviker från byggnadsnämndens dito.[6]

### *1.3.2. Rättelse av olovlig byggnadsåtgärd*

Av LPI 5 § 1 p (PBL 10:5) följer, att byggnadsavgift ej utgår vid olovligt byggande om "rättelse sker innan fråga om påföljd eller ingripande ... tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden".

Syftet med ifrågavarande stadgande synes närmast ha varit att ge tillämpningsområdet för LPI 4 § (PBL 10:4) en rimlig avgränsning. I lagmotiven angavs således, att det var "rimligt att den som vidtar rättelse innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd inte skall behöva betala byggnadsavgift."[7] Regeln ansågs påkallad särskilt med hänsyn till att byggnadsnämnden enligt de nya sanktionsreglerna inte längre skulle ha någon diskretionär prövningsrätt motsvarande den som förelåg när olovligt byggande skulle anmälas till åklagaren.[8]

Med rättelse förstås enligt lagmotiven att det byggda "rivs eller på annat sätt undanskaffas".[9] Består åtgärden i ny- eller tillbyggnad ska denna helt enkelt tas bort. Ett ianspråktagande för väsentligt annat ändamål än det tillåtna rättas

[3] Jmf Ragnemalm s 32 och 82.

[4] Didón-Hedman s 97.

[5] JO Ber 1979/80 s 470.

[6] Se III 2.2. efter not 3.

[7] DsB 1975:3 s 81, jmf prp s 31.

[8] Se prp s 31.

[9] Prp s 67.

genom att det nya användningssättet upphör.[10] Detta torde, som Svenska kommunförbundet påpekat i en skrivelse till bostadsdepartementet, "tydligtvis kunna ske så, att man tillfälligt avlägsnar kontorsmöbler m.m., söker och får byggnadslov...och därefter återinflyttar möblerna."[11] På samma sätt bör en olovligt uppsatt skylt kunna tas ned helt tillfälligt eller en hjulburen "byggnad" flyttas från sin permanenta uppställningsplats till en temporär sådan.[12]

Rättelse förutsätter alltså, alltefter byggnadsåtgärdens beskaffenhet, en större eller mindre aktivitet från fastighetsägarens sida. I *KRNG 6123-1980*, där ett plank hade satts upp utan byggnadslov, krävdes ringa åtgärder för att vidta rättelse. Planket kunde, uppgavs det, "enkelt och på kort tid ... monteras ned", en omständighet som närmast verkar ha legat fastighetsägaren till last. Kammarrätten hänvisade nämligen till detta faktum då man fann, att LPI 5 § (PBL 10:5) inte var tillämplig:

"Med hänsyn härtill och till innehållet i den av bolaget åberopade skrivelsen kan det visserligen mot bolagets bestridande inte anses utrett att planken varit uppsatta den dag byggnadsnämnden beslutade om byggnadsavgift ... Bolaget har emellertid, enligt egen uppgift, endast någon eller några dagar efter sammanträdet åter satt upp planken. Vid sådant förhållande kan rättelse ej anses ha vidtagits i den mening som avses i 5 § LPI. Byggnadsnämnden har därför haft fog för sitt beslut att påföra bolaget byggnadsavgift."

Avgörandet framstår som tveksamt. Som ovan framgått, ankommer det på byggnadsnämnden att utreda om de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut är uppfyllda[13] och bördan av brister i bevisningen åvilar, enligt officialprincipen, samhället.[14] Samtidigt må man hysa en viss förståelse för den inställning som kammarrättens avgörande ger uttryck för. Rättelsemöjligheten kan lätt missbrukas för den händelse att rättelse kan åstadkommas på ett enkelt sätt.

Några remissinstanser ställde sig kritiska till den föreslagna regeln om "befrielse" vid rättelse främst med tanke på situationer som den ovan berörda. Däribland kan nämnas länsstyrelsen i Stockholm, som erinrade om det förhållandet, att många skärgårdskommuner har svåra problem med olovligt uppställda husvagnar. Länsstyrelsen befarade att "befrielseregeln" skulle komma att leda till "chanstagning", eftersom husvagnar lätt kan flyttas.[15] Departementschefen antog emellertid att problemen skulle bli begränsade, då

[10] Prp s 67 f och Didón-Hedman s 46 f.

[11] Romson s 2.

[12] Jmf ovan III 1.2.3. efter not 25 om skylt.

[13] Se ovan 1.1.1. efter not 3.

[14] Jmf t.ex. Ragnemalm s 55 ff.

[15] Se prp s 31.

det "(i) längden måste ...bli svårt för ägaren av husvagnen att bevaka att nämnden inte tar upp påföljdsfrågan."[16]

Det bör noteras, att som rättelse inte räknas att byggnadslov beviljas i efterhand. Härvidlag har det, som ovan klargjorts, ingen betydelse om byggnadslov beviljas före eller efter den tidpunkt då frågan om byggnadsavgift kommer upp till behandling.[17] Som rättelse räknas inte heller, att det olovligt byggda blir undanröjt genom handräckning (LPI 13 § ; PBL 10:12) eller efter föreläggande att inom viss tid rätta det utförda (LPI 15 § ; PBL 10:14).[18]

Något krav ställs emellertid inte på att fastighetsägaren själv ska vidta rättelse, vilket föranlett Didón-Hedman att dra slutsatsen, att rättelse faktiskt också kan komma att företas genom myndigheternas försorg. Om en tjänsteman med stöd av delegation beslutar att ansöka om handräckning, och sådan, mot förmodan, hinner ske innan byggnadsnämnden sammanträder, blir nämnden enligt Didón-Hedman "förhindrad att besluta om avgift."[19] Situationen skulle å andra sidan också kunna tolkas sålunda, att fastighetsägaren genom handräckningen blir fråntagen sin sedvanliga möjlighet till rättelse.

För att rättelse ska anses föreligga, måste åtgärden givetvis ha utförts. Ett klargörande på denna punkt synes erforderligt med tanke på det inledningsvis berörda JO-ärendet, där byggnadsnämnden ådrog sig kritik för en alltför extensiv tolkning av "befrielseregeln". Byggnadsnämnden hade nämligen uppfattat själva beredvilligheten att vidta rättelse, uttryckt vid ett telefonsamtal med stadsarkitekten, som "befrielsegrundande".

Som framgår av lagtexten, är tidpunkten för byggnadsnämndens sammanträde angående påföljd eller ingripande av avgörande betydelse: Rättelse som vidtas dessförinnan leder till "befrielse", medan rättelse som sker efter sammanträdet saknar betydelse. Det kan tilläggas, att LPI 5 § fått sin nuvarande utformning efter en lagändring, som trätt i kraft den 1 januari 1986.[20]

Att fråga om påföljd eller ingripande "tas upp till överläggning vid sammanträde" innebär inte att nämnden måste ha avgjort sakfrågan. Valet av påföljd behöver enligt lagmotiven inte ha behandlats, utan det anses tillräckligt att nämnden har diskuterat huruvida det olovligt byggda kan tillåtas stå kvar. Möjligheten till rättelse avskärs däremot inte om anmälan vid sammanträdet endast föranleder ett bordläggningsbeslut.[21]

[16] Prp s 31.

[17] Se ovan 1.1.2.

[18] Se prp s 31 f och se även Didón-Hedman s 32 och 109 ff.

[19] Didón-Hedman s 96. Det kan emellertid noteras, att Didón-Hedman är upphovsmännen till den promemoria som lades till grund för förslaget till LPI; härom se Sundberg, Festskrift till Thornstedt s 670.

[20] SFS 1985:1044, se prp 1985/86:35 s 9.

[21] Se prp 1985/86:35 s 9. Orden "till överläggning" lades till. Jmf prp 1985/86:1 s 771.

En genomgång av praxis visar, att byggnadsnämndernas arbetsrutiner i samband med upptäckt av olovligt byggande varierar starkt. Vissa byggnadsnämnder är mycket benägna att informera om såväl sanktionsavgifter som möjligheterna till rättelse, vilket kan belysas genom följande rättsfall:

*KRSU 385-1980* B fick genom en skrivelse den 8 november 1978 veta, att byggnads- och tilläggsavgift skulle uttas, om inte det utförda hade rättats före BN:s behandling av ärendet det 15 december 1978.

*RÅ 1980 Ab 138* BN hade i en skrivelse den 12 december 1978 till Z redogjort för gällande bestämmelser och gett Z "möjlighet att rätta de olovligt vidtagna åtgärderna senast den 16 januari 1979."

*RÅ 1981 Ab 141* Stadsarkitekten hade lovat att underrätta G 14 dagar innan ärendet skulle tas upp av BN. Inom denna tidsfrist skulle G hinna riva byggnaden. Underrättelse uteblev dessvärre, då stadsarkiteketen var på semester.

Att tjänstvilligheten ibland går så långt, att lagenligheten i byggnadsnämndens förfarande kan ifrågasättas, framgår av *KRSU 2787-1980*:

BN beslöt den 22 januari 1979 att påföra makarna J byggnadsavgift. Besvär häröver anfördes hos LSt, där makarna påpekade, att de inte hade blivit informerade om "den aktion som inletts" mot dem och således ej "erhållit tillfälle att undanskaffa det olovligt byggda." Till följd härav undaröjde BN sitt avgiftsbeslut den 17 april 1979, varefter LSt avskrev ärendet.

Den 1 oktober 1979 beslöt BN ånyo att utta byggnadsavgift; besvär anfördes även över detta beslut. Makarna ansåg att BN brustit i sin kommunikation.

Invändningen lämnades utan avseende av både LSt och KR, som fastslog: "Det förhållandet att byggnadsnämnden inte enligt 15 § förvaltningslagen berett makarna (J) tillfälle att yttra sig före beslutet vid sammanträde den 22 janauri 1979 och att nämnden på grund härav undanröjt detta beslut ger inte anledning till att avgift inte skall utgå."

En del byggnadsnämnder har helt andra rutiner. Ibland förtigs rättelsemöjligheten t.o.m. vid särskild förfrågan eller också lämnas bristfälliga upplysningar. Även här kan pekas på några rättsfall:

*KRNS 6467-1978* L hade påbörjat byggnation genom montering av två varv timmer, vilket upptäcktes av en byggnadsinspektör. Vid förfrågan hos BN om något kunde göras för att undgå avgift, uppmanades L att "inkomma med skriftlig förklaring till byggnadsnämndens sammanträde." Vid detta sammanträde beslöt man att utta avgift.

*KRNS 4631-1979* W hade vid kontakt med BN förklarat sig beredd att rätta den olovliga åtgärden men hade uppmanats att vänta med rättelse tills ärendet var slutbehandlat.

*KRNS 4594-1981* R hade förklarat sig villig att montera ned en uppsatt panel, men en tjänsteman på stadsarkitektkontoret tyckte att han inte "skulle ta det så drastiskt." Tjänstemannen bestred inte R:s uppgifter.

*Svea HovR:s mål B 535/1978* Stadsarkitekten hade meddelat S att byggnadsavgift om c:a 1.700 kr skulle utgå, om byggnaden stod kvar när BN tog upp ärendet. Däremot blev S inte varskodd om att också tilläggsavgift om 28.000 kr kunde utgå, något som enligt S skulle ha lett till rättelse.

Gemensamt för rättstillämpningen i de ovan anförda rättsfallen är, att byggnadsnämnden på olika sätt fråntog fastighetsägaren de faktiska möjligheterna att vidta rättelse. Ett sådant förfarande är givetvis helt oacceptabelt.[22]

### *1.3.3. Rivning i samband med eldsvåda e.d.*

Förutom den ovan behandlade regeln om "befrielse" i samband med rättelse, vilken undantagsregel torde ha störst praktisk betydelse,[23] har föreskrivits att "befrielse" ska inträda också i vissa fall av olovlig rivning.[24] Sålunda följer av LPI 5 § 2 p (PBL 10:5 1-2 p) att byggnadsavgift inte utgår om byggnad har rivits utan lov och rivningen har företagits

a) "med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller"
b) "därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse."

Ifrågavarande stadgande får, på samma sätt som det om "befrielse" genom rättelse, förutsättas syfta till att ge avgiftsreglerna ett rimligt tillämpningsområde.[25] I själva verket kan ifrågasättas, om byggnadsavgift överhuvud bör kunna utgå i de angivna situationerna.

Vad gäller rivning i skadeförebyggande syfte görs åtskillnad mellan åtgärd som företas med författningsstöd och åtgärd som eljest kan anses ha varit nödvändig, t.ex. "för att motverka att en eldsvåda sprider sig."[26]

I det senare fallet förutsätts för "befrielse" att skadan ska vara "omfattande". Av förarbetena framgår, att frågan om detta krav är uppfyllt inte skall "bedömas i relation till den hotande egendomens värde, utan det skall vara fråga om en skada som i absoluta tal är betydande."[27] Den överhängande skadan ska vara så stor "att det framstår som befogat att tillgripa rivning för att avvärja eller begränsa" densamma.[28] Bedöms däremot rivningen som obefogad, kan de objektiva förutsättningarna för befrielse inte anses föreligga. Byggnadsavgift kan då utgå enligt huvudregeln i LPI 4 § (PBL 10:4).[29]

När byggnad rivs med stöd av författning, måste förutsättas, att syftet bakom en regel, som medger ett sådant drastiskt ingripande, är att förebygga

[22] Se nedan VII 2.3.

[23] Jmf Didón-Hedman s 46.

[24] Det bör noteras, att byggnadslov erfordras för rivning enbart i begränsad omfattning, nämligen dels inom område med fastställd stadsplan, dels inom område där rivningsförbud råder enligt BL 35 a § . Se härom Bexelius m.fl. s 476 ff och 491 samt Bjerkén (2:a uppl.) s 172 ff.

[25] Beträffande syftet bakom befrielsereglerna se ovan vid not 6.

[26] DsB 1975:3 s 106, jmf prp 1975/76:106 s 68.

[27] Prp s 68, jmf Didón-Hedman s 97.

[28] Prp s 68.

[29] Jmf Didón-Hedman s 47 och 97.

skada. Det finns ett flertal bestämmelser som sålunda ger myndigheter rätt att agera i olika nödsituationer. Ett exempel härpå är 45§ räddningstjänstlagen, enligt vilken den som för befälet vid räddningstjänst ges befogenhet att företa ingrepp i annans rätt.[30] Dylika ingripanden torde emellertid också kunna rättfärdigas enligt reglerna om nödvärn (BrB 24:1) och nöd (BrB 24:4).[31]

Under alla omständigher framstår sistnämnda "befrielseregel" som överflödig. Det ligger rimligtvis i sakens natur, vilket också lagrådet påpekade vid sin granskning, att rivning som sker "efter tillstånd enligt lagstiftning med speciellt ändamål...inte förutsätter byggnadslov."[32] Om byggnadslov inte krävs, kan LPI 4 § överhuvud (PBL 10:4) inte bli tillämplig, varför en särskild regel om "befrielse" förefaller ologisk. Departementschefen ansåg emellertid att bestämmelsen "i klarhetens intresse" borde stå kvar.[33]

I den "befrielseregel" som avser rivning av svårt skadad byggnad förutsätts att byggnaden har skadats "till väsentlig del" genom eldsvåda eller liknande händelse. Skadorna måste enligt lagmotiven vara så stora att rivningen har framstått som "befogad".[34] Hade de kunnat avhjälpas utan större ingrepp, inträder således inte någon "befrielse".[35]

Ett belysande rättsfall är *Svea HovR:s mål B 1496/78*. Fallet rör visserligen fråga om påförande av tilläggsavgift, men LPI 5 § (PBL 10:5) tillämpas enligt LPI 7 § (PBL 10:7) också beträffande tilläggsavgift:[36]

I samband med brunnsborrning kom vatten att tränga in genom byggnadens grundmur. Risk förelåg att huset skulle rasa, varvid fastighetsägaren O fick rådet att snabbt förstärka väggen. Därför började han bila, riva, spränga och schakta. Någon tid att inhämta byggnadslov fanns inte enligt O, som f.ö. menade, att något byggnadslov inte erfordrades, eftersom fråga var om att riva en skadad byggnad.

Fastighetsägaren rönte emellertid ingen framgång med sin invändning, att rivningen företagits med stöd av LPI 5 § 2 b) p (PBL 10:5 2 p). Avgörandet framstår som korrekt. Det skulle ha varit ytterst tveksamt att tillämpa ifrågavarande regel beträffande den del av åtgärderna som bestod i rivning.

[30] Se prp s 68. Betr. det närmare innehållet i sagda lagrum hänvisas till Strömberg, Speciell Förvaltningsrätt s 73.

[31] Jmf Sundberg, H., Allmän Förvaltningsrätt s 668. Betr. nöd och nödvärn hänvisas till BrB II s 668 ff och 698 ff.

[32] Prp s 251. Av 45 § räddningstjänstlagen följer att brandbefäl äger "föra bort eller förstöra egendom". Därutöver kan icke krävas att tillstånd söks enligt reglerna om byggnadslov, vilket f.ö. vore ogenomförbart. Enligt regeln om lex specialis följer vidare, att en regel av generell karaktär vid lagkollision viker för en speciell regel. Se härom t.ex. Iuul-Ross-Trolle s 113, Strömholm s 373, 413 f och Sundberg, Agges Huvudpunkter s 56.

[33] Prp s 285.

[34] Prp s 68.

[35] Se prp s 68 och Didón-Hedman s 97.

[36] De närmare omständigheterna framgår av tingsrättens dom, Handens TR:s mål B 389/78.

Att tillämpa den beträffande åtgärder som sprängning, schaktning, gjutning av ny bottenplatta och uppförande av ny grundmur synes helt uteslutet. Byggnadsåtgärden resulterade i själva verket i en helt ny källare om 23,7 kvm och med en takhöjd om 2,4 m.

### *1.3.4. Sammanfattande anmärkningar*

Regeln i LPI 5 § (PBL 10:5) om att avgift inte utgår när en olovligt utförd åtgärd rättas framstår som välgrundad. Det eljest så strikta avgiftssystemet ges härigenom en smidigare utformning. Rättstillämpningen är emellertid, som ovan framgått, ytterst ojämn, vilket – inte minst med tanke på de belopp med vilka sanktionsavgifterna kan utgå – framstår som mycket otillfredsställande.

Det kan noteras, att lagrådet vid tillkomsten av LPI ställde sig kritisk till rättelseregelns utformning och varnade för att den skulle leda till "ojämnhet i rättstillämpningen."[37] Istället föreslogs att rättelsemöjligheten skulle kvarstå fram till dess att beslut om byggnadsavgift har fattats. Härigenom skulle nämligen principen om kommunikation i FL 15 § (numera FL 17 § ) garantera, att fastighetsägare regelmässigt uppmärksammas på att byggnadsavgift kan komma att uttas.[38] Departementschefen, som inte ville ge fastighetsägare "ytterligare tillfälle att rätta det utförda", avfärdade emellertid lagrådets farhågor som helt "obefogade".[39]

Den utformning som "befrielseregeln" kom att få är klart oacceptabel. Frågan om kommunikation uppmärksammades i *RÅ 1983 Ab 231*, där klaganden gjorde gällande, att byggnadsnämnden inte hade lämnat henne tillräcklig information enligt FL och att någon möjlighet till frivillig rättelse ej givits henne. I kammarrättens dom fastslogs:

"Den omständigheten att nämnden, såvitt handlingarna utvisar, inte lämnat henne information om möjligheten att vidtaga rättelse för att därigenom kunna undgå byggnadsavgift får visserligen anses vara en brist i ärendets handläggning men innebär inte att nämnden åsidosatt sin kommunikationsskyldighet enligt 15 § förvaltningslagen."

Av RegR:s dom framgick endast, att kammarrättens dom inte ändrades. Ett regeringsråd var dock av skiljaktig mening och ville nedsätta avgiften, delvis till följd av att klaganden inte hade beretts tillfälle till rättelse.

Om "befrielseregeln" hade utformats i enlighet med lagrådets förslag, d.v.s. så att byggnadsnämnden hade blivit skyldig att iaktta kommunikationsprincipen enligt FL:s regler innan rättelsemöjligheten avskärs, skulle rättstillämpningen med all sannolikhet ha uppvisat mindre variationer. Därest avsikten är att fastighetsägare ska beredas tillfälle till rättelse, bör samma

[37] Prp s 251.

[38] Se prp s 251. Betr. innebörden av kommunikationsprincipen hänvisas till Ragnemalm s 63 f.

[39] Prp s 284 och 285.

möjlighet givetvis tillkomma alla fastighetsägare.[40] En ändring av "befrielseregeln" framstår således som önskvärd. Det kan tilläggas, att JO har påtalat vikten av att "uttömmande information" lämnas, innan fråga om olovligt byggande upptas till sammanträde med byggnadsnämnden.[41]

Större enhetlighet i rättstillämpningen kan emellertid uppnås också utan att en lagändring genomförs. Besvärsmyndigheterna kan nämligen betrakta den omständigheten, att part icke har beretts tillfälle att vidta rättelse, som ett skäl för jämkning. Somliga domstolar gör detta redan idag, medan andra åter inte tar någon som helst sådan hänsyn. Även i detta avseende är rättstillämpningen således ojämn.[42]

# *2. Tilläggsavgift*

## 2.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut om tilläggsavgift

### *2.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet*

Syftet med tillkomsten av förevarande avgiftssystem var att med kraft försöka avhålla fastighetsägare från olovligt byggande. Sålunda bestämdes att byggnadsavgift skulle utgå vid varje överträdelse av bestämmelserna om byggnadslov. Vad gällde mera "kvalificerade former av olovligt byggande"[1] befarades emellertid, att den föreslagna byggnadsavgiften inte skulle få tillräckligt avhållande effekt. Denna avgift antogs nämligen i sådana situationer uppgå till "endast en liten del av den totala kostnaden för åtgärden."[2] Därest avgiftssystemet skulle få den "åsyftade effekten",[3] ansågs det behöva kompletteras med ännu en sanktionsavgift. Därför föreslogs, att tilläggsavgift skulle utgå parallellt med byggnadsavgift vid sådana överträdelser som det är "särskilt angeläget att motverka".[4]

Ett primärt villkor för att tilläggsavgift ska kunna utgå är, att förutsättningarna för beslut att utta byggnadsavgift är uppfyllda. Sådant "fall som avses i 4 § första stycket" (LPI 7 § 1 st; PBL 10:7 1 st) ska nämligen vara för handen.[5] Finner byggnadsnämnden att en byggnadsåtgärd inte omfattas av bestämmel-

[40] Se även nedan VII 2.3.

[41] JO Ber 1980/81 s 470 ff.

[42] Se nedan VI 3.1.3.

[1] Prp s 278.

[2] Prp s 27.

[3] op.cit. Se även ovan kap II 1.1. om syftet bakom tillkomsten av LPI.

[4] op.cit. Betr.det särskilda syftet bakom tilläggsavgift se prp s 27 och 278.

[5] Betr. dessa förutsättningar se ovan 1.1.1.

serna i LPI 4 § (PBL 10:4) om byggnadsavgift, ska den således varken besluta om byggnads- eller tilläggsavgift.[6]

Däremot krävs inte att byggnadsavgift faktiskt har utgått. Om byggnadsnämnden händelsevis skulle ha underlåtit att utta byggnadsavgift men trots detta gjort anmälan till åklagaren om uttagande av tilläggsavgift (LPI 8 § 2 st; PBL 10:8 2 st), kan tilläggsavgift följaktligen ändå utdömas. Ett exempel härpå är *HovR:s för Västra Sverige mål B 511/80*, där byggnadsnämnden ännu inte hade beslutat i fråga om byggnadsavgift när tingsrätten uttog tilläggsavgift. Den klagande yrkade att tilläggsavgift inte skulle utgå, enär laga grund för påförande av sådan avgift saknades. Hovrätten fastslog emellertid följande:

"Något laga hinder för allmän domstol att pröva frågan om tilläggsavgift innan beslut om byggnadsavgift meddelats föreligger ej."

Det kan tilläggas, att situationen är ovanlig, eftersom byggnadsnämndens beslut att utta byggnadsavgift vanligen följs av en anmälan till åklagaren om tilläggsavgift.[7]

Prövningen av frågan om tilläggsavgift ska utgå är således självständig i förhållande till den prövning som görs angående byggnadsavgift. De grundläggande förutsättningarna för att påföra avgifterna är icke desto mindre desamma. Detta kan, som ovan påpekats, resultera i sådana olyckliga situationer som att två sidoordnade domstolar kommer fram till helt oförenliga domslut.[8] Ej heller den omständigheten, att byggnadsavgift har eftergivits, utgör något hinder för utdömande av tilläggsavgift. Ett särskilt påpekande härom gjordes i förarbetena till LPI.[9]

Hotet om tilläggsavgift framgår av LPI 7 § 1 st, vari anges de olika fall där, förutom byggnadsavgift, tilläggsavgift utgår. Sålunda ska tilläggsavgift utgå om den olovliga byggnadsåtgärden innebär att

1. "helt ny byggnad uppföres,
2. befintlig byggnad till- eller påbygges,
3. byggnad inredes helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd,
4. byggnad eller del av byggnad tages i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finnes angivet på godkänd ritning eller
5. byggnad rives."

I PBL omfattar motsvarande lagrum, PBL 10:7 1 st, endast fyra punkter.

[6] Se prp s 286 och Didón-Hedman s 49.

[7] Härom se ovan IV 1.1.2. vid not 11. Betr. nämndens skyldighet att besluta hänvisas till III 1.2.1. efter not 2.

[8] Se ovan III 2.1. vid not 4 men främst nedan 4.1.

[9] Se prp s 286.

Punkterna 3 och 4 ovan har nämligen sammanförts till en punkt. I övrigt har lagtexten ändrats enligt nedan med anledning av att nya uttryck och begrepp numera nyttjas:[10]

1. "en byggnad uppförs,
2. en tillbyggnad görs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller
4. en byggnad rivs."

På förslag av lagrådet har uttrycket "byggnadsdel" infogats i punkt 3.[11]

De uppräknade fallen, där tilläggsavgift ska utgå, bedömdes alltså som "kvalificerade former av olovligt byggande",[12] vilka kunde "hindra eller försvåra planering på lång sikt för ändamålsenlig användning av mark".[13] Utom ramen för stadgandet faller sådana typer av olovligt byggande som schaktning e.d. och uppförande av olika anordningar av typen mur, plank och skylt.[14]

### *2.1.2. Innebörden av att en olovlig byggnadsåtgärd är av allvarligare art*

I förarbetena till LPI betonades således att tilläggsavgift ska utgå vid sådana olovliga byggnadsåtgärder som är särskilt kvalificerade. En naturlig fråga blir därför, om förutsättningarna för beslut om tilläggsavgift är uppfyllda så snart någon av de i lagtexten återgivna fallen föreligger, eller om det dessutom fordras att överträdelsen på något sätt bedöms vara av allvarligare art?

En granskning av lagmotiven utvisar, att byggnadsnämnden, som urprunglingen var tänkt att fungera som beslutsinstans också beträffande tilläggsavgift,[15] inte skulle tillåtas begränsa avgiftsreglernas tillämpningsområde genom värderingar huruvida t.ex. uppförandet av en viss nybyggnad utgjorde en särskilt allvarlig överträdelse. Lagmotiven måste tvärtom förstås sålunda, att det är angeläget att motverka varje nybyggnad som företas utan byggnadslov, varvid följaktligen tilläggsavgift ska utgå.[16]

Syftet med avgiftsreglerna måste visserligen anses som klart i förevarande

[10] Se prp 1985/86:1 s 773.

[11] Se prp 1985/86:1 s 773 och Bil. s 310. Se även nedan efter not 44.

[12] Prp s 278, jmf s 27.

[13] Prp s 30.

[14] Beträffande kravet att söka byggnadslov för sådana anordningar hänvisas till Bjerkén (2:a uppl.) s 144-162.

[15] Se ovan III 2.1.

[16] Jmf prp s 278 och även s 27,28 och 30. Se även Didón- Hedman s 50 och 104 samt SOU 1979:65 s 503, 506 f.

avseende, men de har ändå missförståtts.[17] Det framstår nämligen som motsägelsefullt att, såsom skett i förarbetena till LPI, å ena sidan föra en diskussion om särskilt allvarliga överträdelser och å andra sidan låta tilläggsavgift utgå vid varje överträdelse av det slag som uppräknas i LPI 7 § (PBL 10:7). Även det förhållandet, att sådan "allvarlig" olovlig byggnation som här är ifråga ofta godkänns vid en efterhandsprövning, torde bidra till förvirringen. Sålunda anmärktes kritiskt i *Västerviks TR:s mål B 440/82*, att just detta var en "brist på konsekvens".

Resonemanget om vissa åtgärders "allvarligare art" får närmast uppfattas som ett allmänt motiv för urvalet av de former av olovligt byggande, vilka kom att omfattas av förslaget om tilläggsavgift. Åtgärden att uppföra en helt ny byggnad (p 1) kan alltså vara en allvarlig överträdelse men behöver inte vara det för att LPI ska bli tillämplig. Någon "direkt taxering av den enskilda överträdelsens samhällsskadliga verkningar"[18] var, som departementschefen framhöll, förvisso inte avsedd. Att det förhåller sig så framgår med full tydlighet vid en granskning av de exempel där tilläggsavgift enligt departementschefen kunde tänkas bli nedsatt eller eftergiven. Det ansågs vara "olämpligt att ta ut tilläggsavgift, t.ex. om rivningen avser ett mindre skjul utan något egentligt värde."[19] Om avsikten var, att avgiftsreglerna uteslutande skulle tillämpas vid kvalificerade former av olovligt byggande, torde någon tilläggsavgift överhuvud inte kunna utgå i det angivna exemplet.

Ett rättsfall som väl belyser den här behandlade frågeställningen är *Göta HovR:s mål B 441/80*. Den olovliga byggnationen utgjordes av ett s.k. kallförråd av enkel beskaffenhet men med en bruttoarea om hela 93 kvm. Byggnaden hade uppförts utan byggnadslov p.g.a. ett missförstånd beträffande nödvändigheten att utverka sådant lov. Tillika kan nämnas, att kallförrådet låg i glesbygd och att byggnadslov beviljades i efterhand.[20]

Enligt reglerna för beräkning av tilläggsavgift i LPI 7 § 3 st (PBL 10:7 3 st) skulle avgift utgå med 41.500 kronor för denna förhållandevis ringa förseelse. Tilläggsavgiftens storlek stod m.a.o. inte i någon som helst proportion till överträdelsens art och inte heller till byggnadens värde. Reglerna om tilläggsavgift skulle ju tillämpas i sådana fall där byggnadsavgiften antogs uppgå endast till en liten del av kostnaden för byggnationen. Dessa hade i rättsfallet angivits uppgå till c:a 7.000 kronor och byggnadsavgift hade redan

[17] Se Romson s 3, jmf SOU 1979:65 s 499. Vid kontakt med olika byggnadsnämnder har framkommit, att byggnadsnämnden ibland underlåtit att besluta enligt LPI 8 §, enär byggnadsåtgärden inte bedömts som "kvalificerad". Numera är lagtexten förtydligad – se ovan III 1.2.1.

[18] Prp s 56, jmf s 24 och 30.

[19] Prp s 28.

[20] Fastighetsägaren påstod sig ha blivit vilseledd genom en tidningsartikel ang. kommande regler om s.k. Friggebodar – jmf ovan 1.2.4.

påförts med 1.284 kronor.[21] Tingsrätten påförde en tilläggsavgift av något mer blygsam omfattning än den som kunde utgå enligt huvudregeln. Avgiften nedsattes nämligen till 5.000 kronor.[22] Domen fastställdes av hovrätten.

Det förekommer i själva verket relativt ofta, att domstolarna tillämpar regeln om jämkning (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st) på ett sådant sätt att en form av "taxering" ändå åstadkoms.[23] Reglerna om tilläggsavgift skulle sannolikt framstå som rimligare, om byggnadsnämnden tilläts "taxera" överträdelser och göra anmälan till åklagaren endast vid verkligt kvalificerade överträdelser. Risken finns emellertid att huvudsyftet med avgiftssystemet, nämligen att åstadkomma ett effektivt och snabbt sanktionssystem,[24] då skulle förfelas.

Om byggnadsnämnden vid varje upptäckt av en olovlig byggnad skulle avgöra huruvida denna kunde anses "hindra eller försvåra planering på lång sikt"[25] eller om överträdelsen eljest var att betrakta som särskilt kvalificerad, skulle avgiftssystemet inte längre vara "enkelt att tillämpa."[26] Byggnadsnämndens skyldighet att hos åklagare göra anmälan om uttagande av tilläggsavgift har därför gjorts ovillkorlig. Så snart de objektiva förutsättningarna för beslutet om anmälan är uppfyllda ska anmälan m.a.o. göras.[27] Byggnadsnämndens beslutande funktion enligt LPI är, som redan tidigare påtalats, i många avseenden långt ifrån avundsvärd.[28] Ett rättsfall som kan få belysa detta är *Varbergs TR:s mål B 641/83*:

"I här förevarande fall tala åtskilliga omständigheter för att en undantagssituation bör anses föreligga....Då byggnadsnämnden likväl påfordrat uttagande av tilläggsavgift utgör detta ett handlande, som för den enskilde lätteligen framstår som ett utslag av stelbenthet eller rent trakasseri."

Inte ens den instans som är satt att besluta i avgiftsfrågan, d.v.s. tingsrätten, är således alltid förtrogen med reglerna om den ovillkorliga anmälningsplikt som åvilar byggnadsnämnden och kritiserar därför densamma. Under sådana omständigheter är det knappast ägnat att förvåna, att allmänhetens förståelse för nämndens agerande härvidlag är närmast obefintligt.

### *2.1.3. Närmare om innehållet i de i lagtexten uppräknade fallen*

I LPI 7 § (PBL 10:7) anges, som ovan framgått, de olika typer av olovligt

[21] BN i Högsby-Oskarshamn 80-02-28.

[22] Härom se nedan VI 3.1.6. vid not 95.

[23] Se vidare nedan VI 3.1.7. efter not 113.

[24] Jmf ovan II 1.1.

[25] Prp s 30.

[26] Prp s 34.

[27] Se ovan III 1.2.1.

[28] Se ovan III 1.2.3. om kritiken mot avgiftsreglerna.

byggande där tilläggsavgift utgår. Urvalet var föremål för diskussion vid tillkomsten av LPI. I departementspromemorian med förslag till LPI föreslogs, att lagrummet skulle förses med en ändamålsbegränsning. Tilläggsavgiften skulle utgå endast om "det utrymme som omfattas av åtgärden är avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning."[29] Härigenom ville man begränsa tillämpningsområdet för reglerna om tilläggsavgift, så att avgift skulle utgå enbart i sådana situationer där det verkligen var motiverat.

Flera remissinstanser ställde sig emellertid kritiska till den föreslagna ändamålsbegränsningen och departementschefen delade deras uppfattning.[30] Om begränsningen borttogs, konkluderade departementschefen, skulle följden bli att "tillämpningen av bestämmelserna blir avsevärt enklare."[31] Att avgifterna kunde bestämmas på ett "schablonmässigt sätt" och utan några "skönsmässiga inslag" var, som ovan påpekats, en förutsättning för att låta byggnadsnämnden handha sanktionsavgifterna.[32]

Det kan ifrågasättas, om inte avgiftsreglerna hade vunnit på att utformas som det ursprungligen var tänkt. När den reella beslutande funktionen i slutfasen av lagstiftningsarbetet ändå överflyttades från byggnadsnämnden till tingsrätten,[33] borde denna också ha givits möjlighet att begränsa reglernas räckvidd. Jämkningsreglerna har visserligen kommit att tillämpas på ett sådant sätt att det i realiteten ofta görs någon form av ändamålsbegränsning, men praxis härvidlag är mycket varierande. En lagregel skulle alltså ha varit att föredra.[34]

Undersöker man så närmare urvalet i LPI 7 § framstår det, som Didón-Hedman påpekar, som "ganska naturligt" att byggnadsåtgärder som består av att ny byggnad uppförts (p 1) eller befintlig byggnad till- eller påbyggts (p 2) har hänförts hit.[35] Sådana åtgärder kan ju komma att inverka på samhällets långsiktiga planering för markanvändningen. Det framstod också enligt Didón-Hedman som naturligt att medta rivning (p 5; PBL 10:7 1 st 4 p), "särskilt mot bakgrund av de på senare år allt starkare strävandena att bevara äldre byggnader och miljöer."[36]

Resonemanget enligt ovan framstår som rimligt, men en invändning synes ändå vara befogad. Varje nybyggnad påverkar inte den långsiktiga markan-

[29] DsB 1975:3 s 78, jmf prp s 27 och 71.

[30] Se prp s 27, 186 ff.

[31] Prp s 27.

[32] Se ovan III 1.1.

[33] Se ovan III 2.1.

[34] Betr. jämkning se nedan VI 3.1.7. efter not 113.

[35] Se Didón-Hedman s 50.

[36] Didón-Hedman s 50, jmf DsB 1975:3 s 78.

vändningen och varje rivning avser inte kulturhistoriskt intressanta byggnader. Kritiken bör således inte riktas mot urvalet i sig men väl mot det faktum, att reglerna har givits ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. Någon form av ändamålsbegränsning framstår m.a.o. som önskvärd.

De två resterande i LPI 7 § 1 st angivna fallen, vilka i PBL 10:7 har sammanförts i p 3,[37]avser situationer, där byggnad olovligt inreds (p 3) eller tas i anspråk för otillåtet ändamål (p 4). Sådana överträdelser ansågs böra motverkas genom hot om tilläggsavgift främst i syfte att stävja s.k. smygkontorisering.[38] Förslaget att låta tilläggsavgift utgå i dessa fall blev föremål för hård kritik under remissbehandlingen. Det påpekades, att åtgärderna ifråga ofta var av "ringa omfattning" och att uttagande av tilläggsavgift därför kunde leda till "oproportionerligt hård bestraffning".[39] Till bemötande av kritiken erinrade departementschefen om det förhållandet, att avgifterna inte var avsedda att utgöra "någon taxering av de enskilda överträdelsernas samhällsskadliga verkningar."[40]

Att det fanns grund för kritiken kan *Uppsala TR:s mål B 1204/81* få illustrera:

> Fastighetsägaren, en stiftelse, hade bl.a. i syfte att undvika konkurs hyrt ut 28 studentrum för kontorsverksamhet. Rummen var av sådan standard att de inte kunde hyras ut till studenter för bostadsändamål. Ingen som helst ombyggnad hade förekommit, utan rummen hade endast målats och tapetserats.

Det olovliga ianspråktagandet bestod alltså i princip av att sängar hade burits ut och kontorsmöbler hade burits in. Åtgärden var följaktligen av tämligen ringa omfattning men resulterade icke desto mindre i att tilläggsavgift kunde ha utgått med 426.000 kronor. Tingsrätten föredrog emellertid att helt efterge avgiften.

Ett likartat rättsfall är *Södertälje TR:s mål B 1435/80*, där inte heller några egentliga byggnadsåtgärder hade vidtagits. Ett antal outhyrda lägenheter hade hyrts ut bl.a. till landstinget för att lösa "ett akut behov av skollokaler och därtill hörande administrativa lokaler för invandrare." Tilläggsavgift kunde ha utgått med 352.500 kronor men eftergavs också i detta fall.

Även *Sthlms TR:s mål B 6872/81* förtjänar att uppmärksammas i detta sammanhang. Lokaler hade börjat nyttjas för utställningsverksamhet istället för som tidigare till lagerverksamhet. Viss ombyggnad hade också förekommit. Tilläggsavgift kunde ha utgått med 3.155.000 kronor, men även i detta mål eftergavs den helt.

Det är svårt att uppfatta dessa avgöranden som annat än ett underkännande

[37] Se ovan efter not 9.

[38] Se prp s 28 och Didón-Hedman s 50.

[39] Prp s 187, se även s 189.

[40] Prp s 30.

av en lagstiftning, som ger upphov till orimliga resultat. Istället för att nedsätta tilläggsavgiften till ett rimligt belopp, föredrog domstolarna, vilket f.ö. är vanligt förekommande vid mycket höga avgiftsbelopp, att använda sig av möjligheten till eftergift.[41]

Det bör klargöras, att även om reglerna i LPI 7 § 1 st p 3-4 (PBL 10:7 1 st 3 p) i första hand avses motverka smygkontorisering, så har tillämpningsområdet inte begränsats därtill. Till belysning härav kan anges *Gävle TR:s mål B 235/80* och *Härnösands TR:s mål B 110/80*. I båda målen påfördes tilläggsavgift, ehuru kraftigt jämkad sådan, kommun som olovligt hade inrett byggnader för daghems- respektive fritidshemsverksamhet.[42] Det finns också skäl att påminna om det tidigare behandlade rättsfallet, *HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80*, där ett förråd hade omvandlats till bostad.[43]

Frågan om den närmare innebörden i LPI 7 § 1 st 3 p blev vidare föremål för prövning i *NJA 1984 s 700*, där en del av en byggnad hade ändrats från garage till kontorsrum. HD fann, att bestämmelsen måste förstås sålunda, att den även omfattar sådana åtgärder genom vilka en del av en byggnad inreds till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnadsdelen tidigare har varit använd, oavsett vilken användning de övriga delarna tidigare har haft.[44] Som ovan framgått, kom PBL att förtydligas i förevarande avseende.[45]

## 2.2. "Befrielse" från tilläggsavgift

### *2.2.1. Rättelse och rivning i samband med eldsvåda e.d.*

Skyldigheten att erlägga tilläggsavgift kan, på motsvarande sätt som beträffande byggnadsavgift, bortfalla genom att "befrielse" inträder. Finner byggnadsnämnden att "befrielse" har inträtt (LPI 5 § ; PBL 10:5)(jmf LPI 7 § 2 st; PBL 10:7 2 st), ska nämnden således avstå från att fatta beslut om tilläggsavgift enligt LPI 8 § (PBL 10:8). Beträffande det närmare innehållet i LPI 5 § (PBL 10:5) liksom motiven bakom detta stadgande hänvisas till framställningen ovan om byggnadsavgift.[1]

I flertalet "befrielsesituationer" torde alltså frågan om tilläggsavgift aldrig bli föremål för åklagarens, och följaktligen ej heller för tingsrättens,

[41] Se även nedan V 1.3.2. vid not 18.

[42] Betr. dessa båda fall se även nedan V 2.2.6. efter not 70.

[43] Se ovan IV 1.1.4. vid not 35.

[44] Se nedan VI 3.1.6. efter not 98. Åtgärden uppfattades som bagatellartad, varför avgiften jämkades.

[45] Se ovan vid not 11.

[1] Se ovan 1.3.

prövning.[2] Har byggnadsnämnden begärt att tilläggsavgift ska utgå, kan däremot åklagaren och tingsrätten komma att pröva om "befrielse" ska anses ha inträtt. Finner t.ex. tingsrätten därvid, att rättelse får anses vara vidtagen (LPI 5 § 1 p; PBL 10:5), ska någon tilläggsavgift inte uttas. Bestämmelsen om sådan avgift i LPI 7 § 1 st (PBL 10:7 1 st) är m.a.o. inte tillämplig. Situationen får inte sammanblandas med de fall där avgiften efterges enligt reglerna i LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st) om jämkning.[3]

Det är således få rättsfall som kan illustrera hur domstolarna tillämpar LPI 5 § (PBL 10:5). Ett sådant rättsfall är dock *Svea HovR:s mål B 3054/81*, där hovrätten, till skillnad från övriga beslutsinstanser, fann att befrielse inträtt genom att ett otillåtet användningssätt hade upphört:

Fastighetsägare L hade använt en bostadslägenhet för kontorsändamål men påstod sig ha vidtagit rättelse innan fråga om påföljd hade tagits upp vid sammanträde med byggnadsnämnden.

HovR fastslog, att L:s uppgifter om att han i början av år 1979 hade flyttat kontorsverksamheten från lägenheten och därefter endast hade haft ett arbetsbord kvar i denna inte hade ifrågasatts och därför fick tagas för goda. Det kunde inte anses "att (L) efter den av honom vidtagna flyttningen ...använt ifrågavarande lägenhet väsentligen för annat ändamål än bostadsändamål." Därför skulle han "befrias från den honom påförda tilläggsavgiften."

Hovrätten uttryckte alltså med all önskvärd tydlighet att det var fråga om "befrielse", när åklagarens talan om tilläggsavgift ogillades.[4]

Ett annat rättsfall av intresse är *Göta HovR:s mål B 773/81*, där en byggnad som egentligen skulle ha rivits istället hade flyttats inom tomten i avvaktan på försäljning. När försäljningen inte kom till stånd, ansökte fastighetsägaren om byggnadslov i efterhand. Härvid gjorde fastighetsägaren gällande, att byggnaden borde betraktas som ekonomibyggnad och som sådan vara befriad från kravet på byggnadslov under den tid som den hade stått uppställd. Tilläggsavgift uttogs, men en ledamot var av skiljaktig mening och anförde:

"Normalt anses med rättelse att det olovligt byggda tas bort. Enligt min mening måste även vissa andra åtgärder kunna räknas som rättelse. Sålunda måste, om byggnad använts för annat ändamål än vad som framgår av godkänd ritning, det vara tillräckligt för att rättelse skall anses ha skett, att den nya användningen upphör."

Senast genom sin ansökan om byggnadslov av den 2 februari 1981 fick fastighetsägaren anses ha ändrat användningssättet till ekonomibyggnad: "Härigenom måste han anses ha vidtagit rättelse." (Frågan om påföljd togs upp vid BN:s sammanträde den 24 februari 1981.)

Resonemanget förefaller måhända en aning långsökt, men det saknar inte fog

[2] JO har påtalat vikten av att reglerna om befrielse tillämpas korrekt eftersom ny överprövning inte kommer till stånd, se ovan 1.3.1. vid not 5.

[3] I dessa fall är de objektiva förutsättningarna för att utta avgift uppfyllda men "särskilda skäl" anses motivera att avgift efterges. Se ovan 1.3.1. vid not 1.

[4] Som ovan påpekats sker dessvärre ej alltid detta – se III 2.5.1. efter not 8.

för det fall att fastighetsägaren ska beredas en reell möjlighet att vidta rättelse. Som framgått av det tidigare rättsfallet, kan rättelse i och för sig företas genom att ett otillåtet användningssätt upphör.[5] Däremot är det tveksamt, om ett otillåtet användningssätt verkligen kan anses upphöra genom att en ansökan om byggnadslov inlämnas. Risken att "befrielseregeln" skulle missbrukas, om en sådan tolkning skulle vinna företräde, synes överhängande. Varken hovrättens majoritet eller tingsrätten godtog denna tolkning utan fäste istället avgörande vikt vid det förhållandet, att byggnaden inte hade flyttats i avsikt att utgöra någon ekonomibyggnad.

### *2.2.2. Smärre byggnadsåtgärder*

Beträffande tilläggsavgift gäller ytterligare en "befrielseregel". Av LPI 7 § 2 st (PBL 10:7 2 st) framgår, att tilläggsavgift ej heller utgår om åtgärden omfattar utrymme som inte överstiger 10 kvm.

Motivet bakom denna regel var, att "smärre åtgärder där det inte är befogat eller lämpligt att ha annan påföljd än byggnadsavgift"[6] skulle undantas från reglerna om tilläggsavgift. I dessa fall antogs nämligen att hotet om byggnadsavgift skulle ha en tillräckligt avhållande effekt, varför något kompletterande hot om tilläggsavgift inte ansågs erforderligt.[7]

Regeln om "befrielse" i samband med "smärre åtgärder" får således, liksom "befrielsereglerna" i LPI 5 § (PBL 10:5), uppfattas som ett försök att begränsa tillämpningsområdet för tilläggsavgift till en rimlig omfattning.[8]

Begränsningen till 10 kvm gäller sedan den 1 januari 1980.[9] Dessförinnan var minimiarealen blott 3 kvm. Lagändringen var en följd av beslutet att komplementbyggnader, s.k. Friggebodar, med en största yta om 10 kvm skulle få uppföras utan byggnadslov.[10] Ändringen gäller med retroaktiv verkan.[11] Sålunda undanröjdes i *Göta HovR:s mål B 146/80* tingsrättens beslut av den 31 januari 1980 att utta tilläggsavgift för en kiosk om 10 kvm, eftersom den nya befrielseregeln, till skillnad från den tidigare, tog sikte också på uppförande av helt ny byggnad.[12]

Erinras bör om det förhållandet, att tillämpningsområdet för LPI:s avgiftsregler också före 1980 års lagändring var begränsat ifråga om nybyggnad med

[5] Se prp s 67 f.

[6] Prp s 29.

[7] Se prp s 31 och DsB 75:3 s 79.

[8] Se ovan 1.3.2. efter not 6.

[9] Se SFS 1979:903.

[10] BS 54 § 2 mom 6 p. Jmf ovan 1.2.4 vid not 15.

[11] Se SFS 1979:903 öb. Se även nedan 4.3.1. efter not 10.

[12] Se prp 1978/79:111 Bil 12 s 20.

liten bruttoarea eller våningsyta.[13] Mindre anordningar som "kaninburar och bikupor" uppfattas nämligen, som Bjerkén framhåller, inte "som byggnad i byggnadslagstiftningens mening."[14] I sådant fall krävs inte byggnadslov och varken byggnads- eller tilläggsavgift kan komma att utgå.[15]

Det finns således situationer, där avgiftsreglerna inte är tillämpliga för mindre byggnationer, d.v.s. utan att någon särskild föreskrift om "befrielse" behöver åberopas. Sålunda torde anordnandet av t.ex. "mindre blomsterfönster", varom talades i förarbetena till LPI, sannolikt inte kunna föranleda att några avgifter uttas.[16]

Ibland kan det vara svårt att avgöra hur stor yta en viss byggnadsåtgärd ska anses omfatta. Ett rättsfall – *HovR:s för Västra Sverige mål B 642/79* – kan belysa detta problem:

Den olovliga byggnationen bestod bl.a. i höjning av tak och ändring av takvinkel på ett utrymme om 47 kvm. Härutöver hade trapphus och balkong om sammanlagt 5,5 kvm tillbyggts.

HovR fann att tilläggsavgift inte kunde utgå för den del av åtgärden som bestod i takhöjning etc., eftersom något tillskott i våningsyta inte hade uppkommit. Den del som återstod, dvs 5,5 kvm, kunde inte föranleda att tilläggsavgift utgick.

Hovrätten ansåg alltså, som det förefaller helt korrekt,[17] att överträdelsen skulle delas upp i olika åtgärder, varvid befrielseregeln i LPI 7 § 2 st (PBL 10:7 2 st) blev tillämplig. Den form av avräkning som förekom i *Södra Roslags mål B 495/81* tycks däremot vara ogrundad:

En utbyggnad om 15 kvm hade rivits och på samma plats hade en utbyggnad om 18 kvm uppförts. Eftersom "ombyggnadsarbetet" endast hade resulterat i en tillbyggnad om knappt 3 kvm, kunde enligt TR:s bedömning tilläggsavgift inte utgå.

Situationen borde snarast ha bedömts sålunda, att fastighetsägaren först gjort sig skyldig till olovlig rivning om 15 kvm och därefter olovlig tillbyggnad om 18 kvm.[18]

I förarbetena till LPI klargjordes, att den omständigheten, att en byggnadsåtgärd genomförs i etapper som var för sig underskrider den uppställda gränsen, inte medför att befrielse inträder. Avgörande för frågan om befrielseregeln skall tillämpas är, att åtgärderna bedöms som "separata".[19] Av *Svea HovR:s mål B 1567/80* framgår, att denna bedömning kan rymma många

[13] Genom SFS 1979:903 ersattes uttrycket våningsyta med bruttoarea. Av prp följer att någon förändring i sak inte avsågs (prp 1978/79:111 Bil 12 s 25).

[14] Bjerkén (2:a uppl.) s 33.

[15] Se Bjerkén (2:a uppl.) s 29 ff och ovan 1.1.3.

[16] Se prp s 71 och jmf Bexelius m fl s 534.

[17] Betr. beräkning av bruttoarean se närmare nedan V 1.3.3.

[18] Jmf ovan 1.2.1. efter not 3. Betr. rättsfallet se även ovan III 2.2. efter not 4.

[19] Se prp s 72.

svårigheter. Fråga var emellertid här icke om befrielseregelns tillämplighet utan om LPI överhuvud kunde tillämpas.[20]

### *2.2.3. Sammanfattande anmärkningar*

Avslutningsvis kan noteras, att möjligheten att höja minimiarealen ytterligare, nämligen till 20 kvm, har varit föremål för diskussion inom ramen för arbetet med PBL. PBL-utredningen förutsåg, att man därigenom skulle minska antalet fall "då anmälan till åklagare blir aktuell."[21] Flera remissinstanser befarade emellertid att höjningen kunde "tänkas äventyra syftet med tilläggsavgiften",[22] vilken bedömning delades av departementschefen.[23]

Byggnadens bruttoarea torde i själva verket ofta utgöra ett dåligt mått på en överträdelses svårhetsgrad. Härvidlag saknar det betydelse om "befrielsregeln" avser 3, 10 eller 20 kvm. Att uppföra en ny byggnad med liten bruttoarea, t.ex. i känslig skärgårdsnatur, är enligt min mening mer klandervärt än t.ex. det olovliga ianspråktagande om 852 kvm som förekom i det ovan berörda rättsfallet *Uppsala TR:s mål B 1204/81*.[24] "Befrielseregeln" har således brister men fyller ändå en viktig funktion. Den medför att många åtgärder, vilka rimligtvis inte bör föranleda att tilläggsavgift utgår, undantas från tillämpningsområdet för reglerna om denna typ av avgift.

## *3. Särskild avgift*

### 3.1. Förutsättningar för byggnadsnämndens beslut att utta särskild avgift

### *3.1.1. Allmänt om förutsättningarna för avgiftsbeslutet*

Hotet om särskild avgift sanktionerar ett antal bestämmelser i BL och BS (PBL 9 kap.) samt även individuella beslut, vilka har meddelats med stöd av dessa författningar. Det gemensamma för de överträdelser som föranleder att särskild avgift utgår är, att de tidigare var straffbelagda och att de inte utgör olovligt byggande.[1]

Byggnadsnämnden har att pröva frågan om särskild avgift ska utgå enligt

[20] Se nedan 4.3.2. vid not 20.

[21] SOU 1979:66 s 504.

[22] Prp 1985/86:1 s 330.

[23] Se prp 1985/86:1 s 229 f.

[24] Se ovan 2.1.3. efter not 40.

[1] Se prp s 44 f och Didón-Hedman s 31, 54 f samt även ovan II 2.2.

samma metod som gäller för prövningen av frågan om byggnadsavgift. Är de objektiva förutsättningarna för avgiftsbeslutet uppfyllda, ska nämnden m.a.o. påföra särskild avgift.[2]

Särskild avgift ska enligt LPI 6 § 1 st (PBL 10:6 1 st) uttas "i annat fall än som avses i 4 § första stycket", om någon vidtar åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i BL (p 1 – saknar motsvarighet i PBL),[3] underlåter att följa i BS intagna föreskrifter om rätt att vidta olika åtgärder (p 2 – motsvarar i princip p 1 i PBL),[4] underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt BS eller att följa fastställda ritningar eller byggnadsnämndens föreskrifter (p 3 – motsvarar i princip p 2-3 i PBL).[5]

Av lagtexten, såväl LPI som PBL, framgår således med full tydlighet, att särskild avgift och byggnadsavgift inte kan utgå samtidigt, d.v.s. inte för en och samma överträdelse. Därmed kan ej heller tilläggsavgift utgå samtidigt med särskild avgift, eftersom tilläggsavgift, som ovan framgått, utgår parallellt med byggnadsavgift.[6]

### *3.1.2. Olika åtgärder för vilka särskild avgift kan utgå*

Exempel på åtgärder som åsyftas i punkt 1 ovan är överträdelser av förbuden i BL 17 och 40 §§ (jmf PBL 8:9, 18) att vidta schaktning, fyllning, trädfällning e.d. så att områdets användning för avsett ändamål försvåras.[7]

Bestämmelsen tillkom sedan en remissinstans, kammarrätten i Sundsvall, hade påpekat, att de ifrågavarande åtgärderna var straffbelagda enligt BL 147 § 1 st och inte, som de resterande överträdelserna, enligt BS 69 § . Därför hade de icke kommit att omfattas av förslaget till LPI 6 § .[8] Som framgått ovan, infördes regler om särskild avgift då det ansågs omotiverat, att bibehålla straffsanktionen i BS 69 §, sedan övriga förseelser i lagrummet hade föreslagits bli avkriminaliserade och i stället sanktionerade genom hot om byggnads- och tilläggsavgift.[9]

Sannolikt hade de överträdelser som anges i LPI 6 § 1 st 1 p helt enkelt glömts bort, vilket ger anledning att påminna om den brådska med vilken

[2] Jmf ovan 1.1.1. om byggnadsavgift.

[3] Se prp 1985/86:1 s 772.

[4] Se prp 1985/86:1 s 772.

[5] Se prp 1985/86:1 s 772.

[6] Se ovan 2.1.1. efter not 4..

[7] Se prp s 69 och Didón-Hedman s 54. Tilläggas kan, att vissa åtgärder av förevarande slag är byggnadslovspliktiga på tomtmark (BS 54 § 1 mom, jmf 36 ), se Bjerkén (2:a uppl.) s 151 ff och Bexelius m.fl. s 489 f. I sådant fall utgår byggnadsavgift istället för särskild avgift. Betr. PBL se prp 1985/86:1 s 301 f och 707 f.

[8] Se prp s 69.

[9] Se prp s 44 f och även ovan II 2.2. efter not 2.

reformen genomfördes.[10] Vidare kan erinras därom, att huvudsyftet med reformen var att stävja det olovliga byggandet, varför den särskilda avgiften ägnades enbart ett perifert intresse.[11]

Beträffande sådana byggnader som är undantagna från byggnadslovsplikt, däribland statens och landstingens fastigheter,[12] samt ekonomibyggnader för jordbruk inom icke planlagt område,[13] bör noteras, att byggnadsavgift icke kan utgå. Däremot uttas särskild avgift, om byggande sker i strid med förbud enligt LPI 6 § 1 st 1 p. Det kan t.ex. råda nybyggnadsförbud (BL 34 och 40 §§ ; jmf PBL 8:9, 11 och 18).[14]

Noteras bör vidare, att förbudet måste vara hänförligt till BL, varför förbud enligt t.ex. naturvårdslagen inte kan föranleda att särskild avgift uttas med stöd av förevarande lagrum.[15] Sålunda kunde inte särskild avgift utgå, vilket ej heller hävdades, i *KRNS 4339-1981*, där ett växthus, som utgjorde ekonomibyggnad för jordbruk, påstods ha uppförts i strid med förbud i naturvårdslagen 16 § .

Beträffande LPI 6 § 1 st 2 p kan helt kortfattat noteras, att exempel på sådan underlåtenhet som där avses är att låta utföra en byggnation utan ansvarig arbetsledare(BS 61 § 1 mom; PBL 9:3).[16] Vad gäller PBL har stadgandet betydelse just i sådana fall, vilket också kommit till uttryck i lagtexten. I PBL 10:6 1 st p 1 stadgas således, att särskild avgift utgår om "arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 ".[17]

De typer av underlåtenhet som omfattas av p 3 (p 2-3 enligt PBL), d.v.s. underlåtenhet att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet[18] och underlåtenhet att vid utförande av byggnadsarbete följa fastställda ritningar eller föreskrifter som byggnadsnämnden har meddelat, ska i det följande granskas närmare.

### *3.1.3. Närmare om underlåtenhet att följa ritningar m.m.*

I förarbetena till LPI klargjordes, att med "fastställda ritningar" (LPI 6 § 1 st 3 p) avses "de ritningar, som byggnadsnämnden godtar i samband med

[10] Se ovan II 1.2. efter not 7.

[11] Se ovan II 2.2. efter not 2.

[12] Härom se Bjerkén (2:a uppl.) s 38 ff. Betr. innehållet i PBL se även ovan II 2.2. vid not 8.

[13] Se Bjerkén (2:a uppl.) s 40 f.

[14] Jmf Didón-Hedman s 98 och Bjerkén (2:a uppl.) s 115 (nybyggnadsförbud). Betr. PBL se prp 1985/86:1 s 301 f och 710.

[15] Se Didón-Hedman s 98.

[16] Se Didón-Hedman s 54.

[17] Se prp 1985/86:1 s 772.

[18] Se Didón-Hedman s 55 och prp s 69 f.

slutbesiktning."[19] Departementschefen gjorde detta förtydligande uttalande sedan det under remissbehandlingen hade framkommit, att de ursprungligen fastställda byggnadslovsritningarna ofta revideras under arbetets gång.[20]

Av BS 58 § 1 mom (jmf PBL 8:26) följer, att byggnadsnämnden i beslut om byggnadslov ska meddela erforderliga föreskrifter rörande arbetets utförande. Det är, som Didón-Hedman påpekar, "endast sådana föreskrifter som omfattas av bestämmelserna om särskild avgift."[21] Exempel på föreskrifter av denna typ är krav på viss utformning av byggnaden, val av material till tak eller fasad och sättet för arbetets utförande.[22]

Det bör understrykas, att i de fall som här avses finns ett giltigt byggnadslov, ehuru det i något avseende frångås vid byggnationen. Som ovan berörts, är det i dessa situationer svårt att dra gränsen mellan tillämpningsområdet för å ena sidan regler om byggnads- och tilläggsavgift och å andra sidan regler om särskild avgift.[23]

För att särskild avgift ska utgå vid underlåtenhet att följa byggnadsnämndens föreskrifter krävs naturligtvis, att föreskrifterna har meddelats i samband med byggnadslov, som har beviljats före arbetets utförande. Det får antas, att länsstyrelsen i *KRNS 4506-1979* undanröjde byggnadsnämndens beslut om särskild avgift på ifrågavarande grund. I sådana fall föreligger ju faktiskt olovligt byggande, varför enligt LPI 6 § 1 st (PBL 10:6 1 st) inte särskild avgift utan byggnadsavgift ska utgå.[24]

En fråga av speciellt intresse är vilken betydelse som ska tillmätas det förhållandet, att ett av byggnadsnämnden uppställt villkor underkänns vid besvärsprövning. I det ovan berörda rättsfallet hade byggnadsnämnden uppställt villkor för byggnadslov, vilka senare befanns vila på delvis felaktiga grunder. Man hade bl.a. felaktigt utgått från att byggnaden hade en vindsvåning. Som ovan framgått kunde emellertid särskild avgift överhuvud inte utgå, varför den ovan nämnda frågeställningen inte kom att prövas. Dock framstår det som otillfredsställande, att särskild avgift skulle kunna utgå när en icke lagenlig föreskrift åsidosätts.

Ett annat rättsfall av intresse i sammanhanget är *KRNS 1460-1979*, där byggnadsnämnden hade föreskrivit att visst fasadmaterial skulle användas. Kammarrätten undanröjde villkoret, då "tillräckliga skäl" för att ej godta fastighetsägarens önskemål inte förelåg. I detta mål hade emellertid byggnadsnämnden, som det framstår felaktigt, beslutat att utta byggnadsavgift istället

[19] Prp s 70. Jmf Didón-Hedman s 55.

[20] Se prp s 70.

[21] Didón-Hedman s 55.

[22] Se Bexelius m fl s 504 och Bjerkén (1:a uppl.) s 202 f.

[23] Se ovan 1.1.3. vid not 26 men särskilt nedan 4.2.

[24] Se vidare nedan 4.2.2. efter not 14.

för särskild avgift.[25] Besvärsmålet avskrevs i vad avsåg byggnadsavgift, sedan kammarrätten meddelat beslut i byggnadslovsfrågan. Frågan om särskild avgift skulle uttas synes överhuvud inte ha kommit upp till bedömning.[26]

Avslutningsvis ska anmälningspliktens närmare innebörd undersökas; den blev föremål för prövning i *RÅ 1984 Ab 181:*

Enligt föreskrift i byggnadslovet skulle till BN inges anmälan om bl.a. grundbottenbesiktning. Den ansvarige arbetsledaren, K, påstod sig ha postat anmälningskortet den 26 januari 1981. När någon besiktning inte företogs efter ingiven anmälan, antog K att besiktning hade bedömts som onödig, varför sulor till husgrunden göts den 2 februari.

Anmälan inkom emellertid till byggnadsnämnden först den 12 februari och vid besiktning påföljande dag konstaterades att arbetet redan var utfört. Särskild avgift uttogs därför med 500 kr.

Förseningen måste, enlig K, bero på "bristfällig postgång och kommunala rutiner". I besvär yrkade han därför att avgiften skulle jämkas.

RegR, som fann, att anledning saknades " att betvivla riktigheten av K:s påstående att han den 26 januari 1981 postat kortet", konstaterade, att anmälan inte kunde anses verkställd förrän kortet nått byggnadsnämnden. Vidare tillades, att det hade ålegat arbetsledaren att kontakta byggnadsnämnden innan arbetet med grunden hade påbörjats. Avgiften nedsattes emellertid till 200 kronor till följd av arbetsledarens "bristande erfarenhet".[27]

I ett likartat rättsfall, *KRNG 6793-1981*, gjorde arbetsledaren gällande, att handlingar – konstruktionsritningar och statistiska beräkningar – hade inlämnats till byggnadsnämnden i vederbörlig ordning innan arbetet hade påbörjats. Några handlingar kunde emellertid inte uppbringas hos byggnadsnämnden, vilket föranledde länsstyrelsen att dra följande slutsats:

"Beträffande de handlingar som enligt byggnadslovet ...skulle inlämnas till byggnadsnämnden har (J) gentemot vad byggnadsnämnden uppgivit i frågan ej förmått styrka sina påståenden härutinnan."

Särskild avgift uttogs med 500 kronor, vilket beslut fastställdes av kammarrätten. I detta rättsfall var visserligen handlingarna förkomna, inte försenade som i det tidigare regeringsrättsmålet, men kraven på den enskilde att bevisa riktigheten i sina påståenden synes ändå ha ställts väsentligt högre i det senare fallet.

[25] Det kan visserligen vara svårt att dra gränsen mellan tillämpningsområdet för regler om byggnadsavgift respektive särskild avgift, men i denna situation förefaller det helt klart att LPI 6 § 1 st 3 p borde ha tillämpats.

[26] Denna information har jag erhållit vid kontakt med byggnadsnämnden. Situationen uppfattades sålunda, att byggnadslov hade frångåtts vid arbetets utförande, jmf nedan 4.2.

[27] RegR förefaller här att ha varit mycket generös i jämförelse med den praxis som utvecklats i mål om byggnadsavgift – se nedan VI 2.2.1. efter not 2.

### *3.1.4. Kravet att byggnadsavgift inte ska kunna utgå*

Som framgått ovan stadgas i LPI 6 § 1 st (PBL 10:6 1 st), att särskild avgift utgår " i annat fall än som avses i 4 § första stycket", d.v.s. vid andra överträdelser än olovligt byggande. Hänvisningen till 4 § var, framhåller Didón-Hedman, nödvändig i fråga om de i LPI 6 § 1 st 1 p reglerade överträdelserna. Sådana överträdelser innebär nämligen ofta "att inte bara förbudet utan också bestämmelserna om byggnadslov har åsidosatts."[28] Som exempel härpå angavs, att någon utan byggnadslov uppför en byggnad inom ett område där det råder nybyggnadsförbud.[29]

Beträffande tolkningen av kravet, att byggnadsavgift inte ska kunna utgå, kan följande noteras. I förarbetena till LPI uttalades, att genom hänvisningen till LPI 4 § "torde framgå att, då t.ex. överträdelse av förbud samtidigt innefattar olovligt byggande, särskild avgift inte skall utgå vid sidan av byggnadsavgift."[30] Uttalandet får tolkas sålunda, att om förutsättningarna för beslut om byggnadsavgift är uppfyllda, ska sådan avgift utgå istället för särskild avgift. Byggnadsnämnden tillåts alltså inte välja mellan de båda avgiftstyperna, utan byggnadsavgiften har företräde framför den särskilda avgiften.

Saken torde komma i ett annat läge, om vid utförandet av ett byggnadsarbete flera, klart delbara, överträdelser begås. Så bör t.ex. ansvarig arbetsledare kunna påföras särskild avgift vid försummelse "att avgiva föreskrivna anmälningar till byggnadsnämnden"(BS 61 § 4 mom)(jmf LPI 6 § 1 st 3 p; PBL 9:3), samtidigt som ägaren påförs byggnadsavgift och kanske även tilläggsavgift. Beträffande denna möjlighet kan hänvisas till *Södra Roslags TR:s mål B 114/81*, varav framgår, att man inom byggnadsnämnden var oense om huruvida tilläggsavgift skulle avkrävas ägaren eller särskild avgift påföras den ansvarige arbetsledaren. Alla tre avgiftstyperna kom sedermera att uttas.

Avslutningsvis bör noteras, att tillämpningsområdet för reglerna om byggnadsavgift, som ovan berörts, utvidgades genom ikraftträdandet av PBL; marklov erfordras numera för bl.a. åtgärder som schaktning, fyllning och träd fällning (PBL 8:9). Sådana åtgärder reglerades tidigare i BL 17 § och åsidosättandet av sagda lagrum medförde att särskild avgift utgick enligt LPI 6 § 1 st 1 p.[31] Förändringen innebär att särskild avgift nu kan uttas i färre fall än tidigare.[32]

[28] Didón-Hedman s 54.

[29] Se Didón-Hedman s 54.

[30] Prp s 69.

[31] Se ovan vid not 7 och 1.1.1. efter not 1.

[32] Se prp 1985/86:1 s 770, jmf s 772.

### 3.2. Beslut att icke utta särskild avgift i bagatellartade fall

Enligt den terminologi som nyttjas i förarbetena till LPI har "befrielse" inte föreskrivits i fråga om särskild avgift (jmf LPI 5 § ; PBL 10:5). Däremot "behöver" särskild avgift "ej påföras", om byggnadsnämnden anser att överträdelsen är "ringa" (LPI 6 § 2 st; PBL 10:6 2 st).[1] I det ovanstående har redogjorts för motiven bakom ifrågavarande lagrum.[2]

Bakgrunden till att ett skönsmässigt inslag tilläts i beslutsprocessen i fråga om särskild avgift var, att avgiften maximerades till 500 kronor (LPI 6 § 2 st).[3] Lagrådet, som i övrigt ställde sig kritisk till stora delar av förslaget till LPI, ansåg den föreslagna ordningen acceptabel just med hänsyn till att den särskilda avgiften var "föga betungande".[4]

Resonemanget kan förefalla rimligt. Det är emellertid alltid vanskligt att acceptera en viss sanktion med hänvisning till att den ändå inte är särskilt betungande, vilket kan belysas med följande exempel: När regler om felparkeringsavgift infördes, skulle avgiften bestämmas inom avgiftsintervallen 50-100 kronor (lag om felparkeringsavgift 3 § ).[5] Mot bakgrund av att den avgiften var "blygsam", ansågs regler om bl.a. omedelbart betalningsansvar och strikt ansvar för fordonets ägare kunna accepteras.[6] Sedan lagen trädde i kraft den 1 april 1977, har felparkeringsavgiften höjts succesivt och kan nu, i vissa fall, utgå med 500 kronor.[7]

Frågan är hur långt ett strikt ansvar kan försvaras utifrån resonemanget om avgiftens ringa storlek? Den särskilda avgiften höjdes i och med ikraftträdandet av PBL till 1.000 kronor (PBL 10:6 2 st), något som ansågs motiverat med hänsyn till förändringen av penningvärdet.[8]

Jämförelsen med reglerna om felparkeringsavgift syftar till att illustrera hur sanktionsavgifter i efterhand kan höjas. Den visar sålunda, att det är betänkligt att godta avgiftsregler på den grunden, att avgifterna utgår med ett begränsat belopp.

Rent allmänt kan intet anföras mot den möjlighet som har förlänats byggnadsnämnden att bestämma den särskilda avgiften till ett belopp som i det enskilda fallet framstår som rimligt.[9] Därför är det positivt, att motsvarande

[1] Jmf prp s 30 ff och s 45.

[2] Se ovan III 2.4.2. efter not 28.

[3] Jmf prp s 45.

[4] Prp s 240.

[5] SFS 1976:206.

[6] Jmf prp 1975/76:106 s 20 och 35.

[7] SFS 1984:26, gäller för Stockholm. Betr. övriga Sverige se SFS 1983:189 (75-300 kronor).

[8] Se prp 1985/86:1 s 329.

[9] Betr. nödvändigheten att tillförsäkra beslutsmyndigheterna ett visst mått av handlingsfrihet se ovan III 1.2.3. och 1.3. Se även nedan VII 2.1.

möjlighet numera också finns beträffande byggnadsavgift (se LPI 4 § 3 st; PBL 10:4 3 st).[10]

Några rättsfall, som illustrerar den närmare innebörden av begreppet "ringa överträdelser", kan tyvärr inte redovisas. En sådan redovisning skulle nämligen erfordra en systematisk genomgång av byggnadsnämndernas praxis, något som inte är rimligt inom ramen för denna framställning. När ett beslut om särskild avgift blir föremål för överprövning, tillämpar besvärsinstanserna inte ifrågavarande undantagsregel. De tillämpar i stället den mer generella jämkningsregeln i LPI 11 § (PBL 10:11).

I förarbetena till LPI gavs inte heller några exempel på situationer, där en överträdelse kunde anses vara tillräckligt obetydlig för att kunna betraktas som "ringa". Departementschefen antog, att de överträdelser som omfattas av LPI 6 § (PBL 10:6) rent generellt är av "bagatellartad natur",[11] vilket uttalande inte ger någon ledning i detta sammanhang. Möjligen skulle man kunna se till den praxis som utvecklats i mål om jämkning av särskild avgift. Dessa mål är emellertid fåtaliga. Ett sådant har dock omnämnts, nämligen *RÅ 1984 Ab 181*, där regeringsrätten nedsatte avgiften från 500 till 200 kronor p.g.a. "bristande erfarenhet" hos den person som bort göra anmälan till byggnadsnämnden.[12]

## *4. För avgiftsreglerna gemensamma frågor om tillämpningsområde*

### 4.1. Konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift

Tilläggsavgift kan, som ovan berörts, enligt LPI 7 § 1 st (PBL 10:7 1 st) utgå endast i "fall som avses i 4 § första stycket." Förutsättningarna för beslut att utta byggnadsavgift måste alltså vara uppfyllda för att LPI 7 § (PBL 10:7) ska vara tillämplig.[1]

En frågeställning, som helt har förbigåtts i förarbetena till såväl LPI som PBL, är den närmare innebörden av kopplingen mellan 4 och 7 §§. En konkurrenssituation kan uppkomma därigenom, att en förvaltningsdomstol avgör frågan om byggnadsavgift skall utgå, medan en allmän domstol prövar frågan om tilläggsavgift. Kan t.ex. HD utta tilläggsavgift, sedan RegR fastslagit, att de objektiva förutsättningarna för ett beslut om byggnadsavgift

[10] Jmf ovan 1.1.1. efter not 7.

[11] Prp s 199.

[12] Se ovan 3.1.3. efter not 26.

[1] Härom se ovan 2.1.1. efter not 4.

inte är uppfyllda? Om HD tillåts att utta tilläggsavgift i ett sådant fall, innebär ett avgiftsbeslut de facto, att HD, till skillnad från RegR, anser att byggnadsavgift kan utgå.

I denna fråga kan någon direkt ledning inte hämtas ur lagtexten. Det får emellertid antas, att den skulle ha utformats annorlunda om avsikten hade varit, att ett negativt beslut om byggnadsavgift skulle utgöra ett rättsligt hinder för uttagande av tilläggsavgift. Den ovan formulerade frågan torde alltså ges ett jakande svar. Det innebär att en och samma byggnadsåtgärd blir föremål för bedömning i två av varandra helt oberoende processer.[2]

Till belysning härav kan en jämförelse göras mellan två rättsfall, där hovrätt och kammarrätt intog helt olika ståndpunkter beträffande LPI:s tillämplighet. Bakgrunden i målen var i korthet följande:

Fastighetsägare M A lät år 1975 påbörja en byggnation genom att diverse mark- och armeringsarbeten utfördes. Sedan fastigheten sålts till sonen, L A, den 19 december 1977, forsatte denne byggnadsarbetet med resning av stommen och övrigt som erfordrades för arbetets fullföljande.

I *Svea HovR:s mål B 1567/80* ogillades åklagarens talan om tilläggsavgift. Hovrätten ansåg nämligen, att utförandet av grundplattan, vilket var att hänföra till tiden före LPI:s ikraftträdande den 1 januari 1977, var "en så väsentlig del av uppförandet av tillbyggnaden", att överträdelsen fick anses begången före lagens ikraftträdande.[3]

I *KRNS 834-1980* kom kammarrätten fram till ett motsatt resultat vid sin bedömning av frågan om byggnadsavgift skulle uttas. Byggnadsavgift uttogs alltså, vilket uppenbarligen innebar, att kammarrätten fann överträdelsen vara begången först efter lagens ikraftträdande.

För den avgiftsskyldige måste det framstå som egendomligt och högst otillfredsställande, att två domstolar har olika uppfattning i en sådan grundläggande fråga som den om lagens tillämplighet. Personen ifråga besvärade sig självfallet över kammarrättens beslut men erhöll inte prövningstillstånd. Därefter har han vid ett flertal tillfällen ansökt om resning ehuru utan framgång; se t.ex. *RÅ 1983 Bb 31* och *RÅ 1985 Bb 175*.[4] Till stöd för resningsansökningarna har bl.a. hovrättsdomen åberopats. Vägran att pröva målet får tolkas sålunda, att RegR delar kammarrättens uppfattning, att LPI skulle tillämpas för den aktuella överträdelsen.

I ett annat rättsfall, *Svea HovR:s mål B 1430/80*, var omständigheterna likartade dem i situationen ovan. Hovrätten ville inte utta en tilläggsavgift, som "i realiteten" skulle innebära att fastighetsägaren drabbades av påföljd

[2] Jmf ovan III 2.2. om det inbördes förhållandet mellan de olika beslutsinstanserna.

[3] Betr. detta rättsfall se även nedan 4.3.2. vid not 20.

[4] Se även RegR:s mål 1038-81, 3995-81, 1952-82 och 2170- 83 (alla mål ang. resning redovisas ej i årsboken).

för en åtgärd, som var begången före år 1976. Byggnadsnämnden, vars beslut icke hade överklagats, hade emellertid uttagit byggnadsavgift.

LPI skulle förmodligen ha utformats annorlunda om man vid lagens tillkomst hade tänkt på ifrågavarande konkurrenssituation. Denna underlåtenhet från lagstiftarens sida får sannolikt tillskrivas det förhållandet, att allmän domstol gjordes till beslutsinstans ifråga om tilläggsavgift först i slutskedet av lagstiftningsarbetet. Enligt det ursprungliga lagförslaget skulle byggnadsnämnd, som ovan berörts, ha uttagit såväl byggnads- som tilläggsavgift, varvid besvärsprövningen beträffande båda avgiftstyperna skulle ha förbehållits förvaltningsdomstolarna.[5]

En möjlig lösning av problemet är, att åklagaren helt enkelt avvaktar med beslut om att väcka talan enligt LPI 8 § (PBL 10:8) till dess att frågan om byggnadsavgift har blivit slutligt avgjord. Sålunda inväntade åklagaren i *RÅ 1980 2:51* RegR:s avgörande och avslog först därefter byggnadsnämndens två år tidigare gjorda framställning om tilläggsavgift.[6] Någon lagändring erfordras alltså i princip inte för att åstadkomma en ordning, där problemet med konkurrerande avgöranden undviks. En lagändring torde däremot vara önskvärd om en enhetlig praxis skall uppnås.[7]

## 4.2. Gränsdragningsproblem när byggnadslov frångås

### *4.2.1. Allmänt om gränsdragningsproblemet*

Som ovan framhållits, ska åsidosättande av kravet på byggnadslov förstås sålunda, att giltigt byggnadslov saknas när ett byggnadsarbete påbörjas.[1] Närmast ska undersökas om och i vilken mån en byggnadsåtgärd, som avviker från ett giltigt byggnadslov, kan anses utgöra olovligt byggande, med följd att byggnads- och tilläggsavgift utgår.[2] Härvidlag föreligger problem att dra gränsen mellan tillämpningsområdena för reglerna om de sistnämnda sanktionsavgifterna respektive reglerna om särskild avgift. Den särskilda avgiften ska ju utgå bl.a. vid underlåtenhet "att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter"(LPI 6 § 1 st 3 p; jmf PBL 10:6 1 st 2-3 p).[3]

Det bör klargöras, att förevarande gränsdragningsproblem ingalunda är av

[5] Se ovan III 2.1.

[6] Rättsfallet har berörts ovan 1.1.4. efter not 36. Informationen har erhållits vid kontakt med åklagarmyndiheten i Umeå. Jmf BN:s i Umeå protokoll 78-12-11 1178.

[7] Se nedan VII 2.2.

[1] Ovan 1.1.3.

[2] Frågeställningen har berörts ovan 1.1.3. efter not 25.

[3] Jmf ovan 3.1.3.

uteslutande teoretiskt intresse. Tvärtom är det av allra största betydelse för den enskilde. Ett exempel kan få belysa detta förhållande:

Antag att en fastighetsägare har byggnadslov för uppförande av en byggnad om 100 kvm men istället uppför en byggnad om 90 kvm. Om åtgärden inte bedöms som olovligt byggande, utgår särskild avgift med maximalt 500 kronor. Bedöms åtgärden däremot som olovligt byggande, utgår byggnads- och tilläggsavgift med sammanlagt c:a 41.500 kronor.[4] Differensen är således hela 41.000 kronor!

Avgörande för frågan om LPI 4 § (PBL 10:4) ska tillämpas vid avvikelser från byggnadslov måste vara, om avvikelsen anses medföra att ett nytt byggnadslov erfordras. Frågan kan därför formuleras sålunda: Vilka avvikelser kan tillåtas utan att ett befintligt byggnadslov förlorar sin giltighet?

Detta spörsmål synes inte ha uppmärksammats särskilt i doktrinen, vilket torde kunna förklaras därav, att frågan ställts på sin spets först genom tillkomsten av LPI. Den tidigare straffsanktionen i BS 69 § omfattade såväl byggande utan lov som underlåtenhet att följa ritningar eller föreskrifter.[5] Sannolikt var det av underordnad betydelse om den ena eller den andra regeln lades till grund för utdömande av de lindriga bötesstraff som förekom.[6] Att situationen är en helt annan idag har framgått av det ovan anförda exemplet.

I yttrandet över förslaget till LPI berörde lagrådet ifrågavarande spörsmål:[7]

"Det kan ifrågasätts, om byggnadsavgift inte också borde utgå när någon visserligen fått byggnadslov till viss byggnadsåtgärd men inte har rättat sig efter de villkor som gällde för lovet."

Vid "stora avvikelser såsom när en helt annan byggnad uppförs än lovet avsåg"[8] borde, enligt lagrådets uppfattning, åtgärden egentligen bedömas som olovligt byggande. Däremot, framhöll lagrådet vidare, vore det många gånger orimligt att ta ut byggnadsavgift vid "mindre avvikelser".[9] En sådan gradering skulle emellertid leda till ett "element av skönsmässighet" i beslutsprocessen, vilket föranledde lagrådet att förorda, att reglerna om byggnadsavgift överhuvud inte skulle tillämpas i förevarande situationer.[10]

PBL-utredningen uppmärksammade lagrådets uttalande, vilket, som utred-

[4] Enbart tilläggsavgift kan uppgå till 40.000 kronor (90–10 kvm x 500 kronor). Byggnadsavgiften uppskattas till 1.500 kronor. Betr. beräkningen av avgift se vidare nedan V 1.

[5] Jmf Bjerkén (1:a uppl.) s 202 f.

[6] Betr. de lindriga bötesstraffen hänvisas till Bjerkén (1:a uppl.) s 205.

[7] Prp s 235.

[8] op.cit.

[9] op.cit.

[10] Se prp s 235 och ovan III 1.2.2. om hur man försökte göra avgiftssystemet fritt från skönsmässiga bedömningar.

ningen konstaterade, "departementschefen lämnade oemotsagt".[11] Därför fanns, menade utredningen, inga skäl att "föreslå några ändringar i fråga om gränsdragningen mellan de olika avgiftstyperna.[12] I den efterföljande propositionen togs frågan överhuvud inte upp.[13] Man synes emellertid icke ha uppfattat vidden av problemet. Varken lagtext eller lagmotiv ger ju någon reell ledning vid bedömningen av frågan om vilka sanktionsavgifter som ska utgå, när ett befintligt byggnadslov frångås vid byggnation.

### *4.2.2. Osäkerheten i rättspraxis vid bedömningen av gränsdragningsproblem*

En genomgång av rättspraxis utvisar, att såväl byggnads- som tilläggsavgift ofta, men inte alltid, utgår vid åsidosättande av villkor för byggnadslov. När byggnadsnämnden vid besikting (BS 64 § ; PBL 9:6) upptäcker någon form av avvikelse, är toleransen ytterst varierande byggnadsnämnderna emellan. Somliga byggnadsnämnder i Norrland har vid telefonkontakt uppgivit, att de kan acceptera avvikelser om "några meter", utan att byggnationen ses som olovligt byggande. Andra byggnadsnämnder, företrädesvis inom Stockholms län, accepterar inte ens centimeter-stora avvikelser![14]

Osäkerheten hos de rättstillämpande myndigheterna förefaller att ha varit stor, särskilt under de första åren efter LPI:s ikraftträdande. Så hade t.ex. byggnadsnämnden i *KRNS 4506-1979* låtit påföra ägaren både byggnadsavgift och särskild avgift för en och samma olovliga byggnadsåtgärd, trots att det av lagtexten framgår att dessa avgifter inte kan utgå samtidigt. Länsstyrelsen undanröjde därför beslutet om särskild avgift.[15] I *KRNS 1460-1979* hade byggnadsnämnden däremot uttagit endast byggnadsavgift, ehuru det tveklöst var särskild avgift som skulle ha påförts för åtgärden – en avvikelse från byggnadsnämndens föreskrift angående fasadbeklädnad.

I många rättsfall förefaller spörsmålet om vilka avgiftstyper som kan komma ifråga överhuvud inte ha varit föremål för diskussion. Slumpen synes närmast vara avgörande för om byggnads- och tilläggsavgift eller särskild avgift ska utgå för snarlika åtgärder. Till belysning härav kan två rättsfall jämföras:

*KRNS 2692-1980* Vid byggnation frångicks byggnadslovet på ett sådant sätt att en s.k. carport förlängdes med 2 m, vilket gav en ytterligare byggnadsyta om 10 kvm.

[11] SOU 1979:66 s 502.

[12] op.cit.

[13] Jmf prp 1985/86:1 s 325-331, 766-776.

[14] Det kan noteras, att företrädare för bl.a. Haninge kommun gjorde uppvaktning hos bostadsministern angående skärpta sanktionsregler, d.v.s. före tillkomsten av LPI; se ovan II 1.2. efter not 2.

[15] Betr. påståendet att dessa avgifter ej kan utgå samtidigt se ovan 3.1.4.

*KRSU 791-1981* Vid uppförandet av en förrådsbyggnad förlades denna 6 m från den plats som angetts i byggnadslovet samtidigt som taket förlängdes med 2 m. Dessutom hade en betongplatta gjutits mellan ett befintligt fritidshus och förrådsbyggnaden.

I det förra fallet, där avvikelsen från ett befintligt byggnadslov inskränkte sig till att ett tak hade förlängts med 2 meter, bedömdes åtgärden som olovligt byggande och byggnadsavgift uttogs. I det senare rättsfallet, där avvikelsen var mer omfattande men bl.a. innefattade just ett tak som hade förlängts med 2 meter, uttogs däremot särskild avgift.

Kammarrätten i Sundsvall övervägde möjligen om de aktuella avvikelserna kunde anses utgöra olovligt byggande. Domskälen innehöll nämligen följande kryptiska uttalande:

"Oavsett om byggnadslov erfordrats för skärmtaket eller ej har (R) avvikit från meddelat byggnadslov. Grund att påföra särskild avgift föreligger därför."

Kammarrätten borde i första hand ha tagit ställning till frågan om huruvida byggnadslov hade erfordrats. Hade svaret blivit jakande, skulle byggnadsavgift ha utgått enligt LPI 4 § (PBL 10:4), samtidigt som särskild avgift inte hade kunnat påföras. I ett annat rättsfall, *KRNG 7262-1982*, stod det helt klart, att nytt byggnadslov hade erfordrats för de åtgärder, som avvek från ett tidigare erhållet byggnadslov. Intresset koncentrerades ändå helt till frågan om särskild avgift skulle utgå. Bakgrunden i målet var följande:

Byggnadslov hade beviljats för utförandet av om- och tillbyggnad utan källare. När schaktning för grunden utfördes, visade det sig emellertid vara nödvändigt att schakta till källarnivå för att nå fast mark.

I detta läge kontaktades en byggnadsinspektör, som, enligt fastighetsägarens utsaga, medgav att källarutrymme fick göras i det "vid detta laget tillräckligt stora hålet", om byggnadslovshandlingar ingavs i efterhand. Fastighetsägaren lät därför göra källargolv med isolering samt drog ledningar för vatten och avlopp.

Enligt byggnadsinspektören hade överenskommelsen endast gällt åtgärden att dra ned grundmurarna till källarnivå.

I sin dom konstaterade kammarrätten, att det ej kunde anses ha framgått, att källarutrymmet hade anordnats efter medgivande av byggnadsinspektören. Därför fick överträdelsen, även med beaktande av att "erforderligt byggnadslov förelåg vid tidpunkten för slutbesiktningen" och att fastighetsägaren "må ha varit i god tro", anses innebära "sådan underlåtelse som skall medföra att särskild avgift skall utgå."

Byggnadsavgift borde rätteligen ha uttagits i detta mål, eftersom giltigt byggnadslov saknades när schaktningsarbetet för källaren påbörjades. Måhända kunde avgiften ha jämkats med hänsyn till det byggnadslov som faktiskt förelåg vid denna tidpunkt.[16] För avgiftsreglernas tillämplighet saknar det däremot betydelse, om nytt byggnadslov förelåg vid slutbesiktningen eller om

[16] Härom se nedan VI 3.1.2. och 3.1.6. vid not 99.

en byggnadsinspektör hade lämnat sitt godkännande. Ej heller har det någon betydelse om fastighetsägaren var i god tro.[17]

Det förekommer också rättsfall, där situationen varit den motsatta. Sålunda blev frågan om särskild avgift inte föremål för prövning i *KRNS 5191-1980*, trots att denna avgift rimligtvis borde ha utgått istället för byggnadsavgift:

Byggnadslov hade erhållits för att uppföra ett garage med yttermåtten 6,0 m x 7,20 m. Istället uppfördes ett garage med måtten 6,22 m x 7,41 m.

Differensen uppgick alltså till 2,8902 kvm. Med anledning härav konstaterade LSt, att byggnadsarbetena "inte fullständigt överensstämmer med erhållet byggnadslov", varför byggnadsavgift skulle utgå.

Även kammarrätten ansåg att byggnadsavgift kunde utgå, men åtgärden bedömdes som "bagatellartad", varför avgiften eftergavs.[18] Frågan om särskild avgift berördes överhuvud inte.

### *4.2.3. En lösning – uppdelning i "mindre" respektive "större" avvikelser*

Framställningen ovan utvisar, att LPI tillämpas på ett helt annat sätt än det som förutskickades i förarbetena; byggnadsavgift utgår m.a.o. ofta när en byggnadsåtgärd avviker från ett giltigt byggnadslov.[19] Det vore emellertid inte rimligt att, som lagrådet förordade, tillämpa reglerna om särskild avgift vid varje avvikelse från ett befintligt byggnadslov. Ett rättsfall, som torde belysa detta påstående med all önskvärd tydlighet är *NJA 1981 s 1113*:

Fastighetsägare L hade enligt byggnadslov tillstånd att uppföra ett fritidshus i ett plan om 73,5 kvm. Istället lät han uppföra en souterrängvilla med en sammanlagd yta om 209,6 kvm.

I HovR gjorde L gällande, att LPI 7 § inte var tillämplig, enär byggnadsarbetet endast hade inneburit, att han avvikit från gällande byggnadslov. Därför skulle särskild avgift uttas.

HD fann, i likhet med de övriga instanserna, att tilläggsavgift skulle utgå.

Till stöd för sitt beslut att utta tilläggsavgift anförde HD, att avvikelsen var så "väsentlig" att den fick anses innefatta, att en "helt ny byggnad" hade uppförts. Genom HD:s tolkning kunde tilläggsavgift utgå med maximalt 99.500 kronor[20] istället för den särskilda avgift om 500 kronor, som fastighetsägaren erbjöd sig att betala.

HD:s uppfattning framstår som den enda rimliga. Självfallet vore det högst otillfredsställande om ett byggnadslov skulle anses äga fortsatt giltighet sedan man, som i rättsfallet, vid byggnation avvikit från detsamma med 136 kvm. En

[17] Jmf ovan 1.1.1. om hur BN:s prövning är begränsad till att gälla frågan huruvida de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut är uppfyllda.

[18] Härom se nedan VI 3.1.6. vid not 92.

[19] Se ovan 4.2.1. angående förarbetena.

[20] Betr. beräkningen se nedan V 1.3.4. vid not 36.

sådan tolkning skulle dessutom innebära att hela syftet med LPI förfelades. De sanktioner som var tänkta att utgöra ett effektivt vapen i kampen mot olovligt byggande skulle inte kunna tillämpas i sådana fall, där fastighetsägaren, tillspetsat uttryckt, inhämtat byggnadslov för en koja men i verkligheten uppfört ett slott.

Den enda acceptabla metoden att lösa gränsdragningsproblemet synes i själva verket vara, att, såsom lagrådet i förarbetena till LPI[21] och HD i det ovan berörda rättsfallet *NJA 1981 s 1113*, resonera i termer av "större" och "mindre" avvikelser. En "stor" avvikelse från ett befintligt byggnadslov medför alltså att åtgärden bedöms som olovligt byggande medan en "mindre" avvikelse uppfattas som att byggnadslovsritningarna inte har efterföljts.

Noteras kan, att en del byggnadsnämnder synes ha uppmärksammat förevarande gränsdragningsproblem på ett relativt tidigt stadium efter LPI:s ikraftträdande, varvid man började välja mellan byggnadsavgift och särskild avgift enligt ovan angivna grunder. Särskilt kan nämnas Sollentuna byggnadsnämnd. Enligt följande beslut uttogs särskild avgift, enär avvikelsen bedömdes som "mindre": *Sollentuna BN:s beslut 81-04-21 § 173, 81-04-07 §§ 146-148 och 81-06- 02 § 236.*

Bakgrunden till denna praxis var, har det uppgivits vid kontakt med företrädare för byggnadsnämnden, utgången i det ovan berörda rättsfallet *KRNS 5191-1980*. En ytterligare fördel med denna rättstillämpning är enligt byggnadsnämnden, att den skyldige, för den händelse gärningsmannen och fastighetsägaren inte är en och samma person, träffas av påföljd. Skyldigheten att utge särskild avgift drabbar nämligen, till skillnad från det som gäller beträffande byggnadsavgift, gärningsmannen och inte fastighetsägaren.[22]

RegR kom i ett intressant rättsfall, *RÅ 1984 2:9*, in på frågan om avvikelse kunde anses utgöra olovligt byggande. Fråga var om två byggnadslov sammantagna kunde anses utgöra laga stöd för den aktuella byggnationen:

Byggnadslov hade beviljats för tillbyggnad av en gäststuga. När arbetet påbörjades, befanns det emellertid vara billigare att ersätta den gamla byggnaden med en nybyggnad på samma plats.

Fastighetsägarna E ingav en ny byggnadslovsansökan, som gällde "samma byggnad som gäststugan jämte tillbyggnad tillhopa skulle ha utgjort beträffande såväl yttre utseende som inre rumsdisponering." Det nya huset var dock en meter längre och en decimeter bredare.

Byggnadslov beviljades ånyo, dock med den reservationen, att huset skulle förskjutas något längre in på tomten. Vid detta tillfälle återkallades emellertid inte det förra byggnadslovet.

Byggnationen slutfördes enligt det senare byggnadslovet, ehuru på den plats som avsågs i det första byggnadslovet.

[21] Som framgått ovan förordade visserligen lagrådet, att byggnadsavgift överhuvud inte skulle utgå i dessa bagatellartade situationer, men lagrådets resonemang byggde på denna uppdelning.

[22] Se vidare nedan V 2.4.

RegR fann, att den avvikelse som vidtagits från meddelade byggnadslov inte kunde anses vara av sådant slag, att arbetet hade utförts utan byggnadslov. Byggnadsavgift kunde därför inte utgå. I sina domskäl uttalade RegR:

"Sett i förhållande till de båda föreliggande byggnadsloven är avvikelsen beträffande själva huset av begränsad betydelse. Den slutliga byggnaden på den gamla platsen är något längre än det första byggnadslovet medgav....Å andra sidan har byggnaden uppförts helt i överensstämmelse med vad byggnadsnämnden godtagit vid det andra lovets meddelande."

Omständigheterna i målet var alltså ganska speciella, varför det är svårt att dra några mer långtgående slutsatser av avgörandet. Av allmänt intresse är dock den omständigheten, att RegR vid sin bedömning av avvikelsernas omfattning i förhållande till de två byggnadsloven konstaterade, att avvikelserna beträffande själva huset var "av begränsad betydelse". Det får antas, att RegR, om den funnit att avvikelserna var av "större" betydelse, istället skulle ha bedömt byggnationen som olovligt byggande.

I ett rättsfall av senare datum, *RÅ 1986:32*, kom frågeställningen att renodlas. Fastighetsägaren hade avvikit från fastställda byggnadslovsritningar såtillvida som fasadutförandet hade ändrats enligt följande:

1. fyra fönster på fasaden mot öster hade slopats,
2. ett fönster på vänstra fasaden hade ersatts med en lucka,
3. på långsidan mot norr hade två fönster fått en avvikande placering och
4. två dörrar på södra sidan av byggnaden hade tagits bort och fönstren hade både avvikande placering och utformning.

RegR slog fast, att olovligt byggande endast föreligger då fråga är om "stora avvikelser, såsom när en helt annan typ av byggnad uppförts än lovet avsåg". Byggnadsavgift ansågs alltså inte kunna utgå för de ifrågavarande avvikelserna i fasadutförandet. Uppgiften att pröva huruvida särskild avgift skulle utgå ankom på byggnadsnämnden, tillade RegR.

I rättsfallet *RK 1985 2:7*, vilket delvis avsåg ändrat fasadutförande, ehuru de avvikande åtgärderna totalt sett var mer omfattande än i det nyss nämnda rättsfallet, ansågs inte heller att de ifrågavarande avvikelserna från meddelat byggnadslov kunde utgöra olovligt byggande. Byggnaden befanns inte "i sådan grad avvika från vad som avsågs med byggnadslovet" att fråga var om olovligt byggande. Åtgärderna ifråga kan sammanfattas enligt följande:

1. byggnaden var 25 cm längre,
2. knutarna hade försetts med pelare av vit mexi-sten istället för knutbräder,
3. fönstren hade en annan rutindelning samt även annat läge och storlek,
4. grunden bestod av en gjuten platta istället för s.k. torpargrund,
5. entréutrymmet hade byggts in till hall,
6. vatten- och avloppsrör hade lagts under byggnaden,
7. öppna spisen hade placerats annorlunda och
8. hela byggnaden, istället för c:a en tredjedel, hade varmbonats.

Åtgärderna hade enligt byggnadsnämndens åsikt inneburit, att byggnaden ändrat karaktär från uthus till bostadshus. Avgörandet är intressant såtillvida, att bedömningen av vilka avvikelser som kan tillåtas utan att byggnadslovet förlorar sin giltighet framstår som liberal.

Rättsfallet kan jämföras med *KRNG 8445-1982*, där avvikelserna var av delvis samma art men totalt sett mindre omfattande:

1. tre fönster hade lagts in på övervåningen i fasaden istället för två takkupor,
2. på bortre byggnadsfasaden hade två fönster fått ändrat utseende och annan utformning,
3. på en byggnadsgavel hade två fönster erhållit annan utformning och
4. på den motsatta gaveln hade en fönsterkupa ersatts med tre fönster, varjämte, i bottenvåningen, två fönster hade satts dit istället för ett.

Kammarrätten fann, att åtgärderna "sammantaget" fick anses vara "så omfattande" och att de "i så hög grad" avvek från meddelat byggnadslov, att de var att betrakta som olovligt byggande. Byggnadsavgift uttogs därför. Länsstyrelsen hade däremot funnit, att de vidtagna ändringarna inte var "så omfattande att helt nytt byggnadslov krävts." Byggnadsnämnden borde därför, enligt länsstyrelsens mening, istället ha prövat om särskild avgift skulle ha utgått.

Frågeställningen kan ytterligare belysas med två rättsfall, där förhållandevis ringa avvikelser kunde ha medfört, att ansenliga tilläggsavgifter utgått, om olovligt byggande hade ansetts föreligga:

*SvJT 1980 rf s 6* Byggnadslov hade erhållits för uppförande av ett garage med måtten 8 x 6 kvm men istället uppfördes ett garage med måtten 8 x 7 kvm.

HovR:s majoritet fann, i likhet med TR, att breddningen av garaget inte kunde anses innefatta, att en helt ny byggnad hade uppförts utan byggnadslov. Avvikelsen uppfattades istället som "en underlåtenhet att följa fastställda ritningar".

Minoriteten ville däremot utta tilläggsavgift, ehuru jämkad sådan från 26.500 kr till "skäliga" 2.000 kr.

*RH 1982/136* Byggnadslov hade erhållits för uppförande av två bostadshus med tillhörande garage om 160 respektive 25 kvm. De tillåtna ytorna överskreds emellertid med 37,28 respektive 11 kvm och 36,45 respektive 2,23 kvm. Förklaringen härtill angavs vara, att yttermåtten på ritningarna hade uppfattats som innermått.

HovR fastslog, att sådant "frångående av fastställda ritningar" knappast kan anses medföra, att helt nya byggnader har uppförts. Tilläggsavgift ansågs alltså inte kunna utgå.

I dessa båda rättsfall hade byggnadsnämnden dels gjort anmälan hos åklagare om uttagande av tilläggsavgift, dels påfört byggnadsavgift. Inget av dessa beslut överklagades enligt uppgift från respektive byggnadsnämnd. Byggnadsnämdens bedömning, att avvikelsen innebar olovligt byggande, kom därför att stå fast ifråga om byggnadsavgift.[23]

[23] Här föreligger alltså en s.k. konkurrenssituation av det slag som har beskrivits i 4.1.

Slutligen kan nämnas, att byggnadsavgift uttogs också i det ovan berörda rättsfallet *KRNS 2225-1980*, där fastighetsägaren uppförde en byggnad om 80 kvm istället för enligt byggnadslovet medgivna 110 kvm. Ett byggnadslov kan alltså frångås också därigenom, att fastighetsägaren uppför en byggnad som är mindre än vad som framgår av byggnadslovet. I detta fall blev frågan om tilläggsavgift inte föremål för tingsrättens prövning.[24]

### *4.2.4. Sammanfattande anmärkningar*

Av redogörelsen ovan har framgått, att både HD och RegR har försökt lösa gränsdragningsproblemet genom att bedöma om en avvikelse är "större" eller "mindre". På motsvarande sätt har flera andra, om än inte alla, beslutande organ resonerat även innan de ovan berörda prejudicerande avgörandena fanns att tillgå. Att rättstillämpningen ändå är så förhållandevis ojämn, torde inte kunna förklaras på annat sätt än att toleransen vid bedömningen av vilka avvikelser som kan kallas "mindre" varierar.

Det kan tyckas angeläget, att frågan om vilka avvikelser som bör tillåtas utan att ett meddelat byggnadslov förlorar sin giltighet inte överlåts åt domstolarnas avgörande. En strikt reglering i lag vore i och för sig önskvärd, men svårigheterna härvidlag synes vara betydande; ett byggnadslov kan ju frångås på så många olika sätt.[25] Sannolikt är den ordningen att föredra, att domstolarna också fortsättningsvis får avgöra vilka avvikelser som kan tillåtas.

## 4.3. Avgiftsreglernas tillämplighet i tiden

### *4.3.1. Allmänt om den tidsmässiga avgränsningen*

Reglerna om sanktionsavgifter är tillämpliga endast ifråga om överträdelser som har "begåtts efter ikraftträdandet" (LPI öb 2 p), d.v.s. den 1 januari 1977. Sålunda erfordras, att byggnadsnämnden vid sin bedömning av frågan om någon sanktionsavgift ska utgå klargör, att byggnadsåtgärden har påbörjats först efter sagda tidpunkt.[1] På motsvarande sätt stadgas i PBL öb 23 §, att LPI tillämpas beträffande överträdelser som har "begåtts före ikraftträdandet", d.v.s. den 1 juni 1987. I den mån bestämmelserna i PBL leder till "lindrigare påföljd" ska dock, enligt sistnämnda lagrum, istället PBL tillämpas.[2]

Ibland kan tidpunkten då en överträdelse har påbörjats vara svår att fastställa. Det krav som uppställs i LPI öb 2 p (PBL öb 23 § ) begränsar därmed

[24] Härom se ovan III 2.4.1. efter not 7.

[25] Jmf ovan 1.1.3. och 1.2.

[1] Se ovan 1.1.1. om BN:s prövning av de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut.

[2] Se prp 1985/86:1 s 879.

avgiftssystemets effektivitet. Till belysning härav kan anföras ett rättsfall, *KRNS 3429-1979*, där byggnadsnämnden återkallade sitt beslut att påföra byggnadsavgift:

BN hade påfört fastighetsägaren N byggnadsavgift, enär N påstods ha utfört byggnadslovspliktigt utfyllnadsarbete på tomten. Häröver besvärade sig N, som ansåg att arbetet endast varit av "finplaneringskaraktär". Det större arbetet hade enligt N varit utfört redan vid hans förvärv av fastigheten år 1975.

Efter yttrande från stadsarkitekten, vari anfördes att det icke styrkts, att arbetet hade utförts sedan N tillträtt fastigheten, återkallade BN sitt avgiftsbeslut.

Till följd härav undanröjde KR med ändring av LSt:s beslut den påförda byggnadsavgiften.

Bördan av brister i bevisningen bärs följaktligen av samhället och inte av den enskilde.[3] Andra exempel på rättsfall, där fastighetsägarens påstående om att byggnationen har utförts före ikraftträdandet av LPI inte har kunnat vederläggas och därför fått godtas, är *KRNG 1297-1980* och *8472-1981*, *HovR:s för Västra Sverige mål B 560/81* och *Göteborgs TR:s mål B 16/79*.[4]

Vid remissbehandlingen av förslaget till LPI befarade en remissinstans, Haninge kommun, att LPI skulle bli "ett slag i luften", om lagen inte gjordes tillämplig på "allt olovligt byggande som upptäcks eller kommer till byggnadsnämndens kännedom efter den 1 juli 1976."[5] Departementschefen ansåg emellertid, att det av "principiella skäl" inte kunde komma ifråga att låta avgiftsreglerna få retroaktiv effekt.[6]

Det kan ifrågasättas, om inte det i RF 2:10 uppställda förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning i själva verket omöjliggjorde en utformning av avgiftsreglerna enligt den av Haninge kommun föreslagna modellen.[7]

Frågan om tillämpligheten av RF 2:10 berördes uttryckligen i ett annat sammanhang. Enligt det ursprungliga lagförslaget skulle byggnadsavgiften bestämmas med ledning av den taxa som gällde vid prövningstillfället.[8] Mot detta förslag vände sig emellertid lagrådet. "Starka skäl" talade, enligt lagrådets mening, för att retroaktivitetsförbudet "åtminstone analogivis gäller även bestämmelser om sådana administrativa avgifter som bl.a. byggnadsav-

[3] Härom rent allmänt se t.ex. Ragnemalm s 76.

[4] Betr. det sistnämnda fallet kan noteras, att det avsåg flera olika åtgärder. Åklagaren anförde besvär och yrkade att tilläggsavgift skulle utgå dels för takhöjning, dels för tillbyggnad av trapphus. HovR – HovR:s för Västra Sverige mål B 642/79 – fann emellertid att inte heller dessa åtgärder kunde föranleda ett uttagande av tilläggsavgift; se ovan 2.2.2. efter not 16 (tillbyggnaden) och nedan V 1.3.3. efter not 29 (takhöjningen).

[5] Prp s 59.

[6] op.cit.

[7] Jmf ovan I 5.1.2.

[8] Se prp s 66.

giften och därmed också föreskrifter om avgiftens beräkning."[9] Lagrådet förordade istället, att den taxa, som gällde när den olovliga åtgärden företogs, skulle utgöra grund för avgiftsberäkningen. LPI kom att utformas i enlighet med detta förslag.[10]

Förbudet mot retroaktiv strafflag anses däremot inte hindra, att en lindrigare straffbestämmelse tillämpas (BrP 5 § 2 st). I överensstämmelse härmed föreskrevs, att ändringen i LPI 7 § 2 st (PBL 10:7 2 st) om befrielse i samband med smärre byggnadsåtgärder skulle gälla retroaktivt (SFS 1979:903 öb).[11]

Ett rättsfall av intresse i sammanhanget är *Svea HovR:s mål B 2667/79*, där hovrätten tillämpade lagen i dess äldre lydelse, trots sistnämnda föreskrift om retroaktiv tillämpning. En sådan åtgärd befanns nämligen vara förmånligare för fastighetsägaren. Till stöd härför angavs grunderna för BrP 5 § 2 st.

### *4.3.2. Möjligheten att dela upp en överträdelse i flera*

En strikt tolkning av LPI och dess övergångsbestämmelser resulterar i slutsatsen, att en olovlig byggnadsåtgärd, som har påbörjats den 31 december år 1976 eller tidigare men avslutats först flera år senare, inte kan föranleda att avgift utgår.[12]

Lagrådet, som vid sin granskning av lagförslaget uppmärksammade denna situation, ifrågasatte om avgift inte skulle kunna utgå för "vad som äger rum efter ikraftträdandet...om det kan betraktas som en överträdelse för sig."[13] Den förordade regleringen kan, som lagrådet påpekade, "synas skilja sig i sakligt hänseende från det remitterade förslaget", men, tillade lagrådet:[14]

"Det torde emellertid knappast ha varit avsett, att avgiftsskyldighet överhuvudtaget inte skall komma ifråga, om någon t.ex. före ikraftträdandet olovligen har påbörjat en nybyggnad genom schaktningsarbete och han sedan lagen trätt i kraft fullföljer sina planer och uppför byggnaden."

Lagrådets uttalande lämnades oemotsagt av departementschefen, vilket inte nödvändigtvis innebär att det accepterades.[15] Tystnaden torde dock sannolikt få tolkas som en accept, eftersom lagrådets uppfattning om den närmare innebörden av LPI öb 2 p får till följd, att avgiftsreglernas tillämpningsområde

[9] Prp s 250.

[10] Se prp s 250 och 284.

[11] Se ovan 2.2.2. vid not 11.

[12] Jmf prp s 89 och Didón-Hedman s 135. Betr. tillämpligheten av BrP 5 §, se även prp 1985/86:1 s 879.

[13] Prp s 265-266.

[14] Prp s 266.

[15] Jmf prp s 294 f.

är vidare än enligt den strikta tolkning, som ovan berörts.

Några principiella invändningar kan inte resas mot lagrådets uppfattning. I praktiken är det emellertid ofta svårt att avgöra vad som är en "överträdelse för sig", men uppdelningen har praktiserats, mer eller mindre framgångsrikt, i ett antal rättsfall. Ibland är det svårt att frigöra sig från misstanken, att LPI:s avgiftsbestämmelser i själva verket ges retroaktiv effekt. Ett exempel härpå är *Göta HovR:s mål B 47/78*:

Fastighetsägarna S hade under år 1976 ändrat butiksverksamhet till restaurangrörelse. Av rent förbiseende hade "formell ansökan" om byggnadslov lämnats in först i slutet av året, med följd att byggnadslov beviljades först i februari 1977. Lokalerna togs emellertid i anspråk redan den 10 januari 1977.

Enligt HovR:s bedömning utgjorde ianspråktagandet "en överträdelse för sig". Dock ville man inte bortse från det förhållandet, att vad som hänt såväl den 10 januari som före denna tidpunkt i verkligheten utgjorde "en helhet".

Hovrätten synes ha ifrågasatt, om det verkligen var rimligt att göra en uppdelning av den aktuella byggnadsåtgärden. Med hänvisning till lagrådets uttalande fann hovrätten emellertid, att fastighetsägarna ifråga ej kunde "undgå avgiftsskyldighet". Med hänsyn bl.a. till den omständigheten, att ansökan om byggnadslov hade gjorts innan LPI trädde i kraft, nedsattes dock tilläggsavgiften från 65.000 kronor till 1.000 kronor.[16]

En jämförelse kan göras med *Svea HovR:s mål B 1430/80*,[17] där det stod helt klart, att två från varandra åtskilda överträdelser förelåg. Bakgrunden var följande:

E hade överenskommit med J att av honom förvärva ett tomtområde. Hösten 1973 fick E tillgång till virke och lät då bygga en flyttbar stuga på annan ort. Stugan transporterades med trailer till den tilltänkta tomten, där den, med J:s tillstånd, provisoriskt uppställdes på medar.

I december 1974 skrevs köpebrev, varefter E ansökte om byggnadslov. Byggnadsnämnden avslog emellertid ansökan samt anmälde E hos åklagaren för brott mot BS 69 §. Åtalspreskription hade dock inträtt.

E överklagade BN:s byggnadslovsbeslut, men prövningen tog längre tid än beräknat. Det uppdagades, att byggnaden stod i vägen för snöröjningen, varför E, på J:s begäran, under försommaren 1979 flyttade huset c:a 15 meter längre in på tomten.

Under hösten 1979 fattade BN beslut om att bevilja byggnadslov, utta byggnadsavgift samt att göra anmälan om uttagande av tilläggsavgift.

Hovrätten ställde sig tveksam till möjligheten att överhuvud låta "särskild påföljd" följa i anledning av den senare förflyttningen av stugan, eftersom den egentliga olovliga byggnationen, enligt hovrättens bedömning, hade vidtagits år 1974. Den senare åtgärden bedömdes "(i) vart fall, såväl i och för sig som i jämförelse med den tidigare", vara av "ringa betydelse."

[16] Se nedan VI 3.1.2. vid not 22.

[17] Rättsfallet utgör också ett exempel på s.k. konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift, se ovan 4.1. efter not 4.

Åtgärderna ifråga kunde alltså utan svårighet delas upp i tiden före och efter LPI:s ikraftträdande, men icke desto mindre ansåg hovrätten, att avgiftsreglerna inte skulle tillämpas:

Då E "självfallet ej nu skall drabbas av påföljd för den tidigare åtgärden – skall tilläggsavgift ej utdömas."

Det framstår onekligen som tilltalande, att som hovrätten i det senare rättsfallet frånkänna avgiftsreglerna tillämplighet, när en överträdelse som är vidtagen efter LPI:s ikraftträdande har ett nära samband med en överträdelse vidtagen före denna tidpunkt. Avgörandet framstår emellertid som diskutabelt, åtminstone om rättstillämpningen ska följa den mer extensiva tolkning av LPI och dess övergångsbestämmelser, för vilka har redogjorts ovan.

Det är möjligt, att hovrätten helt enkelt hesiterade inför tilläggsavgiftens storlek, 17.500 kronor, d.v.s ett belopp som kan synas vara orimligt högt i sammanhanget. I sådant fall borde emellertid hovrätten hellre ha valt att, som Göta hovrätt i fallet ovan, jämka avgiften till ett för domstolen mer acceptabelt belopp.[18]

RegR har i ett senare avgörande, *RÅ 1983 2:31*, följt den tolkning av reglerna som lagrådet förordade. Även i detta rättsfall förelåg ett nära samband mellan två överträdelser, vilka hade vidtagits före respektive efter LPI:s ikraftträdande. Byggnadsavgift ansågs kunna utgå för åtgärden att år 1978 resa plåtväggar mot ett plåttak, som år 1973 olovligt hade satts upp över en delvis nedbrunnen industrilokal.

Den senare byggnadsåtgärden utgjorde alltså en ren fortsättning på ett flera år tidigare påbörjat byggnadsarbete. Situationen torde f.ö. väl överensstämma med det av lagrådet anförda exemplet på fall, där en uppdelning av överträdelsena borde göras. Ser man till bestämmelsen om när avgiftsskyldigheten normalt anses inträda, d.v.s. när den olovliga åtgärden påbörjas,[19] kan avgörandet möjligen uppfattas så, att LPI i realiteten ges retroaktiv effekt. Ändå synes det vara välgrundat, att, som skedde, dela upp byggnadsarbetet i två separata överträdelser och utta byggnadsavgift för den senare.

Däremot kan utgången i *RÅ 1980 2:73* ifrågasättas i förevarande avseende. Fråga hade uppkommit om ett upplag av husvagnar kunde anses ha anordnats före utgången av år 1976, trots att fastigheten under en kortare tid hade varit fri från husvagnar.

KR fann det "icke styrkt", att fastighetsägaren B efter LPI:s ikraftträdade hade inrättat ett upplag, varför LSt:s beslut att utta byggnadsavgift undanröjdes. Ett "säsongsmässigt betingat, tillfälligt uppehåll" kunde enligt KR inte uppfattas som något "avgörande bevis".

[18] Betr. domstolarnas hänsyn till bl.a. bristande proportionalitet se nedan VI 2.1. vid not 42, men särskilt 3.2. efter not 11.

[19] Se ovan 1.1.4.

RegR fann det däremot vara "styrkt", att B i augusti 1977 anordnat ett "nytt upplag". Därför fastställdes LSt:s avgiftsbeslut.

RegR synes vid sin bedömning av frågan, huruvida avgiftsreglernas var tillämpliga, ha fäst avgörande vikt därvid, att ett kortvarigt uppehåll hade företagits i anordnandet av upplaget.

I *Göta HovR:s mål B 658/80* befanns däremot inte den omständigheten, att olovligt uppställda campingvagnar hade flyttats inom fastigheten för vinteruppställning, innebära någon "ny uppställning". Den åtgärd, för vilken byggnadslov erfordrats, ansågs därmed ha vidtagits sommaren 1976.

Att rättspraxis är mycket varierande kan slutligen illustreras genom tre rättsfall, vilka i vad avser omständigheterna är snarlika:

*Svea HovR:s mål B 1567/80*[20] En betongplatta göts under år 1976. Byggnationen avslutades emellertid först år 1978 genom att en tillbyggnad restes på plattan.

HovR ansåg, att utförandet av grundplattan var "en så väsentlig del av uppförandet av tillbyggnaden" att överträdelsen fick anses begången före LPI:s ikraftträdande.

*Göta HovR:s mål B 578/78* Byggnationen påbörjades år 1976 genom att vissa grundarbeten utfördes. Under tiden våren 1977 – april 1978 restes byggnaden.

TR, vars dom fastställdes av HovR, ansåg, att den sistnämnda åtgärden fick anses utgöra "en överträdelse för sig" och påförde därför fastighetsägaren N tilläggsavgift.

I båda rättsfallen stod det alltså klart, att byggnadsarbetet hade påbörjats genom grundarbete innan LPI trädde i kraft och avslutats först efter sagda tidpunkt genom att själva byggnaden uppfördes. Icke desto mindre kom de båda hovrätterna till diametralt motsatta avgöranden. Det sistnämnda rättsfallet var alltså i linje med lagrådets rekommendationer, medan det förstnämnda gick stick i stäv med desamma. Vilken tolkning av avgiftsreglerna som är att föredra kan diskuteras. Med hänsyn till att de båda byggnadsåtgärderna naturligt kunde delas upp, framstår dock utgången i det senare målet som den mest rimliga.

Även i det tredje rättsfallet, *KRSU 3677-1982*, ansågs, liksom i det förstnämnda hovrättsavgörandet ovan, den aktuella byggnadsåtgärden inte vara uppdelbar:

Ett enkelt uthus på plintar hade, enligt BN:s bedömning, omvandlats till "en väl rustad gäststuga med fullt utbyggd källarvåning".

Grunden till byggnaden och förberedelser för vatten- och avloppsinstallationer hade utförts redan under 1960-talet. Under 1980-talet hade byggnadsarbetena slutförts, innebärande "bl a att gluggar bytts ut mot fönster, att ny ytterdörr satts in samt att skåp och diskbänk installerats."

KR ansåg, att det genom den förebragta utredningen mot fastighetsägare B:s bestridande icke kunde anses styrkt, att de åtgärder som vidtagits efter LPI:s ikraftträdande varit "av sådan art och omfattning" att de borde betraktas som "en överträdelse för sig".

[20] Rättsfallet har även berörts ovan 4.1. efter not 2.

Rimligheten i detta avgörande är svårare att uttala sig om. Sannolikt var det brister i bevisningen, som medförde att byggnadsavgift inte ansågs kunna utgå.[21] Helt klart är emellertid, att den del av byggnationen som utfördes efter LPI:s ikraftträdande var mindre omfattande än i de båda andra rättsfallen.

Avslutningsvis kan tilläggas, att det ofta förefaller rimligt att försöka åstadkomma en tidsmässig uppdelning av en överträdelse. Man måste emellertid alltid ha i åtanke att en sådan uppdelning kan vara svår att genomföra, därest en retroaktiv effekt av avgiftsreglerna skall undvikas. Försiktighet är därför påkallad.

[21] Det är tankeväckande att jämföra utgången i detta mål med utgången i HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80, där det ansågs tillräckligt att provisoriskt utställda hushållsmaskiner "syftade till" ändrad inredning – se ovan 1.1.4. vid not 35.

# Kap V Särskilda frågor om avgiftssystemets utformning

I det första avsnittet (1) behandlas frågor om sanktionsavgifternas beräkning. Till en början anges vad som allmänt gäller om beräkningsgrundens utformning (1.1.). Härefter koncentreras intresset till byggnadsavgift (1.2.), varvid några allmänna anmärkningar görs om beräkningen (1.2.1). Byggnadsavgiftens storlek (1.2.2.) och avgiftsunderlagets fastställande (1.2.3.) granskas närmare. Motsvarande undersökning görs sedan beträffande tilläggsavgift (1.3.), där det också inleds med några allmänna anmärkningar (1.3.1.). Även denna avgifts storlek (1.3.2.) liksom bruttoareans fastställande (1.3.3.) granskas. Den komplicerade frågan om hur tilläggsavgift ska beräknas vid avvikelse från byggnadslov belyses också (1.3.4.). Beräkningen av särskild avgift (1.4.) kommenteras ehuru helt kortfattat (1.4.1.). Till sist görs några sammanfattande anmärkningar (1.5.).

I det andra avsnittet (2) undersöks vilka subjekt som kan bli skyldiga att erlägga avgift. Inledningsvis anges vad som allmänt gäller beträffande ansvarsreglernas utformning (2.1.). Härefter granskas dessa regler särskilt med avseende på byggnadsavgift (2.2.), varvid några allmänna anmärkningar görs om ägaransvaret (2.2.1.). Härefter koncentreras intresset på ett antal speciella spörsmål, nämligen att ansvaret har lagts på ägaren vid tidpunkten för den olovliga åtgärdens utförande (2.2.2.), hur ansvaret fördelas mellan flera ägare (2.2.3.) och att ansvaret åvilar byggnadens (2.2.4.) respektive anordningens eller anläggningens ägare (2.2.5.). Även kretsen av ansvariga ägare, särskilt kommuner, undersöks (2.2.6.). Motsvarande undersökning görs sedan beträffande tilläggsavgift (2.3.). Framställningen inleds med några allmänna anmärkningar om ansvaret (2.3.1.), varefter vinningsmomentet, som är av central betydelse, studeras ingående (2.3.2.). Ansvar utkrävs normalt av ägaren (2.3.3.), men alternativ föreligger. Sålunda kan också gärningsmannen (2.3.4.) och vissa andra subjekt påföras tilläggsavgift (2.3.5.). Det klargörs också hur tilläggsavgift ska fördelas mellan flera ansvariga subjekt (2.3.6.). Ansvarsreglerna för särskild avgift kommenteras helt kortfattat (2.4.). Avslutningsvis görs några sammanfattande anmärkningar (2.5.).

I det tredje avsnittet (3) samlas vissa andra frågor, som rör avgiftsreglernas utformning. Sålunda undersöks vad som gäller ifråga om betalning av avgift (3.1.), varvid behandlas dels kravet att avgiftsbeslutet ska ha vunnit laga kraft (3.1.1.), dels möjligheten till indrivning (3.1.2.). Andra frågor som undersöks är hur avgiftsbeloppen ska fördelas mellan stat och kommun (3.2.) samt frågor om preskription (3.3.) och rättegångskostnader (3.4.) avseende mål om tilläggsavgift (3.4.1.) samt byggnadsavgift och särskild avgift (3.4.2.).

# *1. Sanktionsavgifternas beräkning*

## 1.1. Principen för utformningen av beräkningsgrunden för de olika avgifterna

Principen vid utformningen av reglerna om beräkning av sanktionsavgifterna var, att dessa skulle kunna bestämmas på ett "schablonmässigt sätt". Härmed avsågs, att avgifterna skulle utgå enligt vissa i lagtexten "klart angivna grunder utan några skönsmässiga inslag".[1] Genom denna konstruktion var det tänkt att byggnadsnämnden skulle fråntas möjligheten att påverka avgifternas storlek. Följaktligen ville man ej heller överlåta åt byggnadsnämnden att jämka de genom lagen fastställda avgifterna, utan denna uppgift skulle istället ankomma på besvärsinstanserna.[2]

Avgiftsreglena utformades alltså efter den målsättningen, att byggnadsnämndens inflytande över sanktionsavgifternas storlek skulle begränsas. En sådan begränsning uppfattades som angelägen ur rättsäkerhetssynpunkt, i synnerhet som avgifterna kunde få "mer långtgående betydelse än normala straff" och byggnadsnämnden dessutom är ett politiskt sammansatt organ.[3] Det fanns nämligen, som ovan berörts, en utbredd motvilja mot att låta byggnadsnämnden företa några som helst skönsmässiga bedömningar.[4]

Möjligheten att bestämma sanktionsavgifterna enligt schablonartade regler bedömdes också utgöra en förutsättning för att åstadkomma det effektiva sanktionssystem som var huvudsyftet med tillkomsten av LPI.[5]

Även den enskildes möjlighet att kunna förutse sanktionsavgifternas storlek uppfattades som värdefull. Gemene man förutsattes faktiskt kunna förutse det exakta innehållet i det avgiftsbeslut som en viss överträdelse skulle medföra. Han skulle alltså, som departementschefen uttryckte det, i förväg kunna avgöra "både i vilka situationer sådana beslut får fattas och beslutets innehåll, d.v.s. i förevarande fall, avgifternas storlek."[6]

De förhoppningar som departementschefen hyste beträffande avgiftsbeslutens förutsebarhet framstår som orealistiska. Som ovan framgått, är byggnadslagstiftningen komplicerad och svårtolkad för den enskilde. Det kan därför ofta inte i förväg avgöras om ett avgiftsbeslut kommer att fattas.[7] Inte heller

[1] Prp s 22, jmf s 41 och 45.

[2] Se prp s 75. Sedan det överlåtits åt allmän domstol att utta tilläggsavgift fick domstolen även möjlighet att jämka avgiften; betr. konstruktionen av den beslutande funktionen se ovan III.

[3] Se prp s 41.

[4] Se ovan III 1.2.2.

[5] Se ovan II 1.1. efter not 17.

[6] Prp s 41.

[7] Se ovan II 2.1. efter not 15 samt även I 2.2.1. efter not 10.

beslutets innehåll, d.v.s. främst avgiftens storlek, är så förutsebart som departementschefen gjorde gällande. En genomgång av rättspraxis visar tvärtom, att de "strikta lagreglerna" kan tolkas på mångahanda sätt.

## 1.2. Byggnadsavgift

### *1.2.1. Allmänt om beräkningen av byggnadsavgift*

Byggnadsavgift ska enligt LPI 4 § 2 st (PBL 10:4 2 st) bestämmas till ett belopp motsvarande fyra gånger den avgift, byggnadslovsavgift, som enligt byggnadslovstaxan i kommunen skulle ha erlagts om byggnadslov hade meddelats. Genom anknytningen till byggnadslovstaxan, vilken succesivt blir föremål för höjningar, har byggnadsavgiften på ett enkelt sätt i praktiken gjorts indexreglerad.[1]

I sagda lagrum föreskrivs också, att byggnadsavgiften ska uppgå till "minst 500 kronor." Minimiavgiften utgår, förutom i de fall där byggnadslovsavgiften inte uppgår till 125 kronor, när en viss byggnadsåtgärd inte är avgiftsbelagd inom kommunen eller när byggnadslovstaxa helt saknas.[2]

Minimiavgiften är fast, d.v.s. inte knuten till någon indexuppräkning, vilket förhållande kritiserades under remissbehandlingen av förslaget till LPI. Departementschefen föredrog emellertid att hänskjuta frågan till en framtida bedömning.[3] PBL innebär inte någon förändring härvidlag.[4]

Byggnadsnämnden ska således avgöra hur stor byggnadslovsavgift som skulle ha utgått, om byggnadslov hade sökts och erhållits i vederbörlig ordning. Härvidlag har byggnadsnämnden att tillämpa den byggnadslovstaxa, som gällde vid tidpunkten för den olovliga åtgärdens utförande.[5] För den händelse att byggnadslov skulle meddelas i efterhand, kvarstår givetvis skyldigheten att betala byggnadslovsavgift, trots att byggnadsavgift har erlagts.[6]

Valet av avgiftsunderlag var inte självklart. Enligt den departementspromemoria som låg till grund för förslaget till LPI borde avgiften kunna bestämmas dels på ett schablonmässigt sätt, dels "så att det blir ekonomiskt oförmånligt" att företa olovligt byggande.[7] Försök gjordes att anknyta avgiften till

[1] Se prp s 27. Se även DsJu 1981:3 s 86 och Holmberg-Stjernquist, som ifrågasätter om reglerna har utformats på ett ur konstitutionell synpunkt korrekt sätt, s 274.

[2] Se prp s 66 och även Didón-Hedman s 29 och 48.

[3] Se prp s 27.

[4] Jmf SOU 1979:66 s 499-504.

[5] Härom se ovan IV 4.3.1. efter not 7.

[6] Se prp s 80 och även ovan IV 1.1.2.

[7] DsB 1975:3 s 66.

fastighetstaxeringen eller till värdet av det olovligt byggda, men båda dessa lösningar avvisades. Att utgå från byggnadslovstaxan uppgavs vara den "enda tänkbara utvägen".[8]

Den omständigheten, att varje kommun bestämmer sin egen byggnadslovstaxa (BS 8 § ; PBL 11:5),[9] ingav emellertid betänkligheter. En och samma byggnadsåtgärd skulle komma att föranleda varierande byggnadsavgifter beroende på var i landet den företogs.[10] Två faktorer ansågs emellertid tala emot alltför stora variationer. För det första får byggnadslovsavgiften inte överstiga kommunens självkostnad och för det andra upprättar Svenska kommunförbundet normalförslag till taxor.[11]

Därtill kom att risken för variationer kunde reduceras genom utformningen av avgiftsreglerna. Sålunda föreslogs, att byggnadsavgiften skulle bestämmas "med utgångspunkt i taxans bestämmelser för normalfallet".[12] I LPI 4 § 2 st (PBL 10:4 2 st)[13] föreskrivs därför:

"Vid bestämmande av byggnadsavgift på grundval av taxa skall hänsyn ej tagas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranledes av omständigheterna i det särskilda fallet och ej heller till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller annan mätningsteknisk åtgärd."

Till belysning av detta lagrums funktion kan pekas på *KRNG 1060-1983*, där länsstyrelsen ändrade avgiftsbeslutet, eftersom byggnadsnämnden inte hade tagit hänsyn till att de kostnader, som belöpte på framställning av fotonegativ, skulle dras av vid avgiftsberäkningen. Det kan tilläggas, att efter lagändring, som trätt i kraft den 1 januari 1986, avdrag inte längre ska göras för sådana kostnader, enär de numera ingår i det s.k. grundbeloppet.[14]

I ett annat rättsfall, *KRSU 2554-1981*,[15] uttalade sig länsstyrelsen i Västernorrlands län, i egenskap av tillsynsmyndighet, angående tolkningen av LPI 4 § 2 st:

"Länsstyrelsen menar att nämnda stadgande måste innebära att kommun som nedsatt, eftergivit eller av annan anledning underlåtit att utta byggnadslovsavgift vid bestämmande av byggnadsavgiftens storlek ändock har att utgå från normalbeloppet i den av

[8] DsB 1975:3 s 69.

[9] Denna taxa bestäms av varje kommun med stöd av BS 8 § (PBL 11:5), härom se Didón-Hedman s 29 och prp 1985/86:1 s 795.

[10] Se DsB 1975:3 s 72 och prp s 24. Se även Bohlin s 38 f.

[11] Jmf prp s 24 och 236. Betr. begränsningen genom den kommunala självkostnadsprincipen se Bjerkén ( 2:a uppl.) s 59 f och Bohlin s 292 f.

[12] DsB 1975:3 s 72.

[13] Smärre korrigeringar har företagits i lagtexten, se prp 1985/86:1 s 770.

[14] SFS 1985:1044. Se prp 1985/86:35 s 8.

[15] KR prövade ej besvären med hänvisning till FPL 33 § (besvärsrätt ansågs icke föreligga).

kommunfullmäktige fastställda byggnadslovstaxan."

Det bör klargöras, att byggnadsnämnden ofta har rätt att i det enskilda fallet såväl höja som sänka byggnadslovsavgiften i förhållande till det s.k. normalbeloppet i byggnadslovstaxan.[16] Mot bakgrund härav förefaller LSt:s tolkning riktig.[17] Då enligt lagtexten hänsyn inte ska tas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet, som grundas direkt på kommunens byggnadslovstaxa, vore det ju egendomligt om hänsyn skulle tas till sådana fall där byggnadsnämnden utan särskilt stöd i taxan frångår kommunens normala byggnadslovsavgift.

### *1.2.2. Byggnadsavgiftens storlek*

Som ovan framgått, finns en nedre gräns angiven för byggnadsavgiftens storlek, nämligen 500 kronor. Av rättspraxis att döma är byggnadsavgifter i denna storleksordning ovanliga. I vissa kommuner kan i själva verket byggnadsavgiften inte uppgå till ett så lågt belopp. [18]

Någon övre gräns har däremot inte fastställts. Byggnadsavgift kan därför komma att uppgå till betydande belopp, beroende på omfattningen av det olovligt byggda. Som exempel härpå kan följande rättsfall nämnas: *KRNS 2426-1980* (19.308 kronor),[19] *KRNS 4820-1980* (58.967 kronor),[20] *KRNG 5391-1982* (15.104 kronor), *KRNG 9362-1982* (21.652 kronor) och *RÅ 1981 Ab 141* (29.136 kronor).[21]

Byggnadsavgift utgår normalt med belopp mellan 1.500 och 4.000 kronor; så har åtminstone varit fallet i flertalet av de mål som under åren 1978-1985 fullföljts till kammarrätt och RegR. En reservation är emellertid på sin plats. Benägenheten att anföra besvär över ett avgiftsbeslut torde stå i proportion till avgiftens storlek. Därför blir säkert många beslut avseende lägre byggnadsavgifter inte överklagade.[22]

[16] Jmf Didón-Hedman s 140 (Svenska kommunförbundets förslag till normaltaxa 3 ).

[17] Något stöd – men ej heller något som talar emot tolkningen – finns inte i förarbeten, lagkommentarer eller övrig praxis.

[18] Jmf prp 1985/86:1 s 328.

[19] Byggnadsavgiften fastställdes emellertid slutligen till 2.520 kronor, bl.a. då det inte styrkts att vissa av åtgärderna hade utförts efter den 1 januari 1977, jmf ovan om kravet på bevisning IV 4.3.1. efter not 1.

[20] I KR fastslogs, att byggnadsavgift hade avkrävts fel person. Vid kontakt med BN har framkommit, att något nytt avgiftsbeslut icke meddelats. Se även nedan 2.2.2. efter not 20.

[21] I RegR bestämdes avgiften till 5.324 kronor. Avgiften avsåg emellertid bara en av byggnaderna, vilka förekom i målet. För de resterande byggnaderna beslöt BN i Göteborg, 81-08-18 § 511, att utta ny byggnadsavgift (23.811 kr) av en annan person.

[22] Sålunda är det mycket vanligt att fastighetsägaren besvärar sig över ett beslut om tilläggsavgift, vilken normalt är avsevärt högre än byggnadsavgiften, men accepterar beslutet om byggnadsavgift; se t.ex. de rättsfall som omnämnts ovan IV 4.2.3. vid not 23.

De byggnadsavgifter som i realiteten utgår är således förhållandevis låga.[23] Lagrådet påtalade vid sin granskning av förslaget till LPI, att byggnadsavgiften å ena sidan borde sättas så högt att den fick en avhållande effekt, men att den å andra sidan inte fick te sig orimligt hög vid oavsiktliga överträdelser.[24] Måhända kan byggnadsavgifter av den storleksordning som här berörts anses uppfylla dessa krav.

Vid en bedömning av frågan om byggnadsavgiften i normalfallet kan anses rimligt stor, måste emellertid en viktig omständighet hållas i minnet. Byggnadsavgift är sällan den enda sanktionen, utan även vid oavsiktliga överträdelser kompletteras den av tilläggsavgift.[25] De sammantagna sanktionerna kan därför slå orimligt hårt, i synnerhet som erläggandet av byggnads- och tilläggsavgift inte utgör någon garanti mot att inte också föreläggande om rivning av det olovligt byggda meddelas (LPI 15 § ; PBL 10:14).[26]

### *1.2.3. Fastställandet av avgiftsunderlaget*

Beräkningen av byggnadsavgiften är, som ovan påtalats, knuten till den byggnadslovsavgift som skulle ha utgått om byggnadslov hade meddelats. Avgiftsberäkningen måste alltså inledas med att byggnadslovsavgiften fastställs, vilket sker enligt en tämligen komplicerad räkneoperation. Ett årligen fastställt grundbelopp ska multipliceras med en för åtgärden tillämplig objektfaktor, vilken finns intagen i en till taxan hörande avgiftstabell.[27]

Ett rättsfall, som kan illustrera komplexiteten i avgiftsberäkningen, är *KRNG 3547-1979*,[28] där byggnadsnämnden från början uttog en byggnadsavgift om 44.730 kronor. Den olovliga byggnationen utgjordes av att en entresolvåning hade inrättats och att en lokal hade tagits i anspråk för ändrat ändamål.

I ett yttrande till LSt hemställde BN, att avgiften skulle bestämmas till 39.637 kr. Som skäl härför angavs, att vid en förnyad granskning entresolvåningens byggnadsyta hade fastställts till 755 kvm, d.v.s. inte till 853 kvm. Den som avkrävdes avgift, bolaget B, hävdade å sin sida, att byggnadsytan i själva verket uppgick till 688 kvm.

LSt ansåg, att det inte visats att den verkliga ytan översteg 688 kvm, varför denna yta fick läggas till grund för avgiftsberäkningen. Härefter fastställdes byggnadsavgiften till 19.877 kr enligt följande beräkning:

[23] Jmf ovan I 2.2.1. efter not 30.

[24] Se prp s 236.

[25] Se ovan IV 2.1.1. efter not 1.

[26] Jmf Didón-Hedman s 112 f och prp s 278 f. Se även ovan IV 1.1.2. vid not 16.

[27] Se Svenska kommunförbundets förslag till normaltaxa 2 i Didón-Hedman s 139, jmf s 29 och Bjerkén (2:a uppl.) s 59 f.

[28] Det bör noteras, att rättsfallet synes ha två målnummer, KRNG 3547-79 och 4798-79. Vid kontakt med KR har jag inte inte lyckats utröna hur det verkligen förhåller sig.

Byggnadsyta 688 kvm. Avgiftsenheter 688:50=14. Objektfaktor 1,6. Grundbelopp 425 kr. Byggnadslovsavgift 60 % av 14 x 1,6 x 425 = 5.712 kr.

Avdrag enligt LPI 4 § 2 st är 13 % enligt av BN tillämpad praxis – 13 % x 5.712 = 742:56.

Byggnadsavgift 4 x (5.712 – 742:56) = 19.877:76.

För det olovliga ianspråktagandet kunde byggnadsavgift däremot, enligt LSt:s bedömning, inte påföras B, eftersom denne ej var ägare till lokalerna ifråga.

Sedan svårigheten att fastställa rätt byggnadsyta avklarats, kvarstod alltså en beräkning med "avgiftsenheter", "objektfaktorer", "grundbelopp" och procentuella avdrag utifrån en av byggnadsnämnden tillämpad praxis, innan byggnadsavgiften slutligen kunde bestämmas. Att den enskilde, som det förutskickades i förarbetena till LPI, skulle kunna utföra denna beräkning på egen hand framstår som föga realistiskt.[29]

Det kan tilläggas, att avgiftsbeslutet i kammarrätten undanröjdes också i den del det avsåg entresolvåningen. Bolaget ifråga var nämligen, som det visade sig, inte ägare till den industrihall där våningen var belägen. Rättsfallet illustrerar därmed även de svårigheter som kan föreligga då det gäller att fastställa rätt avgiftssubjekt.[30]

En genomgång av rättspraxis visar, att felaktigheterna vid avgiftsberäkningen är legio. Till en början ska intresset koncentreras till tre rättsfall, där felaktigheten var att hänföra till byggnadslovstaxan. En oriktig objektfaktor hade tillämpats, när byggnadslovsavgiftens storlek fastställdes:

*RÅ 1981 Ab 141*[31] LSt vidtog korrigering och ändrade byggnadsavgiften från 43.652 kr till 29.136 kr.

*KRNG 1735-1979* LSt vidtog korrigering och ändrade byggnadsavgiften från 12.694 kr till 7.444 kr.

*KRSU 1136-1979* KR vidtog korrigering och ändrade byggnadsavgiften från 5.100 kr till 2.040 kr.

Rättsfallen visar, att resultatet kan bli en till beloppet väsentligt felaktig byggnadsavgift, därest en inkorrekt objektfaktor begagnas. Detta torde, åtminstone delvis, kunna förklaras av det sätt på vilket avgiftsregeln i LPI 4 § (PBL 10:4) har konstruerats. En felaktig byggnadslovsavgift blir ju multiplicerad med talet fyra.

Även i *KRNJ 1931-1979* var felaktigheten att hänföra till byggnadslovstaxan. Av länsstyrelsens beslut framgick, att byggnadsnämnden hade tillämpat den taxa som gällde när avgiftsfrågan var föremål för prövning istället för den taxa som gällde när åtgärden vidtogs. Avgiftsbeslutet undanröjdes emellertid,

[29] Jmf ovan 1.1. efter not 5.

[30] Se nedan 2.2.2. efter not 24.

[31] Se även ovan vid not 21.

då det visat sig att fel person hade påförts avgift.[32]

En helt annan typ av fel förekom i *KRNS 4506-1979*, där byggnadsarbetet hade utförts i två etapper. Byggnadsnämnden underlät vid sin beräkning av byggnadslovsavgiften att ta hänsyn till den del av byggnationen som hade utförts i enlighet med gällande byggnadslov. Kammarrätten uppmärksammade felet och ändrade byggnadsavgiften från 2.284 kronor till 628 kronor.

I ett annat rättsfall, *RÅ 1985 2:58*, uppdagades den oriktiga beräkningen först i RegR. Byggnadsnämnden förelades nämligen att yttra sig angående frågan hur byggnadsavgiften, som uppgick till 5.040 kronor, hade beräknats. Härvidlag framkom, att den rätteligen skulle ha bestämts till 1.000 kronor. Byggnadsåtgärden bestod i en höjning om 20 cm av taket på ett uthus. Felaktigheten var sannolikt att hänföra till bedömningen av huruvida takhöjningen utgjorde en byggnadslovpliktig ombyggnad (BS 75 § ; jmf PBL 3:10) eller en åtgärd, för vilken enligt BS 54 § 1 mom (jmf PBL 8:1) hade erfordrats byggnadslov.

Ibland är det av handlingarna i målet svårt eller t.o.m. omöjligt att avgöra vad som är orsak till att byggnadsavgiften har blivit inkorrekt. Som ytterligare exempel på sådana rättsfall kan anges *KRSU 2794-1979* och *KRNS 3820-1980*. Det senare rättsfallet präglas f.ö. av en bristfällig handläggning. Byggnadsnämnden uttog byggnadsavgift om 7.500 kronor först sedan åklagaren, till vilken anmälan hade gjorts om uttagande av tilläggsavgift, efterfrågat huruvida byggnadsavgift hade utgått. Sedermera ändrade byggnadsnämnden detta beslut och ny avgift uttogs med 2.200 kronor.

Av rättspraxis att döma är felräkningar till förmån för den enskilde mer ovanliga. Ett exempel härpå är emellertid *KRNJ 1517-1983*. Fråga var om olovlig uppställning av 26 villavagnar och en övernattningsstuga, men byggnadsnämnden hade grundat avgiftsberäkningen på 12 vagnar och uttagit byggnadsavgift med 9.671 kronor:

> LSt fastslog, att byggnadslovsavgiften enligt gällande byggnadslovstaxa "utan reducering" uppgick till 5.076 kr. Med hänsyn till att 15 st av villavagnarna fick anses uppförda redan den 1 oktober 1978 "hade byggnadsnämnden rätteligen bort beräkna byggnadsavgiften till 17.712 kronor."
>
> Vad fastighetsägare N anfört ansågs inte utgöra grund för jämkning av avgiften och då denna inte var "för högt beräknad" lämnades N:s besvär utan bifall.
>
> Även KR lämnade besvären utan bifall.

Med hänsyn till FPL 29 §, som anses analogt tillämplig i ärenden hos förvaltningsmyndigheter,[34] företogs inte någon korrigering av den för lågt beräknade byggnadsavgiften.

Avslutningsvis bör erinras om den speciella svårigheten att fastställa avgiftsunderlaget när den olovliga byggnationen upptäcks på ett tidigt

[32] Se nedan 2.2.2. efter not 21.

[33] Se Ragnemalm s 124.

stadium. I detta avseende hänvisas emellertid till framställningen ovan.[34]

## 1.3. Tilläggsavgift

### *1.3.1. Allmänt om beräkningen av tilläggsavgift*

Tilläggsavgift utgår enligt LPI 7 § 3 st (PBL 10:7 3 st) med 500 kronor för varje hel kvm "bruttoarea som åtgärden har omfattat".[1] Begreppet bruttoarea ersatte "våningsyta" genom lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1980.[2] Av förarbetena framgår, att någon ändring i sak inte avsågs, utan ordbytet företogs i syfte att åstadkomma enhetlig terminologi inom byggnadslagstiftningen.[3]

Tilläggsavgiften är en s.k. värderelaterad sanktionsavgift.[4] Beloppet 500 kronor uppskattades motsvara ungefär en fjärdedel av produktionskostnaden per kvm för småhus år 1975.[5] Vid remissbehandlingen av förslaget till LPI ifrågasatte flera remissinstanser, om tilläggsavgiften verkligen borde bestämmas i ett fast belopp. Departementschefen var emellertid inte beredd till någon "automatiskt verkande justering"[6] utan förordade en framtida översyn av avgiftsreglerna. Någon förändring har emellertid inte genomförts i PBL.[7]

Med tanke på det senaste decenniets ökade produktionskostnader för småhus kan konstateras, att tilläggsavgiften inte längre står i samma proportion till dessa kostnader, som den gjorde vid tillkomsten av LPI. Det framstår emellertid inte som eftersträvansvärt att återskapa denna proportion, eftersom dess rimlighet kan ifrågasättas.[8] Till belysning härav kan pekas på *Svea HovR:s mål B 3024/81*:

Fastighetsägaren hade uppfört en monteringsbar hangar av galvaniserade plåtar, vilka hade skruvats fast på en stomme av stål.

Hangaren hade en yta om c:a 313 kvm. Den hade köpts som överskottsmaterial från kriget för ett pris av 14.500 kr. Uppvärmningsanordningar, vatten, avlopp eller el fanns inte.

Åklagaren yrkade att tilläggsavgift skulle uttas med 151.500 kr (313 – 10 x 500).

[34] Se ovan IV 1.1.4. särskilt efter not 31.

[1] Se prp s 73 och prp 1985/86:1 s 773.

[2] SFS 1979:903.

[3] Se prp 1978/79:111 Bil 12 s 25.

[4] Betr. detta uttryck se DsJu 1981:3 s 85.

[5] Se DsB 1975:3 s 79.

[6] Prp s 30.

[7] Jmf SOU 1979:66 s 499-504.

[8] Om värdet verkligen beaktades vore tilläggsavgift sannolikt en rimligare sanktion – jmf kritiken under remissbehandlingen av förslaget till LPI i prp s 184. Se även nedan 1.5. och VII 2.4.

TR konstaterade, med hänvisning till motivuttalandena om tilläggsavgiftens relation till produktionskostnaderna för småhus, att avgiften borde sättas ned kraftigt. Den bestämdes till 10.000 kr.

HovR fastställde domen.

Den tilläggsavgift som skulle utgå enligt huvudregeln i LPI 7 § 3 st (PBL 10:7 3 st), d.v.s 151.500 kronor, stod alltså inte i någon som helst rimlig proportion till byggnadens värde eller till dess produktionskostnader. Det kan tilläggas, att rättsfallet inte är ensamt i sitt slag.[9]

Vid beräkningen av tilläggsavgift ska från bruttoarean avräknas 10 kvm (LPI 7 § 3 st; PBL 10:7 3 st). Denna regel om reduktion ska förstås mot bakgrund av den ovan omnämnda regeln om avgiftsbefrielse vid s.k. smärre byggnadsåtgärder.[10] Tanken bakom reduktionsregeln var att "motverka alltför stora skillnader i sammanlagd avgift i gränsfallen."[11]

Noteras bör, att enligt LPI:s ursprungliga lydelse endast 3 kvm skulle avräknas. Därtill kom att någon reduktion inte skulle företas, när en helt ny byggnad hade uppförts.[12] Särregler av sistnämnda typ ansågs emellertid göra avgiftssystemet "svåröverskådligt", varför avräkning numera ska ske i samtliga fall där tilläggsavgift uttas.[13]

Den närmare innebörden i reduktionsregeln har varit föremål för bedömning i ett par rättsfall, i vilka den olovliga byggnationen omfattade flera byggnader:

*Göta HovR:s mål B 658/80*[14] Sju campingvagnar med en sammanlagd yta om 157 kvm hade uppställts utan byggnadslov.

TR uttog tilläggsavgift med 73.500 kr (157 – 10 x 500).

HovR ansåg emellertid, att varje vagn för sig fick anses utgöra en otillåten byggnad. Varje vagns yta skulle därför reduceras med 10 kvm. Tilläggsavgiften bestämdes till 22.000 kr för olovlig uppställning av fem vagnar.

*Göta HovR:s mål B 821/84* Två mindre nybyggnader samt en tillbyggnad hade uppförts utan byggnadslov. Den sammanlagda ytan uppgick till 36,85 kvm.

TR jämkade tilläggsavgiften från 13.000 kr (36 – 10 x 500) till 8.000 kr.

HovR fann att varje byggnad skulle bedömas för sig. Därför skulle avgift inte utgå för den minsta byggnaden, vars bruttoarea ej översteg 10 kvm och från de båda andra byggnaderna skulle 10 kvm avräknas. Maximal tilläggsavgift om 3.500 kr (27 – (2 x 10) x 500) uttogs.

[9] Se nedan VI t.ex. 3.2. efter not 11.

[10] Se ovan IV 2.2.2.

[11] Prp s 29.

[12] SFS 1976:666, jmf prp s 29 och 71.

[13] Se prp 1978/79:111 Bil 12 s 20.

[14] HovR ansåg att två av de sju vagnarna hade uppställts före ikraftträdandet av LPI. Avgift kunde därför inte utgå för uppställningen i denna del.

*HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 497/83*[15] Fyra stugor hade tillfälligt uppställts på fastigheten i syfte att försäljas. Deras sammanlagda yta uppgick till 115,03 kvm.

TR jämkade tilläggsavgiften från 52.500 kr (115 – 10 x 500) till 5.000 kr. Avräkning "skall sålunda ej", konkluderade TR, "såsom (R) anfört, ske å envar av stugorna."

HovR, som inte gick in på frågan om avgiftens beräkning, konstaterade, att åtgärderna "utgjort nybyggnad", men valde att efterge avgiften.

I situationer av detta slag finns alltså två möjliga tolkningar. Antingen beräknas avgiften på den sammanlagda bruttoarean minskad med 10 kvm eller också reduceras varje byggnads bruttoarea med 10 kvm. Den tolkning som Göta hovrätt företräder synes vara att föredra, i vart fall om det inte finns ett sådant samband mellan byggnaderna ifråga att de framstår som en enhet. Så kan inte situationen sägas ha varit i något av de ovan berörda rättsfallen.[16]

### *1.3.2. Tilläggsavgiftens storlek*

Något minimi- eller maximibelopp ifråga om tilläggsavgift har inte föreskrivits, utan den ska helt enkelt, som ovan framgått, utgå med 500 kronor för varje kvm som den olovliga åtgärden omfattar. Tilläggsavgift kan alltså i praktiken utgå med lägst 500 kronor, vilket blir fallet när den olovliga åtgärden har en bruttoarea om 11 kvm. Bruttoarean ska ju reduceras med 10 kvm.

Omfattar den olovliga åtgärden en större yta, kan tilläggsavgift komma att utgå med betydande belopp. Det bästa exemplet härpå, som framkommit vid genomgången av rättspraxis, är *Sthlms TR:s mål B 6872/81*, där tilläggsavgift kunde ha uttagits med 3.155.000 kronor. Ytterligare exempel på rättsfall där, åtminstone enligt svenska förhållanden, extremt höga sanktionsavgifter kunde ha utgått, är *Stockholms TR:s mål B 4511/78* (472.500 kronor), *Södertälje TR:s mål B 1435/80* (352.500 kronor) och *Uppsala TR:s mål B 1204/81* (426.000 kronor).

Beträffande de ovan anförda rättsfallen bör en intressant omständighet uppmärksammas. Inte i något av fallen kom någon tilläggsavgift att utgå, utan tingsrätterna föredrog att efterge avgifterna (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st). De olika skäl som angavs för jämkning var inte på något sätt exceptionella.[17] Avgörandena kan därför svårligen uppfattas som annat än underkännanden av regeln i LPI 7 § 1 st, vilken gav upphov till orimligt höga tilläggsavgifter.[18]

[15] Betr. detta rättsfall se även nedan VI 3.1.1. efter not 14.

[16] En sådan byggnation förekom däremot i det ovan berörda Svea HovR:s mål B 1632/81 (IV 1.2.1.efter not 6). Fem containrar som hade förbundits med "plank och plåt" uppfattades som en enda byggnad.

[17] Beträffande de skäl som angavs hänvisas till framställningen nedan VI t.ex. 3.1.3. vid not 40 (missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden), 3.1.7. vid not 107 (den olovliga åtgärden hade vidtagits för att undvika förluster) och vid not 118 (byggnadsnämndens handläggningstid hade varit orimligt lång).

[18] Jmf ovan III 2.1.3. vid not 41. Se även nedan VI 3.2.

Rättspraxis synes i själva verket ha kommit att gestaltas sålunda, att ju högre tilläggsavgift som teoretiskt kan utgå desto större är sannolikheten för att en relativt modest avgift – eller t.o.m. ingen avgift alls – uttas! Det förefaller som om det någonstans finns en "smärtgräns" avseende de avgiftsbelopp som domstolarna kan acceptera. Var denna gräns är belägen, kan naturligtvis inte närmare anges.

Benägenheten att kraftigt jämka tilläggsavgift tycks också vara stor i rättsfall, där avgift i storleksordningen 50.000 – 200.000 kronor kunde ha utgått. Några exempel härpå kan anges:

*Örebro TR:s mål B 144/79* (186.000 kronor nedsatt till 5.000 kronor), *Gävle TR:s mål B 235/80* (157.000 kronor nedsatt till 10.000 kronor), *Svea HovR:s mål B 3024/81* (151.500 kronor nedsatt till 10.000 kronor), *Härnösands TR:s mål B 110/80* (148.500 kronor nedsatt till 10.000 kronor), *Härnösands TR:s mål B 119/81* (91.500 kronor nedsatt till 7.000 kronor), *Sthlms TR:s mål B 3973/82* (90.000 kronor nedsatt till 20.000 kronor), *Göteborgs TR:s mål B 624/80* (70.000 kronor nedsatt till 5.000 kronor) och *Göta HovR:s mål B 47/78* (65.000 kronor nedsatt till 1.000 kronor).

Det finns emellertid även rättsfall, där hög tilläggsavgift har utgått med ojämkat belopp; se t.ex. *Svea HovR:s mål B 944/80* (141.000 kronor) och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 213/80* (106.000 kronor). Mot bakgrund av den praxis som här har beskrivits ter sig dessa domslut som synnerligen stränga. Anledningen till att avgifterna i dessa rättsfall inte jämkades framstår som oklar.[19]

Tilläggsavgifter i den storleksordning som ovan angivits, d.v.s. de ojämkade beloppen, synes emellertid vara ganska sällsynta. Däremot är tilläggsavgifter inom intervallen 25.000 – 50.000 kronor tämligen vanliga, ehuru ej heller dessa avgifter normalt utgår med maximala belopp. Några sådana exempel kan också anges:

*Svea HovR:s mål B 2191/81* (46.000 kronor nedsatt till 10.000 kronor), *HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* (46.000 kronor nedsatt till 25.000 kronor), *Göta HovR:s mål B 660/80* (45.000 kronor nedsatt till 10.000 kronor), *HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80* (44.500 kronor nedsatt till 5.000 kronor), *Svea HovR:s mål B 347/78* (28.500 kronor nedsatt till 1.000 kronor), *Svea HovR:s mål B 535/78* (28.000 kronor nedsatt till 1.000 kronor), *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 280/83* (25.500 kronor nedsatt till 7.500 kronor).

Naturligtvis är det vanskligt att dra bestämda slutsatser angående domstolarnas praxis. Flera omständigheter inverkar som regel på beslutet att jämka avgiften, men de jämkningsgrunder som anförts har, som redan påpekats ovan, inte varit exceptionella.[20]

Det är anmärkningsvärt, att i många fall där det olovliga byggandet omfattar

[19] Betr. dessa rättsfall se även nedan VI 3.1.7. efter not 111 samt 3.2. vid not 7 och efter not 16 a.

[20] Betr. olika skäl för jämkning se nedan VI 3.1.

större arealer och tilläggsavgift således kunde ha utgått med höga belopp, avgift i realiteten ofta utgår med lägre belopp än i de fall där det olovliga byggandet är tämligen obetydligt. Till ytterligare belysning härav kan pekas på några rättsfall, där relativt låga tilläggsavgifter utgick med ojämkade belopp:

*Svea HovR:s mål B 2511/82* (5.500 kronor), *Sthlms TR:s mål B 352/79* (4.805 kronor), *HovR:s för Västra Sverige mål B 470/81* (4.500 kronor), *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 5/81* (2.750 kronor),[21] *Nacka TR:s mål B 626/81* (1.250 kronor) *och Södra Roslags TR:s mål B1021/79* (500 kronor).

### *1.3.3. Fastställandet av bruttoarean*

Avgiftsberäkningen ska, som framgått ovan, grundas på den "bruttoarea" som den olovliga åtgärden omfattar. Avser den olovliga byggnadsåtgärden uppförande av helt ny byggnad, ska tilläggsavgiften beräknas på den "sammanlagda ytan för byggnadens våningar, inklusive källare och inredda vindsutrymmen".[22] Vid till- eller ombyggnad beräknas avgiften på den tillkommande bruttoarean. Vid såväl rivning som ianspråktagande för väsentligt annat ändamål får arean beräknas på det utrymme som den olovliga åtgärden har omfattat.[23]

Frågan om bruttoareans beräkning har visat sig vålla problem i flera olika sammanhang. Ett exempel härpå gäller en tidigare vidtagen byggnadsåtgärds inverkan på beräkningen. Spörsmålet kan illustreras med följande rättsfall:

*HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78*[24] Ett rötskadat hus hade rivits, varefter en ny byggnad hade uppförts på den befintliga källargrunden. TR uppfattade byggnadsåtgärden som en "påbyggnad" om 95 kvm. Källarens yta borträknades således. HovR förklarade sig dela denna uppfattning.

*Göta HovR:s mål B 64/85* I samband med att ett yttertak hade ombyggts tillkom ett vardagsrum om 37,3 kvm. Ungefär hälften av detta rum hade tidigare utgjorts av en inbyggd veranda. HovR, som fann att invändningen beträffande vardagsrummet inte hade vederlagts, ansåg att avgiften skulle bestämmas utifrån en uppskattad bruttoarea om 30 kvm (häri ingick ett gästrum om 11,5 kvm).

Om de aktuella byggnadsåtgärderna hade ansetts innefatta "helt ny byggnad", skulle underlaget för avgiftsberäkningen alltså ha blivit större. I ett annat

[21] Se även nedan VI t.ex. 3.1.6. efter not 97 och 3.2. vid not 22. Det bör dock tilläggas, att det förekommer att också låga avgifter jämkas; se t.ex. KRNG 2338-1981 (avgiften om 840 kr eftergavs; härom se nedan VI 3.1.6. vid not 93).

[22] Prp s 72.

[23] Se prp s 72 f och även Didón-Hedman s 101.

[24] Tilläggsavgift sattes ned från 46.000 kr till 25.000 kr. Avgiften framstår ändå som mycket hög vid en jämförelse med de avgifter som utgår i andra rättsfall; se även nedan VI 3.2. efter not 23.

rättsfall, *Göta HovR:s mål 547/81*,[25] hävdade fastighetsägaren, dock förgäves, att en avräkning motsvarande den som hade företagits i de båda rättsfallen ovan skulle göras:

> Två uthus med en sammanlagd yta av "högst" 93 kvm revs och på samma plats uppfördes en stallbyggnad om 160 kvm. Både TR och HovR uppfattade stallet som en "helt ny byggnad" med en bruttoarea om 160 kvm.

Vid en jämförelse mellan rättsfallen synes det vara svårt att närmare ange hur bruttoarean egentligen bör beräknas. Lagtexten ger inte tillräcklig ledning härvidlag. Det förefaller emellertid vara rimligt, att avräkning företogs i de båda förstnämnda rättsfallen, medan en sådan åtgärd skulle ha varit mer tvivelaktig i det senare rättsfallet. [26]

Av förarbetena till PBL framgår, att det har satts ifråga huruvida tilläggsavgift kan utgå för "tillkommande byggnad eller byggnadsdel som saknar våningsyta".[27] Som exempel härpå angavs gårdsunderbyggnad, veranda, carport och altanöverbyggnad.[28] PBL-utredningen torde närmast ha uppfattat situationen sålunda, att tilläggsavgift i realiteten inte utgår för denna typ av byggnadsåtgärder. Utredningen ansåg nämligen, att det saknades skäl att "föreslå någon ändring av den krets av åtgärder som skall föranleda tilläggsavgift."[29]

En genomgång av rättspraxis visar emellertid, att det finns behov av att närmare precisera vad som egentligen ska förstås med uttrycken bruttoarea och tillkommande bruttoarea. Sålunda har tilläggsavgift, helt i strid med antagandena i PBL-förslaget, ansetts kunna utgå för följande byggnadsåtgärder: uppförandet av en carport (*HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79*), uppförandet av skärmtak (*Göta HovR:s mål B 406/84*), inglasning och isolering av veranda (*Handens TR:s mål B 568/78*). Däremot ansågs s.k. öppenarea i form av tre väggar och en halvhög skärm (*HovR:s för Västra Sverige mål B 1063/83*) och ett taksprång (*Göta HovR:s mål B 821/84*) inte kunna åsättas någon bruttoarea.

Förevarande spörsmål är emellertid mer omfattande än de ovan angivna exemplen visar. När den olovliga åtgärden består i att taket höjs i förhållande till de mått som har medgivits i ett meddelat byggnadslov, uppkommer också frågan om tillskott har uppkommit i bruttoarean. Frågan besvarades nekande i

[25] Frågan om bruttoarean av byggnaderna som revs var tvistig – därför "högst". Det är intressant att jämföra med utgången i Södra Roslags TR:s mål B 495/81 (se ovan IV 2.2.2. efter not 17), där en byggnad om 15 kvm revs och ersattes med en ny om 18 kvm. Byggnationen uppfattades som en tillbyggnad om 3 kvm och understeg således 10 kvm.

[26] Samma typ av frågeställning har berörts ovan IV 4.2., se även följande avsnitt 1.3.4.

[27] SOU 1979:66 s 503 vari hänvisas till Romson, Svenska kommunförbundets PM 78-09-26.

[28] Se SOU 1979:66 s 503 och jmf i not 27 omnämnda PM.

[29] SOU 1979:66 s 503.

*HovR:s för Västra Sverige mål B 642/79*. Åtgärden bestod bl.a. i att "byta ut och höja taket med 70 cm, ändra takvinkeln och utföra större takkupa".

Frågan fick däremot ett jakande svar i *Nacka TR:s mål B 592/81*, där takhöjningen uppgick till 40 cm. Tilläggsavgiften beräknades på den golvyta som hade tillkommit genom att taket hade höjts, så att ett extra rum hade åstadkommits.

Båda tolkningarna av möjligheten att utta tilläggsavgift har fog för sig. Om ett extra rum åstadkoms genom åtgärden att höja taket, erhålls ju i praktiken ett tillskott i bruttoarean. Ett mer formellt, strikt tekniskt, betraktelsesätt ger emellertid vid handen, att själva takhöjningen inte kan åsättas någon bruttoarea. Till ytterligare belysning av frågeställningen kan ännu ett rättsfall, *Svea HovR:s mål B 1493/78*,[30] beröras:

Fastighetsägare O hade utan byggnadslov dels uppfört en tillbyggnad om 14,2 kvm, dels påbörjat utförandet av en källare om 80,8 kvm.

TR fann, att den totala ytan uppgick till 95 kvm, varvid tilläggsavgiften kunde utgå med 46.000 kr (95 – 3 x 500). Häremot invände O, att endast omkring 2/5 av källaren innefattade våningsyta, eftersom takhöjden i det som matkällare avsedda utrymmet endast uppgick till 0,9 m. Det ifrågavarande källarutrymmet var emellertid enligt TR "oavsett takhöjden ...att hänföra till våningsyta." Tilläggsavgiften nedsattes dock till 15.000 kr.

HovR ändrade TR:s dom i så måtto, att tilläggsavgiften nedsattes till 5.000 kr. Frågan om avgiftens beräkning berördes ej.

I detta rättsfall, som visserligen avsåg åtgärden att uppföra en källare, hade, till skillnad från vad som var fallet i de båda tidigare rättsfallen, något reellt "extra rum" inte åstadkommits, åtminstone inte i merparten av källarutrymmet, där takhöjden uppgick till endast 90 cm. Enligt tingsrättens uppfattning saknade takhöjden emellertid betydelse för frågan om huruvida bruttoarean hade ökat.

Den ståndpunkt som tingsrätten intog är knappast hållbar, i vart fall inte om den ska ge uttryck för en generell uppfattning om takhöjdens betydelse i förevarande sammanhang. Antag t.ex. att utrymmet av någon orsak skulle ha kommit att få en takhöjd om blott 20 cm. I sådant fall vore det närmast fråga om en s.k. mindre anordning, vilken inte ska betraktas som byggnad i byggnadslagstiftningens mening.[31] Olovligt byggande kan då inte föreligga, varvid byggnads- och tilläggsavgift följaktligen inte kan utgå.

Sammanfattningsvis torde kunna fastslås, att det synes angeläget att reglera frågan om fastställandet av bruttoarean enligt striktare linjer än vad som f.n.

[30] Den tilläggsavgift som skulle ha kunnat uttas, 46.000 kronor, framstår som helt orimlig. Åtgärden avsåg ett nyss påbörjat inredande av en källare. Bl a den omständigheten, att åtgärden just hade påbörjats, lades till grund för den kraftiga jämkningen; se nedan VI 3.1.6. efter not 98. Se ovan om risken för att avgiften beräknas på grundval av det man "tänkt utföra" IV 1.1.4. efter not 31.

[31] Se Bjerkén ( 2:a uppl.) s 33.

är fallet. Det är inte acceptabelt att rättspraxis varierar så mycket, i synnerhet inte som tilläggsavgiftens storlek baseras på den bruttoarea som fastställs.[32]

### *1.3.4. Avgiftsberäkningen vid avvikelse från byggnadslov*

När en avvikelse görs från ett meddelat byggnadslov och åtgärden bedöms som olovligt byggande,[33] uppkommer frågan hur tilläggsavgiften ska beräknas. Ska som bruttoarea anses endast den eventuellt tillkommande ytan eller ska därmed förstås hela den ytan som avviker från byggnadslovets uppgifter?

Ett rättsfall, där denna frågeställning behandlades, är *HovR:s för Nedre Norrland mål B 194/79*:[34]

Fastighetsägarna S hade erhållit byggnadslov för uppförandet av ett garage om 5,5 x 5,5 m men lät istället utföra en tillbyggnad om 8,7 x 8,2 m.

HovR beräknade tilläggsavgiften på 68 kvm (71 – 3). Avgift kunde således ha utgått med 34.000 kr men nedsattes till 5.000 kr.

Hovrätten lade alltså hela den utförda byggnadsåtgärden till grund för avgiftsberäkningen. Dock uppfattades denna beräkningsgrund inte som den enda möjliga. Hovrätten förklarade nämligen sin beräkning enligt följande:

"Eftersom byggnaden, en affärslokal, uppförts för ett helt annat ändamål än det som byggnadslovet i denna del förutsatte, garage, saknas anledning att från våningsytan fråndra garagets yta."

Fastighetsägaren hade yrkat, att garagets yta, för det fall att tilläggsavgift uttogs, borde avräknas. Hovrätten antydde genom sina domskäl, att avräkning kunde ha skett, om fastighetsägaren istället för en affärslokal hade uppfört ett större garage än det för vilket byggnadslov fanns.

Rättsfallet kan jämföras med *SvJT 1980 rf s 6*,[35] som just avsåg uppförandet av ett sådant garage:

Byggnadslov fanns för ett garage om 8 x 6 m, men det garage som uppfördes hade måtten 8 x 7 m. Såväl åklagaren som hovrättens minoritet uppfattade garaget som en helt ny byggnad, varvid tilläggsavgiften skulle beräknas på 56 kvm.

HovR:s majoritet fann emellertid, i likhet med TR, att avvikelsen inte kunde anses innefatta "olovligt byggande".

Hovrättens minoritet beräknade tilläggsavgiften på samma sätt som hovrätten hade gjort i det ovan nämnda rättsfallet, d.v.s. utan att hänsyn togs till den yta för vilken byggnadslov hade meddelats. Däremot ansågs det tydligen sakna betydelse, att samma typ av byggnad hade uppförts som den för vilken

[32] Se nedan 1.5. och VII 2.4.

[33] Situationen behandlas ingående ovan IV 4.2.

[34] Det kan ifrågasättas huruvida inte avvikelsen istället borde ha bedömts som underlåtenhet att följa fastställda ritningar, dvs som "smärre avvikelse", varpå särskild avgift skulle ha utgått – se ovan IV 4.2.3.

[35] Rättsfallet har behandlats ovan IV 4.2.3.

byggnadslov förelåg. Noteras bör också, att avvikelsen uppgick till blott 8 kvm, medan den i det förra fallet uppgick till 41,09 kvm. Det var f.ö. avvikelsens ringa storlek som föranledde hovrättens majoritet att slå fast, att åtgärden inte utgjorde olovligt byggande.

I *Nacka TR:s mål B 182/79* och *B 626/81* samt *Södra Roslags TR:s mål B 114/81* beräknades tilläggsavgiften däremot endast på den yta som avvek från byggnadslovets uppgifter. I samtliga mål hade åklagaren formulerat yrkandet om påförande av tilläggsavgift med utgångspunkt från den avvikande ytan.

Rättspraxis uppvisar således en tämligen splittrad bild, varför det är tillfredsställande att ifrågavarande spörsmål blev föremål för HD:s prövning i *NJA 1981 s 1113*. Rättsfallet har refererats ingående ovan, varför bakgrunden återges helt kortfattat.[36] Byggnadsåtgärden bestod i att uppföra en souterrängvilla om 209 kvm istället för det fritidshus om 73 kvm för vilket byggnadslov fanns.

Vid beräkningen av tilläggsavgiften uppkom frågan, om denna skulle beräknas på hela ytan, d.v.s. 209 kvm – 10 kvm = 199 kvm, eller på den överskjutande ytan 209 kvm – 73 kvm – 10 kvm = 126 kvm. HD:s majoritet valde den förra tolkningen. Byggnadsåtgärden sågs alltså som "en helt ny byggnad" för vilken byggnadslov saknades. Två ledamöter var emellertid av skiljaktig mening och framhöll följande:

> Åtgärden har visserligen "rent faktiskt inneburit, att en helt ny byggnad uppförts". "När det gäller att bestämma påföljd för överträdelsen kan emellertid svårligen bortses från att (L) hade erhållit byggnadslov för en byggnad om 73,5 kvm".
>
> Den uppförda byggnaden skiljer sig inte mera från den tillåtna "än att den kan ses som en utökning av denna. Även om hinder kan synas möta i själva ordalagen stämmer det...bäst med det sätt på vilket avgiftssystemet i lagen byggts upp att vid tilläggsavgiftens beräkning se åtgärden som en sådan åtgärd som avses i 7 § första stycket 2", d.v.s som en tillbyggnad.

HD:s minoritet förordade således en ganska fri lagtolkning, vilken ansågs syfta till att "den med lagen eftersträvade schablonmässiga följsamheten till den yta som den olovliga åtgärden har omfattat" skulle uppnås. Det kan tilläggas, att åklagaren i sin stämningsansökan hade beräknat tilläggsavgiften på det sätt som HD:s minoritet förespråkade.

Vid genomgången av rättspraxis har framkommit två rättsfall avseende avgiftsberäkning i samband med avvikelse från tiden efter HD:s avgörande, nämligen *HovR:s för Nedre Norrland mål B 320/81* och *HovR:s för Västra Sverige mål B 629/83*. Beträffande dessa båda rättsfall är det intressant att notera, att de olika tingsrätterna beräknade tilläggsavgiften på det sätt som HD:s minoritet förordade. Inte i något av målen förekom emellertid någon hänvisning till HD:s avgörande.

I det förra fallet ansåg dock hovrätten, liksom hovrättens majoritet i det

[36] Se ovan IV 4.2.3. efter not 19.

ovan angivna *SvJT 1980 rf s 6*, att avvikelsen inte var så omfattande att den kunde anses innefatta olovligt byggande. Frågan om avgiftsberäkningen prövades därför inte.

I det senare rättsfallet, som avgjordes tre månader efter tillkomsten av ovannämnda prejudikat, ansåg hovrätten däremot att olovligt byggande förelåg. Frågan om avgiftsberäkningen berördes emellertid inte heller här, utan hovrätten nöjde sig med att fastställa tingsrättens dom. Det bör tilläggas, att fastighetsägaren hade begränsat sitt yrkande till att avse jämkning. Den omständigheten att domen, d.v.s. inte domslutet, fastställdes, torde emellertid innebära att hovrätten delade tingsrättens uppfattning.[37]

En klargörande lagregel synes vara av behovet påkallad, då ett HD-avgörande med skiljaktiga meningar troligen inte utgör tillräcklig ledning vid avgiftsberäkningen i samband med avvikelse från ett befintligt byggnadslov.[38]

## 1.4. Särskild avgift

### *1.4.1. Allmänt om beräkningen av särskild avgift*

Särskild avgift ska enligt LPI 6 § 2 st bestämmas till lägst 200 och högst 500 kronor. Enligt PBL 10:6 2 st är maximibeloppet 1.000 kronor. Denna avgift skiljer sig alltså från de andra avgiftstyperna genom att beräkningen inte är schablonmässig. Det ankommer på byggnadsnämnden (LPI 8 § 1 st) att med hänsyn "till överträdelsens svårhetsgrad"[1] bestämma avgiftens storlek i varje enskilt fall. Bedöms överträdelsen som ringa, behöver någon avgift överhuvud inte uttas (LPI 6 § 2 st; PBL 10:6 2 st).[2]

Vid remissbehandlingen av förslaget till LPI ifrågasattes, om det var lämpligt att göra avsteg från principen, att avgift skulle kunna "bestämmas utan några skönsmässiga inslag".[3] Departementschefen bedömde, att en sådan ordning kunde accepteras, då den särskilda avgiften maximerats till 500 kronor.[4] Även lagrådet fann avsteget från ovannämnda princip acceptabelt.[5]

De rättsfall som framkommit vid genomgången är så få, att det inte går att uttala sig närmare om tillämpningen av LPI 6 § . I övrigt hänvisas till framställningen ovan.[6]

[37] Jmf Heuman s 133 f.

[38] Se nedan VII 2.4.

[1] Didón-Hedman s 99.

[2] Se ovan IV 3.2.

[3] Prp s 45.

[4] Se prp s 45.

[5] Se prp s 237 och jmf s 240.

[6] IV avsnitt 3.

### 1.5. Sammanfattande anmärkningar

Framställningen ovan om sanktionsavgifternas beräkning har visat, att avgiftsreglernas konstruktion kan kritiseras i flera olika avseenden. Ambitionen, att sanktionsavgifter ska kunna fastställas på ett "schablonmässigt sätt", torde helt enkelt ha drivits alltför långt.

Beträffande byggnadsavgift kan särskilt noteras, att beräkningen av denna avgiftstyp uppenbarligen inte är så okomplicerad som det förutsattes i lagmotiven. Det är inte acceptabelt att byggnadsavgift i rättsfall efter rättsfall ändras – ibland med tusentals kronor – innan den korrekta avgiften fastställs. Reglerna synes förtjäna en ordentlig översyn.

Kritiken gör sig emellertid starkast gällande beträffande tilläggsavgift. Som ovan framgått, erfordras klargörande regler dels ifråga om bruttoareans fastställande, dels ifråga om avgiftsberäkningen vid avvikelse från byggnadslov.[1] Den främsta bristen är dock avsaknaden av någon form av proportionalitet mellan den olovliga byggnadsåtgärden och den avgift som kan utgå.[2] Det är helt orimligt, att tilläggsavgift kan utgå med flera hundratusentals kronor för överträdelser, som relativt sett ter sig tämligen ringa. Domstolarna har visserligen försökt att korrigera denna orimlighet i avgiftssystemet genom att tillämpa jämkningsreglerna på ett mycket extensivt sätt, men en revision av avgiftsreglerna är likväl påkallad. Först därigenom torde man kunna komma till rätta med problemet, att ojämkad tilläggsavgift utgår i fall där enligt huvudregeln för beräkning låg avgift kan utgå, medan tilläggsavgiften jämkas till noll kronor i sådana fall där mycket hög tilläggsavgift kan utgå.

## *2. Subjekt för avgiftsskyldigheten*

### 2.1. Principen för utformningen av ansvarsreglerna

I det föregående avsnittet om sanktionsavgifternas beräkning klargjordes, att målsättningen vid utformningen av reglerna om avgiftsberäkning var, att sanktionsavgifterna skulle kunna bestämmas på ett "schablonmässigt sätt".[1] Denna målsättning ansågs vara relevant också vid utformningen av ansvarsreglerna; frågan om ansvarigt subjekt skulle alltså kunna avgöras direkt på grundval av lagtexten.[2]

[1] Se nedan VII 2.4.

[2] Se nedan VII 2.4.

[1] Se ovan 1.1.

[2] Se prp s 34.

Ansvarsreglerna utformades därför sålunda, att ett rent objektivt ansvar åvilar den person som vid tidpunkten för den olovliga åtgärdens utförande ägde byggnaden.[3] Vid bedömningen av frågan om avgift kan utgå tas alltså bara hänsyn till huruvida de objektiva förutsättningarna för avgiftsbeslutet är uppfyllda.[4] Subjektiva omständigheter har däremot inte någon betydelse.[5]

I förarbetena till LPI förutsattes, att ägaren är identisk med gärningsmannen i flertalet fall av olovligt byggande.[6] Reglerna om ägaransvar ansågs därför i realiteten inte på något avgörande sätt bryta mot den straffrättsliga skuldprincipen, enligt vilken gärningsmannen ska stå till svars.[7] Avsteget kunde i själva verket, framhåller Didón-Hedman, betecknas som "formellt".[8]

Flera remissinstanser ställde sig kritiska till förslaget och menade, att det utgjorde en "primitivisering" av rättsordningen att ej ta hänsyn till subjektiva rekvisit.[9] Departementschefen medgav att det var "en nackdel", vilken dock ansågs få accepteras, "om man skall få ett effektivt system."[10]

Antagandet att ägaren och gärningsmannen ofta är identiska synes i och för sig vara riktigt. För den händelse att de är skilda personer, torde ägaren ändå, åtminstone normalt, utöva ett sådant inflytande över byggnationen att ägaransvaret framstår som motiverat.[11] Dock kan det ifrågasättas, om avsteget från den straffrättsliga skuldprincipen verkligen är enbart "formellt". Byggnadsavgift, samt oftast även tilläggsavgift, avkrävs ju ägaren på rent objektiva grunder, även om han t.ex. kan påvisa att en byggherre, som i något avseende har vilselett honom, kan lastas för överträdelsen.

Ett exempel härpå är *Svea HovR:s mål B 347/78*, där bakgrunden var följande:

Den byggmästare som var ansvarig för byggnationen hade uppgett för fastighetsägarna, att muntligt förhandsbesked förelåg och att byggnation normalt sattes igång med stöd härav. Arbetet kom därför att igångsättas innan byggnadslov hade beviljats.

Som en slags extra påtryckning hade byggherren uppgivit, att byggnationen skulle komma att uppskjutas c:a ett halvår, om den ej fick påbörjas omgående.

[3] Se prp s 34 f.

[4] Betr. vilka dessa förutsättningar är hänvisas till IV 1.1.1.

[5] Se prp s 34.

[6] Se prp s 239 och 280. Jmf Didón-Hedman s 57.

[7] Se Didón-Hedman s 57.

[8] Didón-Hedman s 57.

[9] Se prp s 22, 181 f. Betr. "primitiviseringen" hänvisas till Thornstedt, Festskrift till Agge s 277. Se även den skarpa kritiken mot ett "medeltida rättstänkande" som Svegfors framför s 78.

[10] Prp s 22. Se även ovan beträffande den varning som framfördes i DsJu 1981:3 mot "schablonmässig användning av konstruktioner med strikt ansvar" (s 93), I 2.2.1. efter not 18 och nedan VII 2.5.

[11] Jmf lagrådets resonemang i prp s 239.

Fastighetsägarna ifråga torde inte ha upplevt avsteget från den straffrättsliga skuldprincipen som "formellt", när de istället för gärningsmannen, d.v.s. byggherren, träffades av en påföljd bestående i byggnadsavgift om 1.684 kronor[12] och tilläggsavgift om 1.000 kronor. Det bör tilläggas, att maximal tilläggsavgift hade kunnat utgå med 28.000 kronor.[13]

Ägaransvaret är exklusivt beträffande byggnadsavgift; ingen annan än ägaren kan sålunda påföras sådan avgift.[14] Ifråga om tilläggsavgift är kretsen av ansvariga subjekt mer vidsträckt, även om ägaren i praktiken är den som oftast får bära ansvaret.[15]

Beträffande särskild avgift har däremot ansvarsreglerna utformats mer traditionellt. Den som begick överträdelsen ska nämligen påföras särskild avgift. Denna avgiftstyp skiljer sig alltså även i detta avseende markant från de övriga två.[16]

## 2.2. Byggnadsavgift

### *2.2.1. Allmänt om ägaransvaret*

Byggnadsavgift ska enligt LPI 9 § 1 st påföras den som vid tidpunkten för överträdelsen var "ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg." I motsvarande lagrum i PBL stadgas, att byggnadsavgift ska påföras ägare av "fastighet, byggnad eller anläggning" (PBL 10:9 1 st). Tillägget "fastighet" har gjorts endast för att avgift ska kunna tas ut av markägare, som utför marklovspliktiga åtgärder utan lov. Termen "anläggning" har fogats till uppräkningen, eftersom det för vissa anläggningsåtgärder erfordras lov enligt PBL.[1] Samtidigt har det, på initiativ av bostadsutskottet, fått ersätta "anordning". Begreppet "anordning" har, konstaterade utskottet, inte någon självständig ställning i PBL, utan det har snarast "använts för att beteckna små anläggningar."[2]

I den departementspromemoria, som lades till grund för förslaget till LPI, framhölls, att det med tanke på sanktionernas avhållande effekt låg "nära till hands att lägga avgiftsskyldigheten på den som gjort sig skyldig till överträdelsen."[3] En sådan utformning av ansvarsreglerna avvisades dock av

[12] Betr. byggnadsavgiften hänvisas till Lst:s i Södermanland mål 11.086-1092-77.

[13] Se även nedan VI 3.1.4. efter not 61.

[14] Se prp s 279 f och jmf Didón-Hedman s 57.

[15] Se prp s 280 f och Didón-Hedman s 59. Se vidare nedan 2.3.3.

[16] Se prp s 74 f och Didón-Hedman s 57 samt även ovan IV 3.1.

[1] Se prp 1985/86:1 s 775, jmf s 770.

[2] Se BoU 1986/87:1 s 96 f.

[3] DsB 1975:3 s 83, jmf prp s 34.

två skäl. För det första kunde det vara svårt att avgöra vem som var gärningsman. För det andra ansågs en prövning av sådant slag inte vara lämplig inom ramen för den föreslagna beslutsordningen, d.v.s. där huvudansvaret skulle åvila byggnadsnämnd.[4]

I överensstämmelse med grundtanken bakom LPI, nämligen att avgiftssystemet skulle vara enkelt att tillämpa,[5] föreslogs istället, att den person som var ägare vid tidpunkten för avgiftsfrågans prövning skulle bli avgiftsskyldig.[6] Den som förvärvade en fastighet skulle således därigenom kunna komma att överta betalningsansvar för sanktionsavgifter av betydande omfattning.

Förslaget till utformning av ägaransvaret får i denna del sägas utgöra en djärv nydaning inom svensk rätt. De skäl som i förarbetena anfördes till stöd för den föreslagna ordningen, nämligen att presumtiva husköpare skulle komma att bli försiktiga och att regressrätt föreligger,[7] kan inte anses vara tillräckligt starka. Samhällsintresset synes helt ha dominerat på bekostnad av den enskildes rättssäkerhet, vilket Svenska Advokatsamfundet framhöll i sitt remissvar.[8]

Lagrådet betecknade förslaget som "en betänklig nyhet" och ansåg, att återkravsrätten i realiteten kunde bli "helt illusorisk".[9] Istället förordades, att den person som var ägare när den olovliga åtgärden utfördes skulle bli ansvarig.[10] LPI kom att utformas i enlighet med lagrådets förslag.[11]

Som ovan framgått, försvarades ägaransvaret i lagmotiven med antagandet, att ägaren oftast själv utfört den olovliga åtgärden eller åtminstone haft ett avgörande inflytande över densamma. En genomgång av rättspraxis tycks bekräfta riktigheten av detta antagande, men det förekommer självfallet situationer, där någon annan än ägaren i realiteten är ansvarig. Betalningsskyldigheten kan i sådant fall framstå som oacceptabel. Ett vanligt argument mot betalningsskyldigheten är, att ägaren ej kunnat hindra åtgärden ifråga. En sådan invändning kan i bästa fall påverka frågan om jämkning,[12] men för ansvarigheten enligt LPI 9 § (PBL 10:9) saknar den betydelse.

En situation av ifrågavarande slag som särskilt uppmärksammades i förarbetena är den där en hyresgäst utför en olovlig byggnadsåtgärd utan

[4] Se prp s 34 f.

[5] Jmf ovan II 1.1. efter not 10 samt även III 1.2. och 2.3.

[6] Se prp s 34.

[7] Se prp s 34 och 37.

[8] Se prp s 193 och även s 35.

[9] Se prp s 238.

[10] Se prp s 238.

[11] Se prp s 239 och s 280.

[12] Jmf lagrådet i prp s 239 och Didón-Hedman s 58. Se vidare nedan VI 3.1.5. efter not 78.

fastighetsägarens vetskap. RÅ anförde i sitt remissvar, att, även om jämkning kunde komma att företas, avgiftsreglerna borde utformas så att sådana "otillfredsställande" beslut inte behövde meddelas.[13] Departementschefen ansåg emellertid, att det var uteslutet att generellt befria ägaren från ansvar i förevarande fall, särskilt som hyresgäster kan tänkas smygkontorisera lägenheter. Man skulle alltså riskera att "åtgärder som det är angeläget att motverka kan gå fria från avgift."[14]

Fastighetsägaren måste, enligt departementschefens förmenande, "hålla sig underrättad om de åtgärder som vidtas i fastigheten, om han vill undvika att drabbas av påföljder".[15] Vidare hänvisades till möjligheten att kräva hyresgästen på ersättning enligt reglerna i JB 12:24 och 12:42. Därför fanns, konkluderade departementschefen, "inte anledning att för fall som de nu avsedda öppna särskilda möjligheter till nedsättning eller eftergift."[16]

De krav som enligt lagmotiven ställs på den enskilde fastighetsägaren är följaktligen mycket långtgående. Att "hålla sig underrättad" om vad alla hyresgäster gör skulle sannolikt kräva ett allvarligt intrång i hyresgästernas privatliv. Återigen gavs emellertid sanktionsreglernas effektivitet högsta prioritet.[17]

Det här behandlade spörsmålet kan illustreras av rättsfallet *KRSU 1136-1979*:

Bolaget S hade hyrt ut lokaler till ett annat bolag, R. Lokalerna skulle enligt gällande byggnadslov nyttjas för bl.a. bensinförsäljning och matservering. R lät bygga om lokalerna för livsmedelsförsäljning, sedan man först förhört sig hos BN om möjligheten att erhålla byggnadslov och därvid erhållit ett negativt besked.

S påfördes byggnadsavgift för åtgärden ifråga. I besvär hos LSt uppgav S, att man saknat varje möjlighet att förhindra byggnadsåtgärden eftersom den varit okänd för S. Så snart kännedom hade erhållits om den olovliga åtgärden, hade R uppmanats att omgående vidta rättelse. R hade sedermera sagts upp under åberopande av förverkande, enär rättelse ej hade företagits.

KR fann, i likhet med LSt, att byggnadsavgift lagligen hade påförts S i egenskap av ägare. Avgiften fastställdes till 2.040 kr. Något skäl att jämka avgiften ansågs inte föreligga.

I besvärsskrivelse till RegR anförde bolaget bl.a., att det var angeläget att pröva frågan om i vilken omfattning en fastighetsägare skall åläggas byggnadsavgift för de olovliga åtgärder som en hyresgäst utför. Prövningstillstånd beviljades emellertid inte.[18] Förklaringen härtill torde helt enkelt vara den, att

[13] Se prp s 39.

[14] Prp s 39.

[15] op.cit.

[16] Prp s 40.

[17] Jmf ovan II 1.1. efter not 5 om effektivitetens betydelse samt även I 2.2.1.

[18] Se RegR:s mål 5081-79.

en fastighetsägare svarar fullt ut för de olovliga åtgärder som en hyresgäst företar. Det kan dock ifrågasättas, om jämkning inte borde ha kunnat komma ifråga.[19]

Frågan om betydelsen av möjligheten att förhindra den olovliga åtgärden var aktuell också i *KRNG 5184-1978*, där situationen emellertid var en helt annan. Det bolag, som var lagfaren ägare vid tidpunkten för utförandet av den olovliga åtgärden, anförde, att en annan person hade haft dispositionsrätt till fastigheten. Bolaget hade därför "inte kunnat eller velat kontrollera denne persons åtgöranden". I sina domskäl uppgav kammarrätten:

"Av handingarna i målet framgår att bolaget genom köpekontrakt den 12 november 1977 överlät fastigheten...till (B) att av denne tillträdas den 1 mars 1978. Enligt köpekontraktet medgav bolaget (B) dispositionsrätt till fastighetens huvudbyggnad från och med den 1 december 1977. Köpebrev på fastigheten utfärdades den 7 mars 1978. Genom köpekontraktet och den dispositionsrätt som däri tillagts (B) är denne från och med den 1 december 1977 att anse som i påföljdslagens mening ägare till huvudbyggnaden".

Eftersom den olovliga åtgärden hade påbörjats i januari 1978 kunde, enligt kammarrättens uppfattning, byggnadsavgift inte påföras bolaget.

I samband med ägarskifte anses tydligen möjligheten att hindra den olovliga åtgärden ha betydelse för ansvarsfrågans bedömning. Rent civilrättsligt torde äganderätten – från obligationsrättsliga men till viss del också sakrättsliga utgångspunkter – ha övergått den 12 november 1977, d.v.s. när köpekontraktet undertecknades.[20]

### *2.2.2. Ägaren vid den tidpunkt då den olovliga åtgärden vidtogs*

Den person som var ägare "när överträdelsen begicks" ska påföras byggnadsavgift (LPI 9 § 1 st; PBL 10:9 1 st). Innehållet i detta stadgande kan tyckas vara entydigt. I *KRNS 4820-1980* ges emellertid en antydan om att tolkningen av såväl lagtext som motiv kan vålla problem. Byggnadsnämnden hade felaktigt påfört den som ägde fastigheten vid prövningstillfället byggnadsavgift med 58.967 kronor. I besvär hos länsstyrelsen uppgav denne, att han inte hade ägt fastigheten när överträdelsen begicks, vilket föranledde länsstyrelsen att uttala följande:

"Visserligen kan bestämmelsens ordalydelse tyckas innebära att det är ägaren vid det tillfälle då den byggnadslovskrävande åtgärden vidtas som skall påföras byggnadsavgift, men lagrummet är enligt sina motiv...att förstå så att byggnadsavgiften skall påföras den som äger det olovligt byggda när frågan om avgift tas upp till prövning."

Kammarrätten, som erinrade om innehållet i lagtexten, undanröjde beslutet sedan man konstaterat, att det ej var styrkt, att den dåvarande ägaren hade

[19] Jmf Didón-Hedman s 58.

[20] Jmf t.ex. Hellner s 32 ff och 63.

varit ägare "under den tid då de byggnadslovskrävande åtgärderna vidtogs".

Genom att lägga ansvaret på den som var ägare vid tidpunkten för utförandet av byggnationen, kom sanktionsreglerna, som framgår av kammarrättens beslutsmotivering, onekligen att kompliceras. Att fastställa ägandeförhållandena vid tidpunkten för prövningen av avgiftsfrågan skulle normalt inte ha vållat några problem.[21] Annorlunda kan det däremot förhålla sig beträffande möjligheten att fastställa vem som var ägare när den olovliga åtgärden vidtogs.

Till ytterligare belysning av denna svårighet kan *KRNS 4255-1981* anföras:

> Fastighetsägare D, som hade förvärvat fastigheten i början av 1970-talet, påfördes byggnadsavgift för olovligt ianspråktagande av lokaler för restaurangverksamhet.
>
> D besvärade sig över beslutet och anförde, att han försålt fastigheten till L den 6 april 1978 samt att ianspråktagandet hade skett först efter sagda tidpunkt.
>
> KR fann, att utredningen i målet ej kunde "anses utvisa att ianspråktagandet...skett under den tid då (D) var ägare av fastigheten." Därför skulle avgift ej påföras honom.

Någon byggnadsavgift ansågs inte heller kunna uttas i *KRNJ 1931-1979*, eftersom det ej "kunnat utrönas" att den person som avkrävdes avgift "ägt någon byggnad eller anordning på fastigheten".

Byggnadsavgift kan således inte utgå, om det ej kan styrkas vem som var ägare vid tidpunkten för byggnationen. Bevisbördan åvilar således även här samhället.[22] Svårigheterna bör emellertid inte överdrivas. Tidpunkten för en byggnadsåtgärds utförande måste, oavsett frågan om vem som var ägare, ändå fastställas. Det måste dels klargöras, att byggnationen har utförts efter ikraftträdandet av LPI,[23] dels konstateras, att byggnadslov erfordrades vid detta tillfälle.

Tanken bakom ansvarsreglerna må ha varit, att det alltid skulle vara enkelt att avgöra vem som är avgiftsskyldig. I realiteten tycks emellertid reglerna inte fungera så. En genomgång av rättspraxis visar nämligen, att fallen där avgiftskraven riktas mot fel person är många. Det är t.ex. inte ovanligt, att byggnadsnämnden beslutar att utta byggnadsavgift av en hyresgäst eller någon annan som har lämnat in ansökan om byggnadslov i ägarens ställe. Hänvisas kan till *RÅ 1985 Bb 145*, där Vegete, som förhyrde lokalerna ifråga, hade påförts byggnadsavgift med 16.200 kronor för att en butikslokal olovligt hade byggts om till kontor. RegR beviljade resning och undanröjde avgiftsbeslutet med hänsyn till att Vegete inte var ägare.[24] Ytterligare exempel på rättsfall av

[21] Fastighetsregistret torde ha givit tillräcklig information i flertalet fall trots att ansvaret lades på byggnadens – inte fastighetens – ägare.

[22] I förvaltningsrättsliga mål av betungande slag åvilar bevisbördan det allmänna enligt den s.k. officialprincipen, jmf Ragnemalm s 55 och 76.

[23] Jmf ovan IV 4.3.

[24] Se även nedan 2.2.5. efter not 56.

detta slag är *KRNS 1182-1979*, *4856-1979* [25a] och *4835-1980* samt *KRNG 3547-1979*. I samtliga fallen undanröjdes avgiftsbesluten av kammarrätten.

Som ovan berörts, kan det vara svårt att fastställa vem som var ägare vid den tidpunkt då avgiftsskyldigheten inträdde. Sådana svårigheter kan emellertid inte förklara alla de typer av felaktigheter som uppkommer. Till belysning av detta spörsmål kan pekas på ännu några rättsfall:

*KRNS 5543-1978* Det bolag där H var styrelseledamot och VD hade påförts byggnadsavgift avseende en fastighet som H ägde.

*KRNG 5762-1979*[25b] Skandia, där kommunen hade låtit försäkra den nedbrunna byggnad som var ifråga, hade påförts byggnadsavgift som rätteligen kommunen skulle ansvara för.

*KRNG 2913-1980* Dottern, som bedrev kioskrörelse, hade påförts byggnadsavgift avseende hennes fars sjöbod.

*Svea HovR:s mål B 1268/80* BN hade påfört B, som hade uppfört byggnaden ifråga, byggnadsavgift avseende fastighet som hans maka ägde.

Det förefaller som om ägandeförhållandena ofta inte utreds tillräckligt innan byggnadsnämnden meddelar beslut i avgiftsfrågan. Åtminstone vad gäller sådana fall, där byggnadslovsansökan lämnas in av någon annan än ägaren, torde felaktigheten ha sin förklaring i regeln om byggnadslovsavgift. Byggnadsnämnden äger nämligen, utan att företa någon utredning om ägandeförhållandena, utta byggnadslovsavgift av "den som hos nämnden gör framställning"(BS 8 § ; PBL 11:5).[26] Sedan byggnadslovsavgiften fastställts och påförts den person som är skyldig att betala denna avgift, multipliceras den med fyra (LPI 4 § ; PBL 10:4), varefter byggnadsavgift påförs samma person.

Den omständigheten, att en person lämnat in ansökan om byggnadslov, kan givetvis ej medföra, att han ska betraktas som ägare enligt LPI 9 § (PBL 10:9). Byggnadsnämnderna måste därför tillse, att rätt person påförs byggnadsavgift och att åklagaren lämnas riktig information om äganderättsförhållandena.[27]

### *2.2.3. Ansvarets fördelning mellan flera ägare*

Kravet på precision vid fastställandet av vem som var ägare när det olovligt byggda utfördes ökar vid ägarskifte. En möjlighet är, om byggandet anses kunna delas upp i separata överträdelser,[28] att ålägga såväl den förra som den

[25a] Besvär hade anförts för sent hos LSt. Betr. den situationen att hyresgäst påförs byggnadsavgift se även nedan 2.2.4. efter not 37.

[25b] Se vidare nedan 2.2.6. efter not 67.

[26] Jmf Didón-Hedman s 29.

[27] Betr. detta problem se även nedan 2.3.4. efter not 32.

[28] Betr. sådan uppdelning se även ovan IV 4.3.2.

nuvarande ägaren betalningsskyldighet. Varje överträdelse bör i sådant fall, som Didón-Hedman anför, "avgiftsbeläggas för sig." Kan byggandet inte delas upp, torde det "bäst överensstämma med allmänna rättsgrundsatser" att betalningsskyldigheten fördelas solidariskt.[29]

Spörsmålet kan illustreras genom *KRNS 834-1980*, där fastigheten hade övergått från mor till son:

I besvär hos KR yrkade sonen A, att LSt:s beslut att påföra honom byggnadsavgift skulle undanröjas. Till stöd härför uppgavs, att han ej hade varit ägare till fastigheten när byggnationen påbörjades.

KR ansåg, att överträdelsen hade begåtts under åren 1977 och 1978, under vilken tid först A:s mor och sedan A själv varit ägare. Byggnadsavgiften "borde", tillade KR, "ha påförts dem båda med solidariskt ansvar för dess erläggande." Den omständigheten, att avgiften hade påförts A ensam, befanns dock inte utgöra grund för att underkänna beslutet om byggnadsavgift.

Kammarrättens ståndpunkt var tydligen, att det olovliga byggandet kunde delas upp i separata överträdelser, ehuru detta inte kom till klart uttryck i domskälen. I annat fall framstår nämligen beslutet att påföra A, d.v.s. sonen, byggnadsavgift som felaktigt, eftersom avgiftsskyldigheten inträder i och med att det olovliga byggandet påbörjas. Vid denna tidpunkt ägde ju modern fastigheten.[30]

Det kan ifrågasättas huruvida sonen, såsom den som slutförde byggnationen, verkligen borde ha påförts avgift, även om moderns och sonens byggnadsåtgärder ansågs vara delbara. Didón-Hedman framhåller nämligen, att om den åtgärd som den förre ägaren har vidtagit medfört, "att något rimligt alternativ inte finns för den nye ägaren, bör denne inte påföras avgift, om han slutfört åtgärden."[31] Avgörande skulle således vara om sonen kunde anses ha haft något "rimligt alternativ" eller ej.

Det bör tilläggas, att modern inte kunde påföras byggnadsavgift, eftersom hennes del av byggnationen, i den mån den ansågs delbar, i vart fall hade påbörjats före ikraftträdandet av LPI.[32]

Frågan om fördelning av betalningsansvaret vid samäganderätt regleras i LPI 10 § (PBL 10:10):[33]

"Är två eller flera ägare...svarar de solidariskt för byggnadsavgift och för tilläggsavgift som påföres dem i deras egenskap av ägare."

Om den olovliga byggnadsåtgärden sträcker sig över flera ägares innehavs-

[29] Didón-Hedman s 105.

[30] Betr. frågan om när avgiftsskyldigheten inträder se ovan IV 1.1.4.

[31] Didón-Hedman s 105.

[32] Se ovan IV 4.3.2. vid not 20; Svea HovR – Svea HovR:s mål B 1567/80 – ansåg nämligen att överträdelsen ej kunde delas upp och att LPI därför ej skulle tillämpas.

[33] Se Didón-Hedman s 106.

tid, är lagrummet däremot inte, åtminstone ej direkt, tillämpligt. Principen är ju, att avgiftsskyldigheten inträder när den olovliga åtgärden påbörjas, varför den som var ägare vid denna tidpunkt ska ställas till svars. Att principen anses kunna frångås, varvid flera personer kan åläggas solidarisk betalningsskyldighet, framgår emellertid av rättsfallet ovan.[34]

Som exempel på rättsfall, där samägandeförhållande förelegat och fastighetsägarna således blivit solidariskt betalningsskyldiga, kan anges *KRNG 5441-42-1979, 8912-1982* och *8837-1983, KRSU 2787-1980* samt *KRNJ 3673-1983* och *5801-1983*.

### *2.2.4. Ansvaret åvilar ägaren till byggnad*

Ansvaret enligt LPI 9 § (PBL 10:9) har inte lagts på fastighetens ägare utan på ägaren av byggnad.[35] I flertalet fall omfattar äganderätt till fastighet även äganderätt till byggnad på fastigheten, men undantagsvis kan byggnad vara föremål för en självständig äganderätt.[36]

Uppförs en byggnad på annans grund, blir byggnaden inte tillbehör till fast egendom (JB 2:1) utan istället lös egendom.[37] Några exempel på sådana rättsfall, där byggnadsavgift har påförts annan än fastighetens ägare, är *KRNG 2913-1980* (sjöbod på "ofri grund"), *KRNS 5675-1980* (tomträttshavare) och *RÅ 1984 2:84* (person som uppförde s.k. Friggebod på grannfastigheten).

Tillämpningen av denna regel, som lägger ansvaret på byggnadens ägare, är emellertid inte helt okomplicerad. Detta förhållande kan illustreras av *KRNG 5473-1983*:

Två hallar för bl.a. biluppställning hade uppförts på mark som disponerades av verkstadsbolaget G. Vid besvärsprövning fann RegR, *RÅ 1982 Ab 141*, att G inte var ägare till hallarna, varför byggnadsavgift ej kunde utgå.

Vid förnyad prövning beslöt BN att påföra entreprenadbolaget L byggnadsavgift med 23.811 kr. L besvärade sig häröver och anförde, att hallarna hade sålts till G vid den tidpunkt då BN fattade beslut i avgiftsfrågan.

LSt konstaterade, att hallarna blivit "varaktigt anbringade på fastigheten" och därigenom tillbehör till denna först i och med monteringen. Därför hade L ägt hallarna vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

KR fastslog, att hallarna hade "tillförts fastigheten av annan än markägaren", varför de "behållit karaktären av lös egendom med entreprenadbolaget som ägare (JB 2 kap 4)." Byggnadsavgift skulle alltså påföras L.

Det kan tilläggas, att bolaget G, vilket alltså först påfördes byggnadsavgiften ifråga, till en början inte hade upplyst byggnadsnämnden om att hallarna

[34] Ovan efter not 29.

[35] Se noten 1 ovan betr. PBL.

[36] Jmf t.ex. Undén s 17 och 124 samt Rodhe, Sakrätt s 8.

[37] Jmf Rodhe, Sakrätt s 190 och 212.

förhyrdes av det andra bolaget. Det förstnämnda bolaget ansåg sig nämligen som ägare genom det hyresavtal som förelåg. Med tanke på den omständigheten, att hallarna så småningom köptes av bolaget G, framstår det onekligen som ytterst formellt att, såsom länsstyrelsen gjorde, anknyta äganderättens övergång till monteringen av hallarna. Faktum kvarstår emellertid, att hallarna helt enkelt inte tillhörde bolaget G vid den tidpunkt då de började uppföras på fastigheten. Det är ju vid denna tidpunkt som ansvaret inträder.[38]

Till ytterligare belysning av ifrågavarande spörsmål kan pekas på *KRNS 839-1982*, där omständigheterna var mycket komplicerade:

Lidingö kommun hyrde ut en kontorsbyggnad till bolaget C. Sedan byggnaden hade brunnit ner, lät Skandia, som hade meddelat försäkring för byggnaden, sätta upp en tillfällig kontorsbarack. Baracken hade Skandia hyrt av bolaget Y.

BN påförde C byggnadsavgift för att den förhyrda baracken hade uppförts utan byggnadslov. Häröver besvärades sig C, som menade, att bolaget ej var ägare till byggnaden.

LSt fann, att C:s tolkning av ansvarsreglerna var "alltför formell", eftersom den rätta ägaren till byggnaden var en "helt utomstående part ...som hyrde ut flyttbara baracker." C skulle alltså "såsom den för åtgärden ansvariga parten" påföras byggnadsavgift.

KR undanröjde med ändring av LSt:s beslut den påförda byggnadsavgiften, eftersom "bolaget inte var ägare till den aktuella byggnaden vid tiden för uppförandet."

Länsstyrelsens beslut är intressant såtillvida som man begagnade sig av vad som närmast får uppfattas som en teleologisk lagtolkning.[39] Man gick alltså helt ifrån lagtextens ordalydelse om ansvar för byggnadens ägare och fann att avgift istället skulle uttas av den som varit "ansvarig" för byggnadsåtgärden. Frågan är om bolaget i praktiken kunde betecknas som ansvarigt. Däremot var bolaget den som hade haft nytta av åtgärden.

Med hänvisning till de båda rättsfall, som ovan anförts, kan ifrågasättas huruvida regeln om ansvar för byggnadens ägare är särskilt lyckad. Det finns i vart fall situationer, där det framstår som egendomligt att påföra denna person byggnadsavgift. Sålunda kan det ju i praktiken i vissa fall bli omöjligt att t.ex. hyra ut baracker e.d., om uthyraren i egenskap av ägare kan komma att drabbas av enorma avgiftskrav till följd av de åtgärder som hyresmannen utför och drar nytta av.[40]

Arrendeförhållanden är ytterligare en situation, där regeln om ansvar för byggnadens ägare har betydelse. Situationen omnämndes f.ö. särskilt i förarbetena till LPI:[41]

[38] Jmf ovan IV 1.1.4.

[39] Betr. teleologisk lagtolkning se t.ex Sundberg, Agges huvudpunkter s 69.

[40] Tilläggsavgift utgår ju normalt också, varvid avgiftskraven kan komma att uppgå till mycket betydande belopp, då baracker och hallar ofta omfattar stora ytor.

[41] Prp s 40.

"Vidtar arrendator olovlig åtgärd beträffande byggnad som han själv låtit uppföra och är ägare till, skall inte fastighetsägaren utan arrendatorn i egenskap av ägare till byggnaden påföras avgift för åtgärden."

I enlighet härmed påfördes arrendatorn, ett handelsbolag, tilläggsavgift i *HovR:s för Västra Sverige mål B 1302/83* och, som framgick av domskälen, även byggnadsavgift för den olovliga inredning av en ladugård som bolagsmännen hade utfört.

En serie rättsfall av intresse i förevarande sammanhang är *KRNG 5441-5443-1979*, där en förrådsbyggnad, som hade raserats av snömassor, återupprests år 1978 utan byggnadslov:

Bröderna N ägde fastigheten, där förrådsbyggnaden ifråga var belägen. BN beslöt att påföra dem byggnadsavgift med solidarisk betalningsskyldighet.

Bröderna N gjorde gällande, att förrådsbyggnaden genom ett nyttjanderättskontrakt disponerades och ägdes av GN, som också var ansvarig för den olovliga åtgärdens utförande. GN, å sin sida, instämde häri och i besvär hos KR överklagade han LSt:s beslut att ej tillerkänna honom besvärsrätt.

KR slog fast, att det av handlingarna i målet ej framgick annat än att ägarna till fastigheten också ägde förrådsbyggnaden när byggnadsåtgärden vidtogs. Att GN genom ett den 30 december 1980 "upprättat kontrakt haft nyttjanderätt till förrådsbyggnaden" ansågs ej kunna "medföra undanröjande av eller befrielse från påförd byggnadsavgift."

Avgörande för bedömningen tycks ha varit, att det vid tidpunkten för den olovliga åtgärdens utförande inte förelåg något skriftligt kontrakt angående nyttjanderätt eller s.k. bostadsarrende. Ett sådant kontrakt upprättades först drygt två år senare. Det i JB 8:3 uppställda kravet på skriftlig form för arrendeavtal torde alltså ha ansetts äga relevans vid tillämpningen av LPI 9 § (PBL 10:9).

Det kan ifrågasättas, om kammarrättens bedömning i de ovan angivna rättsfallen verkligen var korrekt. Det framstår åtminstone inte som självklart, att med "ägare av...byggnad" (LPI 9 § ; PBL 10:9) ska förstås endast sådan person som enligt JB är att räkna som arrendator. Något sådant krav förefaller i vart fall inte ha uppställts i *Göta HovR:s mål B 130/79*:

K, som arrenderade mark av kommunen, lät på denna mark uppföra ett s.k. Professorshus. Det hade skänkts till Målilla Hembygdsförening av landstinget under förbehåll, att byggnaden skulle flyttas.

Hembygdsföreningen hade tagit kontakt med K, som hade erbjudit sig att vederlagsfritt flytta huset till den mark som han arrenderade. Landstinget bidrog till flyttningskostnaderna.

Av handlingarna i målet framgår inte annat än att den person som avkrävdes såväl byggnadsavgift[42] som tilläggsavgift[43] inte ägde byggnaden ifråga. Där-

[42] Att byggnadsavgift erlades framgår även av advokatens inlaga till HD.

[43] Ojämkad tilläggsavgift utgick med 22.000 kronor. Avgörandet framstår som säreget vid jämförelse med andra rättsfall; se nedan VI 2.2.2. efter not 23.

emot arrenderade han den mark där byggnaden uppfördes och han stod även för själva uppförandet.

Det kan emellertid ifrågasättas, om den person som avkrävdes – och tillika erlade – byggnadsavgift borde ha betraktats som "ägare" enligt LPI 9 § (PBL 10:9). Han torde närmast ha påförts byggnadsavgift i egenskap av arrendator till marken. vilken åtgärd i sådant fall var felaktig.[44]

Ett annat rättsfall, *Svea HovR:s mål B 1269/80*, kan också belysa det här behandlade spörsmålet. Bakgrunden var följande:

Lena B, som av sin far hade erhållit fastigheten, var till följd av förlikning efter ett klandrat arvskifte tvungen att låta sin farbror G få "livstids nyttjanderätt till en tomt på fastigheten med rätt att där uppföra en mindre bostad."

B, make till Lena B, lät utan byggnadslov uppföra en stuga åt G.

BN beslöt dels att påföra B byggnadsavgift, dels att göra anmälan till åklagare att B måtte påföras tilläggsavgift. Till följd härav yrkade åklagaren att B enligt LPI 9 § 2 st 1 p, d.v.s. i egenskap av ägare, måtte påföras tilläggsavgift.

Det står helt klart, att den person som påfördes byggnadsavgift överhuvud inte var ansvarig enligt LPI 9 § 1 st (PBL 10:9 1 st). Inte i någon egenskap kan han ha uppfattats som ägare till den byggnad som han lät uppföra. Byggnadsavgift borde istället ha påförts Lena B i hennes egenskap av fastighetsägare och ägare till byggnaden eller möjligen hennes farbror G. Den sistnämnde torde nämligen vara att betrakta som "ägare", om nyttjanderätten, som hade kommit till stånd genom förlikningen, kunde uppfattas som "ständig besittningsrätt" (LPI öb 6 p).[45]

Ej heller kunde B påföras tilläggsavgift i enlighet med åklagarens yrkande, d.v.s. som ägare enligt LPI 9 § 2 st 1 p (PBL 10:9 2 st 1 p). Det hade däremot varit möjligt att påföra B tilläggsavgift enligt p 2 (PBL 10:9 2 st 2 p, d.v.s. i hans egenskap av gärningsman. Detta misstag förefaller emellertid icke ha uppmärksammats i tingsrätten eller hovrätten, utan B påfördes tilläggsavgift utan någon kommentar.[46]

Ansvarsreglerna ger således upphov till många frågor även vad avser bestämmelsen, att det är byggnadens ägare som är ansvarig.[47] Det framstår i själva verket som oklart hur regeln om ägaransvaret egentligen bör avgränsas. I lagtexten regleras enbart några speciella situationer. Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande, utan att äganderätten tillkommer någon (LPI 31 § ; PBL 16:6), under ständig besittningsrätt – bl.a. stadgad åborätt- eller med fideikomissrätt (LPI öb p 6), ska anses som ägare

[44] Fastighetsägaren kan ju ej påföras avgift för annan persons byggnad och samma regel torde gälla även för person som arrenderar mark.

[45] Se vidare nedan vid not 48.

[46] Se vidare nedan om tilläggsavgift 2.3.4. vid not 33.

[47] Ovan har redan fastslagits, att många typer av fel förekommer, se efter not 25.

vid tillämpning av LPI 9 § (PBL 10:9).[48] Att också tomträttshavare ska uppfattas som ägare torde analogivis följa av BS 74 § (jmf PBL 16:5):[49]

"Med ägare av fast egendom skall vid tillämpning av denna stadga jämställas den, som innehar egendom med tomträtt eller med ständig besittningsrätt."

Sålunda påfördes tomträttshavare byggnadsavgift i *KRNS 5675-1980.*

### *2.2.5. Ansvaret åvilar ägaren till anordning eller anläggning*

Av LPI 9 § 1 st följer också att, för den händelse olovlig byggnadsåtgärd avser "anordning", anordningens ägare ska påföras byggnadsavgift. Med anordavses bl.a. cistern, mur, upplag och skylt. Begreppet används som beteckning "för alla åtgärder som inte berör byggnader".[50] Som framgått ovan, har "anordning" i PBL ersatts med det mera omfattande begreppet "anläggning" (PBL 10:9 1 st).[51]

Frågan om en byggnadsåtgärd utgör en anordning, eller, för PBL:s vidkommande, en anläggning, aktualiseras först i sådana fall där ägaren till den eventuella anordningen eller anläggningen inte samtidigt äger fastigheten där den anbringats. Sålunda blev det aldrig aktuellt att avgöra, huruvida de tänkbara anordningarna verkligen utgjorde "anordning" enligt LPI 9 § i *KRNS 4985-1979* (ventilationsanläggning utanpå byggnad), *KRNJ 3924-1980* (braskamin) och *KRNG 701-1982* (mur och plank).

I följande rättsfall var däremot ägaren av den presumtiva anordningen inte identisk med fastighetens ägare. Det var alltså nödvändigt att avgöra huruvida en "anordning" kunde anses föreligga:

*KRNS 1182-1979* Fastighetsägare N hade ansökt om byggnadslov för att uppsätta en skylt för bolaget U:s räkning. BN påförde N byggnadsavgift, sedan det hade konstaterats, att skylten redan satts upp.

KR fann, att N ej var ägare till skylten, varför avgiftsbeslutet undanröjdes.

*KRNG 4792-1980* En skylt hade satts upp direkt på väggen, varför den enligt KR:s bedömning fick anses "beröra byggnaden". Den skulle således inte uppfattas som någon anordning, med följd att O i egenskap av fastighetsägare påfördes byggnadsavgift.

Båda rättsfallen rörde alltså frågan, huruvida en skylt skulle uppfattas som en anordning. I det första fallet besvarades den jakande och avgift uttogs av anordningens ägare. I det andra fallet besvarades frågan däremot nekande.

[48] Se prp s 89 och jmf Didón-Hedman s 134.

[49] Jmf Bjerkén (2:a uppl.) s 52.

[50] Prp s 73. Det kan tilläggas att ursprungligen användes termen anläggning, men den ändrades till anordning på inrådan av lagrådet, prp s 253 och 270.

[51] Se ovan vid not 1.

Avgörande härvidlag ansågs den omständigheten vara, att skylten hade satts upp direkt på väggen. Med anordning skulle enligt kammarrätten nämligen förstås t.ex. en skylt, som "uppförts fristående från byggnad".

Kammarrättens tolkning av begreppet "anordning" i det senare rättsfallet ter sig diskutabel. I kommentaren till BS 52 § (jmf PBL 3:14, 8:3) om skylt och annan fast anordning nämner Bexelius m.fl. skyltar som uppsätts "på eller i anslutning till byggnad" i ett sammanhang.[52] Mot bakgrund härav synes den uppdelning, som kammarrätten företog, sakna fog.

Det kan tilläggas, att länsstyrelsen i anslutning till sitt beslut[53] att icke jämka byggnadsavgiften hänvisade till fastighetsägarens möjlighet att hos den hyresgäst som satt upp skylten "återsöka byggnadsavgiften".

Ännu ett rättsfall av intresse i detta sammanhang ska granskas närmare, nämligen *KRNS 5588-1978*:

Ett byggföretag, M, hade på en tomt, vilken tillhörde bolaget E, lagt upp schaktmassor i syfte att använda dem på tomten, om byggnadslov skulle komma att beviljas. Eljest skulle de nyttjas på någon annan tomt.

BN uttog den 13 december 1977 byggnadsavgift av E. Bolaget ägde tomten när schaktmassorna lades dit men hade den 8 december 1977 sålt den till byggföretaget M ovan.

E anförde inte besvär över BN:s beslut, vilket däremot M gjorde. Någon talerätt ansågs emellertid inte föreligga.

Frågan huruvida schaktmassorna var en anordning uppmärksammades att döma av handlingarna i målet inte särskilt, men den gavs alltså ett underförstått negativt svar. Schaktmassorna ifråga torde emellertid ha kunnat karakteriseras som ett "upplag",[54] varvid kravet på byggnadsavgift borde ha riktats mot denna anordnings ägare, d.v.s. bolaget M, som sedermera också blev ägare till fastigheten.

För den händelse att fastighetsägaren skulle rikta regresskrav mot det bolag som fraktade dit schaktmassorna, borde hänsyn tas därtill, att fastighetsägaren inte anförde besvär över avgiftsbeslutet. Bolaget, som ansåg sig äga schaktmassorna, hävdade, att byggnadslov icke hade erfordrats för att lägga schaktmassorna på tomten. Någon möjlighet till prövning av denna invändning gavs emellertid inte, eftersom bolaget ansågs sakna talerätt.[55]

Svårigheter att avgöra huruvida en viss åtgärd ska bedömas som en anordning eller inte uppkommer relativt ofta.[56] Som exempel härpå kan

[52] Bexelius m fl s 474. Jmf PBL 3:14 och 8:3, se prp 1985/86:1 s 694 f.

[53] BN förelade också bolaget att avlägsna "upplaget".

[54] Jmf Bexelius m.fl. s 481.

[55] Betr. denna fråga se även nedan VI 1.1.3.

[56] Som framgått ovan tycks flertalet begrepp inom byggnadslagstiftningen vålla större eller mindre tolkningssvårigheter; se t.ex. IV 1.2.

nämnas *KRNS 4856-1979*, där kammarrätten, sedan man funnit att en altanvägg med infravärme fick anses ingå i själva byggnaden, undanröjde beslutet att påföra den hyresgäst som uppfört "anordningen" ifråga byggnadsavgift. Inte heller en s.k. entresolvåning uppfattades som någon anordning i *KRNG 9362-1982*:

"Entresolvåningen är inte, såsom bolaget gjort gällande, att hänföra till 'anordning'....Eftersom bolaget var ägare till den byggnad, vari entresolvåningen uppfördes, skall bolaget påföras byggnadsavgift."

I *KRNJ 763-1979* uppkom bl.a. frågan, om ombyggnader, som hade företagits i en kökslokal, skulle uppfattas som hyresgästens "anordningar". Frågan besvarades jakande av länsstyrelsen:

"Såvitt framgår av handlingarna i ärendet äger (N) ...de anordningar som avses med ombyggnaden av kökslokalerna. (N) skall därför erlägga byggnadsavgift."

Kammarrätten gick inte närmare in på frågan om en anordning förelåg eller inte utan konstaterade endast, att förutsättningar saknades att påföra N byggnadsavgift, enär byggnaden ägdes av en annan person.

Fastighetsägaren kan däremot inte undgå ansvar genom att påstå, att någon annan uppfört en anordning. I *KRNS 2974-1980* framförde fastighetsägaren en sådan invändning. Han gjorde nämligen gällande, att det plank som var aktuellt i målet hade uppförts av hans far. Denne borde därför erlägga byggnadsavgift. Invändningen lämnades utan avseende.

### *2.2.6. Närmare om kretsen av ansvariga ägare*

Både byggnads- och tilläggsavgift uttas av ägaren oberoende av om denna är en fysisk eller en juridisk person. En sådan ordning brukar, som ovan berörts, framhållas som en stor förtjänst i samband med avkriminaliseringsreformer.[57] Även om värdet av denna ordning inte särskilt betonades vid tillkomsten av LPI, torde den i vart fall inte ha betraktats som en nackdel.

En annan följd av åtgärden att ersätta ett straffrättsligt sanktionssystem med ett avgiftssystem torde vara, att även barn kan drabbas av sanktioner. I fråga om straff utgör ju regeln i BrB 33:1 om straffbarhet ett hinder därvidlag. Möjligheten att påföra barn sanktionsavgifter brukar emellertid inte särskilt framhållas i lagmotiven.[58] Så skedde ej heller vid tillkomsten av LPI.

Att barn kan påföras byggnadsavgift framgår av *KRNS 5304-1981*, där fyra syskon, företrädda av en förmyndare, ålades att betala byggnadsavgift med 4.480 kronor. De rättsfall där barn tvingas erlägga byggnads- eller tilläggsavgift är emellertid sällsynta.

[57] Se ovan I 2.2.1. efter not 13 och 2.2.2. efter not 49.

[58] Förhållandet kommenteras som regel inte särskilt, ehuru spridda uttalanden om denna möjlighet förekommer, se t.ex. Thornstedt-Eklund (5:e uppl.) s 114 och prp 1976/77:11 s 14.

Exemplen på rättsfall, där krav på byggnads- eller tilläggsavgift har riktats mot en juridisk person i egenskap av ägare, är däremot otaliga. Några kan anges här:

*Sthlms TR:s mål B 352/79* (Stockholms kommun), *KRNS 1558-1979* (AB Svenska Bostäder), *HovR:s för Nedre Norrland mål B 213/80* (Nipfrakt ekonomisk förening), *Svea HovR:s mål B 944/80* (Fastighets AB Casa), *KRNS 254-1980* (Bostadsrättsföreningen Åkermannen), *RÅ 1980 2:51* (KB Korallen Göransson & Wållberg), *Uppsala TR:s mål B 1204/81* (Stiftelsen Waldenströmska Studenthemmet), *KRNS 3448-1982* (S U:s dödsbo), *KRSU 5928-1982* (Söderala Hembygdsförening) och *KRNJ 2418-1983* (Linköpings fallskärmsklubb).

Som framgår av exemplifieringen ovan, kan även kommuner tvingas erlägga byggnads- och tilläggsavgift. De fastigheter som ägs av primärkommuner omfattas nämligen av skyldigheten att inhämta byggnadslov.[59] JK påpekade vid remissbehandlingen av förslaget till LPI, att särskilda bestämmelser om olovlig åtgärd, som hade vidtagits på statens eller kommuns fastigheter, saknades i lagförslaget. Departementschefen erinrade om ovannämnda undantag från byggnadslovsplikten men avvisade särreglering beträffande primärkommuner.[60] Som framgått ovan, är enligt PBL också staten och landstingskommuner, om än i begränsad omfattning, skyldiga att söka byggnadslov. Även dessa subjekt kan m.a.o. framdeles nödgas erlägga sanktionsavgifter, om byggnadslagstiftningens regler ej efterlevs.[61]

Att LPI konstruerades på ett sådant sätt, att primärkommuner tvingas erlägga sanktionsavgifter vid olovligt byggande m.m., kan framstå som egendomligt av två skäl. För det första betonades kommunernas roll och intressen i lagmotiven. Man ville möjliggöra för "kommunerna att på ett effektivare och mera enhetligt sätt...komma till rätta med problemet" olovligt byggande.[62] Att kommunerna skulle behöva komma till rätta med sitt eget olovliga byggande torde dock knappast ha åsyftats.

För det andra tillfaller byggnadsavgift kommunen (LPI 25 § ; PBL 10:26).[63] Kommunens beslut att av sig själv utta byggnadsavgift innebär således att avgiften, sedan den har inbetalts till länsstyrelsen (LPI 27 § ; PBL 10:28),[64] återförs till kommunens kassa.

Å ena sidan kan hävdas, att principen om likhet inför lagen bör gälla alla (RF 1:9). Mot bakgrund härav är det tillfredsställande att också kommuner nödgas erlägga byggnads- och tilläggsavgift. Å andra sidan kan inte bortses

[59] Jmf prp s 59.

[60] Se prp s 59.

[61] Se ovan II 2.2. efter not 7.

[62] DsB 1975:3 s 5.

[63] Se Didón-Hedman s 56 f samt även nedan 3.2.

[64] Jmf Didón-Hedman s 60 och 130.

från det faktum, att det förefaller föga meningsfullt, i synnerhet beträffande byggnadsavgift, att ålägga kommun betalningsskyldighet.

Till belysning av detta spörsmål kan hänvisas till *LSt:s i Norrbottens län mål 11.086-1700-80*, där Piteå kommun anförde besvär över byggnadsnämndens beslut att av kommunen utta byggnadsavgift med sammanlagt 1.920 kronor för en olovlig rivningsåtgärd. I besvär hos länsstyrelsen yttrade kommunen:

"Enligt kommunens åsikt medför inte...besluten om påförandet av byggnadsavgift att något intresse, som är värt att tillgodose tas till vara. Åtgärden att påföra avgiften framstår i stället som stötande...Det måste anses meningslöst att ålägga en kommun att betala en avgift, som ändå ska tillfalla kommunen."

I yttrande till länsstyrelsen uppgav byggnadsnämnden, att man "efter bästa förmåga försökt tolka och tillämpa LPI." Därvid hade man funnit, att nämnden var "skyldig att ta upp nu aktuella och liknande ärenden till prövning". Man erinrade också om "likheten inför lagen som skäl för att även kommunens ärenden skall handläggas så objektivt som möjligt."[65]

Länsstyrelsen fann visserligen, att byggnadsnämndens åtgärd var "lagligen grundad", men eftergav byggnadsavgiften med följande motivering:

"Byggnadsavgift ska enligt 25 § LPI tillfalla kommunen. Med hänsyn härtill skulle ett uttagande av byggnadsavgifterna endast innebära en onödig omgång."

I *LSt:s i Sthlms län mål 11.086-815-81*, vilket också avsåg olovlig byggnation av en kommunal fastighet, eftergavs byggnadsavgift med samma motivering.[66]

Några mer långtgående slutsatser kan givetvis ej dras på grundval av två avgöranden i olika länsstyrelser. Det förefaller dock som om man försökte tillämpa LPI sålunda, att ett materiellt sett tillfredställande resultat skall uppnås. Tilläggas kan, att Piteå byggnadsnämnd i sina yttranden framstod som exceptionellt kunnig såväl beträffande innehållet i LPI som beträffande intentionerna med lagen.[67] Förhållandet var närmast det motsatta i *KRNG 5762-1979*, där kommunen, som det förefaller, i det längsta undvek att utta byggnadsavgift av rätt subjekt, d.v.s. av sig själv:

Partille kommun ägde en paviljong, som hade brunnit ner till grunden. Byggnaden var försäkrad i Skandia. Byggnadslov för återuppförande av paviljongen söktes av kommunen och arbetet uppdrogs åt byggnadsfirman S, som emellertid påbörjade arbetet innan byggnadslov hade beviljats.

Till följd härav beslöt BN att påföra Skandia byggnadavgift. Beslutet undanröjdes av LSt som fastslog, att Skandia inte "kunde anses som ägare av byggnadsföretaget".

I ett nytt beslut uttog BN byggnadsavgift av kommunens fritidsnämnd i egenskap av förvaltare av byggnaden. Fritidsnämnden besvärade sig häröver och KR upphävde

[65] Se BN i Piteå sammanträdesprot. 80-11-18 § 1247.

[66] Det är intressant att notera, att LSt i Stockholm, som eljest synes vara mycket restriktiv med att jämka byggnadsavgift, fann anledning till en sådan åtgärd; se även nedan VI 2.2.1. vid not 9.

[67] Jmf ovan III 1.2. om utformningen av byggnadsnämndens beslutande funktion.

beslutet. Byggnadsavgift skulle, fastslog KR, påföras kommunen, varför ärendet ånyo återförvisades till BN.

Byggnadsnämndens första beslut, d.v.s. att påföra försäkringsgivaren Skandia byggnadsavgift, framstår som anmärkningsvärt. Skandias enda åtgärd var ju att bekosta byggnationen p.g.a försäkringsavtal med kommunen. Byggnadsnämnden kan knappast ha uppfattat Skandia som ägare av kommunens fastighet. Beslutet torde närmast få uppfattas sålunda, att det framstod som alltför udda att tillämpa regeln om ägaransvar (LPI 9 § ; PBL 10:9) i den aktuella situationen.

Beträffande det ovan omnämnda målet, där Piteå kommun var involverad, kan tilläggas, att åklagaren föreföll tämligen obenägen att föra talan om uttagande av tilläggsavgift. Sedan länsstyrelsen hade fattat beslut ifråga om byggnadsavgiften, hemställde åklagaren om besked, "huruvida byggnadsnämnden fortfarande påkallar att...talan väckes."[68]Byggnadsnämnden förklarade sig, helt korrekt, sakna "möjlighet till skälighetsbedömning" men tillade, att man intet hade att invända mot "åtalseftergift".[69] Åklagaren beslöt därefter med hänsyn till "samtliga omständigheter" att underlåta att väcka talan, enär det fick anses "uppenbart att tilläggsavgift i händelse av talan skulle komma att helt efterges."[70]

Åklagarens påstående, att det var "uppenbart" att domstolen skulle komma att efterge tilläggsavgift, om talan därom skulle föras, framstår inte som särskilt väl underbyggt. Domstol har nämligen i liknande situationer påfört kommuner tilläggsavgift i deras egenskap av ägare:

*Sthlms TR:s mål B 352/79* Full tilläggsavgift uttogs med 4.805 kr för åtgärden att utan byggnadslov uppföra en plåtkiosk för elektrisk kraft.

*Härnösands TR:s mål B 110/80* Tilläggsavgift, vilken jämkades från 148.850 kr till 10.000 kr, uttogs för olovligt ianspråktagande av lokaler till fritidshem. De hade tidigare använts för musikundervisning,

*Gävle TR:s mål B 235/80* Tilläggsavgift, vilken jämkades från 157.000 kr till 10.000 kr, uttogs för olovligt ianspråktagande av två villafastigheter för daghemsverksamhet.

Beträffande dessa rättsfall kan tilläggas, att de berörda kommunerna i samtliga fall dessutom hade nödgats att betala byggnadsavgift.[71]

[68] Åklagarmyndigheten i Piteå skrivelse 82-04-19 BDÅ A 19-21-80.

[69] BN i Piteå sammanträdesprotokoll 82-05-04 § 442.

[70] Åklagarmyndgheten i Piteå beslut 82-05-24 BDÅ A 19-21- 80. Se även ovan III 2.4. om åklagarens funktion.

[71] I inget fall, såvitt framgår av handlingarna i mål om tilläggsavgift, anfördes besvär över BN:s beslut att utta byggnadsavgift.

## 2.3. Tilläggsavgift

### *2.3.1. Allmänt om ansvaret*

Tilläggsavgift liksom byggnadsavgift påförs normalt ägaren, men ägaransvaret är inte exklusivt beträffande tilläggsavgift. Således stadgas i LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st), att tilläggsavgift ska påföras, förutom ägaren till byggnad (p 1), "den som begick överträdelsen (p 2), "den i vars ställe denne var" (p 3) eller "den som har beretts vinning genom överträdelsen" (p 4).[1] Av uppräkningen följer alltså, att två eller flera subjekt kan påföras tilläggsavgift i det enskilda fallet.

Noteras kan, att ägaransvaret tänktes vara exklusivt också avseende tilläggsavgift enligt det förslag till LPI som presenterades i DsB 1975:3. Kretsen av ansvariga subjekt utökades emellertid, sedan uppgiften att utta tilläggsavgift hade anförtrotts allmän domstol och inte, som det ursprungligen var tänkt, byggnadsnämnd.[2]

Av förarbetena till LPI framgår, att vinningsmomentet ska vara avgörande vid valet av den eller de personer som ska betala tilläggsavgift.[3] Det ankommer på åklagaren att träffa detta val och på tingsrätten att fördela betalningsskyldigheten "med hänsyn till storleken av den vinning som var och en har haft genom överträdelsen."[4]

Genom möjligheten att välja ansvarigt subjekt enligt ovan angivna grunder blev sanktionssystemet visserligen mer nyanserat, men samtidigt kom avgiftsreglerna att kompliceras. Det kan vara svårt både att fastställa om någon vinning har uppnåtts och att fördela eventuell vinning mellan flera ansvariga subjekt.

I propositionen anvisades emellertid en metod, varigenom uppgiften enligt LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) skulle förenklas. En presumtion om vinning uppställdes nämligen:[5]

"Om inte annat framgår av utredningen, får man förutsätta att den som var ägare när överträdelsen begicks har haft vinning."

Vidare klargjordes, att tilläggsavgift i "det helt övervägande antalet fall" kommer att avkrävas ägaren.[6] Som exempel på en situation, där det kunde vara befogat att utkräva ansvar av någon annan än ägaren, angavs, att en nyttjanderättshavare varit ansvarig för byggnadsåtgärden ifråga.[7]

[1] Innehållet i LPI 9 § 2 st motsvaras helt av det i PBL 10:9 2 st, jmf prp 1986/86:1 s 775.

[2] Jmf prp s 34 och 280. Se även ovan II 2.1.

[3] Se prp s 280.

[4] Se prp s 288.

[5] Prp s 280.

[6] Se prp s 281.

[7] Se prp s 281 och Didón-Hedman s 59.

### *2.3.2. Innebörden av vinningsmomentet*

Som ovan framgått, ska vinningsmomentet vara avgörande vid valet av ansvarigt subjekt enligt LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st). Beträffande detta val låter Didón-Hedman förstå, att därest byggandet "inte medfört någon vinning för ägaren, talan om tilläggsavgift (kan)...väckas mot gärningsmannen."[8] Av formuleringen kan man lätt få intrycket, att en fastighetsägare kan undgå ansvar genom att påvisa avsaknaden av vinning. En sådan rättstillämpning torde emellertid inte ha åsyftats.

Det synes angeläget att klargöra vilken betydelse vinningsmomentet egentligen har. Härvid måste till en början fastslås, att förekomsten av vinning inte utgör någon förutsättning för möjligheten att tillämpa LPI 7 § (PBL 10:7) om tilläggsavgift. Vinningsmomentet utgör således inte en objektiv förutsättning för avgiftsbeslutet.[9] Däremot utgör det, med hänvisning till entydiga motivuttalanden, ett kriterium vid valet av ansvarigt subjekt.[10]

Uppfattningarna om vinningsmomentet synes emellertid vara delade i rättspraxis, vilket förhållande följande två rättsfall kan få belysa:

*Örebro TR:s mål B 144/79* Åklagaren yrkade, att tilläggsavgift skulle påföras fastighetsägaren, hyresgästen och underhyresgästen. Samtliga uppgav bl.a., att de ej hade beretts någon vinning genom den olovliga åtgärden.

TR förklarade, att "varken de som begick gärningen eller den som var ägare av fastigheten i och för sig behöver ha beretts någon vinning genom överträdelsen för att kunna påföras tilläggsavgift."

*Göteborgs TR:s mål B 922/79* Åklagaren yrkade, att tilläggsavgift skulle påföras ett bolag "på grund av att bolaget beretts vinning genom överträdelsen."

TR ogillade åklagarens talan, då det "med hänsyn till vad bolaget anfört om byggnadernas utnyttjande" inte ansågs styrkt, "att överträdelsen inneburit vinning för bolaget."

Den uppfattning som kom till uttryck i den förra domen är alltså korrekt, medan vinningsmomentet i den senare närmast tycks ha uppfattats som en objektiv förutsättning för uttagande av tilläggsavgift. Tilläggas bör emellertid, att omständigheterna i detta rättsfall var mer invecklade än vad som framgår av referatet. Först i RegR, där frågan om uttagande av byggnadsavgift blev föremål för prövning,[11] framkom, att det bolag som hade framställts som ägare av de tre aktuella byggnaderna endast ägde en av dem, medan de andra två förhyrdes. Tilläggsavgift, som totalt hade kunnat utgå med 340.500 kronor, kunde därför påföras bolaget, i dess egenskap av ägare, endast med 34.000

[8] Didón-Hedman s 59.

[9] Betr. de objektiva förutsättningarna se ovan IV 1.1.1. och 2.1.1.

[10] Se prp s 280.

[11] RÅ 1982 Ab 141, se ovan 2.2.4. efter not 37.

kronor.[12] Den resterande delen skulle med stöd av LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) ha kunnat påföras bolaget om vinning hade styrkts. Detta kan möjligen tingsrättens resonemang. Faktum kvarstår dock, att åklagarens talan ogillades i sin helhet, d.v.s. att LPI ej ansågs tillämplig.[13]

Att uppfattningarna är delade om vinningsmomentets betydelse är emellertid begripligt. Själva resonemanget om vinning framstår nämligen som en smula ogenomtänkt. Den egentliga vinning som uppnås tycks i flertalet fall inskränka sig därtill, att fastighetsägaren har kunnat påbörja byggnationen en tid innan byggnadslov har hunnit beviljas. I gengäld tvingas han betala såväl byggnads- som tilläggsavgift. Begreppet vinning framstår alltså som tämligen innehållslöst. Endast i undantagsfall är förhållandet sådant, att vinning i någon mer konkret form har uppnåtts genom överträdelsen. Två exempel kan anges härpå:

*Svea HovR:s mål B 15/80* Fastighetsägare K hade, i syfte att kunna acceptera en beställning av två båtar, utan byggnadslov låtit uppföra en monteringshall.

*Göta HovR:s mål B 658/80*[14] Bolaget P, vilket bl.a. bedrev campingrörelse, hade utan byggnadslov låtit uppställa ett antal campingvagnar och under sommaren hyrt ut dem för boende.

Det förekommer emellertid också, att "vinningen" närmast tar sig det uttrycket, att skada kan undvikas genom att byggnation påbörjas innan byggnadslov har meddelats. Till belysning härav kan ytterligare två rättsfall anföras:

*HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* Fastighetsägare S hade börjat reparera sitt hus men fann, att det var i alltför dåligt skick. Därför måste vissa delar rivas och ersättas med ny byggnation. Beslut om byggnadslov kunde inte inväntas, eftersom återuppbyggnaden måste avslutas före vintern. I annat fall fanns risk, att kylan skulle förstöra panncentralen i källarvåningen. Dessutom kunde S utnyttja insparad semester.

*HovR:s för Övre Norrland mål B 237/78* Fastighetsägaren L hade köpt ett monteringsfärdigt hus, vilket levererats till tomten. "Eftersom husmaterialet inte kunde ligga hur länge som helst och då hon gärna ville bygga stugan under sommaren" inväntades inte byggnadslov.

Det kan tilläggas, att vinningsmomentet, som rättspraxis kommit att gestaltas, har fått betydelse också i ett annat sammanhang. När frågan om jämkning av tilläggsavgift prövas, är det nämligen inte ovanligt, att avgiften nedsätts eller efterges, därest det kan påvisas, att det subjekt som har ställts till ansvar inte

[12] En tillbyggnad om 78 kvm var den enda byggnad som bolaget ägde (78 – 10 x 500 kr = 34.000 kr).

[13] TR borde enligt min åsikt hellre ha valt att efterge tilläggsavgiften; jmf nedan VI 3.2. efter not 11.

[14] Härom se även nedan 2.3.5. efter not 47.

har haft någon vinning av överträdelsen.[15]

### *2.3.3. Ansvar utkrävs normalt av ägaren*

En genomgång av praxis visar, att åklagaren i de allra flesta fall yrkat att fastighetsägaren ska påföras tilläggsavgift och att domstol normalt påfört tilläggsavgift i enlighet med yrkandet. För den händelse att ägaren och gärningsmannen är identiska, vilket ofta förekommer,[16] kan självfallet intet anmärkas häremot. I andra situationer, d.v.s. där alternativa ansvarsregler skulle kunna tillämpas, framstår däremot en rättstillämpning av detta slag närmast som stereotyp; LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) har således inte alls kommit att tillämpas så nyanserat som lagrummet i realiteten ger utrymme för.

De alternativa ansvarsreglerna framställdes i lagmotiven som ett värdefullt komplement till ägaransvaret.[17] Mot bakgrund härav ter det sig svårförklarligt, att de inte tillämpas i större utsträckning. Inte ens i sådana fall, där en nyttjanderättshavare är gärningsman, är det säkert att någon annan än fastighetsägaren får bära ansvaret. I lagmotiven angavs emellertid, som ovan framgått, just denna situation som ett exempel på fall där gärningsmannen kunde ställas till svars. Sålunda nödgades fastighetsägaren i t.ex. *HovR:s för Övre Norrland mål B 352/84* att erlägga tilläggsavgift med 40.000 kronor för en hyresgästs åtgärd att olovligt ta i anspråk en källarlokal för försäljningsverksamhet. Avgift kunde ha utgått med 179.000 kronor men nedsattes främst med hänsyn till att den otillåtna verksamheten hade upphört. Domen kom att stå fast enär HD inte fann skäl att meddela prövningstillstånd.[18a]

Till ytterligare belysning av detta spörsmål kan pekas på *Göteborgs TR:s mål B 624/80*:[18b]

Bolaget A hyrde ut lokaler till bolaget C, som utan A:s vetskap utförde byggnadslovskrävande ombyggnad av lokalerna.

Åklagaren yrkade, att tilläggsavgift skulle påföras bolaget A, d.v.s. ägaren, med 70.000 kr.

TR fann, att byggnadsåtgärden ifråga närmast var att betrakta som en "ordningsförseelse", varför avgiften "skäligen" bestämdes till 5.000 kr.

Frågan huruvida tilläggsavgift rätteligen borde ha avkrävts det andra bolaget, d.v.s. arrendatorn, synes överhuvud inte ha varit föremål för övervägande.

I *Sthlms TR:s mål B 6872/81* uppmärksammades visserligen spörsmålet, men ägaren, i detta fall en tomträttshavare,[19] undgick trots detta inte ansvar.

[15] Se nedan VI 3.1.7.

[16] Jmf ovan 2.1. efter not 5.

[17] Jmf prp s 280 och 288.

[18a] Se HD B 125/86.

[18b] Se även det snarlika rättsfallet KRSU 1136-1979 ang. byggnadsavgift, ovan 2.2.1. efter not 17.

[19] Att tomträttshavare anses som ägare har ovan framgått, 2.2.4. efter not 48.

Tomträttshavaren anförde till sitt försvar, att man hade "gjort allt vad som skäligen kan begäras...för att förhindra överträdelse av byggnadslovsbestämmelserna". I hyresavtalet hade nämligen underhyresgästen förbjudits att påbörja byggnadslovspliktig åtgärd innan byggnadslov hade meddelats. Åklagaren yrkade oberoende härav, att tilläggsavgift om 3.155.000 kronor skulle påföras tomträttshavaren och underhyresgästen med solidariskt betalningsansvar.

Som redan tidigare framgått,[20] eftergav tingsrätten tilläggsavgiften och angav som skäl härför bl.a.:[21]

"Genom ianspråktagandet har inte uppkommit någon ekonomisk vinning som uppväger de kostnader/förluster som åsamkats SL (tomträttshavaren) och hyresgästerna direkt och indirekt genom byggnadslovsärendets utdragna handläggning."

Det förekommer emellertid också andra fall där det kan ifrågasättas, huruvida ägaren ensam bör åläggas att betala tilläggsavgift. Ett exempel är när gärningsmannen är en fackman, t.ex. en byggmästare, som rimligen borde vara väl insatt i byggnadslagstiftningen och LPI, men som i något avseende vilseleder ägaren. Icke desto mindre är det osäkert, om valet av ansvarigt subjekt faller på någon annan än den vilseledde fastighetsägaren. Sålunda fick fastighetsägarna ensamma bära ansvaret i det ovan berörda *Svea HovR:s mål B 347/78*,[22] där byggmästaren ifråga hade vilselett dem beträffande förekomsten av byggnadslov.

Det bör tilläggas, att ägarna, som i de tre sistnämnda rättsfallen påfördes tilläggsavgift, tidigare hade förpliktats att erlägga byggnadsavgift.[23] Mot bakgrund härav kan det starkt ifrågasättas, om det var rimligt att utkräva ägaransvar också beträffande tilläggsavgift.[24]

Det finns emellertid rättsfall, där ansvarsreglerna i LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) har tillämpats på ett mer nyanserat sätt. Sålunda ålades fastighetsägarna solidarisk betalningsskyldighet tillsammans med den som varit ansvarig för byggnadsarbetet i *Köpings TR:s mål B 17/80*[25] och i *Varbergs TR:s mål B 208/78*. Avgörandet i det senare målet, som fullföljdes till hovrätten, *HovR:s för Västra Sverige mål B 545/78*, framstår ändå som otillfredsställande. Man kan svårligen förklara varför inte gärningsmannen ensam fick bära ansvaret. Fastigheten ifråga ägdes, sedan gärningsmannen hade gått i konkurs, av

[20] Se ovan 1.3.2. efter not 16.

[21] Betr. åtgärden att efterge avgiften se även nedan VI 3.1.7. vid not 109 och 118.

[22] Se ovan 2.1. efter not 11.

[23] Betr. bolaget A se RÅ 1983 Ab 246 nedan VI 3.1.5. efter not 81. Betr. SL se KRNS 5675-1980 ovan 2.2.4. efter not 49. Betr. makarna B se LSt i Södermanlands län mål 11.086-1092-77.

[24] Jmf resonemanget ovan betr. byggnadsavgift 2.2.1. efter not 11. Se även nedan VII 2.5.

[25] Det bör noteras, att hovrätten – Svea HovR:s mål B 1567/80 – ansåg att LPI överhuvud inte kunde tillämpas, se ovan IV 4.3.2. vid not 20.

dennes dotter. Vid den olovliga åtgärdens utförande var hon 20 år gammal. Hon framställdes i handlingarna som "ett viljelöst redskap i sin fars händer"[26] och uppgav vid polisförhör, att fadern såväl utfört som bekostat byggnadsarbetet.

Hovrätten, som fann skäl att sätta ned avgiften från 36.500 kronor till 20.000 kronor,[27] ändrade, på yrkande av dottern, domen i vad den ålade parterna solidariskt betalningsansvar och förpliktade fadern och dottern att envar erlägga 10.000 kronor.

Också i *HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79* skulle det ha varit mer tillfredsställande om gärningsmannen ensam hade påförts tilläggsavgift. Denne hade nämligen förfarit svikligt och fastighetsägarna fick dessutom erlägga byggnadsavgift med ett relativt högt belopp, 4.733 kronor.[28] Bakgrunden var följande:

Som villkor för köp av fastigheten hade makarna S uppställt, att carport och förråd skulle uppföras. Säljaren B, företrädare för en byggentreprenör, uppgav, att byggnadslov krävdes härför. Sedan besked inhämtats, att sådant lov kunde beviljas, skrev parterna köpekontrakt. I det avtalade priset ingick de båda byggnaderna, vilka hade börjat uppföras strax efter avtalsslutet. Makarna S "tog för givet att byggnadslov beviljats".

Tingsrätten fastslog, att husförsäljaren fick anses "som den huvudsakligen ansvarige och vidare som den som främst...beretts vinning". Därför fördelades betalningsansvaret för tilläggsavgiften på ett sådant sätt, att husförsäljaren fick betala merparten, 20.000 kronor, medan återstoden, 7.500 kronor, lades på fastighetsägarna.[29] Hovrätten satte ned fastighetsägarnas avgift till 2.000 kronor, bl.a. med motiveringen att bestämmelsen om avräkning av 10 kvm hade trätt i kraft efter tingsrättens prövning.[30]

### *2.3.4. Möjligheten att utkräva ansvar av gärningsmannen*

Ansvarsregeln i LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st), enligt vilken gärningsmannen kan tvingas erlägga tilläggsavgift, anknyter till den straffrättsliga skuldprincipen. När möjlighet fanns att frångå det schablonartade ägaransvaret, framstår det i själva verket som uteslutet, att ansvarsreglerna skulle ha utformats på ett annat sätt.[31] Gärningsmannen är dock ofta, som ovan påtalats,[32a] identisk med

[26] Se åklagarmyndighetens i Varberg skrivelse den 26 juni 1978 (BDÅC 61176), yrkande om kvarstad.

[27] Se nedan VI 3.1.1. efter not 9.

[28] Se KRNG 4844-1978.

[29] Betr. grunden för fördelningen hänvisas till 2.3.6. nedan.

[30] Betr. denna regel se ovan 1.3.1. efter not 9.

[31] I lagmotiven framställdes nämligen ett gärningsmannaansvar i positiva ordalag men avvisades av praktiska skäl, se DsB 1975:3 s 83. Se även ovan 2.2.1. efter not 2.

[32a] Se ovan 2.1. efter not 5.

ägaren, varför regeln om gärningsmannaansvar inte alltid har någon självständig betydelse.

Av åklagarens framställning om påförande av tilläggsavgift framgår sällan huruvida ansvar utkrävs med stöd av LPI 9 § 2 st 1 eller 2 p (PBL 10:9 2 st 1 eller 2 p). Till belysning härav kan pekas på framställningen i *Svea HovR:s mål B 354/79*:

"(J) har på sin fastighet...uppfört ett hus...utan att ha erhållit erforderligt byggnadslov.
Jag yrkar, att tilläggsavgift påföres (J).
Lagrum
7 § , 8 § 2 st och 9 § 2 st".

Domstolen påförde tilläggsavgift i enlighet med åklagarens yrkande.

Det är visserligen av underordnad betydelse vilken av punkterna som tillämpas, när ägaren och gärningsmannen är samma person, men för tydlighetens skull bör ändå alltid anges – såväl i stämningsansökan som i domen – vilken punkt som åsyftas.

I *Svea HovR:s mål B 704/85* framgick med all önskvärd tydlighet att ansvar utkrävdes enligt p 2, dock i kombination med p 4. Den person, S, som ålades att erlägga tilläggsavgift arrenderade en gårdsverkstad av det dödsbo i vilket han var delägare. S var tillika ensam ägare av det aktiebolag som bedrev den verksamhet i vilken den olovliga åtgärden hade vidtagits. Av domen framgick, att S påfördes avgift eftersom han ansågs dels ha "begått överträdelsen", dels "genom denna beretts vinning".[32b]

Ett annat rättsfall av intresse i förevarande sammanhang är *Svea HovR:s mål B 1230/83*, där en person B, som bedrev restaurangverksamhet i aktiebolagsform, personligen hade slutit ett arrendeavtal. Till följd härav påfördes han själv, d.v.s. inte hans bolag, tilläggsavgift för olovlig byggnation avseende den byggnad som hade arrenderats och i vilken restaurangrörelsen bedrevs. B påfördes emellertid inte tilläggsavgift i egenskap av ägare utan enligt p 2. Domskälen var helt otvetydiga härvidlag:

HovR finner styrkt, "att det varit (B) personligen som givit (Bä) i uppdrag att uppföra tillbyggnaden. (B) skall därför enligt 9 § andra stycket punkt 2...påföras tilläggsavgift".

Det förefaller emellertid en aning egendomligt att uppfatta någon som gärningsman därför att han ger en annan person i uppdrag att utföra en byggnadsåtgärd. Det kan tilläggas, att tingsrätten hade ogillat talan, då det varken var styrkt vem som utfört åtgärden eller att B "personligen beretts vinning genom överträdelsen."

De rättsfall är fåtaliga, där gärningsmannen, utan att samtidigt vara ägare, ensam har påförts tilläggsavgift. När avgift sålunda uttas av gärningsmannen,

[32b] Rättsfallet kan jämföras med HovR:s för Nedre Norrland mål B 373/80, där åklagaren yrkade att avgift skulle utgå enligt samma punkter, se nedan vid not 46.

är det vanligt, att ägaren och gärningsmannen står i ett nära släktskapsförhållande till varandra. Sålunda påfördes fastighetsägarnas son, som hade utfört den olovliga åtgärden, tilläggsavgift i *Svea HovR:s mål B 2163/79*. I situationer av detta slag förekommer stundom, att den som i realiteten är gärningsman av allt att döma har uppfattats som ägare, varvid det finns anledning befara, att ansvar har utkrävts enligt felaktiga grunder. Två exempel kan anges härpå:

*HovR:s för Västra Sverige mål B 604/79* K påfördes tilläggsavgift, sedan hon på sin trolovades fastighet låtit uppföra en gäststuga.

*Svea HovR:s mål B 1269/80* B påfördes tilläggsavgift, sedan han på sin hustrus fastighet uppfört en stuga åt en släkting till hustrun.

De båda personerna ifråga kunde möjligen ha påförts tilläggsavgift enligt p 2 eller p 4. I båda målen yrkade emellertid åklagaren, att tilläggsavgift skulle erläggas enligt 1 p, d.v.s. avgiftskravet riktades mot ägaren. Därför torde kunna antas, att talan istället skulle ha riktats mot den verklige ägaren, om ägarens rätta identitet hade varit bekant för åklagaren.[33]

I ett annat rättsfall, *Halmstads TR:s mål B 326/78*, rådde också ett nära släktskapsförhållande mellan fastighetsägaren och gärningsmannen. Sonen, som dessutom var permanent bosatt på fastigheten ifråga, lät utan byggnadslov uppföra bl.a. ett garage, men talan riktades likväl inte mot honom. Istället påfördes föräldrarna tilläggsavgift. Avgiften nedsattes emellertid "kraftigt" bl.a. med åberopande av att makarna ej "gjort sig någon som helst egen vinning".[34]

När det gäller en juridisk person, kan också förekomma ett samband mellan fastighetsägaren och gärningsmannen av sådant slag, att ansvar inte utkrävs av fastighetsägaren. I *Göta HovR:s mål B 660/80*, där ett handelsbolag ägde den fastighet på vilken den olovliga åtgärden hade utförts, påfördes inte bolaget någon tilläggsavgift, utan denna uttogs istället av bolagets ägare.

Det förekommer givetvis också, att gärningsmannen ensam tvingas erlägga tilläggsavgift, utan att någon form av samband med ägaren föreligger. Sådant var förhållandet i *Göta HovR:s mål B 130/79*, vilket återgivits ovan.[35] Gärningsmannen, tillika arrendator av den mark där byggnaden ifråga uppfördes, kan möjligen ha uppfattats som ägare av byggnaden, ehuru den av handlingarna att döma egentligen tillhörde en hembygdsförening.

### *2.3.5. Övriga alternativa ansvarsregler*

Framställningen om ansvarsreglerna har hittills koncentrerats till ägaransvaret (LPI 9 § 2 st 1 p; PBL 10:9 2 st 1 p) samt till gärningsmannaansvaret (p 2). Som

[33] Vikten av att korrekt information lämnas har ovan påtalats, se 2.2.2. vid not 27.

[34] Se även nedan VI 3.1.7.

[35] Se ovan 2.2.4. vid not 42.

ovan påpekats, tillämpas inte ansvarsreglerna i LPI 9 § 2 st 2-4 p (PBL 10:9 2 st 2-4 p), d.v.s. de regler som är alternativa till bestämmelsen om ägaransvar enligt p 1, i så hög grad som kunnat förväntas.[36]

En tänkbar förklaring därtill är, att de rättstillämpande myndigheterna, d.v.s. främst åklagarna, som väljer vilket eller vilka subjekt som talan ska riktas mot, känner osäkerhet beträffande den närmare innebörden av dessa alternativa regler. Reglerna har inte kommenterats särskilt ingående i lagmotiven, vilket torde få tillskrivas det förhållandet, att förslaget till de alternativa ansvarsreglerna tog form först i slutskedet av lagstiftningsarbetet.[37]

Mot bakgrund härav är det tillfredsställande, att HD i ett rättsfall av senare datum, *NJA 1986 s 97*, ingående har tolkat hela LPI 9 § (PBL 10:9). Målet gällde huruvida en byggentreprenör, vilken på ägarens uppdrag hade utfört en byggnadslovspliktig åtgärd utan att sådant lov förelåg, kunde åläggas att betala tilläggsavgift. Bakgrunden var följande:

Sthlms kommun hade genom hamnstyrelsen slutit avtal med bolaget R om rivning av ett antal byggnader. Enligt avtalet ankom det på hamnförvaltningen att inhämta erforderligt tillstånd för rivningsåtgärderna, men samtidigt förband sig R att inte vidta åtgärd "som kunde antas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetare".

Till följd av diverse missförstånd i kontakterna mellan kommunen och R kom rivningen att påbörjas innan byggnadslov hade meddelats. R satte igång arbetet sedan han ingivit anmälan om ansvarig arbetsledare till kommunen. Någon kontroll av byggnadslovet företogs dock inte, eftersom man förutsatte, att kommunen hade inhämtat byggnadslov i vederbörlig ordning.

Åklagaren yrkade, att R och kommunen skulle förpliktas att solidariskt utge tilläggsavgift med 54.500 kr.

För förståelsen av HD:s dom måste också tingsrättens respektive hovrättens bedömning av ansvarsfrågan återges i korthet:

TR fann, att R "såsom varande det bolag som begick överträdelsen" inte kunde undgå att påföras tilläggsavgift. Kommunen kunde i och för sig också påföras avgift. Då kommunen inte kunde "lastas för att byggnaderna revs utan lov", fanns emellertid särskilda skäl att efterge avgiften vad gällde kommunen. Hela tilläggsavgiften, d.v.s. 54.500 kr, påfördes istället R.

HovR ansåg, att bestämmelsen i LPI 9 § 2 st 2 p inte kunde vara avsedd "att träffa också den som utan eget intresse i fastigheten utför arbetet" på uppdrag av ägaren e.d. Därför ogillades åklagarens talan.

En ledamot var emellertid av skiljaktig mening och anförde, att sådan entreprenör som bolaget R fick anses innefattas i bestämmelsen.

HD konstaterade, att föreskriften i LPI 9 § 2 st 2 p (PBL 10:9 2 st 2 p) enligt ordalydelsen inte är "begränsad till vissa subjekt", varför den följaktligen även kan omfatta en byggentreprenör. Samtidigt tillades: "Härmed är dock

[36] Betr. det identiska innehållet i LPI resp. PBL se not 1 ovan.

[37] Jmf prp s 280 och 288.

inte sagt hur bestämmelsen i detta hänseende bör tillämpas."

HD åberopade sedan lagmotiven och erinrade därom, att vinningsmomentet skulle vara avgörande vid valet av ansvarigt subjekt. Beträffande fördelningen av tilläggsavgiften hänvisades till departementschefens uttalande, att den i princip bör göras "med hänsyn till storleken av den vinning som var och en av dem har haft".[38] Därefter fastslogs följande:

"När betalningsskyldigheten...fördelas mellan två eller flera subjekt..., är det inte fråga om tillämpning av bestämmelsen i 7 § fjärde stycket... Fördelningen mellan flera betalningsskyldiga är däremot enbart en konsekvens av det sätt på vilket tilläggsavgiften bestäms enligt 7 § tredje stycket. Detta innebär att i fall då tilläggsavgift anses böra åläggas ägaren eller annan som haft vinning av åtgärden med belopp som följer av 7 § tredje stycket det- om man bortser från möjligheten att ålägga solidarisk betalningsskyldighet- överhuvud inte finns något utrymme för att ålägga t ex en anlitad entreprenör något betalningsansvar."

HD kritiserade alltså det sätt på vilket tingsrätten tillämpade bestämmelsen i LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st) om jämkning i samband med tilläggsavgiftens fördelning mellan de ansvariga subjekten.[39] Det sagda föranledde HD att sluta sig till, att en entreprenör, vilken enligt avtal med ägaren "rent faktiskt utfört arbete som kräver byggnadslov men för vilket sådant lov ej erhållits, bör åläggas utge tilläggsavgift endast om han haft vinning av åtgärden eller andra särskilda omständigheter föreligger."

Då byggentreprenören ifråga inte ansågs ha haft någon vinning "som avses i 9 § andra stycket 4", och några andra omständigheter inte talade för att entreprenören till någon del borde utge tilläggsavgift, ogillades åklagarens talan. Möjligen skulle avtalsklausulen, enligt vilken entreprenören förbundit sig att inte vidta lagstridig åtgärd, d.v.s. den klausul som tingsrätten synes ha fäst stort avseende vid, ha kunnat utgöra en sådan "särskild omständighet" som HD omtalade. Betydelsen av klausulen avfärdades emellertid av HD, som slog fast, att den "måste anses ha tagit sikte på andra förhållanden än det huruvida byggnadslov beviljats eller inte."

HD:s dom får tolkas så, att en byggentreprenör i och för sig kan betraktas som gärningsman enligt LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st), men att ansvar normalt ändå inte bör utdömas enligt p 2 utan istället enligt p 4, d.v.s. om entreprenören har haft vinning av överträdelsen. Det kan noteras, att resonemanget överensstämmer med det synsätt som kom till uttryck i hovrättens dom i så måtto, att inte heller hovrätten ansåg p 2 tillämplig då entreprenören hade saknat "eget intresse" i saken. Det sistnämnda uttrycket synes vara träffande i sammanhanget.[40]

Med lokutionen "andra särskilda omständigheter", vilka omständigheter

[38] Prp s 281.

[39] Härom se nedan 2.3.6. efter not 59.

[40] Jmf resonemanget ang. byggnadsavgift ovan 2.2.1. efter not 19.

alltså skulle kunna föranleda att tilläggsavgift ändå uttas enligt p 2, torde mångahanda företeelser ha åsyftats. HD avstod från att ge exempel, vilket sannolikt var välbetänkt, då sådana exempel har en tendens att styra rättstillämpningen på ett icke önskvärt sätt.[41] Kanske kan den situation som ovan omnämnts, d.v.s. att en byggmästare e.d. förfarit svikligt mot fastighetsägaren, hänföras till kategorien ifråga.[42]

Beträffande regeln om "vinning" enligt LPI 9 § 2 st p 4 (PBL 10:9 2 st 4 p), som HD åberopade, kan noteras, att den av Didón-Hedman framställs som ett "reservstadgande". Bestämmelsen kan, fastslår författarna, "bli tillämplig på den som utan att tillhöra någon av de förut berörda kategorierna ändå har haft fördel genom överträdelsen."[43] Stadgandet tillkom efter initiativ av lagrådet, som gjorde en jämförelse med vad som gäller beträffande förverkande.[44]

Av det ringa antal rättsfall, i vilka åklagaren har yrkat, att någon ska ställas till svars enligt förevarande lagrum, kan slutsatsen dras, att det synes vara en svår uppgift att styrka förevaron av vinning. Förutom det nyss granskade HD-målet kan erinras om *Göteborgs TR:s mål B 922/79*, som återgivits ovan.[45] Ytterligare ett exempel kan anföras, nämligen *HovR:s för Nedre Norrland mål B 373/80*:

> Åklagaren yrkade, att de två personerna ifråga, båda styrelseledamöter i det bolag som ägde fastigheten där den olovliga åtgärden utförts, i första hand skulle ställas till svars som gärningsmän, d.v.s. enligt LPI 9 § 2 st 2 p. I andra hand yrkades, att de skulle ställas till svars enligt p 4, då de genom överträdelsen beretts vinning, som bestod i "att de tillgodogjort sig värdeökning hos fastigheten".

Hovrätten ansåg emellertid, att de inte kunde ses som gärningsmän, då de inte personligen hade begått överträdelsen. Ej heller befanns det styrkt, att någon vinning uppkommit för dem, varför åklagarens talan ogillades också i denna del.[46]

Svårigheten att styrka förekomsten av vinning beror sannolikt till stor del på den oklarhet, som vidlåder själva begreppet.[47] Det förefaller inte rimligt att som åklagaren i hovrättsmålet ovan förutsätta, att en fastighet ökar i värde så snart en olovlig åtgärd utförs och att beteckna denna hypotetiska värdeökning såsom vinning. För den händelse vinningen framstår som mer konkret, synes det vara lättare att ställa någon till ansvar enligt p 4. Två av de rättsfall som

[41] Jmf nedan VI 2.1. efter not 27.

[42] Se ovan vid not 22.

[43] Didón-Hedman s 59, jmf prp s 280.

[44] Se prp s 242.

[45] Se ovan efter not 10.

[46] Tilläggsavgift påfördes däremot det bolag där de båda personerna hade varit verksamma. Rättsfallet kan jämföras med Svea HovR:s mål B 704/85, se ovan efter not 32 a.

[47] Se ovan 2.3.2.

återgivits i det ovanstående, nämligen *Göta HovR:s mål B 658/80* och *HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79*[48] kan tas som exempel härpå.

I det förra fallet hade bolaget ifråga erhållit hyra för några olovligt uppställda campingvagnar. Den omständigheten, att bolaget genom sitt förfarande hade erhållit en "ekonomisk fördel", ansågs f.ö. utgöra ett skäl att inte jämka tilläggsavgiften.[49] I det senare fallet hade husförsäljaren, företrädare för en byggentreprenör, fått till stånd försäljningen av en fastighet genom att olovligt uppföra ett förråd och en carport.

Möjligheten att enligt LPI 9 § 2 st 3 p (PBL 10:9 2 st 3 p) utkräva ansvar ska enligt lagmotiven uppfattas som ett komplement till p 2. Gärningsmannen behöver inte vara den som drar fördel av överträdelsen, utan denne kan vara en juridisk person. När överträdelse begås av ställföreträdaren för en juridisk person, kan alltså med stöd av p 3 talan väckas mot huvudmannen/arbetsgivaren istället för mot gärningsmannen.[50]

En genomgång av praxis visar, att förevarande lagrum såvitt kunnat utrönas överhuvud inte tillämpas. Istället yrkas, att den juridiska personen ska påföras tilläggsavgift enligt p 2, d.v.s. som gärningsman, eller enligt p 4, d.v.s. för att vinning erhållits. Ett exempel härpå är det ovan anförda rättsfallet NJA 1986 s 97. En reservation måste emellertid göras. Ofta underlåter åklagaren att ange vilken punkt i LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) som egentligen har åberopats. Man nödgas därför försöka utröna detta med stöd av formuleringarna i åklagarens yrkanden och i domskälen.[51] Därför kan givetvis ett rättsfall ha feltolkats i förevarande avseende.

Mot bakgrund av det ovan sagda kan ifrågasättas, om inte ansvarsregeln i p 3 borde upphävas. Det finns emellertid rättsfall, där det av allt att döma skulle ha varit lämpligt att utkräva ansvar enligt denna punkt, varför en rekommendation att tillämpa lagrummet är att föredra. Till belysning härav kan pekas på *HovR:s för Skåne och Blekinge mål B 410/79*:

> P, som tillsammans med sin bror bedrev bilförsäljningsverksamhet i aktiebolagsform, påfördes tilläggsavgift, då han ansågs vara den som hade begått överträdelsen ifråga.
>
> Överträdelsen bestod i att en monteringsbar hall, som hade förhyrts av bolaget O, hade uppförts utan byggnadslov på mark som P:s bolag hyrde. Hallen hade monterats på plats av anställda hos bolaget O.

Den person som påfördes tilläggsavgift enligt LPI 9 § 2 st 2 p (PBL 10:9 2 st 2 p), d.v.s. som gärningsman, hade alltså inte själv utfört byggnadsåtgärden. Hans aktivitet hade i princip inskränkt sig till att inlämna ansökan om byggnadslov för hallen och att beställa densamma. Någon personlig vinning

[48] Se ovan 2.3.2. vid not 14 respektive 2.3.3. efter not 27.

[49] Härom se även nedan VI 3.2. efter not 17.

[50] Se prp s 280.

[51] Jmf kritiken ovan 2.3.4. efter not 32.

hade han, enligt egen utsaga, ej heller haft av åtgärden, utan vinningen, i den mån sådan kunde påvisas, tillkom det bolag i vilket han var delägare.[52] Under sådana omständigheter skulle den ordningen ha varit att föredra, att bolaget hade påförts tilläggsavgift enligt p 3 alternativt p 4. Det kan tilläggas, att hovrätten föredrog att helt efterge avgiften, som skulle ha kunnat uttas med 162.000 kronor.[53]

Även i *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 28/80*, där en verkställande direktör påfördes tilläggsavgift såsom varande ansvarig för byggnadsåtgärden ifråga, skulle det ha varit lämpligare om bolaget hade påförts tilläggsavgift enligt LPI 9 § 2 st 3 eller 4 p (PBL 10:9 2 st 3 eller 4 p).[54]

### *2.3.6. Fördelningen av tilläggsavgift mellan flera subjekt*

Betalningsskyldigheten för tilläggsavgift ska, som framgått ovan, fördelas mellan de subjekt vilka enligt LPI 9 § 2 st (PBL 10:9 2 st) ställs till ansvar. Vid denna fördelning ska hänsyn tas till storleken av den vinning som varje ansvarigt subjekt har haft.[55]

Fördelning av betalningsansvaret aktualiseras bl.a. när fastigheten samägs av flera personer. Med stöd av LPI 10 § (PBL 10:10) åläggs dessa då att solidariskt erlägga avgift.[56] Som exempel härpå kan anges *Svea HovR:s mål B 347/78, HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/79, 194/79* och *78/82*.

I *HovR:s för Västra Sverige mål B 510/80* förelåg ett samägandeförhållande av något speciell karaktär, vilket torde ha föranlett domstolen att frångå LPI 10 §. Två fastighetsägare med ägor som gränsade till varandra hade nämligen över tomtgränsen olovligen uppfört ett dubbelgarage. Åklagaren yrkade, att tilläggsavgift skulle påföras de båda grannarna med hänsyn till hur stor del av byggnationen, som kommit att uppföras på respektive ägares fastighet. Tilläggsavgift utdömdes i enlighet med detta yrkande.

För den händelse att flera personer åläggs att betala tilläggsavgift utan att någon form av samägande är för handen, har inte föreskrivits någon särskild regel. Enligt lagmotiven borde bestämmas "från fall till fall, om det när flera skall betala tilläggsavgift skall föreskrivas solidarisk betalningsskyldighet eller om skyldigheten skall delas upp mellan dem."[57]

Även i dessa fall förefaller ett solidariskt betalningsansvar vara det normala. Några exempel härpå är *Varbergs TR:s mål B 208/78, Köpings TR:s mål B 17/80* och *Sthlms TR:s mål B 6872/81*. Förklaringen härtill är sannolikt den, att

[52] Rättsfallet kan jämföras med Svea HovR:s mål B 1230/83 ovan efter not 21.

[53] Se nedan VI 3.1.3. efter not 39.

[54] Avgiften nedsattes emellertid "(m)ed hänsyn till omständigheterna" från 39.500 kr till 3.000 kr.

[55] Se ovan vid not 3.

[56] Se prp s 288 och Didón-Hedman s 106.

[57] Prp s 288.

det som regel är en svår, för att inte säga omöjlig uppgift att fördela tilläggsavgiften med hänsyn till de olika personernas "vinning", åtminstone om man gör anspråk på att fördelningen inte ska bli helt skönsmässig.

I *Göteborgs TR:s mål B 17/79*[58] dristade sig emellertid tingsrätten till att fördela tilläggsavgiften utifrån de tre ansvariga subjektens vinning. Den sammanlagda avgiften, som uppgick till 27.500 kronor, fördelades nämligen på så sätt, att de båda fastighetsägarna förpliktades att solidariskt erlägga 7.500 kronor, medan husförsäljaren "skäligen" fick svara för 20.000 kronor.

I förarbetena till LPI är anvisningarna beträffande tolkningen LPI 9 § knapphändiga. Ett viktigt förhållande slogs emellertid fast:[59]

"När flera skall betala tilläggsavgift får vad som sammanlagt döms ut givetvis inte överstiga det belopp som räknas fram med tillämpning av bestämmelserna i 7 §."

HD kom i det tidigare berörda rättsfallet *NJA 1986 s 97* även in på detta spörsmål. Åklagaren hade yrkat, att två subjekt solidariskt skulle utge tilläggsavgift med 54.500 kronor. Som ovan framgått, eftergav emellertid tingsrätten avgiften vad gällde det ena subjektet men påförde det andra hela avgiften.[60]

HD vände sig emot denna tillämpning av avgiftsreglerna och konstaterade:

"(I) fall då flera subjekt...i och för sig kan komma i fråga för betalningsskyldighet, (bör) ansvaret för var och en av dem ses i samband med det ansvar som bör åvila de övriga. Detta måste gälla även om åklagaren har begränsat sin talan till någon eller några av dem som kan komma i fråga eller – såsom förhållandet är i förevarande mål – talan har väckts mot två eller flera subjekt men målet har fullföljts endast beträffande något av dem."

Tingsrätten kunde alltså inte, enligt HD:s uppfattning, först acceptera två subjekt som ansvariga för den olovliga byggnadsåtgärden och sedan låta det ena subjektet ensamt betala hela avgiften.

Självfallet framstår tingsrättens fördelning av betalningsansvaret som helt oaccebtabel. För den händelse "särskilda skäl" (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 st 4) anses föranleda, att ett av flera ansvariga subjekt bör få betala en lägre tilläggsavgift eller ingen avgift alls, måste avgiften rimligtvis reduceras beträffande de övriga subjekten. I det aktuella rättsfallet borde alltså tingsrätten hellre ha hållit fast vid det solidariska betalningsansvaret och påfört det ena subjektet tilläggsavgift med hälften, d.v.s. 27.250 kronor.[61]

[58] Makarna S anförde besvär hos hovrätten, HovR:s över Västra Sverige mål B 768/79, se ovan 2.3.3. efter not 27.

[59] Prp s 285.

[60] Se ovan efter not 38.

[61] D.v.s. om subjektet ifråga överhuvud skulle påföras tilläggsavgift. Som ovan framgatt ansag HD att så ej borde ske, se efter not 39.

## 2.4. Särskild avgift

Särskild avgift ska enligt LPI 9 § 1 st (PBL 10:9 1 st) påföras "den som begick överträdelsen". Ansvarsregeln har alltså utformats i enlighet med den straffrättsliga skuldprincipen. I ett avseende föreligger emellertid en viktig skillnad. För avgiftsskyldigheten förutsätts nämligen inte, fastslogs det i den utredning som lades till grund för förslaget till LPI, "uppsåt eller oaktsamhet."[1] Härvidlag gäller således detsamma som beträffande de båda andra avgiftstyperna.

Ansvarig arbetsledare torde, som Didón-Hedman påpekar, vara den person som i flertalet fall påförs särskild avgift.[2] Orsaken därtill är, att i BS 61 § 4 mom (PBL 9:3- 4) föreskrivs vissa åligganden för den ansvarige arbetsledaren, och när dessa åsidosätts, kan särskild avgift, utgå.[3] Exempel på rättsfall, där ansvarig arbetsledare har påförts särskild avgift, är *RÅ 1984 Ab 181* och *KRNG 6793-1981*.[4]

*Sollentuna BN:s beslut 81-04-07 §§ 146-148* är av särskilt intresse i sammanhanget.[5] Det kan noteras, att byggnadsnämnden i samtliga dessa fall förenade avgiften med ett hot om att vid upprepad försummelse personerna ifråga fortsättningsvis inte skulle komma att godkännas som ansvariga arbetsledare.[6] Ett sådant hot var, enligt byggnadsnämndens erfarenhet, en mer effektiv sanktion än den särskilda avgiften. Denna kan ju utgå med maximalt 500 kronor (LPI 6 § 2 st; 1.000 kronor enligt PBL 10:6 2 st).

## 2.5. Sammanfattande anmärkningar

Den ordningen att byggnadsavgift påförs ägaren framstår trots allt som rimlig. Ett gärningsmannaansvar vore visserligen att föredra, men kravet att sanktionsavgifterna ska kunna fastställas på ett "schablonmässigt sätt" kan inte utan avsevärda svårigheter förenas med ett sådant ansvar.

I de fall där ägaransvaret av någon orsak är oacceptabelt bör de rättstillämpande myndigheterna lämpligen tillse, att ett materiellt sett tillfredställande resultat uppnås genom att byggnadsavgift blir föremål för jämkning.[1] Bestäm-

[1] Se DsB 1975:3 s 111.

[2] Se Didón-Hedman s 57.

[3] Se Didón-Hedman s 57 och Bjerkén (2:a uppl.) s 188 om arbetsledares åligganden. Se även ovan IV 3.1. om det närmare innehållet i LPI 6 § . Betr. PBL se prp 1985/86:1 s 758 ff.

[4] Se ovan IV 3.1.3. efter not 26.

[5] Betr. dessa beslut se även ovan IV 4.2.3. efter not 21, där bakgrunden till rättsfallen närmare anges.

[6] Betr. de möjligheter som BN har att uttala sådana hot hänvisas till Bjerkén (2:a uppl.) s 187 och 190.

[1] Jmf ovan 2.2.1. efter not 11.

melsen om jämkning i händelse av "särskilda skäl" (LPI 11 § ; PBL 10:11) ger utrymme för sådana möjligheter, åtminstone om departementschefens uttalanden angående lagrummets tillämpning anses kunna förbigås.[2]

Reglerna om betalningsansvar för tilläggsavgift kan däremot, som framgått ovan, kritiseras i flera avseenden. Det framstår ofta som orimligt, att ägaren, som redan nödgats erlägga byggnadsavgift, åläggs att också betala tilläggsavgift.[3] Att resonemanget om "vinning" ofta saknar förankring i verkligheten har redan påpekats.[4] Reglerna kan möjligen bibehållas i nuvarande skick, om de alternativa ansvarsreglerna tillämpas på ett annat sätt än hittills har varit fallet.[5]

Det kan dock ifrågasättas, om ett strikt ansvar verkligen bör accepteras ifråga om sanktionsavgifter av sådan omfattning som tilläggsavgift. Invändningen bör ses mot bakgrund av det förhållandet, att byggnadslagstiftningen i olika avseenden är mycket komplicerad, varför rent oavsiktliga överträdelser torde vara vanligt förekommande.[6] Något "starkt stöd" för en presumtion att, som det uttrycktes i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3), "överträdelser knappast kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet" föreligger således inte.[7] Ansvarsreglernas konstruktion kan därför kritiseras av rättssäkerhetsskäl.[8]

## *3. Övrigt om utformningen*

### 3.1. Inbetalning av avgift

#### *3.1.1. Avgiftsbeslutet måste ha vunnit laga kraft*

Det ankommer på respektive beslutsinstans att genast översända beslut eller dom om avgift till länsstyrelsen (LPI 27 §; PBL 10:28), som i sin tur tillser att betalning inflyter. Ett avgiftsbeslut är inte omedelbart exigibelt, utan för verkställighet erfordras att beslutet har vunnit laga kraft. Den betalningsskyldige har en betalningsfrist om två månader från sagda tidpunkt (LPI 27 §; PBL 10:28).

[2] Betr. dessa uttalanden se nedan VI 2.1. särskilt efter not 12 och 33.

[3] Jmf ovan 2.3.3.

[4] Se ovan 2.3.2.

[5] Jmf ovan 2.3.5. Se även nedan VII 2.5.

[6] Jmf ovan II 2.1. efter not 15.

[7] Se ovan I 2.2.1. vid not 22.

[8] Jmf ovan I 2.4.

I samband med avkriminaliseringsreformer framställs ofta möjligheten till omedelbar exekution som effektivitetshöjande. Avgiftsregler som tillåter sådan exekution medför nämligen att besvärsprocesser i syfte att förhala betalning kan undvikas.[1]

Tanken på omedelbar exekution verkar emellertid inte ha varit aktuell vid tillkomsten av förslaget till LPI. Sanktionsavgifterna kan ju, som ovan visats,[2] utgå med synnerligen höga belopp, varför det vore oacceptabelt om avgiften skulle förfalla till betalning innan avgiftsfrågan slutgiltigt prövats.

### *3.1.2. Indrivning av avgiftsbelopp*

Om avgift inte betalas inom två månader från fullföljdstidens utgång,[3] ska länsstyrelsen undersöka huruvida avgörandet har vunnit laga kraft eller om besvär har anförts. Har avgiftsbeslutet överklagats, får länsstyrelsen avvakta med vidare åtgärder. Finner länsstyrelsen däremot, att två månader har förflutit sedan avgörandet vunnit laga kraft, ska den föranstalta om indrivning (LPI 28 § 1 st; PBL 10:29 1 st). Indrivning ska enligt sagda lagrum ske "i den ordning som ... gäller för indrivning av skatt." Detta innebär, att länsstyrelsen överlämnar ärendet till kronofogdemyndigheten för vidare åtgärd.[4]

Av hänvisningen till de regler som gäller för indrivning av skatt följer, att sanktionsavgifter kan tas ut genom utmätning men däremot inte genom införsel (UL 59 § jämförd med UL 60 §). Möjligheten till införsel ifrågasattes i förarbetena till LPI men avvisades utan att skälen härför angavs.[5]

Vid indrivning utgår också restavgift enligt UL 58 § (LPI 28 § 1 st; PBL 10:29 1 st). Förutsättningarna för påförande av restavgift är i princip uppfyllda, så snart betalningsfristen om två månader har löpt ut.[6] Något krav på delgivning har inte uppställts. I *KRNS 4728-1980* fann dock kammarrätten, att bristande information utgjorde sådana "särskilda omständigheter" som enligt UL 58 § 2 mom kan befria den betalningsansvarige från skyldigheten att erlägga restavgift. Den klagande hade först genom kronofogdemyndighetens betalningsanmaning erhållit vetskap om RegR:s beslut att inte medge prövningstillstånd. Han hade således inte haft någon möjlighet att betala avgiften inom den föreskrivna tidsfristen.

[1] Jmf ovan I 2.4. efter not 5.

[2] Se ovan 1.2.2. och 1.3.2. samt även I 2.2.1. efter not 30.

[3] Besvärstiden är tre veckor, se nedan VI 1.1.1 och 1.2.1.

[4] Se prp s 87 och Didón-Hedman s 131.

[5] Se prp s 57 och 212.

[6] Se prp s 87.

### 3.2. Fördelning av avgiftsbeloppen

Byggnadsavgift och särskild avgift tillfaller respektive kommun, medan tilläggsavgift tillfaller staten (LPI 25 §; PBL 10:26). Frågan om fördelningen av avgifterna gav upphov till diskussion och flera förslag framfördes innan sagda lagrum, på initiativ av civilutskottet, erhöll sin slutliga utformning.[1]

Ursprungligen föreslogs, att endast byggnadsavgift skulle tillfalla kommun. Utgångspunkten var den att böter, som utdömdes med stöd av straffbestämmelserna i BL och BS, tillföll staten. Som motiv för att frångå denna ordning anfördes i den departementspromemoria, som lades till grund för förslaget till LPI, följande:[2]

"Avgifterna har en annan karaktär än böter och kan till en del ses som kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar. Det synes därför befogat att byggnadsavgifterna tillfaller kommunen."

Föreställningen att sanktionsavgifter har en annan "karaktär" än straff och att dessa avgifter liknas vid s.k. prestationsavgifter har ovan kritiserats.[3] Departementschefen synes emellertid ha delat den ståndpunkt, som redovisades i departementspromemorian. Avgifterna kunde "till en del" ses som kompensation för kostnader, varför kommunen borde erhålla åtminstone en viss del av avgifterna. Dock gjorde departementschefen det viktiga tillägget, att huvudsyftet bakom avgiftsreglerna var att avhålla från olovligt byggande.[4]

Den omständigheten, att kommunerna fick ökade kostnader genom sina uppgifter enligt LPI, kan givetvis inte negligeras, men den bör hållas skild från frågan om avgifternas "karaktär". Kommunerna kan ersättas endera genom att inflytande avgiftsbelopp tillfaller dem, eller genom att staten bidrar med statsmedel till kommunernas verksamhet. Sanktionsavgifterna är och förblir en ersättning för straff, oavsett den metod man väljer.

Dessutom kan tilläggas, att avgiftsuttaget rimligtvis borde bygga på den kommunala självkostnads- och likställighetsprincipen, om avgiftsbeloppen verkligen ska ses som kompensation för kostnader, d.v.s. som ett slags prestationsavgifter. Förevarande sanktionsavgifter beräknas emellertid, som framgått ovan, utan att någon som helst hänsyn tas till dessa för den kommunala avgiftsmakten grundläggande principer.[5]

Från kommunalt håll riktades stark kritik mot förslaget, att man endast skulle erhålla byggnadsavgifterna. Svenska kommunförbundet gjorde härvid gällande, att samtliga avgifterna borde tillfalla kommunerna, eftersom de

[1] Se CU 1975/76:29 s 7.

[2] DsB 1975:3 s 87.

[3] Se ovan I 4.2.2. och II 1.1. efter not 25.

[4] Se prp s 56.

[5] Jmf prp s 211. Betr. beräkningen av avgift se ovan 1.

kostnader som det olovliga byggandet förorsakar i allt väsentligt drabbar kommunerna.[6] Andra remissinstanser, däribland hovrätten över Skåne och Blekinge, ansåg, att det vore olämpligt att de organ som skulle fatta beslut i avgiftsfrågan också kunde få ett ekonomiskt utbyte av avgifterna.[7]

Någonstans mellan dessa båda uppfattningar befann sig lagrådet, som ansåg sig sakna hållpunkter för att kunna bedöma hur avgifterna skulle fördelas. Dock ifrågasattes om inte byggnadsavgift och särskild avgift med vardera halva beloppet kunde tillfalla kommun.[8]

Civilutskottet, som framförde det förslag som slutligen antogs, förordade, att särskild avgift och byggnadsavgift "av principiella skäl bör tillfalla kommun." Särskild avgift borde enligt utskottet jämställas med byggnadsavgift, medan frågan om tilläggsavgift inte bedömdes som "lika klar", även om också denna avgiftstyp föranledde "kommunala åtgärder".[9]

Till stöd för ståndpunkten, att ingen del av tilläggsavgiften skulle tillfalla kommun, uppgav civilutskottet å ena sidan, vilket är anmärkningsvärt, att utdömande av sådan avgift skulle ske "endast i undantagsfall".[10] Å andra sidan uppgavs, att sådana betydande avgiftsbelopp som tilläggsavgifter kunde uppgå till riskerade att hos allmänheten väcka misstankar "om ett kommunalt ekonomiskt intresse i saken."[11]

De skäl för utformningen av LPI 25 § som civilutskottet redovisade är inte övertygande. För det första kan ifrågasättas vilka "principiella skäl" som egentligen föranleder att byggnadsavgift och särskild avgift ska tillfalla kommun. För det andra uttas tilläggsavgift de facto inte endast undantagsvis. För det tredje borde även höga byggnadsavgifter kunna väcka misstankar om ett kommunalt intresse.

Det kan tilläggas, att flera byggnadsnämnder vid förfrågan om anledningen till att man i ett visst mål inte hade gjort framställning hos åklagaren om tilläggsavgift helt öppet vidgår, att kommunens intresse av tilläggsavgift är ringa.[12]

Slutligen ska ett speciellt spörsmål uppmärksammas. Konkurrens kan uppkomma mellan kommunens krav på byggnadsavgift och statens krav på tilläggsavgift.[13] Frågan har reglerats i LPI 28 § 2 st (PBL 10:29 2 st), vari

[6] Se prp s 56 och 210 f.

[7] Se prp s 56 och 211 f.

[8] Se prp s 261 f.

[9] Se CU 1975/76:29 s 7.

[10] Se CU 1975/76:29 s 7, jmf ovan IV 2.1.1.-2.1.2.

[11] Se CU 1975/76:29 s 7.

[12] Frågan har uppkommit i samband med genomgången av olika rättsfall, där byggnadsavgift men inte tilläggsavgift har utgått.

[13] Se Didón-Hedman s 131 f.

stadgas:

"Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran."

Med influtna medel avses sådana som har inkommit genom indrivningsåtgärd.[14]

Konkurrenssituationer torde inte bli vanliga, eftersom avgifterna bestäms genom helt olika förfaranden.[15]

### 3.3. Preskription

Byggnads- och tilläggsavgift får inte påföras sedan tio år förflutit från det att överträdelsen begicks (LPI 26 § 1 st; PBL 10:27 1 st). Preskriptionstiden är enligt samma lagrum tre år för särskild avgift. För att preskriptionen ska avbrytas, måste byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd inom den föreskrivna tiden. Stadgandet anses inte innefatta något krav på att nämnden beslutar i sak, utan en diskussion om påföljdsfrågan är tillfyllest.[1] Konstruktionen motsvarar alltså den som enligt LPI 5 § (PBL 10:5) gäller beträffande rättelse.[2]

Frågan om preskriptionstidens längd diskuterades i förarbetena till LPI. I departementspromemorian föreslogs, att samma preskriptionstid, tio år, skulle gälla för alla avgiftstyperna. Departementschefen ansåg emellertid, "med hänsyn till arten av de överträdelser" vilka kan föranleda särskild avgift, att preskriptionstiden skulle bestämmas till tre år.[3]

Lagrådet framhöll å sin sida, att preskriptionstiden skulle vara enhetlig för samtliga sanktionsavgifter och uppgå till fem år. Man erinrade om att tioårig preskription brukar gälla ifråga om brott på vilka kan följa fängelse i upp till åtta år. Den föreslagna preskriptionstiden ansågs med beaktande därav "alltför lång".[4]

Preskriptionstidens längd måste ses mot bakgrund av målsättningen att effektivisera sanktionssystemet.[5] Den tidigare tvååriga preskriptionstiden för brott var alltför kort. Brotten hade nämligen ofta hunnit att bli preskriberade innan de upptäcktes.[6]

[14] Jmf prp s 87.

[15] Se Didón-Hedman s 132.

[1] Se Didón-Hedman s 61 f.

[2] Se hänvisningen i prp s 86. Betr. innehållet i LPI 5 § hänvisas ovan till IV 1.3.

[3] Se prp s 86.

[4] Se prp s 262 f.

[5] Betr. denna målsättning se ovan II 1.1.

[6] Se prp s 20, jmf ovan II 1.2. vid not 4.

Även utgångspunkten för beräkning av preskription var föremål för diskussion i samband med lagstiftingsarbetet. I departementspromemorian föreslogs, att preskriptionstiden skulle beräknas från den tidpunkt då skyldigheten att betala avgift inträdde, d.v.s i princip från den tidpunkt då den olovliga åtgärden påbörjades.[7]

Efter påpekande från lagrådet kom istället tidpunkten då "överträdelsen begicks" (LPI 26 §; PBL 10:27) att tas till utgångspunkt för beräkningen. Genom att man anknutit preskriptionen till denna tidpunkt, kom preskriptionstiden att utsträckas i sådana fall där byggnation pågår under en längre tid. Preskriptionen anses följaktligen i princip inte börja löpa så länge överträdelsen pågår.[8]

Erinras kan om det förhållandet, att preskriptionsregeln står i överensstämmelse med vad som gällde enligt den tidigare straffrättsliga ordningen. Lagrådet menade f.ö., att de principer som hade utbildats beträffande åtalspreskription kunde tas som riktmärke för bemästrande av eventuella framtida tillämpningsproblem.[9]

Frågan om den närmare innebörden av preskriptionsbestämmelsen har blivit föremål för prövning i ett antal rättsfall med likartad problemställning, nämligen *KRNG 3327-1979, 3328-1979, 5848-1979* och *6003-1979*. I samtliga fallen gjorde byggnadsnämnden i Sotenäs gällande, att ett periodiskt nyttjande av en byggnad för viss verksamhet innebär, att nytt byggnadslov skall sökas för varje ny period. Med anledning härav påbörjas alltså, enligt byggnadsnämndens bedömning, ett nytt olovligt byggande vid varje tillfälle då byggnadslov ej har erhållits.

Inte i något av fallen rönte byggnadsnämnden någon framgång. Sålunda fastslog t.ex. kammarrätten i det sistnämnda rättsfallet följande:[10]

"Det får således anses utrett att vid tiden för byggnadsnämndens beslut mer än tio år förflutit sedan de åtgärder, varigenom nämnda ianspråktagande skett, avslutats och överträdelsen begåtts. Varken ordalydelsen av preskriptionsbestämmelsen ... eller lagens förarbeten ger stöd för ståndpunkten att ny preskriptionstid skulle börja löpa varje gång byggnaden användes för bostadsändamål."

I sammanhanget bör också erinras om det förhållandet, att LPI:s avgifsregler endast är tillämpliga på överträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet, d.v.s. efter den 1 januari 1977 (LPI öb 2 p).[11] Motsvarande regler gäller enligt PBL (PBL öb 23 §).[12]

[7] Se DsB 1975:3 s 130.

[8] Se prp s 263 och 293, jmf Didón-Hedman s 129.

[9] Se prp s 263.

[10] BN ansökte om prövningstillstånd i samtliga fallen, dock förgäves.

[11] Se ovan VI 4.3.

[12] Se prp 1985/86:1 s 879.

## 3.4. Rättegångskostnader

### *3.4.1. Kostnader i mål om tilläggsavgift*

Ovan har nämnts, att RB:s bestämmelser om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, tillämpas i mål om tilläggsavgift (LPI 8 §; PBL 10:8).[1] Härav följer, att den som åläggs att betala tilläggsavgift blir skyldig enligt RB 31:1 att till statsverket återgälda vad enligt rättens beslut av allmänna medel utgått för t.ex. bevisning och försvarare. Ersättningsskyldigheten är emellertid begränsad.[2]

Lämnas däremot åklagarens talan utan bifall, äger den mot vilken talan har väckts framställa ersättningsanspråk enligt RB 31:2. Ersättning ska utgå "såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av hans rätt". I sammanhanget finns skäl att påminna om en viktig distinktion. När talan lämnas utan bifall, anses det brista i de objektiva förutsättningarna för ett avgiftsbeslut. Annorlunda förhåller det sig när tilläggsavgift efterges. Avgift kan i sådant fall i och för sig utgå, men "särskilda skäl" (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st) anses motivera det förmånliga beslutet.[3]

Distinktionen kom att uppmärksammas i *HovR:s för Övre Norrland mål B 43/83*, där det fastslogs, att eftergift "ej är att jämställa med frikännande dom i brottmål". Därför ansågs personen ifråga inte kunna få ersättning för sina kostnader i målet.

Den största kostnadsposten i mål om tilläggsavgift torde vara ombudsarvodet. Tilläggsavgift kan, som ovan framgått,[4] uppgå till avsevärda belopp, varför det för den enskilde är nog så angeläget att få ett fullgott försvar. Möjlighet föreligger att erhålla offentlig försvarare (RB 21:3-4).

Mål om rättegångskostnader synes vara sällsynta. Ett exempel härpå kan dock anges, *Svea HovR:s mål B 147/81*:[5]

TR, som lämnade åklagarens talan om tilläggsavgift utan bifall, jämkade makarna W:s ersättningsanspråk för ombud från 4.000 till 2.000 kr. Som skäl härför uppgavs främst, att kostnaden skulle ha blivit lägre, om makarna hade anlitat ett lokalt ombud istället för ett från Stockholm.

HovR tillerkände makarna full ersättning, då kostnaden ansågs "skäligen varit påkallad för tillvaratagande av deras rätt."

Hovrätten grundade sitt beslut att full ersättning skulle utgå på två faktorer. Makarna hade faktiskt anlitat ett ombud på sin hemort, d.v.s. i Stockholm.

[1] Se ovan III 2.3. vid not 1.

[2] Se Ekelöf III s 152 f.

[3] Jmf ovan III 2.5.1. efter not 7.

[4] Se ovan 1.3.2.

[5] I den del rättsfallet avsåg frågan om tilläggsavgift – Mora TR:s mål B 144/80 – har det berörts ovan IV 1.2.3. efter not 13.

Hade man istället valt ett lokalt ombud, närmare bestämt i Mora, skulle makarnas resekostnader, vilka också var ersättningsgilla, således ha ökat. Vidare ansågs kostnaden motiverad med hänsyn till "målets beskaffenhet". Härmed torde ha avsetts vad makarna anförde till stöd för sin talan i hovrätten, nämligen dels att talan rörde "ett tämligen speciellt ämnesområde med relativt ny lagstiftning", dels att tilläggsavgiften kunde ha utgått med ett så stort belopp som 46.500 kronor. Ett bifall till åklagarens talan skulle enligt makarna ha uppfattats som en "synnerligen allvarlig påkänning", vilket skulle motivera, att ett ombud med "viss inblick" hade anlitats.

Domstolarna förefaller vara generösa i sin bedömning av frågan om ersättning för rättegångskostnader. Möjlighet finns att enligt RB 31:1 3 st jämka eller efterge ersättningsbeloppet.[6] Det verkar närmast vara regel, att kostnaderna för försvaret får stanna på statsverket, även när tilläggsavgift uttas. Troligen uppfattas ofta påförandet av tilläggsavgift som en så sträng påföljd att staten inte därutöver bör kräva ersättning för rättegångskostnaderna. Sålunda fann tingsrätten i *Umeå TR:s mål B 800/77*[7], att kostnaderna för försvaret inte skulle ersättas, när tilläggsavgift hade utgått med 25.000 kronor:

"Med hänsyn främst till den tunga ekonomiska förpliktelse som åläggs (S) i denna dom bör kostnaden för hans försvar jämlikt 31 kap 1 § 2 st rättegångsbalken skäligen stanna på statsverket."

Exempel på andra rättsfall, där kostnaderna för försvaret stannat på statsverket vid "fällande dom", är *Göta HovR:s mål B 130/79* (tilläggsavgift uttogs med 22.000 kronor), *Svea HovR:s mål B 15/80* (tilläggsavgift uttogs med 15.000 kronor)[8] och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 353/80* (tilläggsavgift uttogs med 68.000 kronor).

Det förekommer också rättsfall, där mer modesta tilläggsavgifter har utgått, men där domstolen ändå har låtit staten gälda rättegångskostnaderna: *Svea HovR:s mål B 347/78* (tilläggsavgift uttogs med 1.000 kronor), *Svea HovR:s mål B 2163/79* (tilläggsavgift uttogs med 5.000 kronor) och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 78/82* (tilläggsavgift uttogs med 1.000 kronor).

Exempel på den motsatta utgången kan emellertid också anges. Tilläggsavgift har således utgått, samtidigt som den avgiftsskyldige förpliktats att ersätta kostnaderna för försvaret: *Svea HovR:s mål B 1496/78* (tilläggsavgift uttogs med 10.000 kronor) och *HovR:s för Västra Sverige mål B 443/80* (tilläggsavgift uttogs med 10.000 kronor).

[6] Se Ekelöf III s 153 f.

[7] Besvär anfördes över beslutet om tilläggsavgift, HovR:s Övre Norrland mål B 212/78. Någon ändring företogs inte i beslutet ang. rättegångskostnaderna.

[8] Det kan tilläggas, att TR däremot, trots att avgiften hade bestämts till 25.000 kr, ansåg att den avgiftsskyldige skulle förpliktas att återgälda försvarskostnaderna om 2.200 kr.

### *3.4.2. Kostnader i mål om byggnadsavgift och särskild avgift*

Kostnader för ombud kan givetvis tänkas uppkomma också i mål om byggnadsavgift och särskild avgift. Ombud torde emellertid anlitas endast undantagsvis i denna typ av mål. Rätten att anlita ombud framgår av FL 9 § respektive av FPL 48-49 §§. Som exempel på byggnadsavgiftsmål, där ombud företrätt part, kan anges *KRNS 4790-1979* och *4820-1980*. I det förra fallet gällde det en byggnadsavgift om 10.880 kronor och i det senare en sådan om hela 58.967 kronor.[9] Frågan om kostnader för ombud berördes emellertid inte i något av målen.

Slutligen kan noteras, att av *DV 95-1980* framgår, att rättshjälp kan medges för ombudskostnader i ärende angående byggnadsavgift. Besvären ansågs i stor utsträckning grunda sig på förhållanden, som krävde "biträde av juridiskt sakkunnig." Domstolsverket beviljade därför sökanden allmän rättshjälp.[10]

[9] Det kan tilläggas, att i det senare fallet, vilket har behandlats ovan 2.2.2. efter not 20, hade avgiftskravet riktats mot helt fel person.

[10] Jmf Severin s 263.

# Kap VI Prövning av besvär särskilt med avseende på frågan om jämkning

I det första avsnittet (1) lämnas en allmän redogörelse för besvärsprövningen. Byggnadsavgift och särskild avgift behandlas först (1.1.). Härvid anges instansordning och besvärstid (1.1.1.), varefter intresset koncentreras till frågan om prövningens omfång (1.1.2.) och om besvärsrätt (1.1.3.). Tilläggsavgift behandlas härnäst (1.2.). Till en början anges instansordning, besvärstid och besvärsrätt (1.2.1.), varefter frågan om prövningens omfång (1.2.2.) och om besvär över byggnadsnämndens beslut att göra anmälan hos åklagaren (1.2.3.) blir föremål för undersökning.

I det andra avsnittet (2) koncentreras intresset till jämkningsinstitutet, som ingår som en del i besvärsprövningen. Jämkning enligt lagtext och lagmotiv granskas till en början (2.1.). Sedan undersöks jämkning enligt rättspraxis (2.2.). En allmänt hållen redogörelse för innehållet i praxis lämnas (2.2.1.), varefter framställningen inriktas på de speciella svårigheter som möter vid tillämpningen av jämkningsreglerna om tilläggsavgift (2.2.2.) respektive byggnadsavgift (2.2.3.).

I det tredje avsnittet (3) lämnas en detaljerad redogörelse för praxis angående jämkning. Uppläggningen kommenteras helt kortfattat (3.1.), varefter olika typer av "särskilda skäl", som har framkommit vid en genomgång av rättspraxis, redovisas (3.1.1.-3.1.7). Av redogörelsen framgår att praxis är synnerligen ojämn. I det följande anges några tänkbara orsaker till sagda förhållande (3.2.). Till sist görs några sammanfattande anmärkningar (3.3.).

## *1. Allmänt om prövningen av besvär*

### 1.1. Byggnadsavgift och särskild avgift

#### *1.1.1. Instansordning och besvärstid*

Byggnadsnämndens beslut att utta byggnadsavgift eller särskild avgift kan överklagas hos länsstyrelsen (LPI 30 § 1 st; PBL 13:2). Därvid kan även yrkas, att länsstyrelsen, såsom första instans, prövar frågan om avgift kan nedsättas eller efterges, d.v.s. jämkas (LPI 11 §, PBL 10:11).[1]

Besvär över länsstyrelsens beslut i avgiftsfrågan anförs hos kammarrätten (LPI 30 § 2 st; PBL 13:4 2 st) såväl när länsstyrelsen som andra instans prövat om beslutet är lagligen grundat[2] – detta kan betecknas som en "ren"

[1] Betr. BN:s begränsade möjligheter att pröva frågan om jämkning se nedan vid not 22.

[2] D.v.s. prövningen har avsett frågan om de objektiva förutsättningarna för avgiftsbeslutet varit uppfyllda; betr. dessa förutsättningar se ovan IV 1.1.1.

besvärsprövning – som när länsstyrelsen prövat frågan om jämkning.[3]

Talan mot kammarrättens beslut förs, om prövningstillstånd medges (FPL 35-36 §§), hos RegR genom besvär (FPL 33 §).

Besvärsfristen är i samtliga fall tre veckor (FL 20 § respektive FPL 7 §).[4]

### *1.1.2. Prövningens omfång*

Distinktionen mellan "ren" besvärspröning och prövning av frågan om jämkning har inte kommit till klart uttryck i LPI eller dess förarbeten. Bestämmelsen om jämkning uppgavs vara av "besvärskaraktär", varför den kunde "synas ha en naturlig plats i anslutning till besvärsreglerna".[5] Dess anknytning till avsnittet om sanktionsavgifter ansågs dock motivera, att den hänfördes till LPI 11 §, medan besvärsregeln intogs i LPI 30 §.[6]

Jämkning företas visserligen, såsom lagen slutligen kom att utformas,[7] inom ramen för besvärsprövningen, men ifrågavarande distinktion bör icke desto mindre upprätthållas. Som ovan redan påpekats, är avgiftsbeslutet i och för sig korrekt när avgiften efterges.[8] Undanröjs däremot avgiftsbeslutet i annat fall, underkänns samtidigt beslutets laglighet: Avgift kan ha uttagits av fel person (*KRNS 4820-1980*),[9] en byggnadsåtgärd kan felaktigt ha bedömts som byggnadslovskrävande (*RÅ 1980 2:51*)[10] eller det olovliga byggandet kan ha utförts före LPI:s ikraftträdande (*KRNS 3429-1979*).[11]

Effekten av att avgift efterges respektive undanröjs är visserligen densamma, d.v.s. att ingen avgift utgår, men för den enskilde torde skillnaden vara betydelsefull. Att avgift undanröjs kan jämställas med en friande dom i ett brottmål, medan eftergift av avgift närmast kan jämställas med påföljdseftergift.[12]

Ett ytterligare skäl, kanske det främsta, för att upprätthålla distinktionen mellan "ren" besvärsprövning och prövning av frågan om jämkning enligt LPI 11 § (PBL 10:11) framkommer i departementschefens uttalande i anslutning till sagda lagrum:[13]

[3] Se Didón-Hedman s 66.

[4] Se Didón-Hedman s 66 f.

[5] Se prp s 75.

[6] Se prp s 75.

[7] Ursprungligen var det tänkt att vid sidan om besvärsprövningen skulle det finnas ett särskilt ansökningsförfarande enligt vilket avgift skulle kunna jämkas, se prp s 75 och 289.

[8] Se ovan IV 1.3.1.

[9] Se ovan V 2.2.2. efter not 20.

[10] Se ovan IV 1.1.4. efter not 36.

[11] Se ovan IV 4.3.1. efter not 2.

[12] Jmf kommentaren till BrB 33:4 om straffnedsättning och påföljdseftergift, BrB III s 279 ff.

[13] Prp s 75.

"Prövning enligt 11 § förutsätter givetvis att yrkande om nedsättning eller eftergift framställs av den betalningsskyldige."

Därest distinktionen inte beaktas är risken överhängande, att den klagande inte erhåller en fullständig besvärsprövning, d.v.s. en prövning som innefattar såväl frågan om beslutet är lagligen grundat som frågan om jämkning. Ett exempel härpå är *KRNS 4529-1980*, där länsstyrelsen vägrade pröva ett i efterhand framställt yrkande om jämkning:

I besvär hos KR yrkade T i första hand, att byggnadsavgiften skulle undanröjas, eftersom åtgärden ifråga fick anses omfattas av ett befintligt byggnadslov. I andra hand yrkade T, att avgiften skulle nedsättas eller efterges.

Då yrkandet om jämkning hade framställts i efterhand, d.v.s. efter besvärstidens utgång, fann KR, att LSt "rätteligen inte prövat frågan om nedsättning eller eftergift av avgiften."

En klagande ska naturligtvis alltid så fullständigt som möjligt framställa sina yrkanden (jmf FPL 4 och 29 §§);[14] icke desto mindre bör departementschefens ovannämnda uttalande ifrågasättas. Att uppställa ett krav på särskilt yrkande om jämkning synes omotiverat sedan förslaget om en särskild jämkningsprövning vid sidan av besvärsförfarandet frångåtts.[15]

En begäran om omprövning enligt LPI 30 § (PBL 16:4) bör rimligen anses innefatta också ett yrkande om jämkning. Klaganden är missnöjd över avgiftsbeslutet som sådant och önskar att beslutet på den ena eller andra grunden undanröjs. Finner besvärsinstansen att beslutet formellt sett är korrekt, bör möjlighet föreligga att genom jämkning efterkomma den klagandes önskemål, även om något särskilt yrkande därom inte har framställts.

En rättstillämpning av det slag som förekom i rättsfallet ovan avviker från vad som allmänt anses gälla för förvaltningsprocessen. Denna präglas ju såväl av serviceplikt (FL 4-5 §§ , FPL 5 § ) som av officialprincipen (FPL 8 §).[16] Dessutom föreligger enligt FPL 29 § möjlighet att, om "särskilda skäl" kan påvisas, "även utan yrkande besluta till det bättre för enskild".[17] Härutöver krävs visserligen också, att beslutet ska kunna fattas "utan men för motstående enskilt intresse", men det torde inte utgöra något hinder såvitt avser jämkning av byggnadsavgift. Kammarrätten borde således, då den tydligtvis krävde att ett särskilt yrkande skulle ha framställts inom besvärstiden, ha kunnat tillämpa denna regel och prövat frågan om jämkning.

I ett annat rättsfall, *KRNS 4955-1980*, där klaganden hade begränsat sina yrkanden till en begäran att avgiftsbeslutet måtte undanröjas, ansåg sig

[14] Härom se t.ex. Ragnemalm s 122 ff.

[15] Jmf not 7 ovan.

[16] Härom se t.ex. Ragnemalm s 52 f och 54 ff.

[17] Härom se t.ex. Ragnemalm s 124 f.

kammarrätten inte förhindrad att pröva frågan om jämkning. Avgiften kom härvid att efterges. Det finns skäl att anta, att kammarrätten helt enkelt inte uppmärksammade, att länsstyrelsen i detta fall prövade frågan om jämkning, utan att något särskilt yrkande därom hade framställts. Blotta misstanken, att rättstillämpningen på detta sätt kan styras av slumpen, är givetvis högst otillfredsställande.

En genomgång av praxis visar, att oklara formuleringar av yrkanden inte tillhör ovanligheten. Några exempel kan anges:

*KRSU 3002-1979* I besvär hos LSt yrkade klaganden, att BN:s beslut "undanröjes och att länsstyrelsen anvisar något sätt på vilket toalettfrågan kan lösas till dess kommunalt vatten och avlopp blir framdraget."

*KRNS 4631-1979* Klaganden yrkade, att "eftergiften nedsätts eller ogiltigförklaras."

*KRNG 3529-1980* Klaganden yrkade, att han ej skulle "påföras byggnadsavgift".

*KRNG 5469-1980* Klaganden yrkade, att "målet" skulle "läggas ned".

*KRNG 91-1982* Klaganden yrkade, att han skulle "slippa avgift".

I samtliga fall prövades frågan huruvida nedsättning eller eftergift kunde medges, trots att något särskilt yrkande därom knappast kunde anses ha framställts.

Problemet med oklara yrkanden har av länsstyrelsen i Hallands län givits en enkel lösning. I ett flertal rättsfall har frågan om jämkning upptagits till prövning när yrkandet därom varit oklart eller helt saknats. Härvidlag har länsstyrelsen, såsom skedde i *KRNG 393-1983*,[18] anfört:

"I den mån (L:s) skrivelse kan anses innefatta yrkande om nedsättning eller eftergift enligt 11 § ... finner länsstyrelsen, att de åberopade omständigheterna inte kan anses innefatta sådana särskilda skäl enligt vilka länsstyrelsen kan nedsätta eller efterge den ifrågavarande byggnadsavgiften."

Vanligare är emellertid, att frågan om jämkning prövas utan att förekomsten av oklara yrkanden eller frånvaron av yrkanden särskilt kommenteras. Som ytterligare exempel härpå kan nämnas *KRSU 3002-1979*, *KRNG 5849-1979* och *701- 1982*.

Tilläggas kan, att det givetvis också förekommer fall, där klaganden mönstergillt i första hand yrkar, att avgift inte ska utgå, och i andra hand, att den ska nedsättas eller efterges. Några exempel härpå är *KRNS 663-1978, 3177-1979* och *4790-1979* samt *KRNG 3396-97-1979*.

### *1.1.3. Frågan om besvärsrätt*

Uppdelningen i "ren" besvärsprövning och prövning av jämkning är av

[18] LSt:s i Halland mål 11.086-1056-82. Betr. standardmotiveringar se även nedan 2.2.1. efter not 8.

intresse också för bedömningen av besvärsrättsfrågan. Den som ålagts betalningsskyldighet har givetvis alltid besvärsrätt; beslutet angår honom och det har gått honom emot (FL 22 § , FPL 33 § ).[19]

Frågan om byggnadsnämnds besvärsrätt framstår inte som lika självklar. Kommunala nämnder, som fullgör specialreglerade förvaltningsuppgifter, brukar emellertid, framhåller Ragnemalm, i egenskap av "företrädare för det kommunala intresset" äga rätt att fullföja talan då ett för den enskilde betungande beslut upphävs.[20] Att byggnadsnämnd har tillerkänts besvärsrätt när dess avgiftsbeslut undanröjts såsom varande olagligt kan illustreras genom *KRNS 4339-1981*:[21]

BN yrkade i besvär hos KR, att dess beslut att utta byggnadsavgift skulle fastställas. Beslutet hade undanröjts av LSt, som funnit att avgift inte kunde utgå, då åtgärden ifråga inte bedömdes såsom byggnadslovskrävande.

KR, som var av samma uppfattning som LSt, gjorde ingen ändring i LSt:s beslut.

Med tanke på lagstiftarens entydiga motvilja att låta byggnadsnämnden som första instans pröva frågan om jämkning, vore det däremot logiskt att frånkänna byggnadsnämnden besvärsrätt då det gäller beslut att jämka avgift.[22] Frågan huruvida jämkning borde få företas endast efter tillstyrkan från byggnadsnämnd diskuterades under lagstiftningsarbetet. En sådan ordning skulle emellertid enligt departementschefen ha inneburit, att prövningen i princip skulle komma att läggas på byggnadsnämnden, vilket med skärpa avvisades:[23]

"De bedömningar som skall göras när fråga uppkommer om nedsättning eller eftergift kommer att inrymma ställningstaganden till omständigheter som byggnadsnämnden i sin prövning inte har att beakta."

Byggnadsnämnden kan rimligtvis inte vara bättre lämpad att ta ställning till frågan om jämkning i ett besvärsförfarande, varför den, åtminstone mot bakgrund av uttalandet ovan, borde frånkännas besvärsrätt. Frågan har emellertid bedömts anorlunda i praxis. Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1981 Ab 371*, där byggnadsnämnden besvärade sig över kammarrättens beslut att efterge en byggnadsavgift om 680 kronor. RegR, som intog en annan ståndpunkt än kammarrätten vad gällde frågan huruvida den aktuella byggnationen var tillräckligt bagatellartad för att byggnadsavgiften skulle kunna efterges, fastställde länsstyrelsens beslut att utta ojämkad avgift.[24]

[19] Jmf Didón-Hedman s 63 f och Ragnemalm s 113.

[20] Ragnemalm s 118.

[21] Rättsfallet har berörts ovan IV 1.1.3. efter not 26.

[22] Jmf prp s 75.

[23] Prp s 75.

[24] Se vidare nedan 2.2.1. vid not 3.

Frågan om besvärsrätt kan emellertid aktualiseras också i andra sammanhang. Ett sådant har berörts ovan i samband med reglerna i LPI 9 § (PBL 10:9) om ansvarigt subjekt. Härvid framkom, att det s.k. ägaransvaret ibland innebär, att byggnadsavgift uttas av ägaren, utan att denne har haft något att skaffa med den olovliga byggnadsåtgärden. Så kan vara fallet när en hyresgäst eller arrendator utfört en byggnadsåtgärd (se *KRNG 5441-5443-1979* ovan)[25] eller när det ansetts att en "anordning" inte har en separat ägare (se *KRNS 5588-1978* ovan).[26]

I fall som dessa finns det vid sidan av ägaren en person som har ett intresse i byggnadsavgiftsärendet. Denne person kan dessutom nödgas erlägga avgiften sekundärt genom att ägaren riktar regresskrav mot honom. Ändå anses "sekundärt avgiftsskyldiga" sakna besvärsrätt. Spörsmålet kan illustreras genom *KRNG 1139-1980*, där M i egenskap av arrendator hade krävts på byggnadsavgiften av fastighetsägaren. Kammarrätten fastslog:

"Såsom länsstyrelsen funnit har (M) inte ägt föra talan mot byggnadsnämndens beslut. Den omständigheten att (A) krävt honom på byggnadsavgift medför inte annan bedömning."

Det kan ifrågasättas, huruvida inte den "sekundärt avgiftsskyldige" borde tillerkännas besvärsrätt. Detta framstår som särskilt angeläget då ägaren, genom att underlåta att anföra besvär, faktiskt kan förhindra både att avgiftsbeslutets laglighet omprövas och att frågan om jämkning blir föremål för prövning.

Den "sekundärt avgiftsskyldige" är visserligen inte part i byggnadsavgiftsärendet, men inom förvaltningsprocessen tillåts, om än i begränsad omfattning, att även andra än part överklagar ett beslut. Den grundläggande förutsättningen är härvid enligt Ragnemalm, "att beslutets verkningar inte enbart drabbar den till vilket det direkt är riktat utan jämväl dessa utomstående personer."[27] Härutöver krävs, att "dessa personers intresse i saken på något sätt erkänts av rättsordningen", d.v.s. att ett s.k. "skyddssyfte" kan påvisas.[28] I enlighet härmed har bl.a. tillåtits, att avtalspart fått anföra besvär över lantbruksnämnds beslut att vägra köparen förvärvstillstånd, *RÅ 1982 2:27*.[29]

Sådant "skyddssyfte" har också tillerkänts granne i byggnadslovsärenden.[30] Däremot har granne, som anfört besvär över beslut angående byggnadsavgift, ansetts sakna besvärsrätt. Som exempel härpå kan anges *KRSU 18-1982*, där

[25] Se ovan V 2.2.1. efter not 12.

[26] Se ovan V 2.2.5. efter not 53.

[27] Ragnemalm s 113.

[28] Se Ragnemalm s 113.

[29] Se Ragnemalm s 115.

[30] Se Ragnemalm s 114.

grannen ansåg att byggnadsavgift hade beräknats till ett för lågt belopp, och *KRNS 2213-1981*, där grannen var missnöjd över att byggnadsavgiften hade nedsatts. Självfallet vore det orimligt att i fall som dessa, vilka närmast visar att grannsämjan stundom inte är den bästa, tillerkänna granne rätt att anföra besvär.

## 1.2. Tilläggsavgift

### *1.2.1. Instansordning, besvärstid och besvärsrätt*

Frågan om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare (LPI 8 § 3 st; PBL 10:8 3 st). Tingsrätten äger till skillnad från byggnadsnämnden i ärende rörande byggnadsavgift eller särskild avgift jämka avgiften i egenskap av beslutande i första instans (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st).[1]

Talan mot tingsrättens dom angående tilläggsavgift förs i vanlig ordning hos hovrätt (RB 49:1) och fullföljs hos HD (RB 54:1). En förutsättning för HD:s prövning är, att prövningstillstånd meddelas (RB 54:9, 55:11).[2] Att RB:s regler om rättegången i brottmål ska tillämpas följer av LPI 8 § 3 st (PBL 10:8 3 st).[3]

Vid fullföljd är besvärstiden tre (RB 51:1) respektive fyra veckor (RB 55:1). Talan får föras både av den betalningsskyldige och av åklagaren.[4]

### *1.2.2. Prövningens omfång*

Beträffande tilläggsavgift har inget uttalats i lagmotiven om att särskilt yrkande om jämkning måste framställas för att förutsättningarna därför ska prövas.[5] De yrkanden som framställs angående tilläggsavgift varierar starkt till innehållet men förefaller regelmässigt medföra, att frågan om jämkning blir föremål för prövning. Sålunda har tilläggsavgift jämkats, när klaganden yrkat att åklagarens talan skulle ogillas; se t.ex. *Göta Hovr:s mål B 83/82* och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 124/83*.

Strikt tolkat skulle ett sådant yrkande kunna uppfattas som innefattande en begäran om prövning av uteslutande de objektiva förutsättningarna för beslutet och således ej frågan om jämkning.[6] På motsvarande sätt skulle ett yrkande om befrielse från tilläggsavgift kunna ses som en begäran att ej bli påförd tilläggsavgift enligt LPI 5 § (PBL 10:5)(befrielse vid rättelse m.m.)

[1] Se Didón-Hedman s 49 och 53.

[2] Se Didón-Hedman s 67.

[3] Se Didón-Hedman s 104.

[4] Se Didón-Hedman s 67.

[5] Jmf ovan 1.1.2. efter not 12.

[6] Jmf ovan 1.1.2. efter not 17 om oklara yrkanden.

eller LPI 7 § 2 st (PBL 10:7 2 st)(befrielse vid smärre byggnadsåtgärder).[7] Även i sådana fall har emellertid frågan om jämkning prövats; se t.ex. *Svea HovR:s mål B 354/79* och *HovR:s för Västra Sverige mål B 4591/82.*

### *1.2.3. Besvär över byggnadsnämndens beslut att göra anmälan hos åklagaren*

Åklagaren äger, som framgått ovan, väcka talan angående tilläggsavgift först sedan byggnadsnämnden har framställt en begäran därom.[8] Byggnadsnämndens beslut att göra sådan framställning är enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer inte överklagbart.[9] Det är emellertid vanligt förekommande att besvär ändå anförs över sådana beslut. Som exempel härpå kan anges *KRSU 2794-1979, KRNS 1432-1981, KRNJ 1185-1981* och *4351-1982.* I samtliga mål fastslogs, att byggnadsnämndens beslut att till allmän åklagare överlämna frågan om tilläggsavgift inte var av sådan beskaffenhet att det kunde överklagas.

Ett remarkabelt undantag i detta avseende utgör *KRNJ 2118-1980*, där byggnadsnämnden hade beslutat, att tilläggsavgift skulle utgå med 6.000 kronor (12 kvm x 500 kronor) och att ärendet skulle överlämnas till allmän åklagare "för utdömande av tilläggsavgiften". Länsstyrelsen, som också tog upp frågan om tilläggsavgift till behandling, fastslog:[10]

"Enligt länsstyrelsens mening är förutsättningarna för uttagande av sådan avgift inte för handen i detta fall... I fråga om tilläggsavgift upphäver länsstyrelsen – med bifall till besvären i denna del – byggnadsnämndens beslut varför (F) befrias från skyldigheten att utge tilläggsavgift."

Länsstyrelsen uppmärksammade alltså inte den omständigheten, att rätt beslutsinstans avseende tilläggsavgift är allmän domstol (LPI 8 § ; PBL 10:8). Kammarrätten, som upphävde länsstyrelsens beslut såvitt avsåg tilläggsavgift, uttalade följande angående byggnadsnämndens och länsstyrelsens handläggning av målet:

"Nämndens beslut beträffande tilläggsavgiften får anses innefatta endast beslut om att ärendet skulle överlämnas till allmän åklagare för väckande av talan hos allmän domstol. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer om besluts överklagbarhet följer att nämndens beslut inte kan överklagas. Länsstyrelsen skulle således inte ha tagit upp (F:s) besvär i denna del till prövning."

Även *KRSU 2460-1979* kan nämnas i förevarande sammanhang. Länsstyrel-

[7] Jmf ovan IV 2.2.

[8] Se ovan III 2.4.1.

[9] Se Didón-Hedman s 64 och allmänt om överklagbarhet även Ragnemalm, Förvaltningsbeslutsöverklagbarhet s 270 ff och 277.

[10] LSt:s i Blekinge mål 11.086-744-79.

sen hade i detta fall konstaterat, att byggnadsnämndens beslut angående anmälan var "laga grundat".[11] Kammarrätten undanröjde länsstyrelsens beslut och fastslog, att byggnadsnämndens beslut att överlämna till åklagare att pröva frågan om tilläggsavgift inte kunde överklagas genom förvaltningsbesvär.

## *2. Allmänt om jämkning av avgift*

### 2.1. Jämkning enligt lagtext och lagmotiv

Jämkning kan företas då "särskilda skäl" föreligger (LPI § 7 4 st och 11 §; PBL 10:7 4 st och 11). Jämkningsinstitutet utgör, framhåller Didón-Hedman, en "möjlighet – inte någon skyldighet" att nedsätta eller efterge avgift i det enskilda fallet.[1] Således stadgas att tilläggsavgift respektive byggnadsavgift och särskild avgift "får" jämkas.

Jämkningsreglerna möjliggör för tingsrätten och besvärsinstanserna att frångå föreskrifterna om beräkning av avgift, enligt vilka ett visst avgiftsbelopp schablonmässigt ska påföras för en viss överträdelse.[2] Härvid kan såväl förmildrande som försvårande omständigheter beaktas. De senare kan tänkas resultera i att jämkning uteblir eller företas men i mera begränsad utsträckning än eljest.[3] Saken kan uttryckas så, att jämkningsgrunderna är "subjektivt färgade". På så sätt blir principen om det rent objektiva ansvaret i realiteten modifierad. Möjligheten att jämka avgift framstår i själva verket som en nödvändig "säkerhetsventil", vilken kan medföra att avgiftsreglerna inte behöver uppfattas som "blint automatiska".[4]

I lagtexten har angivits en situation, som kan utgöra skäl för jämkning av tilläggsavgift (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st):[5]

"Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 15 §, om rättelse har skett på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl."

Den olovligt utförda byggnadsåtgärden ska m.a.o. ha undanröjts eller

[11] LSt:s i Västerbotten mål 11.086-111-79.

[1] Didón-Hedman s 53.

[2] D.v.s. de beräkningsgrunder som framgår av LPI 4 § 2 st, 6 § 2 st och 7 § 3 st. Se även ovan V 1.1. vid not 1.

[3] Se nedan 3.2. efter not 14.

[4] Se ovan I 6.1.

[5] Innehållet i PBL är detsamma som i LPI förutom att hänvisning görs till 14 § istället för 15 §.

komma att undanröjas. Rättelse "på annat sätt" innebär enligt förarbetena frivillig rättelse, som vidtas efter det att avgiftsfrågan tagits upp av byggnadsnämnden.[6] Rättelse som vidtas före sagda tidpunkt medför, som ovan framgått, att "befrielse" från avgift inträder, d.v.s. att avgift överhuvud inte kan uttas (LPI 5 §; PBL 10:5).[7]

Regeln om jämkning i samband med undanröjande motiveras av en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Ett undanröjande i kombination med uttagande av byggnadsavgift kan framstå såsom "en tillräcklig reaktion".[8] Skäl att jämka avgift uppgavs i enlighet härmed inte föreligga när olika personer drabbas av de olika reaktionerna.[9] Tilläggsavgift kan nämligen, till skillnad från byggnadsavgift, uttas också av annan person än ägaren.[10]

Jämkningsreglerna får, bortsett från det nämnda undantaget, beskrivas som vagt formulerade skönsregler. Måhända kan de karakteriseras som ett slags generalklausuler.[11] Uttrycket "särskilda skäl" ger ingen egentlig anvisning om när jämkning kan företas, utan ledning måste hämtas ur andra rättskällor än lagtexten. Härvidlag brukar lagmotiven av tradition tillmätas stor betydelse. Förarbeten innehåller ofta s.k. tolkningsanvisningar, vilka i större eller mindre utsträckning styr rättstillämpningen.[12]

Förarbetena till LPI innehåller sålunda anvisningar om hur uttrycket "särskilda skäl" bör tolkas. Tre kategorier av "särskilda skäl" angavs och preciserades genom exempel:[13]

1. praxisändring beträffande kravet på byggnadslov,
2. bagatellartade överträdelser och
3. ursäktliga överträdelser.

Frågan om byggnadslov erfordras för en åtgärd ska, såsom framgått ovan, bedömas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs, d.v.s. i princip då den påbörjades.[14] Det kan inträffa, att en åtgärd inte anses byggnadslovspliktig vid denna tidpunkt, men att praxis ändras genom ett senare prejudicerande

[6] Se prp s 286.

[7] Se ovan IV 1.3.2. (byggnadsavgift) och 2.2.1. (tilläggsavgift).

[8] Didón-Hedman s 53. Jmf prp s 287. Se även ovan III 2.1. efter not 6 om det ursprungliga förslaget, att tilläggsavgift inte skulle utgå när den olovliga åtgärden undanröjdes.

[9] Se prp s 287.

[10] Se ovan V 2.3.

[11] Betr. generalklausuler se t.ex. Strömholm s 226 ff och Sundberg, Agges Huvudpunkter s 46 f. Se även ovan I 6.2.

[12] Härom se t.ex. Sundberg, Agges Huvudpunkter s 68 f och Fr Eddan s 232 ff samt Strömholm s 325 ff.

[13] Se prp s 33.

[14] Se ovan IV 1.1.4.

avgörande, dock innan avgiftsfrågan blir föremål för prövning. Att rättsläget på detta sätt ändras eller klargörs anses inte inverka på möjligheten att utta avgift men anses således möjliggöra att avgiften jämkas.[15]

Nyssnämnda exempel var det enda som angavs i departementspromemorian med förslag till LPI.[16] En remissinstans, länsstyrelsen i Stockholm, framhöll, att skäl för jämkning kunde föreligga också då åtgärder och förfaranden p.g.a. sin "storlek och art" befanns vara "av mera bagatellartad natur." Häri instämde departementschefen, som ansåg, att de möjligheter till jämkning som hade anvisats i departementspromemorian var "alltför snävt avgränsade".[17]

De kritiska anmärkningarna synes närmast ha byggt på ett missförstånd. I departementspromemorian angavs visserligen endast ett exempel, men avsikten kan knappast ha varit att jämkning inte skulle få företas i andra fall än i samband med praxisändring. Om så varit fallet, skulle uttrycket "särskilda skäl" inte ha behövt inflyta i förslaget. De reella möjligheter till jämkning som gavs därstädes kan näppeligen påstås ha varit snäva. Detta faktum bör inte sammanblandas med den omständigheten, att exemplifieringen var knapphändig.

Departementschefen ansåg tydligen, att fler exempel erfordrades för att vidga möjligheterna till jämkning och anammade följdriktigt länsstyrelsens i Stockholm förslag angående jämkning vid bagatellartade överträdelser. Därvidlag kunde det enligt departementschefen finnas anledning att särskilt beakta "karaktären av det område där åtgärden vidtas." Sålunda framställdes en åtgärd som vidtas inom tätbebyggt område som allvarligare än en åtgärd som vidtas i glesbygd utan särskilda naturvårdsintressen.[18]

Bagatellartade överträdelser kunde emellertid, tillade departementschefen, också förekomma inom tätbebyggelse: "Ett exempel på detta är...att ett mindre skjul utan något egentligt värde rivs utan byggnadslov."[19] Avgift borde också enligt departementschefen kunna jämkas vid "sådana överträdelser som kan anses vara ursäktliga".[20] Som exempel härpå hänvisades till den situationen, vilken redan kommenterats ovan,[21] att den byggande förlitat sig på ett felaktigt förhandsbesked från byggnadsnämnden.[22]

Uttrycken "bagatellartad" och "ursäktlig" såsom grund för jämkning

[15] Se prp s 33.

[16] Se DsB 1975:3 s 82 f.

[17] Se prp s 33, jmf s 191

[18] Se prp s 33.

[19] Prp s 33.

[20] op.cit.

[21] Se ovan II 1.2. efter not 12.

[22] Se prp s 23 och 33.

lämnar ett mycket stort mått av handlingsfrihet åt de rättstillämpande myndigheterna. De i propositionen angivna exemplen utgör emellertid en viss oklarhet härutinnan. Att riva ett litet värdelöst skjul framstår som så extremt bagatellartat att det knappast behöver nämnas. Ännu märkligare är emellertid exemplet som skulle illustrera "ursäktlighet". Att avgift överhuvud skulle kunna utgå, sedan byggnadsnämnden vilselett den byggande beträffande nödvändigheten att inhämta byggnadslov, synes anmärkningsvärt. Det förefaller orimligt att tala om "underlåtenhet" och "ursäktlighet" å den byggandes sida, när byggnation har vidtagits efter "ett klart besked att lov inte behövs".[23]

Den närmast till hands liggande lösningen är en analog tillämpning av straffrättsliga regler om ursäktlig rättsvillfarelse till följd av myndighets felaktiga information om innehållet i ett straffbud.[24] Som exempel på sådan rättstillämpning kan nämnas *NJA 1918 B 440*, som ingående refereras av Thornstedt:[25]

> Den tilltalade hade överträtt förbud mot införsel av pälsverk. Vid förfrågan hos tullkammaren om oberedda får- och lammskinn fick föras ut hade positivt besked erhållits.
>
> HD frikände den tilltalade p.g.a. rättsvillfarelse.

Även beträffande det förstnämnda i förarbetena angivna exemplet, ändring av praxis, torde ursäktlig rättsvillfarelse kunna åberopas. Kravet på byggnadslov kan påstås ha varit så otydligt till sin innebörd, att ansvarsfrihet är motiverad.[26]

Sammanfattningsvis kan konstateras, att rekvisitet "särskilda skäl", såsom det tolkas i förarbetena, endast ger utrymme för en mycket snäv tillämpning av jämkningsreglerna. Mot bakgrund härav framstår beteckningen "särskilda skäl" som inadekvat, åtminstone om rättstillämpningen ska anpassas till motivuttalandena. I beaktande av nämnda förhållande kan ifrågasättas, om inte uttrycket "synnerliga skäl" bättre hade motsvarat lagstiftarens intentioner.[27]

Risken med exemplifierande uppräkningar i förarbeten är, att rättstillämpningen kan styras på ett sätt som knappast är önskvärt. "Det lilla skjulet" utgjorde kanske ett inte särskilt genomtänkt exempel på ett fall av ursäktlig överträdelse. Exemplen kan emellertid, som Petrén träffande uttalat beträffande RSV:s anvisningar, uppfattas som "uttömmande beskrivningar".[28] Petrén fortsätter:

[23] Se prp s 23.

[24] Jmf Thornstedt, Om rättsvillfarelse s 188 f.

[25] Thornstedt, Om rättsvillfarelse s 188.

[26] Jmf Thornstedt, Om rättsvillfarelse s 177.

[27] Jmf Sundberg, Festskrift till Thornstedt s 672. Se även nedan VII vid not 44 (även i noten).

[28] Petrén, Sunt Förnuft 2/80 s 19.

"Ger ... verket i riktlinjer exempel på vad som enligt dess mening kan vara särskilda skäl, blir det ofta så att inget annat än sådant som faller in under verkets exempel duger som särskilda skäl."

I flera domar finns, mer eller mindre uttalat, ansatser till en sådan rättstillämpning. Ett klart exempel härpå är *Svea HovR:s mål B 944/80*, där tingsrättens dom,[29] utan angivande av skäl, fastställdes. Tingsrätten avstod från att jämka tilläggsavgiften, sedan man hade fastslagit, att någon ändring ej hade förekommit i praxis, att något felaktigt förhandsbesked inte hade meddelats och att fråga ej heller var om rivning av ett värdelöst skjul. Avgift utgick med 141.000 kronor.

Tingsrätten förefaller att ha betraktat sig som helt bunden av de i lagmotiven angivna exemplen i det att tillämpligheten av varje angivet exempel prövades särskilt. Då emellertid omständigheterna i målet inte överensstämde med exemplen kunde jämkning inte företas!

Lagmotiven må åtnjuta stor respekt vid lagtillämpning, men motivuttalanden är, vilket bör understrykas, inte bindande på samma sätt som lag. De brukar betecknas som "sekundära" eller "subsidiära" rättskällor.[30] Strömholms uttalande om bruket av sådana källor förtjänar att beaktas i sammanhanget. Möjligheten att "avvika från tolkningsförslag i motivuttalanden" framställs nämligen av Strömholm som en rättssäkerhetsgaranti.[31] Tvivelaktiga motivuttalanden, fortsätter Strömholm, passerar lättare genom lagstiftningsmaskineriet än lagtext av motsvarande slag. Därför bör domstolarnas självständighet uppfattas "som en kvalitets- och effektivitetsgaranti mot otillräckligt överlagda motivuttalanden."[32]

Alldeles bortsett från spörsmålet om förevarande motivuttalanden är väl överlagda eller ej, framstår det som orealistiskt, att man i lagmotiven skulle ha kunnat förutse alla situationer där jämkning bör ske. Exempel får aldrig uppfattas som annat än just exempel. Den kritik som ovan har anförts mot en lagtext, som i detalj skulle reglera frågan om jämkning, kan även riktas mot ifrågavarande "lagstiftning genom motiv".[33]

Det är inte blott konstruktionen med rekvisitet "särskilda skäl" tolkat mot bakgrund av de i förarbetena angivna exemplen som inger osäkerhet. Syftet med reglerna om jämkning framstår dessutom såsom motsägelsefullt. Å ena sidan framhölls, att jämkning ska företas endast "i undantagsfall"[34] eller "i

[29] Sthlms TR:s mål B 5792/79. Rättsfallet har även berörts ovan V 1.3.2. vid not 19.

[30] Se t.ex. Sundberg, Agges Huvudpunkter s 69 och Strömholm s 319.

[31] Se Strömholm s 327.

[32] Strömholm s 327.

[33] Betr. detta begrepp se Sundberg, Fr Eddan s 237.

[34] Prp s 33.

begränsad utsträckning".[35] Å andra sidan uppgavs, att jämkning ska kunna företas när ett avgiftsuttag skulle vara "olämpligt"[36], "stötande"[37] eller t.o.m. "otillfredsställande".[38] Avståndet mellan den domare som nyttjar jämkningsregeln för att undvika "otillfredställande" resultat och den som jämkar endast "i undantagsfall" tycks avsevärt.

De förarbeten som domare och beslutsfattare hos länsstyrelserna förutsätts ta till ledning för tolkning av rekvisitet "särskilda skäl" pekar således i flera riktningar. Att rättstillämpningen kommit att bli mycket ojämn är därför inte ägnat att väcka förvåning. Lämpligheten i själva lagstiftningstekniken kan ifrågasättas. Sundberg, som är mycket kritisk till generalklausuler och "alltför urholkade skönsregler", betonar just risken för en icke enhetlig praxis.[39] Lagstiftningsmetoden är enligt Sundberg "ägnad att väcka allvarliga betänkligheter ur rättssäkerhetens synvinkel."[40]

Ser man till praxis beträffande jämkning av tilläggsavgift, vilken alltså är synnerligen ojämn,[41] synes Sundbergs allmänna kritik välgrundad. Vissa domare tycks använda jämkningsregeln för att korrigera icke önskvärda resultat i sådan omfattning att gängse straffrättsliga principer om skuld, proportionalitet, betalningsförmåga i realiteten upprätthålls, trots principen om det rent objektiva ansvaret.[42] Andra domare är däremot restriktiva och jämkar avgift blott i rena undantagsfall.[43]

Alternativet till de lösligt utformade reglerna bör emellertid också beaktas. En "mycket detaljerad reglering" är, som Strömholm anför, inte ett önskvärt alternativ till urholkade skönsregler, i synnerhet inte i vårt föränderliga samhälle, där detaljreglerande författningar ständigt måste revideras.[44]

Sammanfattningsvis kan konstateras, att "allmänt hållna" jämkningsregler trots allt är att föredra. Sådana regler ställer emellertid, som ovan påpekats, särskilda krav på rättspraxis. Behovet av vägledande praxis ökar markant.[45]

En ytterligare oklarhet som vidlåder förarbetena är, att de i departements-

[35] Prp s 43.

[36] Prp s 28.

[37] Prp s 33.

[38] Prp s 33, jmf SOU 1979:66 s 507. Det kan noteras, att Sundberg har kritiserat nyss nämnda motivuttalanden, Festskrift till Thornstedt s 672.

[39] Sundberg, Agges Huvudpunkter s 47.

[40] op.cit.

[41] Se nedan 2.2. och avsnitt 3., särskilt 3.2.

[42] Se t.ex. TR:s dom i HovR:s för Västra Sverige mål B 604/79 nedan 3.2. efter not 3.

[43] Se t.ex. hovrättens avgörande i not 42 ovan och Göta HovR:s mål B 130/79 nedan 2.2.2. efter not 39.

[44] Se Strömholm s 231.

[45] Jmf ovan I 6.2. efter not 34.

promemorian föreslagna reglerna om påförande av tilläggsavgift kom att frångås i slutfasen av lagstiftningsarbetet.[46] Detta kan ha bidragit till att skapa osäkerhet beträffande de allmänna domstolarnas uppgifter enligt LPI. Exemplen i propositionen tog nämligen sikte på den situationen, att byggnadsnämnd skulle utta också tilläggsavgift och att länsstyrelsen skulle kunna jämka även denna avgift. Det kan ifrågasättas om avsikten var, att de tidigare gjorda motivuttalandena skulle anses tillämpliga även i den nya situation som uppkom, när allmän domstol anförtroddes att både utta och jämka tilläggsavgift.

Emellertid synes så ha varit fallet. Lagmotiven är visserligen mycket kortfattade men får förstås sålunda, att ingen egentlig förändring avsågs utöver bytet av beslutsinstans.[47] Allmän domstol fick visserligen möjlighet att beakta de ekonomiska konsekvenserna för den enskilde i samband med ett undanröjande, men några ytterligare ändringar gjordes i princip inte. Departementschefen uttalade följande i specialmotiveringen till bestämmelsen om jämkning vid undanröjande i LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st):[48]

"Bestämmelserna kommer att omfatta också sådana fall då det enligt vad jag har anfört vid remissen...bör kunna komma i fråga att nedsätta eller efterge avgift, dvs. fall som avses med bestämmelserna i 11 § första stycket i remissen."

Om någon avgörande ändring hade varit avsedd, borde detta rimligen ha kommenterats i sammanhanget.

## 2.2. Jämkning enligt rättspraxis

### *2.2.1. Inledande anmärkningar om innehållet i praxis*

Som ovan antytts, förefaller de rättstillämpande myndigheterna att ha tolkat jämkningsreglerna i LPI 7 § 4 st och 11 § (PBL 10:7 4 st och 11) högst olikartat. En klar skiljelinje går mellan å ena sidan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelsen, vilka alltså prövar frågan om jämkning av byggnadsavgift och särskild avgift, och å den andra sidan de allmänna domstolarna, vilka prövar frågan om jämkning av tilläggsavgift. De sistnämnda uppvisar också sinsemellan en mycket varierande praxis.

Byggnadsavgift – fortsättningsvis bortses från särskild avgift-[1] förefaller att endast undantagsvis jämkas, medan tilläggsavgift jämkas närmast regelmässigt. Någon rättvisande statistik kan inte redovisas, men följande siffror kan ge

[46] Se ovan III 2.5.1. efter not 1.

[47] Se ovan III 2.5.1. efter not 2.

[48] Prp s 286, jmf Didón-Hedman s 53 och 102.

[1] Som ovan berörts, är rättsfallen angående särskild avgift fåtaliga, se IV 3.2. efter not 11.

en antydan om förhållandena. Under perioden 1978-1981 nedsatte eller eftergav kammarrätten i Stockholm byggnadsavgift i c:a 12 % av de mål som prövades. Motsvarande siffra för Svea hovrätt beträffande tilläggsavgift var hela 85 %.[2] Dock kan tilläggas, att Svea hovrätt under senare år förefaller att ha blivit något mer återhållsam.

RegR har i flera rättsfall, såvitt kan utrönas, beviljat prövningstillstånd närmast för att markera att restriktivitet bör iakttas ifråga om jämkning. I samtliga fall var frågan om jämkning central:

*RÅ 1981 Ab 371*[3] Kammarrätten hade eftergivit byggnadsavgift, enär byggnadsåtgärden, uppförande av ett c:a 15 kvm stort plåtskjul kring två tankar på en industrifastighet, framstod som "så bagatellartad".

RegR ansåg emellertid, att bolaget inte hade "åberopat sådana särskilda skäl som kan föranleda att byggnadsavgift nedsätts eller efterges." Därför fastställdes länsstyrelsens beslut att utta ojämkad avgift.

*RÅ 1982 2:28*[4] Byggnadsåtgärden utgjordes av en tillbyggnad av ett uthus inom ett område med byggnadsplan, för vilket gällde byggnadsförbud. Enligt byggnadsplanen tilläts uthus om maximalt 30 kvm. Byggnadslov hade medgivits för en tillbyggnad av uthuset med 14 kvm till sammanlagt 28 kvm byggnadsyta. Istället kom uthuset att få en yta om 33,5 kvm.

En avvikelse, som dessutom stred mot byggnadsplanen, kunde enligt RegR inte anses vara bagatellartad, "om inte speciella omständigheter" förelåg. Då så icke var fallet fanns inga särskilda skäl att jämka avgiften.

*RÅ 1983 Ab 246*[5] Ett bolag, som av ett annat bolag förhyrde lokaler, hade vidtagit byggnadslovspliktiga åtgärder, innan byggnadslov hade hunnit meddelas. Det senare bolaget, tillika fastighetsägare, hävdade att ursäktlighet förelåg, bl.a. då det inte hade haft någon vetskap om hyresgästens åtgärder och därför inte kunnat hindra dem.

RegR fastslog, helt kortfattat, att den inte ändrade KR:s dom.

Av de tre rättsfallen torde den slutsatsen kunna dras, att RegR tolkar de i lagmotiven angivna förutsättningarna för jämkning, "bagatellartad" eller "ursäktlig", restriktivt.[6] Frågan om påförande av tilläggsavgift i det sistnämnda fallet blev också föremål för prövning, närmare bestämt i *Göteborgs TR:s mål B 624/80*. Överträdelsen bedömdes som "en ordningsförseelse" och avgiften nedsattes från 70.000 kronor till 5.000 kronor.

HD:s avvikande inställning till vad som är att anse som "särskilda skäl"

[2] I 4 av 25 mål jämkades byggnadsavgift, medan tilläggsavgift jämkades i 12 av 14 mål.

[3] Betr. jämkning i samband med bagatellartade åtgärder se även nedan 3.1.6.

[4] Den olovliga åtgärden skulle ha kunnat karakteriseras som en "mindre" avvikelse, men RegR synes inte ha resonerat i sådana termer; se även ovan IV 4.2.3.

[5] Regeln om ägaransvar har ovan kritiserats bl.a med utgångspunkt från situationer av detta slag; se ovan V 2.2.4.

[6] Betr. RegR:s praxis i förevarande avseende se även nedan 3.1.3. efter not 53 och 3.1.6. efter not 86.

åskådliggörs i *NJA 1981 s 1113*.[7] Rättsfallet gällde avvikelse från byggnadslov, d.v.s. samma typ av fråga som bedömdes i det ovan refererade *RÅ 1982 2:28*. Byggnadslov förelåg för ett fritidshus i ett plan om 73,5 kvm, men istället uppfördes en souterrängvilla om 209,6 kvm, en avsevärd avvikelse således. Icke desto mindre jämkade HD avgiften från 99.500 kronor till 30.000 kronor, bl.a. då byggnadslov för att uppföra en annan byggnad på samma plats hade förelegat och då underlåtenheten att söka nytt byggnadslov hade berott på förbiseende.[8]

Av intresse är också den "standardmotivering" som länsstyrelsen i Stockholm, vilken f.ö. mycket sällan jämkar byggnadsavgift,[9] har utarbetat. Den återfinns bl.a. i *RÅ 1980 Ab 138*, där länsstyrelsen uttalade följande:

"Enligt 11 § ... får länsstyrelsen, om särskilda skäl föreligger, nedsätta eller efterge byggnadsavgift, som byggnadsnämnden beslutat. Av förarbetena ... framgår, att möjligheterna till nedsättning eller eftergift endast skall utnyttjas i undantagsfall. På grund av den restriktivitet, som kommit till uttryck i förarbetena, finner länsstyrelsen de av (X) anförda skälen icke utgöra sådana särskilda skäl, som kan medföra byggnadsavgiftens nedsättning eller undanröjande."

"Standardmotiveringen" enligt ovan förekom också i *KRNS 4631-1979*, där fastighetsägaren i realiteten hade förhindrats att vidta rättelse enligt LPI 5 § (PBL 10:5) genom byggnadsnämndens uppmaning att "vänta med detta tills ärendet behandlats." Möjligheten till rättelse avskärs ju, som ovan framgått, i och med att avgiftsfrågan tas upp till behandling av byggnadsnämnden.[10]

Någon "ursäktlighet" eller annat skäl för jämkning förelåg således inte enligt länsstyrelsens bedömning, men kammarrätten eftergav avgiften med hänsyn till det inträffade och "omständigheterna i övrigt".[11] Kammarrättens beslut framstår som välgrundat. Beträffande länsstyrelsen kan däremot ifrågasättas, huruvida inte bundenheten till förarbetena i själva verket utgjorde en hämsko vid handläggningen av avgiftsmål, vari ingår att fullgöra de uppgifter som följer av LPI 11 § (PBL 10:11).[12]

### *2.2.2. Praxis i mål om tilläggsavgift*

Vid en genomgång av domar, där jämkning har varit aktuell, är det ofta svårt att fastställa grunderna för myndigheternas avgöranden. Öppna redovisningar av vad som har ansetts setts utgöra "särskilda skäl" (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st)

[7] Rättsfallet har återgivits ingående ovan IV 4.2.3. efter not 19.

[8] Betr. skälen för jämkning se vidare nedan vid not 15.

[9] Slutsatsen har dragits vid jämförelse med avgöranden från flera andra länsstyrelser.

[10] Se ovan IV 1.3.2.

[11] Betr. KR:s åtgärd att jämka avgiften se även nedan 3.1.3.

[12] Jmf Strömholms ovan återgivna uttalande 2.1. vid not 30.

är nämligen sällsynta. Vanligare är s.k. totalbedömningar av situationen, varvid skälen för jämkning får letas fram ur den klagandens uppgifter och myndighetens framställning av vad som inträffat.

Ett exempel på en sådan dom är *HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/80*, där hovrätten fastställde tingsrättens dom. I sina domskäl uppgav tingsrätten:

"Vad som framkommit genom bolagets uppgifter och övrig utredning får anses utgöra sådana särskilda skäl att avgiften kan nedsättas. Avgiften bör skäligen bestämmas till 10.000 kr."

I domen återgavs på ett par sidor vad bolaget, d.v.s. ägaren som påfördes avgift, och åklagaren hade anfört. Härav kunde man sluta sig till bl.a., att bolaget av misstag uppfört ett extra hus utöver de elva för vilka byggnadslov förelåg, att missförstånden synes ha varit otaliga och att byggnadslov hade meddelats i efterhand.

Att av parternas sakframställning avgöra vad som enligt tingsrätten utgjorde skäl för jämkning – allt som anfördes kan rimligen inte ha utgjort jämkningsgrund – är givetvis vanskligt. Tingsrätten fann måhända att överträdelsen var "ursäktlig" till följd av alla de misstag och missförstånd som förekommit och/eller "bagatellartad", då byggnadslov meddelades i efterhand. Båda skälen kan emellertid var för sig utgöra en tillräcklig grund för jämkning.[13]

Ännu ett rättsfall, *Göta HovR:s mål B 660/80*, där en s.k. totalbedömning förekom, kan granskas. Även i detta fall nöjde sig hovrätten med att helt kort fastställa tingsrättens dom, vari följande hade uttalats:

"Omständigheterna är emellertid sådana att tilläggsavgiften, som enligt 7 § 3 st ... utgör 45.000 kr, bör nedsättas. Tingsrätten finner att avgiften skäligen bör bestämmas till 10.000 kr."

De "omständigheter" som kan ha kommit ifråga var samlade på drygt två sidor i domen. En sådan omständighet utgjordes möjligen av fastighetsägarens felaktiga föreställning, att byggnadslov inte erfordrades för "en sådan byggnation som en provisorisk personalmatsal" i en industribyggnad. Även det förhållandet, att byggnadslov förelåg för en permanent matsal, som dock skulle inrymmas i en särskild byggnad, kan ha inverkat på bedömningen.[14]

Som ovan berörts, ökar betydelsen av rättspraxis genom jämkningsreglernas utformning. Mot bakgrund härav framstår det som angeläget att skälen för jämkning klart redovisas och inte döljs i uttryck som "omständigheterna i målet", "vad som förekommit i målet" ed. Prejudikatverkan minskar när man nödgas gissa sig till vad som har utgjort skäl för jämkning. Att öppet redovisa skälen för jämkning kräver visserligen ett visst mått av ansträngning och

[13] Se nedan 3.1.2 – 3.1.6.

[14] Se nedan om betydelsen av "god tro" 3.1.5. efter not 70 respektive redan befintligt byggnadslov 3.1.6. vid not 99.

precision, men detta krav bör kunna ställas på de rättstillämpande myndigheterna.

Det förekommer emellertid också rättsfall, där skälen för jämkning noga anges. Till belysning härav kan pekas på *NJA 1981 s 1113*, vilket ingående har återgivits ovan.[15] HD hänvisade till möjligheten att vid "särskilda skäl" nedsätta eller efterge tilläggsavgift och angav fem olika omständigheter till grund för jämkning:

1. klaganden hade erhållit byggnadslov för att uppföra en annan byggnad men på samma plats,
2. underlåtenheten att söka byggnadslov hade berott på förbiseende,
3. arbetet hade stoppats så snart byggnadsnämnden ingrep,
4. byggnadslov hade beviljats i efterhand trots att arbetet inte hade fortskridit längre än att grunden var murad och stommen rest, samt
5. klaganden hade åsamkats "en inte oväsentlig ekonomisk förlust" genom att byggnadsarbetet hade måst ligga nere.

De olika skäl som ansågs motivera jämkning var således av mycket blandat innehåll. Avgörandet kan jämföras med hovrättens dom i samma fall – *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 804/79*. Hovrätten nöjde sig med att hänvisa till "anförda omständigheter", vilka vid "en samlad bedömning" ansågs utgöra grund för jämkning. De omständigheter som fastighetsägaren anfört till stöd för sitt yrkande om jämkning återgavs visserligen i domskälen, men det är tveksamt om hovrätten verkligen ansåg samtliga skäl – t.ex. "tilltagande ålder och stor arbetsbörda" – vara relevanta i sammanhanget.

Även i de efterföljande rättsfallen, där frågan om jämkning har prövats av HD, *NJA 1983 s 125* och *NJA 1984 s 700*[16] har de "särskilda skälen" noga preciserats. Sålunda uppgavs i det förstnämnda fallet, sedan man hänvisat till motivuttalanden om att jämkning bör utnyttjas endast i undantagsfall, att "flera omständigheter" talade för att "en undantagssituation" fick anses föreligga:

1. de olovligt ianspråktagna lokalerna hade under en längre tid stått oanvända och förfallit,
2. de ändringar som hade genomförts var av "relativt begränsad omfattning" och hade inneburit att utrymmena iordningställts för den verksamhet som byggnaden i övrigt sedan länge använts till,
3. som RÅ framhållit, var annat inte visat än att T vidtagit åtgärden "i tron att byggnadslov inte erfordrades",
4. T hade haft kontinuerlig kontakt med andra myndigheter än byggnadsnämnden under arbetets gång,
5. när T på ett sent stadium fick klart för sig att hon också borde vända sig till

[15] Se ovan efter not 7.

[16] Betr. dessa rättsfall se även ovan III 2.4.2. vid not 19 respektive IV 2.1.3. efter not 43.

byggnadsnämnden, ansökte hon, såvitt framkommit, "självmant om byggnadslov."

Vid en "samlad bedömning av omständigheterna" fann HD, att "tillräckliga skäl" att efterge tilläggsavgiften inte förelåg, men att den "skäligen" borde bestämmas till ett "väsentligt lägre belopp än som följer av beräkningsgrunden i 7 § tredje stycket". Avgiften nedsattes från 68.000 kronor till 17.000 kronor.[17]

Beträffande detta rättsfall är en särskild omständighet att notera. RÅ, som hade medgivit att tilläggsavgift skulle jämkas, utvecklade i sin talan de skäl som enligt hans uppfattning förelåg för jämkning.[18] Härvidlag synes stor vikt ha fästs vid det förhållandet, att den avgiftsskyldige, som var invandrare, hade varit i god tro.[19] Att HD tog intryck av RÅ:s synpunkter framgår särskilt av punkt tre ovan.

Benägenheten att öppet redovisa skälen för jämkning är kanske större hos HD än hos underrätterna, men det finns både hovrätts- och tingsrättsavgöranden i vilka redovisningen är tydlig och utförlig. Ett sådant avgörande är *HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78.*[20] Hovrätten förefaller att ha ogillat tingsrättens motiv för jämkning, vilka hade uppgetts vara "omständigheterna sammantagna". Domslutet, som innefattade uttagande av tilläggsavgift med 25.000 kronor, fastställdes, men hovrätten anförde ett antal preciserade skäl, vilka ansågs motivera ett sådant avgörande:

1. byggnadslov hade beviljats i efterhand,
2. byggnaden hade uppförts på samma plats som en gammal byggnad, och
3. fastighetsägaren behövde nyttja sommarsemestern för byggnation till undvikande av den stränga vinterkylan, som kunde förväntas förstöra värmepannan.

Det kan noteras, att de två första skälen i princip korresponderar med två av de skäl som HD åberopade i det förstnämnda HD-målet ovan.[21]

De nyss granskade rättsfallen visar, förutom att det är möjligt att precisera skälen för jämkning, att uttrycket "särskilda skäl" kan ges en långt mer extensiv tolkning än vad som framgår av propositionen.[22] HD:s ställningstagande i frågan om jämkning torde kunna medföra, att de domstolar som strikt utgått från de i lagmotiven uppräknade skälen för jämkning reviderar sin

[17] Härom se nedan 3.1.2. vid not 17 och 3.1.5. vid not 76. Betr. det andra prejudikaten se nedan 3.1.6. efter not 98.

[18] I det ovanstående har frågan huruvida åklagaren äger beakta möjligheten till jämkning i sin bedömning enligt LPI 8 § berörts, se III 2.4.2. vid not 18.

[19] Betr. sådana skäl även nedan 3.1.5.

[20] Omständigheterna i målet har återgivits i detalj ovan V 1.3.3. vid not 24.

[21] D.v.s. p 1 och 4.

[22] Jmf ovan 2.1. efter not 12.

ståndpunkt.[23]

Mot bakgrund av det nyanserade sätt på vilket HD i sitt första avgörande, d.v.s. *NJA 1981 s 1113*, där domen avkunnades den 12 november 1981, visade att frågan om jämkning kan prövas, är det beklagligt, att hovrättens bedömning, vilken måste betecknas som högst onyanserad, kom att stå fast i *Göta HovR:s mål B 130/79*. Klaganden uppgav i sin revisionstalan, att det "uppenbarligen" var av vikt att "få klarlagt vilka omständigheter som skall anses utgöra 'särskilda skäl' för nedsättning av tilläggsavgift". Yrkandet framstår som befogat, bl.a. då meningarna om jämkning var skarpt delade:

K hade på uppdrag av en hembygdsförening flyttat en byggnad till en av honom arrenderad tomt. Byggnaden hade skänkts till föreningen av landstinget på villkor att den flyttades.

Uppförandet av byggnaden påbörjades under K:s semester, då risk eljest förelåg att den skulle förfaras. BN:s ordförande hade emellertid dessförinnan uppgivit, att "det inte skulle bli några problem med byggnadslov om huset uppfördes minst 100 meter från strandkanten."

TR fann, bl.a. med hänsyn till byggnadens kulturhistoriska värde och till "förhållandena vid uppförande av huset", att skäl förelåg för jämkning av avgiften från 22.000 kr till 2.000 kr.

Ordföranden var av skiljaktig mening och erinrade därom, att avgift enligt lagmotiven skulle jämkas endast "i undantagsfall". Grund för jämkning ansågs alltså saknas.

Hovrätten, som var ytterst kortfattad i sina domskäl, förefaller att ha tagit intryck av den skiljaktige tingsrättsordförandens mening. Hovrätten fastslog följande:

"(A)vgift utgår med 500 kr för varje kvadratmeter våningsyta och får bestämmas till lägre belopp eller efterges endast då rättelse skett eller annars särskilda skäl föreligger. Vad (K) anfört kan enligt hovrättens mening ej anses innefatta sådana särskilda skäl. I följd härav och då fråga ej är om rättelse skall avgift påföras (K) med 22.000 kr."

Då HD den 26 januari 1982 beslutade att ej meddela prövningstillstånd, kom domen alltså att stå fast.[24] Måhända var grunden för HD:s beslut, att tillräcklig ledning hade givits genom den knappt tre månader tidigare avkunnade domen. Det framstår emellertid som högst sannolikt att domslutet skulle ha blivit ett helt annat, om HD hade prövat målet.

Hovrättens dom ger vid jämförelse med andra domar angående tilläggsavgift uttryck för en synnerligen restriktiv rättstillämpning. Restriktiviteten är närmast att jämföra med tillämpningen i mål om byggnadsavgift. Flera skäl skulle ha kunnat motivera att avgiften hade jämkats: byggnaden hade uppförts

[23] Betr. prioriteringen mellan olika rättskällor kan hänvisas till Sundberg, Agges Huvudpunkter s 68 och Strömholm s 344 f.

[24] HD B 18/80.

i glesbygd;[25] missförstånd förekom i kontakten med byggnadsnämnd;[26] skada kunde ha uppkommit om byggnadslov hade inväntats;[27]byggnadslov beviljades i efterhand alternativt byggnaden undanröjdes;[28] och K behövde nyttja sin semester till byggnadsåtgärden ifråga.[29]

Vad K anförde i sin revisionstalan beträffande jämkningsregelns tillämpning förtjänar att återges:

"Tingsrättens dom ... måste anses representera en sund reaktion mot en rättstillämpning, som formellt helt korrekt, leder till ett resultat som inte överensstämmer med vad laglydiga medborgare uppfattar som skäligt och rättvist. Den av lagstiftaren anvisade möjligheten att nedsätta avgiften bör därför utnyttjas för att korrigera det orimliga resultat, som tillämpningen av huvudregeln i förevarande fall leder till."

Häri kan man inte annat än instämma. Möjligheten att jämka avgift bör, som ovan framgått,[30] nyttjas som en "säkerhetsventil" och används just som en sådan av flertalet domstolar. K, som fick anses lida förfång p.g.a. den oklarhet som vidlåder jämkningsreglerna, borde kanske i likhet med den "olycklige lantarbetaren" ha begärt resning.[31]

Benägenheten att jämka tilläggsavgift tycks variera starkt såväl mellan de olika hovrätterna som mellan de olika tingsrätterna.[32] Skillnaderna kan alltså inte uteslutande förklaras med hänvisning till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan noteras, att hovrätten för Västra Sverige förefaller att vara den hovrätt som intagit den mest restriktiva hållningen i fråga om jämkning. I flera rättsfall, även efter HD:s ovannämnda avgörande, har hovrätten tillämpat jämkningsregeln mycket restriktivt. Det framstår i vart fall så vid en jämförelse med HD:s avgörande och med flera andra hovrätters – i synnerhet Svea hovrätt – avgöranden.[33]

Sålunda uttogs tilläggsavgift enligt huvudregeln bl.a. i *HovR:s för Västra Sverige mål B 510/80* och *B 110/84*, trots att jämkning skulle ha kunnat motiveras.[34] I ett annat fall, *HovR:s för Västra Sverige mål B 1302/83*,

[25] Jmf nedan 3.1.6. efter not 92.

[26] Jmf nedan 3.1.3.

[27] Jmf nedan 3.1.7. vid not 105.

[28] Jmf nedan 3.1.1. och 3.1.2.

[29] Jmf nedan 3.1.7. vid not 105.

[30] Se ovan 2.1. efter not 3.

[31] Se ovan I 6.2. vid not 19.

[32] Alla domar från en viss domstol utgör givetvis inte en enhetlig grupp, men generellt sett torde sannolikheten för jämkning vara större om ett mål avgörs av t.ex. Svea HovR än av HovR för Västra Sverige.

[33] Se ovan vid not 2 om Svea hovrätts generösa praxis.

[34] Som skäl för jämkning skulle ha kunnat anförts att platsen tidigare hade varit bebyggd resp. att byggnadslov förelåg för vissa åtgärder, jmf nedan 3.1.6.

ändrades tingsrättens beslut att efterge en tilläggsavgift om 75.000 kronor till att avgift skulle utgå med 5.000 kronor. Som skäl härför uppgavs, att byggnadsåtgärden inte var "av så bagatellartad beskaffenhet" att avgiften helt kunde efterges.

### *2.2.3. Praxis i mål om byggnadsavgift*

De svårigheter som föreligger att tolka domar rörande tilläggsavgift ter sig blygsamma vid en jämförelse med svårigheterna att tolka avgöranden angående byggnadsavgift. Som ovan framgått, är det ovanligt att byggnadsavgift jämkas,[35] men när så händelsevis sker, är det sällsynt att skälen enligt LPI 11 § (PBL 10:11) klart redovisas. Uttryck som "vad som anförts i besvären" och "med hänsyn till omständigheterna i övrigt" är vanligt förekommande.

Till skillnad från domar rörande tilläggsavgift är domskälen i övrigt vanligtvis också kortfattade, vilket medför, att tolkningen ofta blir mycket osäker. Ibland nödgas man med ledning av länsstyrelsens beslut och byggnadsnämndens protokoll gissa sig till vilka "omständigheter" som åsyftas.

Att inte ens en sådan ingående undersökning av handlingarna i målet alltid lämnar ledning kan illustreras av *KRSU 3234-1981*:

LSt konstaterade, att avgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. "Sådana skäl" kunde emellertid inte anses föreligga.

KR fastslog, att man i likhet med LSt fann att avgiftsbeslutet var "lagligen grundat." "Med hänsyn till omständigheterna i målet" befanns emellertid skäl föreligga att efterge avgiften.

Av länsstyrelsens beslut kan ett intressant förhållande utläsas. Byggnadsnämnden hade nämligen yttrat sig över bevären och "därvid tillstyrkt att 'åtalseftergift' beviljas om lagen medgiver ett sådant för(f)aringssätt." Denna beredvillighet från nämndens sida kan eventuellt tolkas sålunda, att någon form av missförstånd förelegat i kontakten med fastighetsägaren, vilket därför kan ha utgjort ett skäl för jämkning.[36]

Till ytterligare belysning av de svårigheter som möter den som försöker tolka domar rörande byggnadsavgift kan nämnas *KRNS 3177-1979*. I domen, som omfattar drygt en A4-sida, återgavs klagandens anförande enligt följande:

"När vi från Visby hade kontakt med Byggnadsnämndens inspektör, som besiktigat 'plintarna' och denne påpekat att han ej kunde kontrollera att det var borrat för dubbar..., omtalade jag att jag som var byggnadssakkunnig, hade kontrollerat att det fanns där enligt alla 'konstens regler', så svarade inspektören att 'det är jag som skall kontrollera detta' och att jag måste riva plintarna för att han skulle se 'dubbarna'.- Jag svarade om jag ej varit svårt sjuk skulle jag flyga hem och riva dem själv, då det ... ej

[35] Se ovan vid not 1.

[36] Betr. detta skäl se nedan 3.1.3.

fanns någon som ville göra detta. Vi kom per telefon överens om att någon rivning ej skulle göras då han trodde mig på mina ord 'att dubbar fanns i berget' men att han tyvärr ändock måste anmäla oss för svartbygge."

Av domen framgår i övrigt endast, att byggnadsnämnden bekräftade riktigheten i klagandens version av det inträffade och att den olovliga åtgärden inte hade varit rättad vid nämndens sammanträde. Bifall till besvären avstyrktes.

Kammarrätten beslöt att efterge avgiften och angav som skäl "hänsyn till vad som anförts i besvären och till omständigheterna i övrigt." De angivna skälen framstår som helt obegripliga. I själva verket hade ju inget anförts som på något sätt borde inverka på frågan om byggnadsavgift överhuvud kunde utgå och än mindre på frågan om jämkning.

Missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd brukar visserligen stundom anses kunna utgöra ett skäl för jämkning, men inte ens något reellt missförstånd tycks här ha varit för handen. Hela diskussionen i klagandens framställning om dolda "dubbar" var fullständigt inadekvat för sakfrågan. Den omständigheten, att en byggnadsinspektör trott på en fastighetsägares uppgifter om att icke kontrollerbara "dubbar" fanns på plats, kan näppeligen ha utgjort grund för eftergift.

Det förekommer emellertid också domar, i vilka skälen för jämkning tydligt redovisas. Sålunda kan med säkerhet konstateras, att byggnadsavgift jämkades i följande fall enbart eller huvudsakligen på den grunden, att någon form av missförstånd förelegat mellan fastighetsägaren och byggnadsnämnden: *KRNJ 2621-1979, KRSU 2587-1981* och *KRNG 8176-1982.*[37]

Samtliga besvärs- och beslutsinstanser, d.v.s. i detta avseende länsstyrelserna,[38] förefaller vara restriktiva med att jämka byggnadsavgift. I många domar och beslut räknas de i propositionen angivna exemplen på "särskilda skäl" upp, samtidigt som det fastslås, att anledning saknas att jämka byggnadsavgift. Några exempel härpå utgör *RÅ 1982 2:28,*[39] *KRNG 7236-1982, KRNJ 580-1979, 1714-1982* och *3307-1983.*

Det sistnämnda rättsfallet ska granskas närmare. I besvär hos kammarrätten anförde fastighetsägaren, att byggnadsavgift ej skulle påföras honom, bl.a. då han hade "förlitat sig på entreprenörens uppgift att byggnadslov förelåg." Kammarrätten slog fast följande:

"Av förarbetena ... framgår att nedsättning eller eftergift av byggnadsavgift skall komma till användning endast i undantagsfall. Som exempel när så kan ske omnämnes att den olovligt utförda åtgärden är av bagatellartad natur eller att åtgärden när den utfördes inte ansågs kräva byggnadslov men som på grund av ett prejudicerande avgörande bedöms vara byggnadslovskrävande när avgiftsfrågan prövas. Det framgår

[37] Rättsfallen berörs även nedan 3.1.3. efter not 51.

[38] Att länsstyrelsen är första instans ang. jämkning av byggnadsavgift, förutom vid s.k. ringa fall, har framgått ovan 1.1. vid not 1.

[39] Rättsfallet har behandlats ovan vid not 4.

vidare att man vid avgörande av frågan om en åtgärd är bagatellartad skall se allvarligare på åtgärd som vidtas inom tätbebyggelse än inom glesbebyggelse. Bestämmelserna...omfattar också sådana överträdelser som kan anses vara ursäktliga, till exempel på grund av att den byggande förlitar sig på ett förhandsbesked från byggnadsnämnden som senare visar sig felaktigt."

Sedan innehållet i propositionen återgivits enligt ovan, konstaterade kammarrätten:

"Med hänsyn till det anförda finner kammarrätten att det inte framkommit skäl för nedsättning eller eftergift av den påförda avgiften."

En mer extensiv tillämpning av jämkningsregeln borde emellertid ha kunnat föranleda att avgiften hade nedsatts på den grunden, att överträdelsen framstod som ursäktlig. Den olovliga åtgärden hade ju inte utförts av fastighetsägaren utan av en byggentreprenör, som dessutom hade vilselett fastighetsägaren beträffande förekomsten av byggnadslov.[40]

Det förekommer emellertid också att lagmotiven får motivera en mer extensiv tillämpning av LPI 11 §. Sålunda angavs i *KRSU 1178-1983*, med sidhänvisning till propositionen, bl.a. att nedsättning och eftergift "bör kunna komma i fråga i bagatellfall" och att ett avgiftsuttag ibland "skulle vara stötande" om jämkning ej företogs.[41]

Kammarrätten tycks ha nedsatt byggnadsavgiften till undvikande av just ett "stötande" resultat. Med hänsyn till "arten av den olovliga åtgärden", nämligen att ställa upp en korvkiosk, och de "omständigheter varunder den enligt (A:s) obestridda uppgifter vidtagits" ansågs nämligen skäl föreligga att nedsätta avgiften. De omständigheter som åsyftades rörde missförstånd i kontakten med hälsovårdsnämnden och byggnadsnämnden.[42]

Som framgått ovan, jämkas ibland tilläggsavgift i sådan omfattning att de gängse straffrättsliga principerna om skuld, betalningsförmåga och proportionalitet i princip beaktas.[43] Vid genomgången av rättsfall angående byggnadsavgift har endast ett fall framkommit, där dessa principer kan sägas ha klart influerat bedömningen, nämligen *KRNJ 1201-1979*. I domskälen uttalade kammarrätten följande:

"Kammarrätten finner med hänsyn dels till att de åtgärder som vidtogs utan byggnadslov var av relativt begränsad omfattning, dels till tillbyggnadens belägenhet i förhållande till annan bebyggelse och vägar, dels till att byggnadslov numera beviljats för åtgärden, samt dels till (K:s) begränsade förmåga att utan hjälp av annan person sätta sig in i gällande lagstiftning och att förstå innebörden av olika myndigheters beslut att särskilda skäl föreligger att nedsätta byggnadsavgiften."

[40] Betr. sådana skäl se nedan 3.1.4.

[41] Jmf prp s 33.

[42] Se även nedan 3.1.4. före not 56.

[43] Se ovan 2.1. vid not 42 och III 2.6. Se vidare nedan 3.2.

Avgörandet är exceptionellt även i flera andra avseenden. Skälen för jämkning redovisades öppet och flera av de skäl som anfördes utgör ofta skäl för jämkning av tilläggsavgift. De utgör däremot sällan, för att inte säga aldrig, grund för jämkning av byggnadsavgift.[44]

Det kan tilläggas, att det är långt ifrån ovanligt att en person har svårt att sätta sig in i gällande byggnadslagstiftning. Sådana svårigheter utgör, som ovan berörts, snarare regel än undantag.[45] Även barn, som får förmodas vara helt obekanta med byggnadslagstiftningen, har påförts byggnadsavgift; se *KRNS 5304-1981*.[46] Okunnighet bör alltså knappast anses utgöra grund för jämkning, åtminstone inte en självständig grund, därest jämkning inte är avsedd att bli en mycket vanlig företeelse.

## *3. Redovisning av grunderna för jämkning i rättspraxis*

### 3.1. Olika typer av "särskilda skäl"

I det följande ska olika grunder för jämkning behandlas, d.v.s. sådana "särskilda skäl" (LPI 7 § 4 st och 11 § ; PBL 10:7 4 st och 10:11) som fått motivera att huvudreglerna för avgiftsberäkning frångås. Som ovan berörts, är det vid en genomgång av praxis ofta svårt att med full säkerhet avgöra vilka grunderna för jämkning är i det enskilda fallet, eftersom s.k. totalbedömningar är vanligt förekommande. I flertalet fall kan dock ett eller flera skäl fastställas med någorlunda bestämdhet.[1]

De sålunda identifierade skälen för jämkning ska nedan indelas i mer eller mindre homogent sammansatta grupper. Härvid blandas rättsfall angående byggnadsavgift med rättsfall angående tilläggsavgift, eftersom grunden för jämkning avseende båda avgiftstyperna är identisk, d.v.s. "särskilda skäl" ska föreligga. Att hänvisning förekommer till ett visst rättsfall vid flera tillfällen är ofrånkomligt, då flera olika skäl som regel får motivera ett beslut att jämka byggnads- eller tilläggsavgift.

Att lämna en detaljerad redogörelse för praxis angående jämkning framstår som en angelägen uppgift, i synnerhet som jämkningsreglerna har formen av generalklausuler. Under sådana förhållanden blir ju, som ovan berörts, rättspraxis en särskilt betydelsefull rättskälla.[2]

[44] Se nedan 3.1.2., 3.1.5. och 3.1.6.

[45] Se bl.a. II 1.2. efter not 9 och IV 1.2.

[46] Se ovan V 2.2.6. vid not 58.

[1] Jmf ovan 2.2.

[2] Se ovan 2.1. efter not 44.

### *3.1.1. Undanröjande av den olovliga byggnadsåtgärden*

Undanröjande är, som framgått ovan, den enda situation vilken i lagtexten angivits som grund för jämkning av tilläggsavgift (LPI 7 § 4 st; PBL 10:7 4 st). Motivet härför var hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för den enskilde vid en kombination av flera sanktioner.[3] Någon motsvarande reglering gäller inte beträffande byggnadsavgift (jmf LPI 11 § ; PBL 10:11). Lagtexten utgör emellertid inget hinder för att jämka byggnadsavgift utifrån förevarande hänsynstaganden. Det får dock antas, att undanröjande i kombination med uttagande av byggnadsavgift, enligt lagstiftarens bedömning, utgör en acceptabel reaktion på olovligt byggande. Jämkning torde alltså inte ha varit avsedd.

En genomgång av praxis angående byggnadsavgift visar, att undanröjande inte synes påverka bedömningen av frågan om byggnadsavgift ska jämkas. Sålunda uttogs full byggnadsavgift i följande fall, i vilka den olovliga åtgärden alltså antingen hade rättats eller skulle bli rättad: *KRNJ 2259-1979* och *2296-1983*, *KRNS 1621-1980* och *1194-1981* samt *KRNG 5153-1982* och *8912-1982*.

Mot bakgrund av att praxis ifråga om jämkning av byggnadsavgift normalt är mycket restriktiv och utformad i nära anslutning till förarbetena, är avgörandena enligt ovan inte ägnade att väcka förvåning.[4]

Tilläggsavgift blir däremot oftast jämkad i samband med undanröjande, låt vara att det inte sker regelmässigt. Vid genomgången av praxis angående tilläggsavgift har nämligen ett fall, *Svea HovR:s mål B 1496/78*,[5] framkommit, i vilket ojämkad tilläggsavgift utgick – 10.000 kronor – trots att fastighetsägaren hade förelagts att återfylla ett urspränget källarutrymme.

Det kan tilläggas, att fastighetsägaren sedermera befriades från skyldigheten att vidta rättelse. Regeringen beslöt nämligen, *regeringens ärende Pl 2197/79*,[6] att medge dispens från rådande nybyggnadsförbud, varvid föreläggandet att återställa byggnaden undanröjdes.

Det ovan relaterade händelseförloppet ger underlag för följande slutsats: Ett föreläggande om undanröjande behöver i realiteten inte alltid utgöra en ekonomisk belastning, eftersom föreläggandet så småningom kan ändras eller undanröjas. Hovrättens ovannämnda dom avkunnades emellertid nio månader före regeringens slutgiltiga avgörande om föreläggandets bestånd, varför hovrätten således inte kände till att den klagande skulle komma att befrias från rättelseåläggandet.

[3] Se prp s 287 samt ovan 2.1. efter not 4.

[4] Se ovan 2.2.2. efter not 37.

[5] Omständigheterna i målet har återgivits ovan IV 1.3.3. efter not 35.

[6] Regeringen kan enligt AFDL 9 § fungera som slutlig instans avseende frågor om byggnadsavgift om fråga om byggnadslov och dispens överlämnats till bostadsdepartementet för avgörande.

Av *Svea HovR:s mål B 2722/81* framgår att också det motsatta förhållandet kan förekomma. Tingsrätten hade satt ned avgiften från 35.500 kronor till 20.000 kronor utan att ange undanröjande ens såsom bidragande orsak därtill. Jämkningsgrundande omständigheter var enligt tingsrätten dels att fastigheten redan var bebyggd, dels att byggnadslov hade beviljats för nybyggnation av motsvarande storlek.[7] I hovrätten yrkade klaganden, att avgiften skulle nedsättas ytterligare eller efterges med hänsyn till den omständigheten, att han enligt LPI 15 § förelagts att vidta rättelse. Under hovrättens handläggning av målet kom emellertid föreläggandet om rättelse att hävas i samband med att regeringen meddelade dispens. Med anledning härav fastslog hovrätten, att det av klaganden åberopade skälet för jämkning hade bortfallit och tillade:

"De av tingsrätten åberopade skälen för jämkning har i erforderlig grad blivit tillgodosedda med tingsrättens avgörande. Anledning att ytterligare jämka avgiften föreligger således inte."

Ett undanröjande anses ibland utgöra självständig grund för att nedsätta eller efterge tilläggsavgift. Till belysning härav kan pekas på *Göta HovR:s mål B 715/84*, där samma olovliga åtgärd var föremål för prövning som i det ovan berörda *KRNJ 2296-1983*. Hovrätten anförde följande:

"Tilläggsavgiftens syfte är ... att motverka att byggande sker utan att erforderligt byggnadslov först erhållits och inte att förmå någon att ta bort det olovligt byggda. Därför kan tilläggsavgift jämkas ... för det fall föreläggande om rättelse meddelats."

Tilläggsavgiften eftergavs således men kunde ha utgått med totalt 6.000 kronor. Utgången blev densamma i *HovR:s för Västra Sverige mål B 519/83*, där hovrätten fastställde tingsrättens dom, enligt vilken tilläggsavgift om 25.000 kronor eftergavs. Den omständigheten, att ett beslut om undanröjande förelåg, tycks emellertid, egendomligt nog, inte ha utgjort det huvudsakliga skälet för jämkning. Tingsrätten synes istället ha fäst avgörande vikt vid att fastigheten var belägen i glesbygd och att åklagaren ej hade vederlagt klagandens påstående, att han, sedan den befintliga grundmuren hade rivits, hade återuppfört grundmuren i ett annat material.[8] Tingsrätten slog fast:

"De byggnadsågärder (T) vidtagit måste därför anses som obetydliga och (T) har inte heller vidtagit ytterligare byggnadsarbeten efter byggnadsnämndens ingripande. Dessutom har byggnadsnämnden förelagt (T) att vid vite rätta det utförda".

Hovrätten för Västra Sverige har i ytterligare två mål prövat frågan om huruvida tilläggsavgift ska jämkas i samband med undanröjande, nämligen *HovR:s för Västra Sverige mål B 545/78* och *B 1138/83*. Bedömningen i de båda avgörandena framstår av flera skäl som sträng.[9]

[7] Betr. dessa skäl se även nedan 3.1.6.

[8] Betr. "glesbygd" som skäl se nedan 3.1.6.

[9] Att ifrågavarande hovrätt synes vara restriktiv har berörts ovan 2.2.2. efter not 32.

I det förra rättsfallet jämkades visserligen avgiften från 36.500 kronor till 20.000 kronor, men omständigheterna i målet borde ha föranlett ytterligare jämkning. Fastigheten hade nämligen blivit såld på exekutiv auktion och köpeskillingens storlek kunde enligt hovrätten antas "ha påverkats i negativ riktning av byggnadsnämndens föreläggande ... att återställa fastigheten till överensstämmelse med beviljat byggnadslov." Med hänsyn "främst härtill" bestämdes avgiften till 20.000 kronor.

Härutöver kan ifrågasättas, om man inte borde ha beaktat rent subjektiva skäl. Det ena av de båda ansvariga subjekten – gärningsmannens dotter – var visserligen formellt sett fastighetsägare, men hon framställdes enligt handlingarna i målet såsom ett "viljelöst redskap i faderns händer". Icke desto mindre ålades hon att erlägga tilläggsavgift med 10.000 kronor. Som ovan påtalats, kan ifrågasättas om avgiftskrav överhuvud borde ha riktats mot dottern.[10] Eftergift borde, när dottern nu ansågs böra ställas till svars, ha kunnat komma ifråga.

I det senare fallet fastställdes tingsrättens dom, enligt vilken tilläggsavgift nedsattes från 7.000 kronor till 6.000 kronor. Den företagna jämkningen framstår som mycket blygsam vid en jämförelse med ett flertal rättsfall, där avgift har jämkats utan att något undanröjande har varit aktuellt.

Tingsrätten gav i sina domskäl, sedan man bl.a. konstaterat att byggnadsåtgärden ifråga hade undanröjts och att den avgiftsskyldige inte hade känt till att byggnadslov erfordrades, följande, föga upplysande kommentar till åtgärden att fastställa avgiften till ett jämkat belopp:

"Vid beaktande av samtliga omständigheter kan överträdelsen icke anses vara av mera allvarligt slag. Tilläggsavgiften kan dock ej helt efterges. Särskilda skäl får emellertid anses föreligga för att nedsätta tilläggsavgiften."

Hovrätten fastställde helt kortfattat tingsrättens dom. Det kan tilläggas, att ett hovrättsråd var av skiljaktig mening och ville efterge avgiften. Till stöd härför angavs dels att byggnationen utgjordes av en "mindre byggnad på plintar", dels att byggnadens bortförande kunde antas medföra "ej obetydliga kostnader".

Ytterligare exempel på rättsfall, där tilläggsavgift har blivit nedsatt i samband med undanröjande, är *Svea HovR:s mål B 2163/79* och *B 1632/81*. Beträffande det förstnämnda rättsfallet är en intressant omständighet att notera. Fastigheten tillhörde nämligen inte den person som ålades att betala tilläggsavgift utan hans mor.[11] Föreläggandet att vidta rättelse riktades mot modern och byggnadsavgift hade erlagts av den vid tidpunkten för hovrättens prövning avlidne fadern.[12] De skäl som i lagmotiven angavs för jämkning i

[10] Se ovan V 2.3.3. efter not 25.

[11] Rättsfallet har i vad det avser valet av ansvarigt subjekt berörts ovan V 2.3.4. efter not 32.

[12] Att fadern hade påförts byggnadsavgift med 984 kr framgår av TR:s dom, TR:s i Leksand mål B 82/79.

samband med undanröjande förelåg alltså inte. Icke desto mindre slog hovrätten fast, att man måste beakta "de ekonomiska konsekvenser som ett återställande av byggnaden kommer att innebära" för klaganden. Mot denna bakgrund borde enligt hovrätten avgiften "kraftigt sättas ned", ehuru omständigheterna inte var sådana att den helt kunde efterges. Avgiften bestämdes till 5.000 kronor istället för 15.500 kronor.

I det andra rättsfallet ägde en avsevärd jämkning rum. Tilläggsavgiften nedsattes nämligen från 38.000 kronor till 5.000 kronor. Den omständigheten, att den klagande hade vidtagit rättelse, tycks ha utgjort det huvudsakliga motivet för jämkning:

"Enligt vad utredningen ger vid handen har (B) numera vidtagit rättelse. Vad i målet framkommit utgör likväl ej anledning att helt efterge tilläggsavgiften. Emellertid får särskilda skäl anses föreligga att kraftigt nedsätta avgiften."

Mot bakgrund av överträdelsens art, nämligen att uppställa fem containrar så att de bildade en gård och att förbinda dem med "plank av plåt", kan ifrågasättas, om inte avgiften borde ha eftergivits. Ett sådant beslut skulle ha varit motiverat, särskilt då byggnadsavgift hade påförts samma person med 3.840 kronor.[13]

Sannolikt var det som "i målet framkommit", vilket enligt hovrätten ansågs omöjliggöra eftergift, att hänföra mer till den avgiftsskyldiges person än till byggnadsåtgärden ifråga. Av handlingarna i målet framgår nämligen, att byggnadsnämnden var synnerligen energisk vad gällde att komma till rätta med den olovliga byggnadsåtgärden. Sålunda uttalade stadsarkitekten i en särskild skrivelse till hovrätten bl.a.:

"Det är synnerligen angeläget att målet kan avgöras så snart som möjligt så att eventuell fråga om prövning i högre instans kan avgöras inom rimlig tid. (B) för nämligen alla ärenden så långt det någonsin går."

Det kan tilläggas, att stadsarkitekten tidigare hos länsstyrelsen, där frågan om jämkning av byggnadsavgift hade varit föremål för prövning, yttrat följande:

"Å byggnadsnämndens vägnar vill jag framföra angelägenheten av att ärenden som rör (B) måtte behandlas med förtur och extra snabbt. Kommunicering med (B) bör från början ske genom stämningsmannadelgivning och han bör om möjligt icke ges förlängd tid att inkomma med yttranden."

Den omständigheten, att en person med energi framhärdar sin ståndpunkt, att byggnadslov icke krävs för en viss byggnadsåtgärd, torde alltså kunna uppfattas som en "försvårande omständighet" vid bedömning av frågan om jämkning.[14] Den negativa attityd som byggnadsnämnden, representerad av stadsarkitekten, gav uttryck för i vad avsåg den avgiftsskyldiges benägenhet

[13] Se KRNS 1621-1980 ovan IV 1.2.1. efter not 6.

[14] Betr. "försvårande omständigheter" se nedan 3.2. efter not 14.

att överklaga är emellertid ägnad att inge betänkligheter.

Ett annat rättsfall av intresse i förevarande sammanhang är *HovR:s för Skåne och Blekinge mål B 497/83*, där klaganden hade förelagts att bortföra fyra olovligt uppställda stugor, vilka var avsedda för försäljning. Marken hade emellertid blivit mycket blöt till följd av häftigt regnväder, varför statens vägverk hade vägrat meddela transporttillstånd. I sina domskäl konstaterade hovrätten:

"I jämkningsfrågan beaktar hovrätten särskilt att (R), då han placerade stugorna på fastigheten, inte hade vetskap om att byggnadslov erfordrades härför och att han, så snart han fått klart för sig detta, ansökt härom och efter avslag på ansökan om byggnadslov genast vidtagit åtgärder för att föra bort stugorna. Annat är inte visat än att dröjsmålet härmed berott på förhållanden över vilka (R) ej kunnat råda."

De anförda omständigheterna utgjorde enligt hovrätten "tillräckliga skäl" att efterge tilläggsavgiften, vilken enligt tingsrättens beräkning kunde ha utgått med 52.500 kronor.[15] Själva viljan att vidta rättelse inom föreskriven tid kan alltså under speciella omständigheter komma att beaktas. Det kan tilläggas, att den klagande, enligt uppgift i domen, hade tvingats erlägga "en byggnadsavgift överstigande 6.000 kr." Mot bakgrund härav framstår hovrättens beslut som särskilt välgrundat.

### *3.1.2. Byggnadslov har beviljats i efterhand*

En omständighet som påfallande ofta bidrar till att tilläggsavgift jämkas är, att byggnadslov har beviljats i efterhand. Inte sällan förstärks förevarande skäl med att byggnadslov visserligen hade sökts men inte inväntats. Två exempel härpå utgör *Svea HovR:s mål B 1493/78* och *HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80*. I det förra fallet företog hovrätten jämkning på "de av tingsrätten anförda skälen" men fann dock anledning att ytterligare nedsätta avgiften. I sina domskäl uppgav tingsrätten, att bl.a. följande omständigheter talade för jämkning:[16]

"(O) har påbörjat arbetena innan ansökan gjorts om byggnadslov. Såvitt framgår har dock ansökan gjorts relativt kort tid efter igångsättningen. Byggnadslov har beviljats."

Det kan tilläggas, att tingsrätten jämkade avgiften från 46.000 kronor till 15.000 kronor. Detta belopp satte alltså hovrätten ned ytterligare, närmare bestämt till 5.000 kronor.

När byggnadslov söks före eller i anslutning till påbörjandet av byggnationen men inte inväntas, får det antas, att fastighetsägaren i flertalet fall är medveten om att en olovlig åtgärd vidtas. Därför kan det tyckas anmärkningsvärt, att själva åtgärden att ansöka om byggnadslov anses kunna inverka positivt på bedömningen av frågan om avgiften ska jämkas.

[15] Metoden för beräkning av avgift har kritiserats ovan V 1.3.1. och 1.5. Se även nedan VII 2.4.

[16] De närmare omständigheterna har återgivits ovan V 1.3.3. vid not 30.

Även den motsatta situationen, d.v.s. att fastighetsägaren är i "god tro" beträffande kravet på byggnadslov och därför inte gör någon ansökan förrän långt efter byggstarten, kan bidra till att tilläggsavgift jämkas. Sålunda angavs i det ovan berörda *NJA 1983 s 125*, att den avgiftsskyldiga personen varit "i tron att byggnadslov inte erfordrades" och att hon, när hon på ett sent stadium kom till insikt om att byggnadslov krävdes, självmant hade ansökt om sådant lov.[17]

Ett av syftena bakom tillkomsten av LPI var, som framgått ovan, att inskärpa betydelsen av att byggnadslov inhämtas innan en byggnadslovspliktig åtgärd påbörjas. Det kan då te sig ologiskt, att ett i efterhand meddelat byggnadslov – förstärkt eller ej av andra omständigheter – anses utgöra "särskilda skäl" enligt LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st). Inställningen i lagmotiven var otvetydig, även om den inte särskilt tog sikte på jämkningssituationen: Avgift skulle uttas oberoende av att byggnadslov senare beviljades, eftersom syftet med LPI eljest skulle motverkas.[18]

Som ovan berörts, är emellertid förarbetena motsägelsefulla i flera avseenden. Måhända vänder sig vissa domare mot det förhållandet, som påpekades i *Västerviks TR:s mål B 440/82*, att tilläggsavgift, vilken enligt lagmotiven ska utgå vid särskilt kvalificerade överträdelser, i realiteten utgår vid sådana byggnadsåtgärder som vid en efterhandsprövning kan godtas.[19] Det klandervärda skulle alltså, som lagrådet uttryckte det vid granskningen av förslaget till LPI, bestå i att den byggande "inte på förhand försäkrat sig om byggnadslov till en som det senare visar sig fullt acceptabel byggnadsåtgärd."[20]

Byggnadsåtgärden uppfattas kanske, oberoende av dess omfattning, som "bagatellartad" när den godkänns i efterhand. I vart fall framstår det sannolikt ofta såsom orimligt att utta tilläggsavgift med ett så högt belopp som följer av huvudregeln.[21]

Till ytterligare belysning av förevarande grund för jämkning kan pekas på *Göta HovR:s mål B 47/78*,[22] där några lokaler hade tagits i anspråk för väsentligen nytt ändamål strax efter LPI:s ikraftträdande. Fastighetsägarna hade haft kontinuerlig kontakt med byggnadsnämnden men hade p.g.a. glömska ej lämnat in en "formell ansökan" i tillräckligt god tid. Hovrätten gjorde följande bedömning beträffande jämkning:

"Med hänsyn till att de..., såvitt i målet visats, i huvudsak faktiskt möjliggjort den

[17] Se även ovan 2.2.2. vid not 16.

[18] Se prp s 285.

[19] Jmf ovan IV 2.1.2.

[20] Prp s 235.

[21] Jmf ovan V 1.3.2. om benägenheten att jämka höga avgiftsbelopp.

[22] Omständigheterna i målet har återgivits ovan IV 4.3.2. efter not 15 i samband med frågan om LPI:s tillämplighet i tiden. Det kan tilläggas, att hovrätten var oenig. En ledamot ville efterge avgiften, medan en annan ville fastställa TR:s beslut att nedsätta avgiften till 10.000 kr.

styrning från myndigheternas sida som bör ske i ett fall av förevarande art samt att de om än för sent i förhållande till den tidpunkt för lokalernas ianspråktagande som de själva bestämt formellt också ansökt om byggnadslov före ianspråktagandet och även relativt snart härefter beviljats sådant lov i enlighet med sin ansökan, finner hovrätten, med beaktande jämväl av att ansökan om byggnadslov gjorts före det bestämmelserna i påföljdslagen...trädde i kraft, att särskilda skäl föreligger för att mycket kraftigt nedsätta den avgift som eljest skolat utgå."

Man kan inte bortse från att hovrätten, som antyds i domskälen, var obenägen att utta en så hög tilläggsavgift som 65.000 kronor, då den olovliga åtgärden hade vidtagits blott tio dagar efter LPI:s ikraftträdande. Avgiften bestämdes till 1.000 kronor. Härvid kan nämnas, att reglerna om jämkning av skattetillägg påbjöds bli tillämpade generöst i det första skedet efter genomförandet av 1971 års reform om skattetillägg m.m.[23]

Det förekommer flera rättsfall, såväl av tidigare som av senare datum, där det förhållandet, att byggnadslov har beviljats i efterhand, har utgjort det främsta, ibland t.o.m. det enda, skälet för jämkning. Som exempel härpå kan nämnas *Nacka TR:s mål B 55/79, B 155/79* och *B 592/81, Södra Roslags mål B 114/81* och *Handens TR:s mål B 571/81*. Ännu ett sådant exempel är *HovR:s för Nedre Norrland mål B 42/81*, där hovrätten endast fastställde tingsrättens dom. I sina domskäl uppgav tingsrätten:

"Med hänsyn till omständigheterna, då främst att (B) numera erhållit byggnadslov, föreligger särskilda skäl att bestämma avgiften till 2.000 kr."

Vanligare är emellertid, att ett i efterhand meddelat byggnadslov betraktas som ett av flera skäl för jämkning. Härvidlag behöver alltså denna jämkningsgrundande omständighet inte nödvändigtvis "förstärkas" på sätt som ovan antytts, utan de olika skäl som anges kan vara fristående från varandra och av mycket skiftande innehåll. Några sådana exempel utgör följande rättsfall, där vid sidan av det i efterhand meddelade byggnadslovet de inom parentes angivna skälen ansågs utgöra grunder för jämkning:

*HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* (den utan lov utförda åtgärden bestod i en förrådsbyggnad; semestern skulle inte ha kunnat nyttjas för byggnation om byggnadslov hade inväntats) och *B 237/78* (byggnaden var belägen i glesbygd; fastighetsägaren trodde att byggnadslovet endast var av "formell natur"), *HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/80* (ett missförstånd förelåg mellan bolaget och dess byggentreprenör; byggnaden överensstämde helt med byggnadslovsansökan), *HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79* (fastighetsägarna hade blivit vilseledda av fastighetsförsäljaren) och *B 511/80* (fastighetsägaren hade haft grundad anledning tro att byggnadslov skulle komma att beviljas), *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 410/79* (missförstånd hade förelegat i kontakten med BN), *Svea HovR:s mål B 535/78* (missförstånd hade förelegat i kontakten med BN), *B 2667/79* (missförstånd hade förelegat i kontakten med BN; behovet av ett nytt garage var omedelbart) och *B 704/85* (byggnadsåtgärden hade inte försvårat markanvändningen eller länt annan fastighet till förfång) samt *Göta HovR:s*

[23] Se prp 1971:10 s 214 samt även ovan I 6.2. efter not 31.

*mål B 83/82* (byggnadsåtgärden hade vidtagits på tillskyndan från bl.a. fackligt håll och varken yrkesinspektionen eller BN hade haft något att erinra emot den; underlåtenheten att söka byggnadslov framstod som ursäktlig).

Stöd för en rättstillämpning av det slag som här behandlas kan hämtas i det ovan berörda rättsfallet *NJA 1981 s 1113*, där just ett i efterhand meddelat byggnadslov angavs som ett av fem skäl för jämkning.[24] Dock tillades, att endast en ringa del av byggnationen hade utförts när ansökan om byggnadslov prövades av byggnadsnämnden. Härigenom torde HD ha markerat, att byggnadslovet inte "framtvingades" genom att byggnationen hade påbörjats i förtid. Ett godkännande i efterhand av en byggnadsåtgärd implicerar ju inte nödvändigtvis, att den skulle ha godkänts vid en förhandsprövning.

Till belysning härav kan pekas på *Mora TR:s mål B 377/81*, där det av domskälen framgick, att byggnadslov hade beviljats i efterhand "efter mycket diskuterande". Fastighetsägaren förelades inte att vidta rättelse, bl.a. då man ville undvika "kapitalförstöring". Kommunen räknade med att få revidera sin tomtindelning till följd av den olovliga byggnationen. Ojämkad tilläggsavgift uttogs med 11.350 kronor.

Det kan noteras, att den praxis som ovan har redovisats tycks ha ådragit sig ogillande inom bostadsdepartementet. I samband med att LPI 4 § föreslogs bli ändrad berördes nämligen de allmänna domstolarnas varierande praxis avseende jämkning. Departementschefen gjorde följande uttalande:[25]

"Bestämmelserna om tilläggsavgift gäller åtgärder som kan skilja sig mycket åt sinsemellan. Ofta rör det sig om former av olovligt byggande som från samhällets synpunkt är helt oacceptabla, och där det utförda därför bör undanröjas. I andra fall kan det gälla åtgärder som vid en förhandsprövning inte skulle ha godtagits men som av olika skäl, t.ex. hänsyn till samhällsekonomiska och sociala intressen, måste accepteras i efterhand. Jag vill understryka att jämkning i dessa fall skall vara en undantagsföreteelse."

Ifrågavarande motivuttalanden uppmärksammades i *Göta HovR:s mål B 707/85*, men hovrätten tog inte särskilt fasta på att jämkning skulle vara en "undantagsföreteelse". Beträffande den aktuella byggnadsåtgärden, nämligen att sammanfoga tre baracker till en byggnad, fastslogs, att byggnadslov hade beviljats i efterhand. Med hänsyn bl.a. därtill sattes avgiften ned från 24.000 kronor till 10.000 kronor.

Som en allmän tes brukar ofta uppställas, att lagstiftaren inte i ett senare lagstiftningsärende bör göra uttalanden i syfte att ändra en praxis som ogillas.[26] Risken synes vara överhängande, att sådana uttalanden antingen direkt missförstås eller tolkas på mångahanda sätt. Anses regeln om jämkning

[24] Se ovan 2.2.2. vid not 15.

[25] Prp 1985/86:35 s 7-8.

[26] Se t.ex. Strömholm s 330 f.

i LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st) ha blivit tillämpad på ett felaktigt sätt, bör den rimligtvis revideras.[27]

Ifråga om byggnadsavgift är rättstillämpningen en helt annan. Byggnadsavgift jämkas som regel inte av den orsaken, att byggnadslov beviljas i efterhand. Frågan om denna omständighet skall få inverka på bedömningen brukar överhuvud inte beröras. Det förekommer emellertid, att klaganden åberopar ett i efterhand meddelat byggnadslov som skäl för jämkning, varvid domstolen kan finna anledning att särskilt kommentera förhållandet. Så skedde bl.a. i *KRNJ 2179-1978, KRNG 4844-1978* och *91-1982*. Inte i något av dessa fall tillmättes ifrågavarande omständighet någon som helst betydelse.

Undantag finns dock, även om de är sällsynta. Sålunda eftergavs byggnadsavgift i *KRNS 4955-1980* bl.a. med hänsyn till att fastighetsägaren hade ansökt om byggnadslov i efterhand.[28] Det får antas att sådant lov verkligen beviljades. Nämnas kan också *KRNG 3545-1980*, där en ledamot var skiljaktig och ville efterge avgiften bl.a med hänsyn därtill, att byggnadslov hade beviljats i efterhand men först sedan byggnadsåtgärden ifråga hade borttagits. Majoriteten fann emellertid inte skäl att jämka byggnadsavgiften.

### *3.1.3. Missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd*

Ett av de i propositionen angivna exemplen på "särskilda skäl" var, att den byggande hade förlitat sig på ett förhandsbesked, vilket senare visade sig vara felaktigt. Denna s.k. "underlåtenhet" att söka byggnadslov skulle enligt departementschefen kunna bedömas som "ursäktlig" och föranleda att byggnads- eller tilläggsavgift jämkades.[29]

Vid genomgången av praxis har inte framkommit något fall, där byggnadsavgift eller tilläggsavgift utgått när byggnadsnämnden lämnat ett felaktigt förhandsbesked av det slag som ovan berörts. Måhända har byggnadsnämnderna i sådana situationer föredragit att, i strid med LPI:s avgiftsregler, underlåta att utta byggnadsavgift och göra anmälan om uttagande av tilläggsavgift.[30]

Däremot finns ett mycket stort antal rättsfall i vilka olika slags missförstånd förekommit i kontakten mellan fastighetsägaren och byggnadsnämnden. Fastighetsägaren, eller någon annan för byggnationen ansvarig person, kan i kontakten med en representant för byggnadsnämnden ha erhållit mer eller mindre felaktiga uppgifter om kravet på byggnadslov, avgiftsreglernas innehåll, möjligheten att undgå avgift om rättelse företas, etc. Uppgifterna kan givetvis också ha varit korrekta men helt enkelt ha missförståtts. Fastighetsä-

[27] Härom se nedan 3.3. efter not 8 och VII 2.6.

[28] Se även nedan 3.1.6. efter not 91.

[29] Se prp s 23 samt även ovan 2.1. efter not 12.

[30] Betr. BN:s skyldighet att besluta i avgiftsfrågan se ovan III 1.2.

garen kan t.ex., sedan muntligt besked har lämnats om att inga hinder för byggnadslov föreligger, ha uppfattat byggnadslovet såsom "ett rent formellt beslut".[31]

Den sistnämnda situationen har ovan berörts i samband med redovisningen den kritik som framförts beträffande handhavandet av smärre byggnadsåtgärder, där den byggande och en representant för byggnadsnämnden träffas på platsen för den tilltänkta byggnationen. Om därvid ett positivt förhandsbesked ges, missförstås ofta innebörden härav och byggnadsåtgärden påbörjas innan "det formella byggnadslovet" har meddelats. Som ovan framgått, har kritiken hörsammats såtillvida, att byggnadsnämnden sedan den 1 januari 1986 har givits en begränsad möjlighet att jämka byggnadsavgift i just sådana situationer.[32]

I samband med denna lagändring berördes också frågan om jämkning av tilläggsavgift vid denna typ av överträdelser, vilka enligt departementschefen ofta kunde uppfattas som "ordningsförseelser":[33]

"I många fall innebär...överträdelsen att den byggande inte söker byggnadslov till en i och för sig helt acceptabel byggnadsåtgärd. Det kan t.ex. vara fråga om en åtgärd som är förutsatt eller medgiven i en plan e.d. En vanlig situation är också att den byggande ger in en ansökan om lov och att han, efter att ha fått besked att han kan påräkna lov, på grund av missförstånd e.d. påbörjar åtgärden innan lovet har meddelats. I fall av detta slag är den byggandes underlåtehet att invänta att byggnadslov lämnas vanligtvis att betrakta som en ordningsförseelse. Om tilläggsavgift skall tas ut i sådana fall är en fråga som i rättspraxis idag bedöms mycket olika. Detta är otillfredsställande, särskilt med tanke på att tilläggsavgiften kan uppgå till avsevärda belopp."

Det är intressant och samtidigt tillfredsställande att konstatera, att lagrådet i efterhand fått gehör för sin argumentation beträffande vissa byggnadsåtgärders karaktär av rena ordningsförseelser.[34] Av motiven till LPI att döma var uppfattningen en helt annan inom bostadsdepartementet år 1976.[35] Beträffande jämkning tillade departementschefen i samband med 1986 års lagändring:

"För egen del finner jag det rimligt att tilläggsavgiften allt efter omständigheterna jämkas eller efterges i fall som de nyss nämnda, dvs. i fråga om åtgärder som är att betrakta som rena ordningsförseelser. För att en sådan bedömning lättare skall kunna göras av domstolen kan det vara ändamålsenligt att byggnadsnämnden i sin anmälan till åklagaren uttalar sig särskilt i den frågan. Att byggnadsavgiften har nedsatts eller helt eftergetts kan givetvis vara ett skäl för domstolen att också nedsätta eller helt efterge tilläggsavgiften."

[31] Jmf SOU 1979:66 s 504 ff samt även ovan III 1.2.3.

[32] Se ovan III 1.2.3. efter not 28.

[33] Prp 1985/86:35 s 8.

[34] Se prp s 236 f, jmf ovan II 1.3. efter not 10.

[35] Se prp s 277, jmf ovan II 1.3. vid not 17.

De allmänna domstolarna föreslogs således att ta hänsyn till byggnadsnämndens eventuella beslut att jämka byggnadsavgift enligt LPI 4 § 3 st (PBL 10:4 3 st). Även synen på byggnadsnämndens förmåga att pröva frågan om jämkning förefaller att ha genomgått en radikal förändring inom bostadsdepartementet under årens lopp.[36]

En genomgång av praxis visar även i detta hänseende, att tilläggsavgift jämkas i större omfattning än byggnadsavgift. Tilläggsavgift förefaller i princip bli jämkad regelmässigt när någon form av missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd kan påvisas eller åtminstone göras antaglig.

Till belysning härav kan en jämförelse företas mellan *KRSU 2787-1980* och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 78/82*, i vilka mål samma olovliga byggnadsåtgärd var föremål för bedömning. Bakgrunden var följande:

Fastighetsägarna J hade utan byggnadslov uppfört två byggnader. Den 22 januari 1979 beslöt BN dels att meddela byggnadslov, dels att utta byggnadsavgift. Det senare beslutet rättades den 17 april 1979, då J inte hade fått yttra sig i sakfrågan innan beslut hade fattats angående avgift. Ny avgift uttogs den 1 oktober samma år.

Fastighetsägarna gjorde gällande att de, om de före den 22 januari 1979 hade beretts tillfälle att vidta rättelse, skulle ha bortforslat byggnaderna. En sådan åtgärd hade emellertid uppfattats som obehövlig, eftersom byggnadslov hade meddelats sistnämnda dag.

Kammarrätten fann, som ovan berörts,[37] inte skäl att jämka byggnadsavgiften. Hovrätten nedsatte däremot, "med hänsyn till i målet upplysta omständigheter", tilläggsavgiften från 6.500 kronor till 1.000 kronor. Härvid beaktades sannolikt de missförstånd som förekommit i kontakten med byggnadsnämnden. En skiljeaktig nämndeman i tingsrätten ville f.ö. efterge avgiften p.g.a. "oklarheter i handhavandet". Andra skäl som kan ha påverkat hovrättens bedömning är, att byggnadslov beviljades i efterhand och att byggnaderna hade uppförts provisoriskt.[38]

I ett annat rättsfall från samma hovrätt, *HovR:s för Nedre Norrland mål B 194/79*, framgick med all önskvärd tydlighet, att missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd utgjorde det främsta skälet för jämkning. Kommunens byggnadsarkitekt, G, hade givit "vissa upplysningar om tillämpningen av bestämmelserna om byggnadslov", vilket föranledde hovrätten att göra följande bedömning:

"Det förefaller som om (G) härvidlag framhållit att det visserligen var felaktigt att påbörja bygget utan byggnadslov, men att sådant var att påräkna, samt att makarna kunde starta bygget på egen risk utan att härvid upplysning lämnats om vilken

[36] Jmf ovan 1.1.3. efter not 21.

[37] Se ovan IV 1.3.2. efter not 21.

[38] Två hovrättsråd var av skiljaktig mening och ville nedsätta avgiften ytterligare, nämligen till 300 kr. Beloppet uppgavs motsvara "kostnaden för borttransporten av byggnaden". Betr. jämkning vid provisoriska åtgärder se nedan 3.1.6.

omfattning denna till följd av det nya ansvarssystemet hade. Det skulle mot bakgrund härav vara stötande att i detta fall ålägga fastighetsägaren att betala full tilläggsavgift."

Hovrätten fann, att omständigheterna inte var "så ursäktliga", att avgiften borde efterges, men att en "kraftig nedsättning", nämligen från 34.000 kronor till 5.000 kronor, borde företas. Man anknöt således till lagmotivens exempel rörande ursäktlighet som grund för jämkning, men förarbetena tolkades extensivt i syfte att undvika ett "stötande resultat".[39]

Som ytterligare exempel på rättsfall, där tilläggsavgift har jämkats huvudsakligen med hänsyn till någon form av missförstånd mellan fastighetsägaren och byggnadsnämnden, kan anges följande fall:

*Göta HovR:s mål B 578/78* Fastighetsägaren N hade av stadsarkitekten bibringats uppfattningen, att den aktuella åtgärden kunde vidtas utan att nytt byggnadslov förelåg. Stadsarkitekten vidgick, att N kunde ha missuppfattat honom. N:s överträdelse bedömdes av TR som "i viss mån ... ursäktlig." Avgiften nedsattes från 27.500 kr till 5.500 kr. HovR fastställde domen.

*Svea HovR:s mål B 1810/81* Enligt TR:s bedömning var det tänkbart, att fastighetsägaren N hade missförstått ett besked att "byggnadsarbetet kunde påbörjas innan byggnadslov hade erhållits". N fick anses vara "i hög grad ursäktad". Med hänsyn därtill och då fastigheten var belägen i glesbygd nedsattes avgiften från 31.500 kr till 10.000 kr. HovR fastställde domen.

Skälen för jämkning är som regel inte så klart angivna som i ovanstående mål. Det finns emellertid ett stort antal rättsfall där olika missförstånd av allt att döma åtminstone starkt har bidragit till att tilläggsavgift har jämkats. Några exempel härpå utgör *Göta HovR:s mål B 47/78* och *B 83/82, Svea HovR:s mål B 347/78* och *B 2667/79, HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 410/79, HovR:s för Nedre Norrland mål B 373/80, Hässleholms TR:s mål B 163/79, Södra Roslags TR:s mål B 648/80* och *B 302/81, Handens TR:s mål B 1122/81* och *Sthlms TR:s mål B 4511/78.*

I det sistnämnda rättsfallet eftergavs en tilläggsavgift om totalt 472.500 kronor huvudsakligen på den grunden, att byggnadsnämnden felaktigt hade beslutat att bordlägga byggnadslovsärendet vid det sammanträde då byggnadslov borde ha meddelats:

Bolaget utgick, enligt TR:s bedömning, "på goda grunder...från att byggnadslov skulle komma att bifallas vid byggnadsnämndens första sammanträde, men ... nämnden ... bordlade ärendet på skäl, som nämnden av allt att döma icke ägt ingå prövning i."

TR eftergav avgiften, varvid det ovan anförda särskilt beaktades. Hänsyn togs emellertid också därtill, att byggnaden ifråga var av provisorisk natur och att arbetet hade påbörjats endast tio dagar innan sökt byggnadslov beviljades.

Avgörandet må framstå som tilltalande, i synnerhet som den tilläggsavgift som enligt huvudregeln skulle uttas kan synas vara i högsta laget i beaktande av

[39] Betr. innehållet i lagmotiven se ovan 2.1. vid not 12.

såväl överträdelsens karaktär som byggnadens beskaffenhet.[40] Som allmän princip bör givetvis ändå gälla, att fastighetsägaren förvissar sig om att byggnadslov verkligen beviljas vid ett visst sammanträde och inte endast förutsätter att så sker.[41]

Det kan, som ovan berörts, inte uteslutas, att domslutet är uttryck för ett underkännande av beräkningsgrunden i LPI 7 § 1 st, vilken i det aktuella fallet gav upphov till en orimligt hög tilläggsavgift.[42] Detta intryck förstärks vid en jämförelse med *HovR:s för Västra Sverige mål B 470/81*. Rättsfallet förefaller att vara det enda i sitt slag, vid sidan av det ovan kritiserade *Göta HovR:s mål B 130/79*,[43]där missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden inte har påverkat bedömningen av frågan om jämkning. Den ojämkade tilläggsavgiften uppgick å andra sidan endast till 4.500 kronor.[44]

Som en särskild typ av missförstånd kan urskiljas sådana situationer, där byggnadsnämnden genom sitt agerande på något sätt har beskurit fastighetsägarens möjlighet att vidta rättelse och därigenom undgå avgiftsskyldighet (LPI 5 §). Av den tidigare framställningen har framgått, att de möjligheter som härvidlag erbjuds är mycket skiftande.[45]

Till belysning av det här behandlade spörsmålet kan pekas på *Svea HovR:s mål B 535/78*:

Fastighetsägaren S hade vid kontakt med BN upplysts om att byggnadsavgift skulle uttas, därest rättelse av den olovliga åtgärden inte omgående vidtogs. Frågan om tilläggsavgift berördes däremot inte.

TR uppgav, att det fick anses "uppenbart att (S), om han ... fått klart för sig att även tilläggsavgift kunde komma att utgå, skulle ha tagit bort baracken i avvaktan på byggnadsnämndens beslut och på så sätt undgått tilläggsavgiften. (S) synes ... ej utan fog ha utgått från att annan påföljd än byggnadsavgift ej var aktuell."

TR nedsatte tilläggsavgiften från 28.000 kr till 1.000 kr. Domen fastställdes av HovR.

I sin vadeinlaga till hovrätten kritiserade åklagaren tingsrätten för att den tagit hänsyn till "hypotetiska resonemang" om hur fastighetsägaren skulle ha kunnat handla, om fullständig information om avgiftsreglerna hade lämnats. Invändningen saknar inte fog. Det finns rättsfall, där informationen har varit fullständig, men där den byggande ändå valt att inte vidta rättelse.[46]

[40] Tilläggsavgiften är ju enligt lagmotiven tänkt att stå i en viss relation till byggnadsåtgärdens värde, se ovan V 1.3.1. efter not 3.

[41] Icke desto mindre har också i andra rättsfall hänsyn tagits till fastighetsägarens antagande att byggnadslov har meddelats vid ett visst tillfälle, se t.ex. Södra Roslags mål B 944/80 och KRNG 1360/82.

[42] Se ovan V 1.3.1. efter not 8.

[43] Se ovan 2.2.2. efter not 23.

[44] Rättsfallet representerar ett av de fall där låga tilläggsavgifter icke har jämkats, se ovan V 1.3.2. efter not 20.

[45] Se ovan IV 1.3.2. efter not 20.

[46] Se t.ex. RÅ Ab 138/80 och 141/80, vilka har kommenterats ovan IV 1.3.2. efter not 21.

Utgången i målet framstår icke desto mindre som riktig. Tingsrätten borde emellertid snarare ha betonat betydelsen av det sätt på vilket byggnadsnämnden hade agerat. Man uppgav i domskälen, att det var "ostridigt att ... frågan om tilläggsavgift ej berörts." Byggnadsnämnden torde genom denna sin underlåtenhet kunna anses ha förmedlat sådana felaktiga upplysningar, att ursäktlig rättsvillfarelse förelåg.[47] Någon informationsplikt har visserligen inte föreskrivits i LPI (PBL), men det framstår ändå som olämpligt att varna fastighetsägaren för risken att påföras byggnadsavgift om 1.700 kronor samtidigt som motsvarande risk beträffande en tilläggsavgift om 28.000 kronor inte nämns.[48]

Ett annat rättsfall, där avsaknaden av tillfälle att vidta rättelse också inverkade på frågan om jämkning av tilläggsavgift, är *HovR:s för Västra Sverige mål B 459/82*:

Fastighetsägaren hade påbörjat byggnationen i tron att byggnadslov ej erfordrades. Ansökan om byggnadslov hade inlämnats först sedan byggnadsnämnden ålagt honom att inkomma med sådan ansökan.

Tingsrätten uttog hel tilläggsavgift med 40.000 kr.

HovR nedsatte avgiften till 25.000 kr och konstaterade bl.a., att B:s uppgifter, "att han, om han fått tillfälle därtill, velat rätta det utförda byggnadsföretaget", inte hade vederlagts.

I *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 5/81* ansågs däremot ett missförstånd, vilket ledde till att rättelsemöjligheten ej kunde nyttjas, inte utgöra något skäl för jämkning. Bakgrunden i målet var följande:

Fastighetsägaren H hade i brevform upplysts därom, att byggnads- och tilläggsavgift kunde komma att utgå, om inte det utförda "rättades" innan frågan om avgifter togs upp vid sammanträde med byggnadsnämnden den 11 oktober 1978. Till följd härav hade ansökan om byggnadslov ingivits.

I besvär hos tingsrätten uppgav H, att om han hade "förstått att hans åtgärder inte var tillräckliga för att undgå avgifterna hade han rivit byggnaden", vilken inte var värd mer än 1.000 kronor. Varken tingsrätten eller hovrätten fann emellertid, att vad H anfört utgjorde skäl att jämka tilläggsavgiften. Det bör tilläggas, att avgiften uppgick till endast 2.750 kronor – en omständighet som kanske, åtminstone delvis, kan förklara domstolarnas obenägenhet att vidta jämkning.[49]

Det förekommer att också byggnadsavgift jämkas, om någon form av missförstånd har förekommit mellan fastighetsägaren och byggnadsnämnden.

[47] Jmf ovan 2.1. efter not 23.

[48] Det finns skäl att erinra om den allmänna serviceplikt som gäller, FL 4-5 §§ (då FL 8 § ).

[49] Se kommentaren ovan i not 44. Jmf även ovan efter not 39, där samma hovrätt – HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 410/79 – eftergav en tilläggsavgift om hela 162.000 kr särskilt med hänsyn till missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden. Betr. det sistnämnda rättsfallet se även ovan V 2.3.5. efter not 51.

Praxis härvidlag är långt mindre enhetlig än beträffande tilläggsavgift. Det är därför vanskligt att dra några bestämda slutsatser av det undersökta rättsfallsmaterialet. Om det verkligen kan styrkas, att byggnadsnämnden har givit direkt felaktig information, verkar utsikterna öka för att byggnadsavgift ska jämkas.

Till belysning härav kan pekas på *LSt:s i Sthlm mål 11.086-570-81*, vilket tycks vara ett av de få fall där denna länsstyrelse har jämkat byggnadsavgift:[50]

Fastighetsägaren B uppgav sig ha uppfattat saken sålunda, att byggnadsarbetet kunde påbörjas innan byggnadslov hade meddelats. Stadsbyggnadskontoret framhöll, att det inte kunde uteslutas, att B såsom "en orutinerad sökande" kunde ha missförstått saken.

LSt eftergav avgiften, som uppgick till 9.440 kr, med hänsyn till "det anförda samt omständigheterna i övrigt".

Beslutet att efterge byggnadsavgiften på de angivna grunderna framstår som välvilligt vid en jämförelse med många andra likartade fall. Man kan inte bortse därifrån, att rent humanitära hänsynstaganden kan ha haft en avgörande betydelse. Det framgick nämligen också av beslutet, att de ifrågavarande "utrymmena behövdes för (B:s) svårt handikappade och rörelsehindrade son."[51]

Till ytterligare belysning av förevarande spörsmål kan anföras ett antal rättsfall, där i samtliga fall byggnadsavgift har blivit jämkad främst med hänsyn till att något missförstånd har kunnat påvisas:

*KRNJ 2621-1979* Av utredningen framgick, att byggnaden hade uppförts "på av stadsarkitekten anvisad plats och sedan denne lämnat lov till schaktning och grundläggning". Fastighetsägarens påstående, att han "felaktigt bibringats tron att han fått byggnadslov" förtjänade enligt KR tilltro, "särskilt mot bakgrund av den långa tid som förflutit sedan den första kontakten togs med statdsarkitektkontoret och de många samtal som sedan förekommit." Därför eftergavs byggnadsavgiften om 1.972 kr.

*KRSU 616-1979* Fastighetsägaren hade missförstått ett besked, att byggnadslov inte erfordrades. KR eftergav avgiften om 2.040 kr på tillstyrkan av BN.

*KRSU 2587-1981* Fastighetsägaren hade fått ofullständig information om bl.a. kravet att byggnad måste placeras minst 4,5 m från tomtgräns. BN hade förklarat sig ha intet att erinra mot att avgiften nedsattes eller eftergavs. LSt nedsatte avgiften från 1.200 kr till 600 kr, vilket beslut KR ändrade så att avgiften eftergavs.

*KRNS 3448-1982* LSt fastslog, att det åvilar BN ett stort ansvar att lämna allmänheten "riktiga och otvetydiga besked" i byggnadsfrågor. Då BN "inte ens påstått" att S fått besked att byggnadslov krävts vid förfrågan per telefon om nödvändigheten att söka byggnadslov, fann LSt att avgiften borde sättas ned från 3.600 kr till 2.700 kr. KR ändrade inte LSt:s beslut.

[50] Betr. denna länsstyrelses restriktiva rättstillämpning se ovan 2.2.1. efter not 8.

[51] Betr. humanitära hänsynstaganden se även nedan 3.1.5. efter not 85.

*KRNG 8176-1982* Byggnationen hade igångsatts efter ett muntligt löfte från BN, dock med reservationen, att man skulle avvakta med arbete som berörde de "konstruktiva delarna". BN vidgick, att ett löfte med ett sådant innehåll hade lämnats. KR fann, att avgiften borde nedsättas från 3.600 kr till 2.400 kr med hänsyn till att det muntliga beskedet "inte varit närmare preciserat".

I sammanhanget kan också erinras om de ovan berörda rättsfallen *KRNS 4631-1979* och *4594-1981*, i vilka kammarrätten eftergav byggnadsavgiften. I det förra fallet hänvisades härvid till att byggnadsnämnden hade uppmanat fastighetsägaren att vänta med rättelse till efter nämndens sammanträde, d.v.s. till efter den tidpunkt då rättelse medför avgiftsbefrielse enligt LPI 5 § (PBL 10:5).[52] I det senare fallet hade byggnadsnämnden, enligt obestridda uppgifter, ansett det vara "drastiskt" att vidta rättelse, när fastighetsägaren på eget initiativ föreslagit att byggnadsåtgärden kunde undanskaffas.[53]

Vid en samlad bedömning förefaller de rättstillämpande myndigheterna ha varit ganska ovilliga att uppfatta missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden som ett "särskilt skäl" enligt LPI 11 § (PBL 10:11). Den uppfattning som kom till uttryck i *KRNG 4844-1978* tycks således vara representativ:

"Att tjänsteman vid byggnadsnämnden har lämnat ett positivt underhandsbesked och att byggnadslov senare har meddelats är inte ursäkt för att bygga utan lov. Anledning att efterge eller nedsätta byggnadsavgift föreligger därför inte."

Exempel på rättsfall, där motsvarande bedömning har förekommit, även om missförstånden givetvis har varierat, är *KRNG 3119-1979, 4919-1979* och *5309-1979, KRNS 5543-1978, 1383-1979, 2433-1979, 4790-1979, 6467-1979* och *2433-1979, KRNJ 3028-1981* och *RÅ 1983 Ab 231*.

I det sistnämnda fallet fastställde RegR, utan särskild kommentar, kammarrättens dom. Fastighetsägaren hade i sina besvär uppgivit, att FL 15 § (numera FL 17 §)[54] inte hade tillämpats på ett korrekt sätt och att någon möjlighet till frivillig rättelse inte hade lämnats. Den omständigheten, att byggnadsnämnden inte informerat om möjligheten att vidta rättelse utgjorde enligt kammarrättens bedömning ej skäl att nedsätta avgiften.[55]

Tilläggas bör, att ett regeringsråd var av skiljaktig mening och ville nedsätta byggnadsavgiften från 2.400 kronor till 600 kronor. Som skäl härför uppgavs bl.a.:

"Genom att (S) inte fick upplysningar om möjligheten att vidta rättelse har hon inte

[52] Se ovan IV 1.3.2. efter not 21.

[53] Se ovan IV 1.3.2. efter not 21. Motsvarande invändning förekom i HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 410/79, där tilläggsavgiften eftergavs särskilt med hänsyn till BN:s egendomliga upplysning; härom se ovan i not 49.

[54] Enligt nya FL 17 §.

[55] Rättsfallet har kommenterats i samband med framställningen om befrielsereglernas utformning, se ovan IV 1.3.4. efter not 39.

kunnat ta ställning till vilket som var fördelaktigast för henne, att undgå byggnadsavgiften eller kostnaderna för rivning och återuppförande av byggnaden."

RegR har emellertid numera ändrat sin praxis. Av ett antal rättsfall av senare datum kan nämligen slutsatsen dras, att den beredvillighet att beakta missförstånd, som minoriteten i avgörandet ovan gav uttryck för, numera synes vara förhärskande:

*RÅ 1984 2:12* BN hade lämnat ett positivt förhandsbesked, trots att fastighetsägaren A inte särskilt hade utbett sig ett sådant. A hade bibringats uppfattningen, att ytterligare tillstånd ej erfordrades. RegR fann, att A:s åtgärd var "ursäktlig" och eftergav byggnadsavgiften om 1.272 kr.

*RÅ 1984 2:84*[56] RegR fastslog, att fastighetsägaren A "oemotsagd uppgivit att han av biträdande stadsarkitekten fått beskedet att han ej behövde avvakta beslutet om byggnadslov, eftersom de av honom ingivna handlingarna varit fullständiga." Bl.a. med hänsyn härtill fick överträdelsen bedömas som ursäktlig, varför byggnadsavgiften om 1.408 kr eftergavs.

*RÅ 1984 2:102* Vid kontakt med BN hade lägenhetsinnehavaren i en bostadsrättsförening erhållit beskedet, att behandlingen av ett byggnadslovsärende tog lång tid men att arbetet kunde igångsättas efter förhandsbesked. Sedermera hade stadsarkitekten uppgivit, att det inte skulle möta något hinder att få byggnadslov. "Med hänsyn till omständigheterna" ansåg RegR, att avgiften borde nedsättas från 1.388 kr till 500 kr.

Man kan inte annat än uttrycka tillfredsställelse över att RegR under senare år har godtagit olika typer av missförstånd som skäl för jämkning av byggnadsavgift.

### *3.1.4. Missförstånd i kontakten med andra myndigheter än byggnadsnämnden och med privatpersoner*

Underlåtenhet att inhämta byggnadslov innan en byggnadsåtgärd påbörjas kan komma att bli bedömd som ursäktlig också till följd av andra slags missförstånd än sådana som rör mellanhavanden med byggnadsnämnden. Andra myndigheter kan således också, ibland tillsammans med byggnadsnämnden, agera på ett sådant sätt att en fastighetsägare får en felaktig föreställning om innehållet i byggnadslagstiftningen.

Som exempel kan anföras två rättsfall, där två kommunala myndigheter, mark- och exploateringskontoret respektive socialförvaltningen, hade agerat på ett sätt som hade vilselett respektive fastighetsägare:

*KRNG 4262-1978* A köpte en förfallen fastighet av kommunen. I samband härmed "uppmanades" A av kommunens mark- och exploateringskontor "att omgående ombesörja sådan omändring som förhindrade fortsatt förfall".

I ett yttrande till KR vidgick mark- och exploateringskontoret det inträffade samt framhöll, att A handlat "i god tro och helt i överensstämmelse med förutsättningarna för förvärvet."

[56] Omständigheterna i målet var emellertid ganska speciella, se ovan IV 1.2.4. efter not 16.

Särskilt med beaktande av detta yttrande ansåg KR, att överträdelsen var "så ursäktlig" att byggnadsavgiften om 1.744 kr eftergavs.

*Härnösands TR:s mål B 119/81* Bolaget H hade erhållit byggnadslov för uppförande av ett flerfamiljshus. Före inflyttningen blev H "anmodad" av socialförvaltningen "att ombesörja att lokaler för deltidsförskola och fritidshem kunde inrymmas i huset." Till följd härav sammanslogs tre bostadslägenheter till en enhet.

TR fann, att "föreliggande omständigheter" motiverade, att avgiften nedsattes från 91.500 kr till 7.000 kr.

En nämndeman var skiljaktig och ville efterge avgiften, då åtgärderna var "mycket bagatellartade" och dessutom ägnade att ge samhället service.

I båda fallen hade således en byggnadsåtgärd påbörjats utan byggnadslov, sedan en kommunal myndighet hade uppmanat fastighetsägaren att reparera ett förfallet hus respektive att inreda lokaler för barnavårdande verksamhet. En myndighet bör givetvis tillse, att direktiv utformas på ett sådant sätt att de inte kan missförstås eller t.o.m. uppmuntrar till olovligt byggande. Att respektive överträdelse bedömdes som "ursäktlig" var således tillfredsställande, även om eftergift skulle ha varit att föredra också i det senare rättsfallet.

Till ytterligare belysning av förevarande spörsmål kan anges tre rättsfall, i vilka en myndighet visserligen inte hade uppmanat till olovlig byggnadsåtgärd men väl agerat på ett sådant sätt att fastighetsägarens underlåtenhet att söka byggnadslov framstod som ursäktlig:

*KRNS 5240-1981* Fastighetsägare E uppställde fyra cisterner på sin tomt sedan en besiktningsingenjör hos BN genom ett delegationsbeslut hade bifallit E:s ansökan bl.a. på villkor, att lagen om brandfarliga varor iakttogs. Att särskilt byggnadslov erfordrades enligt BS 54 § framgick dock inte.

KR eftergav avgiften om 7.080 kr med hänsyn till att delegationsbeslutet givit E "tillräcklig grund för uppfattningen att särskilt lov till markanvändningen inte behövdes."

*KRSU 1178-1983* A hade av BN fått veta, att hälsovårdsnämnden måste ge tillstånd för uppställning av en försäljningsvagn för korv. Sådant tillstånd inhämtades. Vid förnyad kontakt med BN uppgav en byggnadsinspektör, att A "kanske borde söka ett tillstånd för tillfällig byggnad". Kiosken utplacerades emellertid innan ansökan inlämnades. BN vägrade sedermera att ge något tillstånd.

KR fann, med hänsyn till "arten av den olovliga åtgärden och de omständigheter varunder (A:s) obestridda uppgifter vidtagits", att särskilda skäl förelåg för jämkning. Avgiften nedsattes därför från 4.320 kr till 2.000 kr.

*Göta HovR:s mål B 76/84* S kontaktade BN för att söka lov att uppföra ett fårhus. Han hänvisades emellertid till lantbruksnämnden, som förklarade sig intet ha att erinra mot att fårhuset uppfördes. S trodde att han därmed hade erhållit erforderligt tillstånd och uppförde fårhuset.

De av S anförda omständigheterna utgjorde enligt HovR inte "tillräckliga skäl" att efterge avgiften men väl att nedsätta densamma. Tilläggsavgiften bestämdes till 3.000 kr istället för 15.720 kr.

Av de anförda rättsfallen torde den slutsatsen kunna dras, att de rättstillämpande myndigheterna tar lika stor hänsyn till missförstånd av här förekom-

mande slag som rena missförstånd i kontakten med byggnadsnämnd. Möjligen är benägenheten att jämka byggnadsavgift i detta fall något överraskande.[57] Antalet rättsfall är dock alltför litet för att man ska kunna uttala sig om någon fast praxis härvidlag. I rättsfallet *KRNG 7736-1982*, vilket närmast är att hänföra till samma kategori som de tre sistnämnda rättsfallen, togs däremot ingen hänsyn till det missförstånd som där förekom:

L hade under expropriationshot tvingats sälja en fastighet, varvid han av kommunen blivit lovad att han skulle få flytta några byggnader från platsen för sitt gamla företag till ett nytt område. Det uthus för vilket byggnadsavgift utkrävdes omfattades enligt L av denna uppgörelse med kommunen.

Länsstyrelsen kommenterade inte det inträffade särskilt utan nöjde sig med att uttala, att uthuset var "att betrakta som byggnad" och att skäl för jämkning ej förelåg. Kammarrätten konstaterade å sin sida endast, att "någon omständighet, som kan föranleda ändring av länsstyrelsens beslut" inte hade förebragts.

Ett missförstånd behöver emellertid inte vara att hänföra till kontakten med någon myndighet utan kan istället bero på en privatperson. Det finns skäl att erinra om den ovan omtalade möjligheten att anknyta till de straffrättsliga reglerna om rättsvillfarelse, när en myndighet har vilselett fastighetsägaren.[58] Även i den här berörda situationen är nämligen dessa regler av intresse. Thornstedt konstaterar beträffande rättsvillfarelse, som beror på "felaktiga upplysningar av privata sakkunniga eller enskilda personer med auktoritativ ställning", följande:[59]

"Regeln synes vara, att frikännande icke medgives i dylika fall ... Däremot beaktas den felaktiga upplysningen ofta såsom en förmildrande omständighet vid straffmätningen."

Den omständigheten, att fastighetsägaren har blivit vilseledd av en enskild person, kan, med hänvisning till de straffrättsliga reglerna om rättsvillfarelse, vilka således enligt min uppfattning bör kunna tillämpas i detta sammanhang, uppfattas som en "förmildrande omständighet" och såsom sådan utgöra ett skäl för jämkning.[60]

Ett rättsfall av särskilt intresse i sammanhanget är *HovR:s för Västra Sverige mål B 443/80*, där uppfattningarna gick vitt isär:

[57] Jmf ovan 3.1.3. efter not 53, där det har fastslagits, att förvaltningsdomstolarna är tämligen restriktiva med att jämka byggnadsavgift i samband med missförstånd i kontakten med BN. Det kan noteras, att frågan om byggnadsnämndens skyldighet att ge upplysningar om behovet av tillstånd utöver byggnadslov berördes i förarbetena till PBL. Det "yttersta ansvaret" uppgavs åvila den enskilde, ehuru påminnelse också gavs om byggnadsnämndens allmänna serviceplikt, se prp 1985/86:1 s 737.

[58] Se ovan 2.1. efter not 23.

[59] Thornstedt, Om rättsvillfarelse s 194-195.

[60] Som ovan påpekats, förordar jag att de straffrättsliga principerna ska tillämpas så långt det är möjligt, se t.ex. I 4.4. men även nedan VII 1.

Fastighetsägaren E hade biträtts i byggnadslovsärendet av S, som uppgivit bl.a., att BN "godkänt omplacering" av byggnaden. Byggnadslovet framställdes av S, för vilken E hade förtroende, som en "formsak".

TR eftergav tilläggsavgiften om 21.500 kr, då de uppgifter som S givit var "att jämställa med sådana felaktiga uppgifter" som BN kan lämna.

Ordföranden var av skiljaktig mening och förklarade, att vad E "gått efter kan icke jämställas med exemplet från lagens förarbeten på felaktiga upplysningar från byggnadsnämnd".

HovR ändrade TR:s dom sålunda, att avgiften bestämdes till 10.000 kr.

Hovrätten tillmätte inte vilseledandet samma avgörande betydelse som tingsrätten. Istället erinrades om klagandens skyldighet, i egenskap av fastighetsägare och byggherre, att "förvissa sig om" att byggnadslov verkligen hade beviljats. Avgiften kunde därför enligt hovrätten inte efterges men väl nedsättas till ungefär hälften:

"Förhållandena får dock – särskilt med hänsyn till den omständigheten att (E) haft förtroende för (S) som tidigare utan anmärkning biträtt med ansökan om byggnadslov... – anses vara sådana att avgiften bör bestämmas till ett lägre belopp än vad som eljest skolat utgå."

Ej heller hovrätten var enig i sin dom. Minoriteten, referenten och ett hovrättsråd, ville i likhet med den skiljaktige ordföranden i tingsrätten inte jämka avgiften. Man påpekade att vid jämkning skall "stor restriktivitet iakttas" och tillade:

"Särskilt med hänsyn till att ansökan om byggnadslov ej ingavs förrän efter det att det olovliga byggnadsarbetet uppmärksammats av byggnadsnämnden kan den överträdelse, som (E) gjort sig skyldig till, ej bedömas som ursäktlig."

Av formuleringen torde man kunna sluta sig till, att minoriteten skulle ha bedömt överträdelsen mildare om byggnadslovsansökan hade inlämnats innan byggnationen påbörjats eller i vart fall innan byggnadsnämnden hade upptäckt den olovliga åtgärden. Resonemanget bygger på felaktiga förutsättningar. E får ju anses ha varit i "god tro" och saknade därför anledning att inlämna någon byggnadslovsansökan, eftersom denna åtgärd ombesörjdes, eller i vart fall skulle ha ombesörjts, av S.[61]

Omständigheterna var likartade i *Svea HovR:s mål B 347/78*, där en byggmästare hade uppgivit, att muntligt byggnadslov förelåg och att byggnationen därför kunde påbörjas. Tilläggavgiften, vilken kunde ha utgått med 18.500 kronor, nedsattes av tingsrätten till 10.000 kronor samt av hovrätten med ytterligare 9.000 kronor. I sina domskäl uppgav hovrätten:

"Utredningen ... visar, att makarna (B) haft anledning utgå från att ansökningen om byggnadslov ingivits till byggnadsnämnden, innan arbetet med tillbyggnaden påbörjades. Av de uppgifter de erhållit av (G), på vars omdöme de litat, har de bibringats uppfattningen...att man kunde igångsätta arbetet."

[61] Betr. betydelsen av god tro" se nedan 3.1.5. efter not 70.

De två ovannämnda avgörandena, i synnerhet det senare, ger uttryck för en förhållandevis fri rättstillämpning i syfte att undvika "stötande" resultat. Tilläggsavgift kunde i båda målen ha utgått med över 20.000 kronor, ett belopp som kanske framstod såsom orimligt såväl i förhållande till överträdelsens karaktär som till fastighetsägarens "skuld".[62]

Som ytterligare exempel på rättsfall, där missförstånd i kontakten med en privatperson åtminstone starkt har bidragit till att tilläggsavgift har jämkats, kan nämnas *HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79*[63] och *HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/80* (missförstånd förelåg i båda fallen mellan fastighetsägaren och en byggentreprenör) samt *Göta HovR:s mål B 83/82* och *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 280/83* (missförstånd förelåg mellan den f.d. och den nuvarande ägaren).

Praxis är liksom eljest mer restriktiv vad gäller jämkning av byggnadsavgift. Till belysning härav kan en jämförelse göras mellan det ovan omnämnda *HovR:s för Västra Sverige mål B 768/79* och *KRNG 4844-1978*, vilka avser samma byggnadsåtgärd. Hovrätten jämkade tilläggsavgiften med hänsyn bl.a. till att fastighetsägarna hade blivit vilseledda av sin byggentreprenör. Kammarrätten tycks däremot ha ställt sig helt främmande för att låta vilseledandet motivera ett jämkningsbeslut. Besvären ogillades, sedan man hade konstaterat, att byggnadsåtgärden inte var "av bagatellartad natur", att ett positivt underhandsbesked inte hade lämnats och att ett i efterhand meddelat byggnadslov inte utgjorde någon "ursäkt för att bygga utan lov".

Inte heller i följande rättsfall, i vilka någon form av missförstånd förekom mellan fastighetsägaren och en privatperson, ansågs denna omständighet utgöra grund för jämkning: *KRNS 254-1981, KRNG 1735-1979* och *8837-1983* samt *KRNJ 3307-1983*.

Ett rättsfall, som förefaller att vara tämligen ensamt i sitt slag, är *KRSU 2794-1979*, där missförstånd i kontakten med det bolag som hade svarat för utsättningen av byggnaden bidrog till att byggnadsavgiften eftergavs. Som ytterligare skäl för jämkning angavs, att missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden hade förelegat samt att fastighetsägaren hade haft "visst fog" för antagandet, att byggnaden fick uppföras, enär hon hade övertagit den tidigare ägarens byggnadslov.

Som en variant av missförstånd i kontakten mellan fastighetsägaren och en privatperson kan nämnas den situationen, att fastighetsägaren har missuppfattat innehållet i en tidningsartikel angående byggnation. Ett exempel härpå utgör *Göta HovR:s mål B 441/80*, där fastighetsägaren efter att ha läst en tidningsartikel om s.k. Friggebodar byggde vad han trodde vara en sådan. Som ovan framgått, får en "Friggebod" uppgå till högst 10 kvm, men i det aktuella

[62] Betr. sådan rättstillämpning se nedan 3.2. vid not 5.

[63] Omständigheterna i målet har återgivits ovan V 2.3.3. efter not 27.

fallet uppgick den till hela 93 kvm.[64] Hovrätten fastställde tingsrättens dom enligt vilken framgick följande:

"(S) har till ursäkt för sitt handlande uppgivit, att han vilseletts av en tidningsartikel som behandlade ändrade bestämmelser om byggnadslov. Denna uppgift kan inte lämnas utan avseende."

Vid "en sammantagen bedömning", vari förutom den ovan angivna omständigheten torde ha innefattats att fastigheten var belägen i glesbygd,[65] fann tingsrätten skäl att nedsätta tilläggsavgiften från 41.500 kronor till 5.000 kronor.

Det är intressant att jämföra utgången i detta mål med den i *RÅ 1980 Ab 138* där situationen var likartad. Även här hade fastighetsägaren vilseletts av en artikel angående kommande lagändring och uppfört en s.k. Friggebod. Byggnaden uppgick emellertid blott till 7 kvm men uppfördes innan den nya lagen trädde ikraft. Inte någon av instanserna fann skäl att jämka byggnadsavgiften,[66] vilken uppgick till 1.200 kronor. Frågan om ursäktlighet till följd av vilseledande synes överhuvud inte ha berörts.

Spörsmål om s.k Friggebodar förelåg också i *KRSU 2587- 1981* och i *KRNJ 3962-1981*. I det förra fallet togs hänsyn till att felaktig information hade givits i massmedia, varför avgiften, vilken kunde ha utgått med 1.200 kronor, eftergavs. Någon motsvarande hänsyn togs däremot inte i det senare fallet. Ej heller den omständigheten, att byggnadsnämndens ordförande, enligt fastighetsägarens uppgifter, hade givit klartecken till att vedboden ifråga byggdes färdig, tillmättes någon betydelse. Ojämkad byggnadsavgift utgick med 1.208 kronor.[67]

Slutligen kan nämnas, att avseende fästes i *KRNJ 1720- 1983* vid den omständigheten, att fastighetsägaren hade feltolkat tidningsuppgifter om att byggnadslov ej krävdes för uppförande av skärmtak:

BN uttog byggnadsavgift med 1.872 kr. LSt, som fann att de vidtagna åtgärderna till viss del var av "liknande beskaffenhet som de vilka undantagits från byggnadslovsplikten", ansåg att villfarelsen var "i viss mån ursäktlig." Bl.a. därför nedsattes avgiften till 1.000 kr.

KR konstaterade endast, att den inte ändrade LSt:s beslut.

Allmänt sett ter det sig tvivelaktigt, att en fastighetsägare, som har satt tilltro till felaktiga uppgifter i massmedia, skall anses ha handlat ursäktligt. Det finns visserligen äldre rättsfall i vilka rättsvillfarelse på sådan grund har bedömts

[64] Se ovan IV 1.2.4. vid not 16.

[65] Betr. detta skäl se nedan 3.1.6. efter not 95.

[66] Ett regeringsråd var emellertid av skiljaktig mening och ansåg att "omständigheterna i målet" var bagatellartade, se nedan 3.1.6. vid not 91.

[67] Missförstånd i kontakten med BN förelåg alltså också, härom se ovan 3.1.3.

som ursäktlig. Avgörande härför torde emellertid ha varit brister i den officiella publiceringen av en ny författning.[68]

### *3.1.5. Övriga fall av ursäktlighet*

Inledningsvis kan erinras om det speciella fall av ursäktlighet som omtalades i lagmotiven. Det kan inträffa, fastslogs det i departementspromemorian med förslag till LPI, att byggnadslov inte anses erforderligt när en byggnadsåtgärd påbörjas, men att praxis ändras genom ett prejudicerande avgörande. I ett sådant fall ansågs byggnads- och tilläggsavgifter i princip kunna utgå, men till undvikande av ett "stötande" resultat förutsattes de bli jämkade.[69]

Ett exempel på rättsfall där den ovan berörda situationen förekom är *KRSU 762-1979*. Kammarrätten uttalade i sina domskäl följande:

"Vid tidpunkten för uppförandet av skärmtaket ansågs åtgärden inte kräva byggnadslov. Samma åtgärd har senare på grund av ett prejudicerande avgörande bedömts vara byggnadslovspliktigt. Vid sådant förhållande får V:s underlåtenhet att ansöka om byggnadslov anses ursäktlig. Särskilda skäl att efterge byggnadsavgiften föreligger därför."

Som ovan påtalats, torde situationen närmast kunna liknas vid ursäktlig rättsvillfarelse, varför något annat beslut än eftergift knappast bör komma ifråga.[70]

Att fråga uppkommer om att utta avgift, sedan rättsläget har klargjorts på ovan angivet sätt, får antas vara sällsynt. Däremot är det mycket vanligt, att den avgiftsskyldige har varit okunnig beträffande innehållet i byggnadslagstiftningen och anför detta som skäl för jämkning. Huvudregeln måste emellertid vara, att okunnighet om lagen inte är någon ursäkt för olovligt byggande; *juris ignorantia nocet*.

Man kan emellertid inte bortse från det förhållandet, att byggnadslagstiftningen i många avseenden är oerhört komplicerad, en omständighet som tvivelsutan ökar risken att bryta mot densamma.[71] Erinras kan om det ovan berörda fallet *KRNG 2725-1979*, där klaganden i sina besvär endast uppgav, att han hade varit i "god tro". Han hade uppfört ett svinstall i tron att det var en icke byggnadslovskrävande ekonomibyggnad. Ett "svinstall" för 400 gödsvin är enligt praxis att bedöma som ekonomibyggnad, medan däremot en "svinfabrik" för 300 gödsvin inte utgör en sådan byggnad.[72]

Av handlingarna i målet framgår inte hur stort antalet gödsvin var, men det får antas, att det inte uppgick till 400. Hel byggnadsavgift om 3.080 kronor

[68] Se Thornstedt, Om rättsvillfarelse s 170 ff.

[69] Se ovan 2.1. efter not 12.

[70] Se ovan 2.1. efter not 23.

[71] Se ovan II 1.2. efter not 9.

[72] Se ovan IV 1.1.3. efter not 19.

påfördes fastighetsägaren. Överträdelsen borde emellertid ha kunnat bli bedömd som ursäktlig med hänsyn till svårigheterna att bedöma huruvida byggnadslov krävdes.[73]

I följande rättsfall uppgav fastighetsägaren också till sitt försvar, att han i något avseende hade varit i "god tro": *KRSU 3162-1980, KRNG 3667-1980, KRNJ 3924-1980* och *2463-1983* samt *KRNS 3715-1982*. Inte i något av fallen ansågs sagda omständighet göra överträdelsen ursäktlig. I det sistnämnda fallet fastslogs särskilt beträffande "god tro" såsom grund för jämkning:

"Så kallad god tro hos den som byggt utan byggnadslov föranleder inte utan vidare att byggnadsavgift bör efterges eller sättas ned."

Okunnighet tycks alltså normalt inte utgöra ett skäl för att jämka byggnadsavgift. Ett undantag härvidlag har berörts ovan, nämligen *KRNJ 1201-1979*, där emellertid omständigheterna var säregna. Rent humanitära hänsynstaganden tycks ha dominerat bedömningen.[74] Även *KRNJ 2381- 1981*, vilket också har berörts ovan, bör nämnas i sammanhanget. Stadsarkitekten uttalade till förmån för fastighetsägaren att denne "mycket troligt" hade varit i "god tro".[75]

Beträffande jämkning av tilläggsavgift är praxis, liksom i övrigt, långt mer liberal. HD har i två avgöranden, vilka har berörts ovan, tagit väsentlig hänsyn till "god tro". Sålunda ansågs i *NJA 1981 s 1113* det förhållandet, att L:s "underlåtenhet att söka byggnadslov ... berott på förbiseende", och i *NJA 1983 s 125* den omständigheten, att T "påbörjat och till stor del slutfört åtgärderna i tron att byggnadslov inte erfordrades",[76] utgöra skäl som bidrog till att tilläggsavgift skulle jämkas.

Flera tingsrätter har beaktat "god tro" som skäl för att jämka tilläggsavgift redan före tillkomsten av ovannämnda prejudikat; se t.ex. *Halmstads TR:s mål B 326/78, Svegs TR:s mål B 16/79, Sunne TR:s mål B 97/79, Nacka TR:s mål B 155/79, Uddevalla TR:s mål B 354/79, Södra Roslags mål B 302/81.*

Till närmare belysning av denna praxis kan *Lycksele TR:s mål B 212/79* nämnas. Den byggnad som uppfördes utan byggnadslov ersatte en tidigare byggnad, som hade brunnit ned. Fastighetsägarna uppgav sig vara "övertygade om att de ej behövde byggnadslov." Även bekanta, "som de talade med om saken", hade givit uttryck för samma uppfattning. Tingsrätten, som satte ned avgiften från 37.500 kronor till 5.000 kronor, uttalade följande i sina domskäl:

[73] RegR meddelade ej prövningstillstånd, RegR 2981-1979. Det kan tilläggas, att referenten föreslog att prövningstillstånd skulle medges just med tanke på svårigheterna att bedöma huruvida byggnadslov erfordrades.

[74] Se ovan 2.2.3. efter not 43.

[75] Se ovan IV 1.2.3. efter not 12.

[76] Se ovan 2.2.2. efter not 15.

"Anledning saknas att sätta i fråga de uppgifter som (bröderna V) lämnat i målet. Med hänsyn till de av dem uppgivna omständigheterna i samband med uppförandet av byggnaden och till att byggnaden är belägen inom glesbebyggt område bör tilläggsavgiften bestämmas till väsentligt lägre belopp än som eljest skolat utgå."

Hovrätterna förefaller att ha varit mer restriktiva än tingsrätterna i detta avseende. Några mer bestämda slutsatser kan dock inte dras eftersom endast ett litet antal rättsfall föreligger, där frågan om "god tro" särskilt framförts i hovrätten. Erinras kan emellertid om det ovan berörda *HovR:s för Västra Sverige mål B 604/79*, där tingsrätten i sitt avgörande hade fäst stor vikt vid just fastighetsägarens okunnighet, men där hovrätten inte fann några skäl att jämka avgiften.[77] Som ytterligare exempel på rättsfall, där hovrätten inte har beaktat "god tro", trots att fastighetsägaren särskilt har åberopat sådan, kan anges *HovR:s för Västra Sverige mål B 510/80, HovR:s för Nedre Norrland mål B 213/80* och *B 320/81*.

Ett undantag härvidlag är *Göta HovR:s mål B 710/84*. Av domskälen framgick nämligen, att vad fastighetsägaren hade "anfört om sin ovetskap rörande gällande bestämmelser om byggnadslov" utgjorde ett av flera skäl för jämkning.[78]

En överträdelse kan tänkas bli bedömd som ursäktlig också av den orsaken, att den person som avkrävs avgift inte har haft någon möjlighet att förhindra den olovliga byggnationen. Särskilt intressant är den situationen då en hyresgäst har utfört en olovlig åtgärd utan fastighetsägarens vetskap. Som ovan framgått, klargjorde departementschefen med all önskvärd tydlighet, att det i de ifrågavarande fallen inte fanns anledning att jämka avgift. Fastighetsägare hänvisades istället till möjligheten att kräva ersättning av hyresgästen.[79]

Didón-Hedman, upphovsmännen till departementspromemorian med förslag till LPI, ger emellertid uttryck för en mer liberal attityd. I sin lagkommentar skriver de, att ägaren i "speciella fall" kan tänkas "bli helt eller delvis befriad från att betala avgift" för hyresgästs olovliga byggande.[80]

En fråga som kräver beaktande i samband med en analys av praxis angående jämkning av byggnadsavgift är, hur "speciellt" ett fall egentligen måste vara. Förutom det ovan berörda *KRSU 1136-1979*[81] kan anges en rad rättsfall, där fastighetsägaren har nödgats erlägga full byggnadsavgift för en hyresgästs olovliga åtgärd: *KRNS 5543-1978, KRSU 1136-1979* och *2460-1979, KRNG 1055-1980* och *1431-1980* och *RÅ 1983 Ab 246*.

I det sistnämnda fallet tycks RegR ha beviljat prövningstillstånd närmast i

[77] De närmare omständigheterna återges nedan 3.1.7. efter not 116.

[78] Se även nedan 3.1.7. efter not 110.

[79] Se ovan V 2.2.1. efter not 12.

[80] Se Didón-Hedman s 58.

[81] Se ovan V 2.2.1. efter not 17.

syfte att klargöra, att skäl för jämkning saknades:[82]

Bolaget C, som hyrde lokaler av bolaget A, hade påbörjat icke byggnadslovspliktiga åtgärder. Arbetet hade emellertid så småningom ändrat karaktär och, innan byggnadslov hade hunnit meddelas, blivit byggnadslovspliktigt. A hade ingen kännedom om de arbeten som vidtogs.

BN påförde A byggnadsavgift med 11.802 kr.

Varken LSt eller KR ansåg att det fanns skäl att jämka avgiften.

I besvär hos RegR yrkade A, att avgiften skulle nedsättas eller efterges. RegR fastslog i sin dom, helt kortfattat, att den inte ändrade KR:s dom.

Det kan tilläggas, att krav på tilläggsavgift också riktades mot bolaget A, *Göteborgs TR:s mål B 624/80*. Tilläggsavgiften kunde ha utgått med 70.000 kronor men sattes ned till 5.000 kronor. Det förhållandet, att en hyresgäst hade utfört den olovliga åtgärden, utgjorde dock inte det främsta skälet för jämkning men torde ha bidragit till utgången.[83]

Ifråga om tilläggsavgift är situationen en annan. Avgiftskrav måste inte riktas mot ägaren utan kan, som ovan framgått, istället riktas mot t.ex. gärningsmannen eller mot den som har beretts vinning (LPI 9 §; PBL 10:9).[84] Mot bakgrund härav är det svårt att förstå, varför krav på tilläggsavgift överhuvud riktas mot fastighetsägaren, när en olovlig åtgärd kan läggas en hyresgäst till last.

I de fall där fastighetsägaren avkrävs tilläggsavgift, ensam eller tillsammans med hyresgästen, brukar emellertid avgiften jämkas. Till belysning härav kan, förutom det ovan anförda målet från Göteborg, pekas på *Örebro TR:s mål B 144/79* och *Sthlms TR:s mål B 6872/81*.[85]

Slutligen kan nämnas, att en överträdelse ibland kan bli bedömd som ursäktlig på mer udda grunder. Sålunda jämkades tilläggsavgift i följande rättsfall:

*Svegs TR:s mål B 20/79* Fastighetsägaren R hade velat vidta rättelse enligt LPI 5 § (PBL 10:5) men hade inte lyckats "få tag i någon som var villig utföra rivning". R hade dessutom varit sjukskriven. Avgiften nedsattes från 15.000 kr till 3.000 kr.

*Nacka TR:s mål B 55/79* Fastighetsägaren L, som vistades tillfälligt i Sverige, påbörjade byggnationen innan byggnadslov hade meddelats av den orsaken, att material var anskaffat och hantverkare var vidtalade. Avgiften bestämdes till 5.500 kr.

*Mora TR:s mål B 129/82* Fastighetsägarna hade underlåtit att söka byggnadslov, vilket enligt TR till stor del fick tillskrivas "den oorganisation och uppgivenhet som drabbade hemmet i samband med att makarna skildes och hemmet upplöstes." Avgiften

[82] Jmf ovan 2.2.1. efter not 2.

[83] Det främsta skälet var att den olovliga byggnatioen omfattade endast en liten del av fastighetens totala yta och att den inte hade vidtagits för annat ändamål än det vartill byggnaden tidigare hade använts. Betr. sådana skäl jmf nedan 3.1.6.

[84] Se ovan V 2.3.4.-2.3.5.

[85] Rättsfallet har berörts närmare ovan V 2.3.3. vid not 19.

nedsattes från 28.000 kr till 4.000 kr.

De anförda skälen utgjorde emellertid, med undantag för det förstnämnda rättsfallet, inte tillräcklig grund för jämkning utan ingick i en totalbedöming av situationen. Rättsfallen visar, att stundom rent humanitära aspekter anläggs vid beslutsfattandet enligt LPI 7 § 4 st (PBL 10:7 4 st).[86]

### *3.1.6. Bagatellartade byggnadsåtgärder*

Såsom skäl för jämkning angavs också i propositionen att en åtgärd är bagatellartad. Härvid ska, som ovan framgått, särskilt avseende fästas vid åtgärdens "storlek och art".[87] Hänsyn borde emellertid enligt departementschefen också tas till områdets karaktär. Sålunda kan en åtgärd, som företas inom glesbebyggt område utan särskilda naturvårdsintressen, bli bedömd som bagatellartad, medan motsvarande åtgärd företagen inom tätbebyggt område inte skulle föranleda jämkning.[88]

I lagmotiven omtalas alltså "åtgärdens" bagatellartade beskaffenhet. En genomgång av praxis visar emellertid att uttryckssätten varierar. "Byggnaden", "åtgärden", "överträdelsen" "delen av byggnadsarbetet", "omständigheterna i målet" m.m. kan karakteriseras som bagatellartad och därmed utgöra skäl för jämkning av byggnads- eller tilläggsavgift. Att uppfattningarna om vad som är bagatellartat varierar starkt kan illustreras genom en jämförelse mellan följande två rättsfall:

*Svea HovR:s mål B 15/80*[89] Fastighetsägaren K, som bedrev en varvsrörelse på en skärgårdsö, hade, innan byggnadslov blev beviljat, uppfört en monteringshall om 209 kvm inom strandskyddat område. HovR fann, att bl.a. "byggnadens beskaffenhet och pris" föranledde att avgiften skulle nedsättas från 99.500 kr till 15.000 kr.

*RÅ 1981 Ab 371*[90] Ett c:a 15 kvm stort plåtskjul hade uppförts kring två tankar på en industrifastighet.

KR eftergav avgiften om 680 kr, eftersom byggnadsåtgärden framstod som "så bagatellartad".

RegR ansåg emellertid, att fastighetsägaren "inte åberopat sådana särskilda skäl" som kunde föranleda jämkning.

RegR uttalade sig visserligen inte om huruvida åtgärden var av bagatellartad beskaffenhet, men mot bakgrund av kammarrättens avgörande får det antas, att RegR inte ansåg att åtgärden kunde klassificeras sålunda.

Uppförandet av en 15 kvm stor plåtkonstruktion, som var belägen inom en

[86] Betr. sådana hänsynstaganden se även ovan 2.2.3. efter not 44 och 3.1.3. vid not 50.

[87] Se prp s 33.

[88] Jmf ovan 2.1. efter not 15.

[89] Betr. övriga skäl för jämkning se nedan 3.1.7. vid not 106.

[90] Rättsfallet har också berörts ovan 2.2.1. vid not 3.

industrifastighet, ansågs alltså inte vara bagatellartat. Ändå torde det, med hänvisning till de i lagmotiven angivna kriterierna "storlek och art" samt områdets karaktär, av allt att döma utgöra ett typexempel på en bagatellartad åtgärd. Bedömningen framstår som ytterst restriktiv, särskilt vid en jämförelse med hovrättsmålet, där ju uppförandet av en 209 kvm stor plåtkonstruktion, som dessutom var belägen inom strandskyddat område, betraktades som bagatellartat.

Som ovan framgått, är den praxis som utvecklats angående jämkning av byggnadsavgift allmänt sett mer restriktiv än praxis avseende tilläggsavgift, vilket alltså de ovan redovisade avgörandena bekräftar. Ytterligare några rättsfall kan få exemplifiera den restriktivitet som präglar praxis vad gäller jämkning av byggnadsavgift:

*KRNS 663-1978* Två skyltar hade ersatts med liknande skyltar i annan färg och i något mindre storlek. Full byggnadsavgift om 4.912 kr uttogs.

*KRNS 3820-1980* Ett förfallet fritidshus om 11 kvm hade ersatts med ett 12,5 kvm stort fritidshus på samma plats som det tidigare. Full byggnadsavgft om 2.200 kr uttogs.

*KRSU 2787-1980* Ett fritidshus och en redskapsbod hade inköpts i färdigt skick och uppallats på tomten i avbidan på byggnadslov. Byggnadsåtgärden hade, konstaterade LSt, visserligen utförts inom "förhållandevis glesbebyggt område", men med hänsyn till "omfattningen" kunde den ej ses som bagatellartad. Full byggnadsavgift om 1.788 kr uttogs. KR lämnade besvären utan bifall.

*RÅ 1980 Ab 138*[91] Ett uthus om 7 kvm hade uppförts innan bestämmelserna om undantag för s.k. Friggebodar hade trätt i kraft. Full byggnadsavgift om 646 kr uttogs.

Ett regeringsråd var emellertid av skiljaktig mening. "Omständigheterna i målet" ansågs vara "av sådan bagatellartad beskaffenhet" att avgiften skäligen borde bestämmas till 300 kr.

Uppräkningen av rättsfall angående byggnadsavgift där "smärre" byggnadsåtgärder borde ha kunnat bli bedömda som bagatellartade skulle kunna göras mycket lång. Det förekommer dock att byggnadsavgift blir jämkad därför att byggnadsåtgärden bedöms som bagatellartad. Till belysning härav kan följande rättsfall anföras:

*KRNS 4955-1980* En klädkammare hade ändrats om till toalett. Den del av byggnadsarbetet för vilket hade erfordrats byggnadslov bedömdes "såväl absolut som relativt sett" vara av "obetydlig omfattning". Byggnadsavgiften om 1.400 kr eftergavs.

*KRNS 5191-1980*[92] Byggnadslov fanns för uppförande av ett garage med yttermåtten 6,0 m x 7,2 m men istället uppfördes ett garage med måtten 6,22 m x 7,41 m. "Överträdelsen" ansågs inte ha större omfattning än att den fick anses som "bagatellartad". Byggnadsavgiften om 1.000 kr eftergavs.

[91] Rättsfallet har berörts ovan i vad det avsåg vilseledandet, se 3.1.4. efter not 65.

[92] Avgörandet har kritiserats ovan såtillvida, att det kan ifrågasättas om byggnadsavgift överhuvud kunde utgå, se ovan IV 4.2.2. efter not 17.

*KRNJ 1720-1983* Ett uterum om 22 kvm hade anordnats. Avgiften nedsattes från 1.872 kr till 1.000 kr med hänsyn till att fastighetsägaren hade vilseletts av en tidningsartikel och då åtgärderna var av "jämförelsevis ringa omfattning."

*RÅ 1985 2:58* Takhöjden hade ökats med 20 cm i samband med reparationsarbeten. Med hänsyn till de vidtagna åtgärdernas "ringa omfattning" och övriga omständigheter fann RegR skäl att sätta ned avgiften från 1.000 kr till 500 kr.

I dessa rättsfall bedömdes alltså själva byggnadsåtgärderna som bagatellartade, ehuru de olika åtgärderna var av mycket skiftande slag. Stundom kan den typ av område där en byggnadsåtgärd har vidtagits påverka bedömningen av huruvida åtgärden skall anses bagatellartad. Förhållandet kan få illustreras av följande rättsfall:

*KRNG 5469-1980* Två plasthallar av "relativt enkel beskaffenhet" hade uppförts inom ett "renodlat industriområde". Bl.a. med hänsyn härtill eftergav KR byggnadsavgiften om 6.255 kr.

*KRNS 4368-1981* Ett 2,20 m långt och 1,70 m högt plank hade uppförts. Det kunde, enligt KR:s bedömning, varken anses störande för grannar eller förbipasserande eller "för de naturvårdsintressen som departementschefen velat skydda." Med hänsyn till att åtgärden skett inom tätbebyggt område ansågs eftergift inte kunna komma ifråga. Dock ansågs, "vid en samlad bedömning", att "åtgärden" var av så "bagatellartad natur" att avgiften borde nedsättas från 500 kr till 200 kr.

*KRNG 2338-1981* Ett vedskjul om 60 kvm hade uppförts. KR eftergav avgiften om 840 kr bl.a. med hänsyn till att byggnaden var avsides belägen och inte störde några grannar.

Beträffandet det förstnämnda rättsfallet kan noteras, att de olovligt uppförda hallarna var av icke obetydlig storlek, men icke desto mindre ansågs byggnadsåtgärden vara bagatellartad med hänsyn till hallarnas enkla beskaffenhet.

En helt annan typ av bagatellartad åtgärd förekom i *KRNJ 3673-1983*.[93] När den olovliga byggnationen blev upptäckt, hade den just påbörjats. Grunden var gjuten, men själva huset stod ännu uppställt på en vagn en bit från byggnadsplatsen. Länsstyrelsen fastslog:

"Vid en samlad bedömning av omfattningen av det olovligt utförda finner länsstyrelsen att särskilda skäl föreligger att nedsätta byggnadsavgiften till hälften av det påförda beloppet eller till 3.900 kronor."

Kammarrätten fann, att skäl för ytterligare jämkning av avgiften inte förelåg, varför besvären lämnades utan bifall.

Som en jämförelse kan nämnas *KRNS 6467-1978*. I detta fall hade en bastubyggnation just påbörjats genom att två varv med timmer monterats, när åtgärden upptäcktes. Ojämkad byggnadsavgift uttogs med 1.600 kronor.[94]

[93] Rättsfallet har också berörts ovan IV 1.1.4. efter not 32.

[94] Rättsfallet har också berörts ovan IV 1.1.4. efter not 32 och 1.3.2. efter not 21.

Snarlika rättsfall, d.v.s. vad avser det förhållandet att byggnationen endast var påbörjad, där byggnadsavgift inte jämkades, är *KRNJ 3107-1977, KRNG 2040-1978* och *3507-1980*.

Bedömningen av vad som är bagatellartat är, som framgått ovan, mer liberal i mål angående tilläggsavgift än i mål angående byggnadsavgift. Sålunda jämkas ofta tilläggsavgift så snart överträdelsen är begången i glesbygd, trots att byggnadens "storlek och art" svårligen kan motivera jämkning. Som exempel kan anföras *Göta HovR:s mål B 441/80*,[95] där ett kallförråd om 93 kvm hade uppförts utan byggnadslov. Hovrätten fastställde tingsrättens dom, i vilken bl.a. följande skäl för jämkning anfördes:

"Av utredningen i målet framgår att byggnaden uppförts i ett glesbebyggt område utan särskilda naturvårdsintressen."

Avgörande hänsyn togs alltså till byggnadens geografiska placering. Byggnadens storlek kan inte ha uppfattats som bagatellartad men däremot dess art; det rörde sig alltså om ett kallförråd. Avgiften nedsattes från 41.500 kronor till 5.000 kronor.

En likartad bedömning gjordes i *Göta HovR:s mål 773/81*, där en byggnad om 54 kvm hade förflyttats inom fastigheten istället för att, enligt meddelat lov, rivas. Tingsrätten anförde i sina domskäl:[96]

"Med hänsyn huvudsakligen till att åtgärden vidtagits på sådan plats att ingen utomstående kunnat störas och till att (S) inte synes ha haft någon vinning av förfarandet anser tingsrätten att tilläggsavgiften bör jämkas till ... 7.000 kr."

Full tilläggsavgift skulle ha uppgått till 22.000 kronor. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Som ytterligare exempel på rättsfall, där den omständigheten, att byggnadsåtgärden vidtagits i glesbebyggt område, har bidragit till att tilläggsavgift jämkats, kan nämnas *HovR:s för Övre Norrland mål B 237/78, HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/79, Svea HovR:s mål B 1126/81* och *B 1810/81* och *Mora TR:s mål B 129/82*.

Hänsyn tas emellertid inte alltid till byggnadsplatsen. Är byggnadsåtgärden av enkel beskaffenhet kan detta givetvis också medföra att den uppfattas som bagatellartad. Så skedde i t.ex. *Svea HovR:s mål B 1269/80* och *B 3024/81*[97] samt i *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 280/83*. Motsvarande hänsyn togs däremot inte i *Sthlms TR:s mål B 352/79*, där kommunen utan byggnadslov hade uppfört en liten plåtkiosk för elektrisk kraft. Till sitt försvar åberopade kommunen just att åtgärden måste uppfattas som bagatellartad.

[95] Fastighetsägaren hade missförstått innehållet i en tidningsartikel angående undantag från reglerna om byggnadslov för s.k. Friggebodar, se ovan 3.1.4. vid not 64.

[96] Betr. avsaknaden av vinning som skäl se nedan 3.1.7.

[97] De samlade skälen för jämkning behandlas mer ingående nedan 3.1.7. efter not 109.

Full tilläggsavgift uttogs. Den uppgick emellertid endast till 4.800 kronor, vilket möjligen kan ha bidragit till att jämkning uteblev.[98]

En annan omständighet, som kan föranleda att en byggnadsåtgärd bedöms som bagatellartad, är att byggnaden utgör ett provisorium. I sådana fall ligger det ju som regel i sakens natur att byggnaden är av enkel beskaffenhet. Sålunda jämkades avgiften i följande fall, bl.a. med åberopande av att byggnadsåtgärden i något avseende var provisorisk: *Sthlms TR:s mål B 4511/78, Svegs TR:s mål B 16/79, HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/79* och *Uddevalla TR:s mål B 354/79.*

Har en byggnadsåtgärd just påbörjats vid upptäckten, kan byggnadsåtgärden också bli bedömd som bagatellartad med följd att tilläggsavgiften jämkas. Till belysning härav kan pekas på *NJA 1984 s 700*, där ett garage hade ändrats till kontor. Åtgärden hade påbörjats och delvis genomförts innan byggnadslov beviljades. HD konstaterade:

"Särskilt med hänsyn till att åtgärderna omfattat endast en mycket liten del av byggnaden och inneburit att byggnaden i sin helhet fått samma, av byggnadsnämnden i och för sig godtagna ändamål får ... omständigheterna anses vara sådana att tilläggsavgift inte bör utgå med fullt belopp."

Tilläggsavgiften nedsattes från 8.000 kronor till 4.000 kronor.

Exempel på andra rättsfall, där tilläggsavgift har blivit jämkad, när en byggnadsåtgärd har upptäckts strax efter påbörjandet, är *Svea HovR:s mål B 1493/78, HovR:s för Västra Sverige mål B 519/83* samt *Västerås TR:s mål B 36/81* och *B 49/81.*

Slutligen kan nämnas, att en byggnadsåtgärd också kan uppfattas som bagatellartad då en annan byggnad än den som har angivits i beviljat byggnadslov har uppförts på den tillåtna platsen. I sådant fall måste emellertid avgöras om olovligt byggande är för handen, eller om överträdelsen utgör avvikelse från byggnadslovsritningarna enligt LPI 6 § (PBL 10:6).[99]

I följande rättsfall, där avvikelsen från befintligt byggnadslov ansågs utgöra olovligt byggande, jämkades tilläggsavgift bl.a. med motiveringen, att byggnaden hade uppförts på den plats som hade angivits i byggnadslovet: *Härnösands TR:s mål B 134-35/81,*[100] *HovR:s för Nedre Norrland mål B 320/81, Handens TR:s mål B 320/81* och även *SvJT 1980 rf s 6* (minoriteten).[101]

Stöd för en sådan rättstillämpning återfinns i *NJA 1981 s 1113.*[102] Som ett av flera skäl för jämkning anförde HD, att fastighetsägaren hade "erhållit

[98] Ovan har påpekats, att låga avgiftsbelopp tycks förbli ojämkade, V 1.3.2.

[99] Härom se ovan IV 4.2.

[100] Besvär anfördes hos HovR, se RH 1982/136. HovR fann, att tilläggsavgift ej kunde utgå för den del som överträdelsen avsåg avvikelse från byggnadslov, se ovan V 4.2.3. vid not 23.

[101] Se ovan IV 4.2.3. före not 23.

[102] Se ovan 2.2.2. efter not 15.

byggnadslov för uppförande av en annan byggnad ... och i huvudsak på samma plats." Framhållas bör emellertid, att HD inte betecknade byggnadsåtgärden som bagatellartad, vilket med hänsyn till omständigheterna knappast skulle ha varit möjligt. Som framgått ovan, fanns nämligen byggnadslov för ett fritidshus om 73 kvm, men istället uppfördes en souterrängvilla om 209 kvm.

Till samma kategori av grund för jämkning kan hänföras den omständigheten, att det olovligt uppförda har ersatt en tidigare byggnad; se t.ex. *HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* och *Svea HovR:s mål B 354/79*,[103] *Göta HovR:s mål B 547/81* (förfallet hus) och *Lycksele TR:s mål B 212/79* (nedbrunnet hus). I samtliga fallen jämkades tilläggsavgiften.

I *HovR:s för Västra Sverige mål B 510/80* tillmättes det förhållandet, att ett garage hade uppförts på den plats där "ett fallfärdigt brygghus, vilket användes till garage", tidigare låg, däremot ingen betydelse.

### *3.1.7. Övriga skäl för jämkning*

Det är tämligen vanligt förekommande att den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden bidrar till att avgift, åtminstone tilläggsavgift, jämkas. Som exempel härpå kan ånyo anföras *NJA 1981 s 1113*.[104] HD beaktade att fastighetsägaren hade gjort "en inte oväsentlig ekonomisk förlust" till följd av att byggnadsarbetet hade fått ligga nere i avvaktan på byggnadslov.

En likartad bedömning bidrog till att tilläggsavgift jämkades också i *Göta HovR:s mål B 547/81*. Fastighetsägarna hade åtagit sig att bygga en väg till den olovligt uppförda stallbyggnaden och kostnaderna härför uppgick till minst 50.000 kronor. Hovrätten anförde följande:

"Med beaktande av byggnadens ändamål, de betydande kostnaderna för att bygga ny väg samt omständigheterna i övrigt finner hovrätten att avgiften bör bestämmas till ett lägre belopp än vad tingsrätten gjort."

Tilläggsavgiften, vilken av tingsrätten hade satts ned från 75.000 kronor till 30.000 kronor, fastställdes till 15.000 kronor.

I de båda rättsfallen fäste man således avseende vid vilka kostnader fastighetsägaren hade haft i samband med den olovliga byggnationen. En motsvarande bedömning gjordes i *Svea HovR:s mål B 2505/82*, men här utföll den till fastighetsägarens nackdel. Tingsrätten ansåg, att skäl för jämkning saknades bl.a. med hänsyn till byggkostnaderna, vilka hade uppgivits betydligt understiga "vad det i allmänhet skulle ha kostat att uppföra det av bolaget olovligen utförda". Hovrätten förklarade sig dela tingsrättens uppfattning.

Hänsynstaganden av nämnda slag kan emellertid vara än mer långtgående. Fastighetsägaren behöver inte ha åsamkats någon form av förlust för att

[103] Samma olovliga byggnation bedömdes i KRNS 3820-1980, där byggnadsavgiften icke jämkades, se ovan efter not 90.

[104] Se ovan 2.2.2. efter not 15.

jämkning ska företas, utan ibland anses det tillräckligt att den olovliga åtgärden har vidtagits till undvikande av förluster:

*HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78*[105] Vinterkylan skulle ha förstört värmepannan, om inte byggnaden – sedan rivningsarbete hade påbörjats – hade kunnat återuppbyggas under sommaren.

*Svea HovR:s mål B 15/80*[106] Fastighetsägaren K, som bedrev en varvsrörelse på en skärgårdsö, kom i omedelbart behov av en ny monteringshall. Byggnadslov skulle ha kunnat meddelas först sedan det för säsongen var för sent att frakta material till ön.

HovR tog hänsyn till att K "på grund av produktionsförhållandena...arbetade med knappa tidsmarginaler inför den stundande vintern."

Erinras kan också om de båda jämförbara rättsfallen *Uppsala TR:s mål B 1204/81* och *Södertälje TR:s mål B 1435/80*.[107] Som ovan framgått, hade outhyrda bostadslägenheter tagits i anspråk för annat ändamål bl.a. i syfte att undvika konkurs respektive att minska hyresförluster. I båda fallen eftergavs mycket höga tilläggsavgifter.

Det är emellertid inte nödvändigt att omständigheterna är så dramatiska som i de ovan angivna rättsfallen för att jämkning av tilläggsavgift skall kunna företas. Det kan vara tillräckligt att fastighetsägaren inte har haft någon vinning av den olovliga åtgärden.[108] Denna omständighet bidrog således till att tilläggsavgift jämkades i *Halmstads TR:s mål B 326/78, Göteborgs TR:s mål B 922/79* och *Sthlms TR:s mål B 6872/81*.[109]

I *Svea HovR:s mål B 3024/81* var bedömningen än mer generös. Ett kallmagasin hade uppförts utan byggnadslov. Hovrätten fastställde tingsrättens dom, vari bl.a. följande uttalades:

"Den byggnad som bolaget olovligen har uppfört har varit av mycket enkel beskaffenhet och har endast ett ringa värde. Bolaget har inte heller haft någon större ekonomisk fördel av bygget."

Den omständigheten, att fastighetsägaren inte hade haft "någon större ekonomisk fördel" av den olovliga åtgärden, bidrog alltså till att avgiften sattes ned från 151.500 kronor till 10.000 kronor. Man kan inte bortse från att det belopp som kunde ha uttagits enligt huvudregeln sannolikt uppfattades såsom helt orimligt i förhållande till överträdelsens art.[110]

Ännu ett rättsfall av intresse i sammahanget är *Göta HovR:s mål B 710/84*, där en mindre verkstadsindustri hade inrättats i ett garage. Fastighetsägaren

[105] Se även ovan 3.1.2. efter not 23.

[106] Se även ovan 3.1.6. vid not 89.

[107] Se ovan IV 2.1.3. efter not 40.

[108] Betydelsen av vinning har ovan berörts i samband med valet av ansvarigt subjekt V 2.3.2.

[109] Se även ovan V 2.3.2. efter not 10 (Göteborgs TR) respektive 2.3.3. efter not 18 (Sthlms TR).

[110] Jmf ovan V 1.3.1. efter not 7 samt även nedan 3.2. efter not 13.

uppgav sig ha varit okunnig om att byggnadslov erfordrades för den tillfälligt bedrivna produktionen i garaget.[111] Hovrätten satte ned avgiften från 22.500 kronor till 10.000 kronor bl.a. då "ett påförande av ojämkad tilläggsavgift" kunde antas innebära "en alltför kännbar ekonomisk belastning".

Bedömningen är emellertid inte alltid så välvillig som i rättsfallen ovan. Till belysning härav kan pekas på två rättsfall, i vilka ojämkad tilläggsavgift uttogs. Det bör noteras, att omständigheterna i det förstnämnda av dessa fall var mycket lika dem i rättsfallet ovan.

*HovR:s för Nedre Norrland mål B 213/80* Ett garage hade olovligt tagits i anspråk som verkstadslokal, varvid fråga uppkom om att utta tilläggsavgift med 106.000 kr.

Fastighetsägaren N uppgav, att förändringen hade skett i syfte att förbättra knappa intäkter och att rädda sysselsättningen på orten. Den utdömda tilläggsavgiften ansågs få "en förödande verkan för företagets ekonomiska betingelser." Likvidation hotade.

*Svea HovR:s mål B 944/80* Vindsvåningar hade till följd av diverse missförstånd inretts till ateljéer innan byggnadslov hade hunnit meddelas. Tilläggsavgift kunde utgå med 141.00 kr.

Fastighetsägaren C anförde till sitt försvar, att den "eventuella vinning bolaget haft genom att hyresintäkter influtit tidigare än som skulle ha skett om man avvaktat byggnadslovet elimineras av den fördyrning som uppstod på grund av det orationella byggandet."

Rättstillämpningen i de båda rättsfallen är emellertid restriktiv överlag, d.v.s. inte enbart i vad avser den omständigheten, att någon hänsyn inte togs till ekonomiska aspekter.[112] Sålunda kunde man i det första fallet, med beaktande av den praxis som utvecklats angående jämkning av tilläggsavgift, ha beaktat god tro hos fastighetsägaren, som varit okunnig om att byggnadslov erfordrades. I det andra fallet kunde hänsyn ha tagits till att missförstånd förekom i kontakten med byggnadsnämnden, att bolaget påbörjat åtgärden "(i) fast förvissning" om att byggnadslov skulle meddelas och att bolagets VD hastigt hade avlidit. I båda fallen beviljades dessutom byggnadslov i efterhand.[113]

I flera rättsfall angående tilläggsavgift förekommer också, att avgift jämkas närmast med hänsyn till syftet med avgiftsreglerna. Tilläggsavgiften var ju, åtminstone som saken framställdes i lagmotiven, tänkt att utgå endast vid särskilt kvalificerade former av olovligt byggande.[114] Samtidigt framhölls, att någon taxering av en enskild överträdelses "samhällsskadliga verkningar" inte var avsedd.[115]

[111] Även denna omständighet torde ha bidragit till att avgiften jämkades, se ovan om "god tro" 3.1.5. vid not 78.

[112] Detta förhållandet har kommenterats ovan V 1.3.2. vid not 19.

[113] De angivna omständigheterna har alltså, som framgått av redovisningen av praxis, ansetts jämkningsgrundande i andra rättsfall. Se även nedan 3.2. efter not 9.

[114] Se ovan IV 2.1.2.

[115] Se prp s 56.

Möjligheten till jämkning nyttjas alltså ibland sålunda, att en form av "taxering" ändå åstadkoms. Till illustration härav kan pekas på *Svea HovR:s mål B 354/79*:

Fastighetsägaren J hade rivit ett förfallet fritidshus om 12,5 kvm och på samma plats låtit uppföra ett hus av motsvarande storlek. TR påförde J tilläggsavgift med 6.000 kr.

HovR, som fann, att överträdelsen ej var "ägnad att nämnvärt hindra eller försvåra planering av ändamålsenlig markanvändning" och ej heller eljest kunde "betraktas som allvarlig", föredrog att sätta ned avgiften till 1.500 kr.

Hovrätten citerade således delar ur lagmotiven[116] och jämförde med omständigheterna i det aktuella fallet. Härvid framkom, att syftet med reglerna om tilläggsavgift, åtminstone sådant det framställdes, svårligen skulle uppfyllas om reglerna tillämpades på ett strikt sätt. Denna konklusion bidrog alltså till att avgiften jämkades.

Ännu ett sådant exempel utgör det ovan berörda *Uppsala TR:s mål B 1204/81*. Tingsrätten fann, att det var "orimligt" att utta en tilläggsavgift med 426.000 kronor för byggnadsåtgärden ifråga, i synnerhet som den hade godkänts i efterhand. "De intressen som den ifrågavarande lagstiftningen avser att skydda" kunde enligt tingsrättens åsikt "ej sägas ha blivit trädda förnär."

Andra exempel på rättsfall, där någon form av "taxering", mer eller mindre uttalat, har föregått jämkningsbeslutet är *HovR:s för Västra Sverige mål B 604/79* och *B 1138/83, Göta HovR:s mål B 47/78, B 83/82, B 125/83* och *B 406/84, Svea HovR:s mål B 1126/81* och *B 705/85*.

Det förekommer också att mer udda grunder bidrar till att avgift jämkas. Att redogöra för alla dessa skiftande jämkningsgrunder skulle emellertid leda alltför långt. En sådan speciell grund ska dock beröras, nämligen att byggnadsnämndens handläggningstid har varit lång. Ett sådant exempel utgör *Södra Roslags mål B 946/81*:

Ansökningshandlingar för byggnadslov insändes till BN i oktober 1977, men byggnadslov beviljades först den 17 februari 1981.

TR fann det "skäligt att med hänsyn till omständigheterna i målet, främst den anmärkningsvärt långa handläggningstiden av ärendet om byggnadslov i byggnadsnämnden, ... jämka tilläggsavgiften."

Avgiften nedsattes från 3.500 kr till 1.000 kr.[117]

Som ytterligare exempel kan nämnas *Sthlms TR:s mål B 6872/81*[118] samt även *KRNG 5913-1980*. I det senare fallet omfattade handläggningstiden drygt fem månader, men den ansågs alltså ändå som "förhållandevis lång" och torde

[116] Jmf prp s 30.

[117] Rättsfallet är ett av de få fall där ett lågt avgiftsbelopp har blivit föremål för jämkning, jmf ovan V 1.3.2. efter not 20.

[118] Se även ovan vid not 85 (även hänvisningen i noten).

tillhört de "omständigheter" som föranledde kammarrätten att nedsätta byggnadsavgiften från 3.960 kronor till 2.000 kronor. I *KRNS 1558-1979*, där den byggande hade väntat sex månader på byggnadslov, innan byggnationen igångsattes utan sådant lov, togs däremot ingen motsvarande hänsyn.

### 3.2. Den oenhetliga rättstillämpningen och dess orsaker

Sannolikt finns flera skäl till att den praxis som utvecklats inte är enhetlig. Motstridiga motivuttalanden utgör säkert, som ovan berörts, ett sådant skäl.[1] Sannolikt utgör också de olika beslutsfattarnas respektive attityd till förarbetena en starkt bidragande faktor.[2] Somliga myndigheter tycks uppfatta de i lagmotiven angivna exemplen på "särskilda skäl" som uttömmande beskrivningar,[3] medan andra fäster mindre eller kanske inget avseende alls vid lagens förarbeten. Vissa allmänna domstolar uppfattar motivuttalanden angående LPI 11 § (PBL 10:11) som vägledande också för dem,[4] medan andra tillerkänner sig helt andra möjligheter att jämka tilläggsavgift.

Till belysning av det ovan berörda förhållandet kan pekas på *HovR:s för Västra Sverige mål B 604/79*, där uppfattningarna gick vitt isär:

TR nedsatte avgiften från 19.500 kr till 5.000 kr med motiveringen bl.a. att den person som påförts avgift varit okunnig om gällande bestämmelser och att avgiften inte stod i proportion till hennes förseelse.

Ordföranden var emellertid av skiljaktig mening och ansåg, att skäl saknades att jämka avgift. En nämndeman var också av skiljaktlig mening och fann det "obilligt" att över huvud utta någon avgift.

HovR erinrade om det förhållandet, att tilläggsavgift var tänkt att kunna jämkas i bagatellfall samt i fall där uttagande av full avgift skulle verka stötande, t.ex. då den byggande förlitat sig på ett felaktigt förhandsbesked. Eftersom de anförda omständigheterna "uppenbarligen" inte var "av motsvarande eller jämförbar natur" skulle full avgift uttas.

Tingsrättens dom, d.v.s. den mening som företräddes av majoriteten, kan närmast ses som ett försök att genom jämkning upprätthålla gängse straffrättsliga principer om skuld, proportionalitet och betalningsförmåga.[5] Den skiljaktiga nämndemannen tycks ha resonerat på samma sätt men hade en avvikande mening om avgiftens storlek. Avgiften bestämdes till ett, som det troligen uppfattades, skäligt belopp helt oberoende av den omständigheten, att några "särskilda skäl" av den typ som anförts i lagmotiven inte kunde åberopas.[6]

[1] Se ovan 2.1.

[2] Jmf Schmidt s 265 ff och 273 ff om domarens val.

[3] Jmf ovan 2.1. efter not 27.

[4] Betr. denna frågeställning se ovan 2.1. efter not 46.

[5] Jmf ovan 2.1. efter not 41.

[6] Betr. dessa skäl se ovan 2.1. vid not 12.

Mot en sådan rättstillämpning vände sig lagmannen och även åklagaren, som i sin vadeinlaga till hovrätten hänvisade till lagmannens ståndpunkt.

Tingsrättens dom, vilken präglades av en total brist på bundenhet av lagmotiven, stod i bjärt kontrast till hovrättens dom, vilken alltså präglades av en strikt bundenhet. Dock uppfattade hovrätten inte de i propositionen angivna exemplen på "särskilda skäl" som en "uttömmande beskrivning", eftersom omständigheter "av motsvarande eller jämförbar natur" tydligen skulle ha föranlett hovrätten att jämka avgiften.

Det finns följaktligen exempel på mycket restriktiv rättstillämpning, i nära anslutning till de i lagmotiven angivna exempel på "särskilda skäl", såväl ifråga om tilläggsavgift som byggnadsavgift, låt vara att de är betydligt oftare förekommande i mål om byggnadsavgift. Ett fall gällande tilläggsavgift har redan omnämnts ovan, nämligen tingsrättens avgörande i *Svea HovR:s mål B 944/80*.[7] Ytterligare ett beaktansvärt fall är tingsrättens avgörande i *HovR:s för Västra Sverige mål B 228/80*.[8] Tingsrätten återgav ett flertal uttalanden i förarbetena – följt av noggranna sidhänvisningar – varefter följande fastslogs:

"Mot bakgrund av det nu sagda står det klart att det ej är jämkningsgrund att tillämpning av huvudregeln skulle betyda en påfallande stor penningsumma för ett sedermera lovgivet byggande....Laga grund för jämkning finnes icke i något nu berört avseende eller annorledes."

Hovrätten, som detta fall intog en friare attityd än tingsrätten visavi lagmotiven, jämkade avgiften från 44.500 kronor till 5.000 kronor. Det huvudsakliga skälet härför uppgavs vara, att klagandens påstående om missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden inte hade vederlagts och därför fick godtas.[9]

Ännu en bidragande orsak till den ojämna praxis som föreligger ifråga om jämkning är bristen på prejudikat. Den ovan berörda betänkligheten mot lagstiftning genom generalklausuler minskar, om en vägledande praxis snabbt växer fram. Olägenheterna blir då, som Strömholm påpekar, "självfallet mindre från rättsäkerhetens och förutsebarhetens synpunkt".[10] Det framstår därför som önskvärt, att målgenomströmningen vore snabbare än vad som f.n. är fallet. Det kan nämnas, att HD först i november 1981 prövade det första målet om tilläggsavgift. Den olovliga byggnationen hade anmälts till åklagaren c:a tre år tidigare.[11]

Vad gäller de skillnader som föreligger beträffande jämkning av byggnads-

[7] Jmf ovan 2.1. vid not 29.

[8] Varbergs TR:s mål B 663/79.

[9] Betr. detta skäl för jämkning se även ovan 3.1.3.

[10] Strömholm s 231. Se även ovan I 6.2. efter not 37.

[11] Prejudikatet som avses är NJA 1981 s 1113.

avgift och tilläggsavgift kan inte uteslutas, att de rådande meningarna om sanktionsavgifternas "rimlighet" inverkar på bedömningen. Byggnadsavgift uppfattas troligen som en mer rimlig och rättvis sanktion än tilläggsavgift, vilken, förutom att den uppgår till avsevärda belopp, utgår vid sidan av den förra avgiften.[12] Erinras kan om det förhållandet, att vid remissbehandlingen av förslaget till LPI flera instanser – även lagrådet – var mycket kritiska till de föreslagna reglerna om tilläggsavgift.[13]

Det framstår m.a.o. ofta som "orimligt", "stötande" eller "oskäligt" att utta ojämkad tilläggsavgift. Domstolen företar därför en "samlad bedömning" och bestämmer avgiften till ett belopp av mer "skälig" storlek. Just uttrycket "skäligt" återfinns i många domslut. Som exempel härpå kan nämnas *HovR:s för Nedre Norrland mål B 123/80*, *Göta HovR:s mål B 660/80*,[14] *Svea HovR:s mål B 193/80* och *Göta HovR:s mål B 76/84*. Ibland får man närmast intrycket, att resultatet fastställs på förhand, varefter några mer eller mindre väl valda "särskilda skäl" redovisas. Eller också låter man sig nöja med att hänvisa till "omständigheterna i övrigt".

Det finns ännu en faktor, nämligen s.k. försvårande omständigheter, som bör uppmärksammas. Sådana omständigheter torde inverka såväl på bedömningen av frågan om jämkning överhuvud ska företas som, om jämkning medges, på jämkningens omfattning.[15] Skälen för jämkning redovisas, som ovan påpekats, oftast inte så öppet som vore önskvärt.[16] Samma kritik kan riktas mot redovisningen av s.k. försvårande omständigheter. När tilläggsavgift inte blir föremål för jämkning eller jämkningen framstår som förhållandevis blygsam, nödgas man alltså ej sällan gissa sig till orsakerna.

Ett exempel härpå är *HovR:s för Nedre Norrland mål B 213/80*, där flera skäl, som ovan berörts, i och för sig talade för jämkning, men full tilläggsavgift ändå uttogs med hela 106.000 kronor. Hovrätten fastslog endast, att sådana "särskilda skäl, som skulle kunna medföra att avgiften jämkas", ej förelåg. I åklagarens genmäle, som noga redovisades i domskälen, framhölls emellertid, att den olovliga åtgärden, enligt fastighetsägarens egen uppgift, hade företagits "bl a i ekonomiskt vinningssyfte". Det verkar troligt, att detta syfte var en starkt bidragande orsak till utgången i målet.[17]

Det förekommer också rättsfall, där det klart anges, att en viss omständighet har medfört att jämkning ej medgivits eller medgivits i mindre mån än vad

[12] Se ovan IV 2.1.1.

[13] Se prp s 236 f och 240 samt även ovan II 1.3. efter not 10.

[14] Betr. dessa båda rättsfall se ovan 2.2.2. vid not 13.

[15] Jmf ovan 2.1. vid not 3.

[16] Se ovan 2.2.2. och 2.2.3.

[17] Antagandet framstår som särskilt sannolikt med beaktande av att motsatta skäl, d.v.s. avsaknad av sådant syfte, ofta bidrar till att avgift jämkas; se ovan 3.1.7. efter not 104. Omständigheterna i målet har återgivits ovan 3.1.7. efter not 111.

som eljest skulle ha varit fallet. Till belysning härav kan pekas på det ovan berörda *Göta HovR:s mål B 658/80*, där en "ekonomisk fördel" uppgavs tala emot jämkning.[18] Motsvarande fördel torde ha förelegat i *Svea HovR:s mål B 1126/81*, där den olovliga åtgärden påstods ha utgjort ett "led i en yrkesmässig verksamhet", varför skäl att efterge avgiften saknades. Dock nedsattes avgiften från 7.000 kronor till 2.000 kronor.[19]

Den olovliga åtgärden torde kunna karakteriseras såsom ett "led i en yrkesmässig verksamhet" också i *HovR:s för Nedre Norrland mål B 353/80*[20] och *B 372/82*. Uttrycket nyttjades emellertid inte i något av målen. Istället betonades i det senare fallet, som avsåg olovligt inredande av en vind för bostadsändamål, att avgiften inte kunde efterges "främst med tanke på (att S:s) underlåtenhet ... fått till följd att de nyinredda lägenheterna kunnat bebos under avsevärd tid utan att erforderliga brandsäkerhetskrav varit tillgodosedda." Avgiften nedsattes emellertid från 33.000 kronor till 3.300 kronor. I det förra fallet, vilket avsåg olovligt ianspråktagande av lokaler för restaurangändamål, fastslogs, att de vidtagna åtgärderna avsåg lokaler med "särskilda krav på säkerhet och arbetsmiljö", varför skäl för nedsättning saknades. Motsvarande bedömning gjordes f.ö. i *Örebro TR:s mål B 811/84*.[21]

Ibland kan den "försvårande omständigheten" vara ganska speciell och närmast att hänföra till fastighetsägarens egen person. Ett tydligt exempel härpå är *Svea HovR:s mål B 2444/82*, där fastighetsägaren vidhöll sin uppfattning, att byggnadslov inte erfordrades, eftersom byggnaden ifråga var en ekonomibyggnad för skogsbruk. I sina domskäl uppgav hovrätten, att fastighetsägaren dels hade erhållit ett förhandsbesked enligt vilket framgick att byggnadslov krävdes, dels erbjudits att vidta rättelse. Beträffande jämkning tillades:

"Enligt hovrättens mening har (S) i synnerhet genom att inte ens ansöka om byggnadslov för byggnaden visat en betydande grad av oefterrättlighet i ärendet. På grund härav och med hänsyn till vad som i övrigt upplysts i målet finner hovrätten ej skäl medge någon nedsättning av tilläggsavgiften".

Fastighetsägaren påfördes alltså ojämkad tilläggsavgift med 8.325 kronor bl.a. då han visat "oefterrättlighet". Åtgärden att inte jämka avgiften kan således närmast ses som en bestraffning. På motsvarande sätt, ehuru inte lika pregnant, framstår åtgärden att inte helt efterge avgiften i det ovan berörda

[18] Se ovan V 2.3.2. vid not 14 och 2.3.5. efter not 48.

[19] Betr. skäl för jämkning se ovan 3.1.7. efter not 116.

[20] HD fann emellertid skäl att jämka avgiften, NJA 1983 s 125; se ovan 2.2.2. vid not 16.

[21] HovR, Svea Hovr:s mål B 705/85, fann emellertid skäl att nedsätta avgiften till hälften, d.v.s. 26.000 kr. Som grund härför angavs bl.a. att markanvändningen ej hade försvårats genom åtgärden (jmf ovan 3.1.7. efter not 113) och att byggnadslov hade beviljats i efterhand (jmf ovan 3.1.2.).

*Svea HovR:s mål B 1632/81*.[22]

Ännu en bedömning i samma riktning återfinns i *HovR:s över Skåne och Blekinge mål B 528/80*, där ojämkad avgift uttogs med 7.500 kronor. Fastighetsägarna hade på posten löst ut en nybyggnadskarta och denna hade uppfattats som en handling vari byggnadslov medgavs. Kartan hade granskats, men de medföljande handlingarna hade inte genomlästs. Hovrätten slog fast:

> Av makarna D:s uppgifter framgår att de "inte ens läst de handlingar, vilka de påstår sig ha uppfattat som byggnadslov. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt framkommit anser hovrätten att skäl saknas för eftergift eller nedsättning av tilläggsavgiften."

Beträffande detta rättsfall och det första av de ovan omnämnda fallen från Svea hovrätt bör dock noteras, att de tilläggsavgifter som utgick med ojämkade belopp var förhållandevis låga, nämligen 7.500 kronor respektive 8.325 kronor. Det framstår inte som osannolikt, att bedömningen skulle ha blivit mer välvillig om högre avgiftsbelopp hade varit ifråga.[23]

Rättstillämpningen är ojämn också när jämkning medges. Uppfattningarna om huruvida det belopp varmed tilläggsavgiften jämkas är stort eller litet varierar nämligen starkt. Till belysning härav kan pekas på tre rättsfall, där den tilläggsavgift som kunde utgå enligt huvudregeln uppgick till ungefär lika stora belopp:

*HovR:s för Övre Norrland mål B 212/78* Tilläggsavgiften, som kunde ha utgått med 46.000 kr, nedsattes till 25.000 kr, vilket betecknades som "en inte obetydlig jämkning".

*Göta HovR:s mål B 660/80* Tilläggsavgiften, som kunde ha utgått med 45.000 kr, bestämdes "skäligen" till 10.000 kr.

*Svea HovR:s mål B 2191/81* Tilläggsavgiften, som kunde ha utgått med 46.000 kr, bestämdes "till ett lägre belopp än vad som eljest skulle utgå", närmare bestämt 10.000 kr.

Jämkningen i det förstnämnda fallet, vilken alltså uppfattades såsom "inte obetydlig", framstår närmast som blygsam i jämförelse med jämkningen i de båda andra rättsfallen, i vilka någon värdering inte gjordes av jämkningens omfattning.

Spörsmålet skulle kunna illustreras genom en mängd exempel men exemplifieringen inskränks till att ännu en jämförelse görs mellan två rättsfall. I *Göta HovR:s mål B 47/78* fann hovrätten, att avgiften sattes ned "mycket kraftigt" då den jämkades från 65.000 kronor till 1.000 kronor. I *Gävle TR:s mål B 235/80* nedsattes avgiften från 157.000 kronor till 10.000 kronor, vilken åtgärd åsattes den något mer försiktiga beteckningen "i väsentlig mån".

Slutligen kan noteras, att den varierande praxis, vilken ovan har åskådlig-

[22] Jmf ovan IV 1.2.1. vid not 7.

[23] Jmf ovan V 1.3.2. efter not 20.

gjorts, kommenterades i samband med framläggandet av förslaget till ändring av LPI 4 §, varigenom byggnadsnämnden gavs möjlighet att jämka byggnadsavgift vid "ringa" överträdelser. Departementschefen hänvisade till de i propositonen med förslag till LPI angivna exemplen på "särskilda skäl", varefter fastslogs, att "bestämmelserna har tillämpats mycket olika av domstolarna."[24]

### 3.3. Sammanfattande anmärkningar

Det är inte lätt att ange några fastare principer för jämkningsreglernas tillämpning på grundval av den praxis som ovan redovisats. Det fåtal prejudikat som finns att tillgå berör endast ett begränsat antal situationer, där det kan föreligga "särskilda skäl" att jämka byggnads- eller tilläggsavgift. I det följande ska emellertid i korthet anges vad dessa prejudikat utvisar:

1. Den omständigheten, att byggnadslov har beviljats i efterhand, utgör enligt HD ett skäl som kan bidra till jämkning. RegR synes däremot inte ta hänsyn till denna omständighet.[1]
2. Olika former av missförstånd i kontakten med byggnadsnämnden anser RegR numera utgöra skäl för jämkning. HD har inte avgjort något fall, där denna fråga aktualiserats, men det föreligger ett stort antal hovrättsavgöranden, där olika slags missförstånd har beaktats vid jämkning.[2]
3. En överträdelse kan enligt HD bedömas som ursäktlig, varvid tilläggsavgiften alltså jämkas, om fastighetsägaren har varit i "god tro" beträffande nödvändigheten att söka byggnadslov. RegR verkar däremot inte ta någon hänsyn till eventuell "god tro".[3]
4. En byggnadsåtgärd kan betraktas som "bagatellartad" och föranleda att såväl tilläggsavgift som byggnadsavgift blir jämkad. RegR ställer emellertid mycket höga krav vid bedömningen av frågan om en viss åtgärd är "bagatellartad".[4]

Sammanfattningsvis kan konstateras, att RegR är mer restriktiv ifråga om jämkning än HD.[5] Förhållandet är, som ovan framgått, detsamma beträffande övriga myndigheter på vilka det ankommer att jämka byggnads- respektive tilläggsavgift. Byggnadsavgift jämkas således, som det framstår, i princip endast i undantagsfall, medan tilläggsavgift jämkas om inte regelmässigt så

[24] Se prp 1985/86:35 s 7.

[1] Se ovan 3.1.2. vid not 17 och 24 (HD) och efter not 27 (något särskilt avgörande från RegR kan ej åberopas).

[2] Se ovan 3.1.3. efter not 38 (HovR) och efter not 55 (RegR).

[3] Se ovan 3.1.5. efter not 70 (något särskilt avgörande från RegR kan ej åberopas) och 75 (HD).

[4] Se ovan 3.1.6. vid not 90, 91 och efter 92 (RegR) samt efter not 98 och 102 (HD).

[5] Jmf ovan 2.2.1. efter not 3.

åtminstone i flertalet fall. De allmänna domstolarnas mer generösa rättstillämpning kommer emellertid som regel den person som har påförts byggnadsavgift tillgodo, eftersom samma person normalt åläggs att erlägga både byggnads- och tilläggsavgift.[6]

Den ojämna rättstillämpning som förekommer beträffande jämkning av tilläggsavgift är mer oroande, inte minst med tanke på de belopp med vilka tilläggsavgift kan utgå.[7] Det förefaller ofta slumpartat om jämkning ska företas och fastighetsägaren därmed undgå tilläggsavgift om tiotusentals, eller t.o.m. hundratusentals, kronor. När jämkning medges, påminner fastställandet av avgiftens storlek, som ovan berörts, närmast om ett lotteri.[8]

En rättstillämpning av sådan art är givetvis inte önskvärd, men det kan ifrågasättas vad som egentligen bör ändras; praxis eller en lag som ger upphov till helt orimliga resultat därest "säkerhetsventilen" jämkning inte nyttjas i tillräcklig omfattning.[9]

[6] D.v.s. ägaren; härom se ovan V 2.3.3.

[7] Se ovan V 1.3.2.

[8] Se ovan 3.2. efter not 22.

[9] Betr. "säkerhetsventilen" se ovan 2.1. efter not 1. Se vidare nedan VII 2.6.

# Kap VII Avslutande anmärkningar och synpunkter de lege ferenda

## *1. Allmänna synpunkter*

Framställningen ovan har visat, att under de två senaste decennierna system med sanktionsavgifter har tillkommit inom en rad rättsområden. Utvecklingen har visserligen i någon mån avstannat genom tillkomsten av 1986 års regler om företagsbot, men förslag till nya regler om sanktionsavgifter kan, som ovan berörts, förväntas även framdeles. Politikerna torde således också fortsättningsvis lockas av möjligheten att "skräddarsy" sanktionsavgifter för ett visst område; denna möjlighet föreligger till följd av bristen på fastare principer för utformningen av regler om sanktionsavgifter.[1]

Som ovan framgått, innebär utformningen av varje avgiftssystem en balansgång mellan å ena sidan kravet på effektiva sanktioner och å andra sidan kravet på att vissa elementära rättssäkerhetsgarantier iakttas.[2] Särskilt med tanke på det förhållandet, att sanktionsavgifter ofta kan utgå med mycket höga belopp – flera hundratusen kronor är inte ovanligt[3] – är det angeläget, att man begränsar möjligheterna att "skräddarsy" sanktionsavgifter. Hänsynen till rättssäkerheten bör framgent få ett större utrymme än hittills har varit fallet.

Ett antal fastare principer för utformningen av regler om sanktionsavgifter synes m.a.o. vara påkallade. Härvidlag kan det tyckas vara naturligt att helt enkelt fordra, att de straffrättsliga principerna ska tillämpas. Sanktionsavgifter skulle alltså jämställas med t.ex. bötesstraff. Problemet är emellertid, som ovan berörts, mer komplicerat än så. Accepteras företeelsen sanktionsavgifter, är det inte meningsfullt att kräva en strikt tillämpning av de straffrättsliga principerna. Brister i straffsanktionens effektivitet initierade ju utvecklingen av system med sanktionsavgifter, varför ett sådant krav skulle innebära att sanktionsavgifterna blir meningslösa.[4]

Avsteg från de straffrättsliga principerna måste alltså accepteras, men, vilket bör understrykas, avsteg bör bara tillåtas om de efter en ingående bedömning prövats vara nödvändiga för att uppnå de effektiva sanktionsregler som eftersträvas. I den mån effektivitetskrav inte gör sig gällande – t.ex. vid tillämpning av nådeinstitutet i RF 11:13 – är avsteg från de straffrättsliga

[1] Se ovan I 2.1. efter not 51 och 2.2.1. efter not 6.

[2] Se ovan I 2.4., jmf även 2.2.1.

[3] Se ovan I 1.3. efter not 17 och 2.2.1. efter not 31. Betr. tilläggsavgift vid olovligt byggande se även ovan V 1.3.2.

[4] Se ovan I 2.2.1., 2.3. och 4.4. vid not 5.

principerna oaccebtabla.[5]

Riktlinjer för utformningen av regler om sanktionsavgifter har, som ovan redovisats, formulerats i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3).[6] Avsikten är att dessa principer ska utgöra en "grund för det framtida lagstiftningsarbetet".[7] Tillkomsten av riktlinjer på detta område, som hittills tycks ha präglats av total normlöshet, är givetvis mycket tillfredsställande, men icke desto mindre kan vissa frågor resas beträffande innehållet i riktlinjerna.[8] Särskilt tänker jag på följande två omständigheter:

1. Den i departementspromemorian uttalade önskan om att sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån en "parameter", som gör det möjligt att i förväg "förutse och fastställa avgiftens storlek",[9] må framstå som rimlig men torde bygga på delvis orealistiska föreställningar. Som ovan framgått, är det i realiteten sällan lätt att på förhand avgöra vilken storlek en sanktionsavgift kommer att få.[10] Dessutom torde det ofta vara mycket svårt att hitta "parametrar" som ger upphov till rimliga påföljder. Den risk som varnades för, nämligen att "påföljden uppfattas som orättvis",[11] är i själva verket överhängande.
2. Ståndpunkten beträffande valet av beslutsinstans, d.v.s. att förvaltningsmyndigheter kan godtas även om allmän domstol ofta är att föredra,[12] instämmer jag visserligen i, men en viktig reservation måste göras. Man får inte förledas tro att kritken mot sanktionsavgifter elimineras genom att allmän domstol, eller förvaltningsdomstol, görs till beslutsinstans. Valet av en sådan beslutsinstans leder inte nödvändigtvis till att de straffrättsliga principerna för utdömande av påföljd blir tillämpliga. Om reglerna för påförande av avgift påbjuder att avgift ska uttas på ett "schablonmässigt sätt"[13] – d.v.s. enligt vissa i förväg uppställda räknemetoder och av visst i förväg angivet subjekt – blir de sålunda fastställda sanktionsavgifterna inte "nyanserade" enkom därför att en domstol är beslutsinstans.[14]

[5] Se ovan I 4.4. efter not 7, 5.1. vid not 3 och 5.2.

[6] Se ovan I 2.1. efter not 31.

[7] Prp 1981/82:142 s 26, jmf ovan I 2.1. vid not 33.

[8] Betr. mer allmän kritik se ovan I 2.1. efter not 39.

[9] Se ovan I 2.1. efter not 34 (p 3)

[10] Se ovan I 2.2.1. efter not 9.

[11] Se ovan I 2.2.1. vid not 13.

[12] Se ovan I 2.1. efter not 34 (p 6). Se även I 2.2.1. efter not 26.

[13] Betr. uttrycket se ovan I 2.2.1. efter not 9.

[14] Härom se särskilt III 2.1. efter not 16 och 2.5.1.

I övrigt kan jag inte annat än instämma i förhoppningarna, att de formulerade riktlinjerna ska utgöra grundval för det framtida lagstiftningsarbetet. Om dessa riktlinjer iakttas, samtidigt som nya regler om sanktionsavgifter utformas i så nära anslutning till de straffrättsliga principerna som möjligt, är det sannolikt att kommande avgiftssystem bli bättre än dagens. En öppen och livlig debatt om avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet torde också gagna den fortsatta utvecklingen.

## *2. Synpunkter med särskilt sikte på sanktionsavgifter vid olovligt byggande*

Av undersökningens speciella del har framgått, att sanktionsreglerna vid olovligt byggande kan kritiseras i många avseenden. Även det sätt på vilket reformen genomfördes, nämligen i all hast, är ägnat att bli föremål för kritik. Det ansågs oundgängligen nödvändigt att skärpa sanktionsreglerna redan år 1977, d.v.s. lagstiftaren ansåg sig inte kunna invänta förslaget till ny plan- och bygglag.[15] Byggnadslagstiftningens komplexitet borde emellertid ha föranlett större eftertanke vid sanktionsreglernas utformning. Många enskilda fastighetsägaren har, som flera remissinstanser befarade, av rent oförstånd kommit att drabbas hårt av de skärpta sanktionsreglerna.[16] Inom ramen för arbetet med PBL borde man rimligtvis har företagit en ingående utvärdering av det befintliga sanktionssystemet men så skedde dessvärre inte. Detta överfördes istället – med alla mer eller mindre uppenbara brister – till PBL.[17]

I det följande ska den kritik som ovan framförts mot sanktionsreglernas utformning och tillämpning sammanfattas i sex punkter. Framställningen koncentreras emellertid till sådan kritik som är mest angelägen.

### 2.1. Styrningen av beslutsfattandet

Ambitionen att sanktionsavgifter ska, som det uttrycktes i lagmotiven till LPI, kunna uttas enligt "klart angivna grunder utan några skönsmässiga inslag"[18] torde ha drivits alltför långt. Accepteras sanktionsavgifter, måste också de beslutsfattande myndigheterna ges ett rimligt mått av handlingsfrihet. Möjligheter att undvika materiellt sett otillfredsställande resultat måste föreligga, annars kommer sanktionsreglerna – och de beslutande organen – att kritiseras för "stelbenthet", "byråkrati" och "orimlighet".[19] Följaktligen måste man tillse, att sanktionsreglerna – så långt det är möjligt – utformas på ett

[15] Se ovan II 1.2. efter not 7.

[16] Betr. remissinstansernas kritik se ovan II 1.2. efter not 9.

[17] Jmf ovan II avsnitt 3.

[18] Prp s 22. Jmf ovan III 1.2.1.-1.2.2.

[19] Se ovan III 1.2.3. och 1.3.

acceptabelt sätt, men man måste också tillåta att avgift jämkas när "särskilda skäl" anses motivera en sådan åtgärd.

Den år 1986 genomförda ändringen av LPI 4 §, enligt vilken byggnadsnämnden tillåts att nedsätta eller efterge byggnadsavgift om överträdelsen är "ringa", får ses som ett steg i rätt riktning.[20] Huruvida förändringen är tillräcklig för att råda bot på alla missförhållanden, som konstaterats föreligga, är emellertid ytterst osäkert.[21] Lagändringen bör snarast uppfattas som ett delmoment i den större reform, varigenom man – förr eller senare – måste försöka åstadkomma ett bättre sanktionssystem.

## 2.2. Konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift

I flertalet fall av olovligt byggande utgår både byggnadsavgift och tilläggsavgift. Byggnadsnämnden fattar beslut om den förra avgiften, medan allmän domstol – på talan av allmän åklagare – beslutar om den senare.[22] Den situationen kan inträffa, att en och samma byggnadsåtgärd föranleder det ena organet att utta avgift, medan det andra anser att avgiftsreglerna överhuvud inte är tillämpliga.[23] Sådana konkurrenssituationer måste framstå som både egendomliga och otillfredsställande för den enskilde fastighetsägaren.

Problemet med konkurrerande avgöranden undviks lämpligen genom att avgiftsregler utformas på ett sådant sätt, att endast en myndighet görs till beslutsinstans. Det är inte rimligt att en och samma överträdelse blir föremål för prövning i två av varandra helt oberoende processer.[24] Frågan om huruvida allmän domstol eller byggnadsnämnd därvid bör göras till beslutsinstans torde erfordra noggranna överväganden.

Vill man behålla det nuvarande systemet med dubbla beslutsinstanser, kan emellertid problemet med konkurrerande avgöranden reduceras genom en smärre lagändring. Åklagaren kan avvakta med beslut att väcka talan enligt LPI 8 § (PBL 10:8) till dess att frågan om byggnadsavgift har blivit slutligt avgjord.[25]

## 2.3. "Befrielse" från avgift

"Befrielse" medges från byggnads- och tilläggsavgift, när den olovligt utförda byggnadsåtgärden rättas innan påföljdsfrågan tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden (LPI 5 § ; PBL 10:5).[26] Möjligheten att

[20] Se ovan III 1.2.3. efter not 28.

[21] Jmf ovan III 1.3.

[22] Se ovan III 1.2. och 2.2.

[23] Se ovan IV 4.1efter not 1.

[24] Se ovan II 1.1. efter not 24.

[25] Se ovan IV 4.1. efter not 5.

[26] Se ovan IV 1.3.1.-1.3.2. och 2.2.1.

erhålla "avgiftsbefrielse" genom frivillig rättelse bör kvarstå, men man måste tillse att de reella rättelsemöjligheter som erbjuds blir någorlunda likformiga.

Av redovisningen ovan har framgått, att vissa byggnadsnämnder ger noggrann information om sanktionsreglernas innehåll och om tiden för nämndens sammanträde, medan andra byggnadsnämnder genom diverse felaktig information, t.ex. av innebörd att fastighetsägaren bör vänta med rättelse tills efter nämndens sammanträde, förhindrar fastighetsägare att vidta rättelse. Praxis är, kort sagt, mycket ojämn.[27]

"Befrielseregeln" bör ändras i enlighet med det förslag som lagrådet framförde vid tillkomsten av LPI.[28] Det bör således föreskrivas, att byggnadsnämnden måste iaktta FL 17 § om kommunikation innan rättelsemöjligheten avskärs. Härigenom skulle garanteras att alla fastighetsägare erhöll möjlighet att vidta rättelse; en ytterligare förutsättning är givetvis att byggnadsnämnden ger information som är fullständig och korrekt.

## 2.4. Beräkningen av tilläggsavgift

Reglerna om beräkning av tilläggsavgift ställer, som ovan framgått, de rättstillämpande myndigheterna inför många svåra avgöranden. Situationen framstår som särskilt otillfredsställande med tanke på de mycket höga avgiftsbelopp som kan uttas. Konstruktionen enligt vilken avgift utgår så snart en olovlig byggnadsåtgärd har påbörjats innebär, att avgift faktiskt kan utgå för åtgärder som fastighetsägaren bara har tänkt att genomföra. Rimligheten häri kan starkt ifrågasättas.[29a] Vidare synes klargörande lagregler vara nödvändiga beträffande beräkningen dels av "bruttoarean", dels av avgift i samband med avvikelse från byggnadslov.

Avgiftsberäkningen grundas på den "bruttoarea" som den olovliga åtgärden omfattar; tilläggsavgift utgår nämligen med 500 kronor för varje kvm (LPI 7 § ; PBL 10:7).[29b] Ett flertal rättsfall visar, att fastställandet av bruttoarean vållar olika typer av problem.[30] Nämnas kan t.ex., att tilläggsavgift har utgått för en rad byggnadsåtgärder, vilka enligt PBL-utredningens uppfattning saknar bruttoarea, t.ex. altanöverbyggnader och gårdsunderbyggnader.[31] Utredningens ståndpunkt, att det saknas skäl att "föreslå någon ändring av den krets av åtgärder som skall föranleda tilläggsavgift",[32] visar en brist på

[27] Se ovan IV 1.3.2. efter not 21 och 1.3.4.

[28] Se ovan IV 1.3.4. vid not 37.

[29a] Se ovan IV 1.1.4. efter not 31.

[29b] Se ovan V 1.3.1.

[30] Se ovan V 1.3.3.

[31] Se ovan V 1.3.3. efter not 26.

[32] SOU 1979:666 s 503, jmf ovan V 1.3.3. vid not 29.

insikt i de faktiska förhållandena.

Avgiftsberäkningen vid avvikelse från byggnadslov är också problematisk.[33] Frågeställningen kan sammanfattas enligt följande: Ska som bruttoarea anses endast den yta som tillkommit utöver den för vilken byggnadslov finns, eller ska därmed förstås hela den yta som avviker från byggnadslovets uppgifter? Som ovan framgått, förordades den senare tolkningen av HD:s majoritet i *NJA 1981 s 1113*.[34] Två hovrättsavgöranden från tiden efter HD:s prejudikat visar emellertid, att frågan inte kan anses vara uttömd.[35] Dessutom kan ifrågasättas, om inte den tolkning som företräddes av HD:s minoritet i själva verket är att föredra.[36]

Härutöver bör ifrågasättas, om reglerna om beräkning av tilläggsavgift generellt sett är rimliga. Den valda "parametern" – 1/4 av produktionskostnaderna för småhus per kvm år 1976, d.v.s. 500 kr/kvm – ger inte sällan upphov till helt orimliga avgiftsbeslut.[37] Den straffrättsliga principen om proportionalitet mellan brott och straff borde inverka på fastställandet av tilläggsavgiftens storlek. Det är emellertid ingen lätt uppgift att hitta en "parameter" som fungerar på ett acceptabelt sätt.

Många allmänna domstolar försöker visserligen uppnå materiellt sett tillfredsställande resultat genom att jämka tilläggsavgift,[38] men den rådande ordningen kan ändå inte accepteras. Fortfarande kvarstår problemet, att de fall där mycket höga tilläggsavgifter kan uttas i realiteten sällan leder till någon avgift alls! Som ovan visats, ökar benägenheten att efterge tilläggsavgift när riktigt höga avgifter – flera hundratusen eller t.o.m. flera miljoner kronor – kan komma ifråga. Resultatet blir, att de tilläggsavgifter som verkligen uttas vid "mindre" överträdelser ofta är högre än de som uttas vid "större" överträdelser. De rättstillämpande myndigheternas agerande torde närmast kunna uppfattas som ett underkännande av reglerna för beräkning av tilläggsavgift.[39]

## 2.5. Ansvarsreglernas utformning

Den person som äger fastigheten nödgas i flertalet fall erlägga såväl byggnads- som tilläggsavgift (LPI 9 § ; PBL 10:9).[40] Ägaransvaret torde, som ovan

[33] Se ovan V 1.3.4.

[34] Se ovan V 1.3.4. efter not 36.

[35] Se ovan V 1.3.4. efter not 36.

[36] Som ovan framgått, beräknades avgift i de båda åsyftade hovrättsavgörandena på ett sådant sätt som HD:s minoritet förordade; se ovan V 1.3.4. efter not 36.

[37] Se ovan V 1.3.1. efter not 3 samt även 1.5.

[38] Se ovan V 1.5. samt VI 2.2. och avsnitt 3.

[39] Se ovan V 1.3.2.

[40] Se ovan V 2.1. samt 2.2.1. och 2.3.3.

påpekats, kunna accepteras ifråga om byggnadsavgift, men det framstår ofta som oacceptabelt ifråga om tilläggsavgift. Alternativa ansvarsregler, enligt vilka bl.a. gärningsmannen kan påföras tilläggsavgift – ensam eller tillsammans med t.ex. ägaren – föreligger redan, men de tillämpas mycket restriktivt. Restriktiviteten kan troligen delvis förklaras av bristfällig vägledning beträffande dessa reglers tillämpning.[41]

Härutöver kan ifrågasättas, om det är rimligt att ansvarsreglerna bygger på ett strikt ansvar. I betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) fastslogs, att regler om strikt ansvar bör förutsätta "att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet." Vidare angavs, att de ansvarsskyldiga subjekten borde antas ha "inte bara ingående kännedom om föreskrifternas innehåll utan även särskild anledning att vaka över att de inte överträds."[42] Att beskrivningen är föga träffande vad gäller olovligt byggande behöver knappast tilläggas.

## 2.6. Jämkning av avgift

Möjligheten att jämka avgift brukar, som ovan framgått, betecknas som en nödvändig "säkerhetsventil".[43] Mot bakgrund av den ovan anförda kritiken mot sanktionsreglernas utformning kan konstateras, att en "säkerhetsventil" framstår som särskilt nödvändig inom förevarande avgiftssystem.

Det föreligger enligt min uppfattning inga skäl att ändra innehållet i jämkningsreglerna. Avgift bör således också fortsättningsvis kunna jämkas om "särskilda skäl" (LPI 7 och 11 §§ ; PBL 10:7 och 11) motiverar en sådan åtgärd. En lagändring av sådant innehåll, att avgift skulle få jämkas endast vid "synnerliga skäl",[44] skulle vara direkt förkastlig, åtminstone om sanktionsreglerna inte dessförinnan blir föremål för en genomgripande revision.

Däremot vore det önskvärt att "ändra" motivuttalandena angående tillämpningen av LPI 7 och 11 §§ . Dessa uttalanden framstår nämligen som förvillande i olika avseenden och torde ha bidragit till den ojämna rättstillämpning som ovan har redovisats.[45] Behovet av en sådan åtgärd reduceras emellertid i takt med att en vägledande praxis växer fram. Redan nu föreligger, som ovan framgått, flera prejudikat som visar, att jämkningsreglerna kan tillämpas på ett helt annat sätt än som förutsattes i lagmotiven.[46]

[41] Se ovan V 2.3. och 2.5.

[42] DsJu 1981:3 s 93, jmf ovan I 2.2.1. efter not 20.

[43] Se ovan I 6.1. och VI 2.1. efter not 2.

[44] Jmf ovan efter not 26. Vid samtal med olika tjänstemän inom bostadsdepartementet har framkommit, att en sådan lagändring har övervägts ehuru skjutits på framtiden.

[45] Se ovan VI 2.1. och 3.2. efter not 1.

[46] Se ovan VI avsnitt 3, särskilt sammanfattningen i 3.3.

Beträffande jämkning av tilläggsavgift kan slutligen noteras, att ett klargörande huruvida åklagaren bör verka aktivt i fråga om jämkning framstår som önskvärt. Vissa frågetecken kring åklagarens uppgifter kvarstår nämligen trots uttalanden i "förtydligande" syfte i motiven till PBL angående tolkningen av LPI. En lagändring synes m.a.o., som ovan påpekats, vara att föredra framför "lagstiftning genom motivuttalanden". [47]

## *3. En avslutande reflektion*

Sammanfattningsvis kan konstateras, att sanktionsreglerna vid olovligt byggande bör genomgå en omfattande revision. Reglerna tillkom under tidspress och vid en tidpunkt när sanktionsavgifter ännu var en tämligen ny företeelse. Ett bättre sanktionssystem kan förhoppningsvis åstadkommas om lagstiftaren drar lärdom av den praxis som numera finns att tillgå. Vidare måste förutsättas, att lagstiftaren framgent är beredd att inte så ensidigt betona samhällets krav på effektivitet på bekostnad av de enskilda medborgarnas anspråk på rättssäkerhet.[48]

[47] Se ovan III 2.4.2.

[48] Betr. avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet i allmänhet se ovan I 2.4.

# Summary

## *CIVIL MONEY PENALTIES in connection with unauthorized building*

### Introduction: Subject, material and outline

The subject of this thesis is the type of sanctions, civil money penalties, which have come to replace or complement criminal penalties in various legal areas during the past two decades. This development has given rise to a number of questions, such as: Why is it that the civil money penalty regulations have emerged at all? How do the civil money penalties function? Should the development be regarded as satisfactory or does it entail any threats against the legal security?

The thesis is composed of two parts, the first of which gives a general survey of civil money penalties, while the second part focuses upon a single civil money penalty system, namely the relatively comprehensive system concerning unauthorised building, in which connection a vast number of court cases has been analysed.

### Chap. 1 Civil money penalties in general

The point of departure of the thesis is that the Swedish legal system contains several sanctions, which have so many common features that they can be ranged under a uniform legal concept – civil money penalties. As of this day, there exists no precise legal definition of this legal phenomena. However, the following criteria should be generally applicable to sanctions classified as civil money penalties:

1. A civil money penalty is a sanction, *i. e.*, it is an economic reaction or remedy against unlawful behaviour.
2. A civil money penalty is connected to a legislative act or statutory provision, *e. g.*, statute, regulation, etc.
3. A civil money penalty is assessed and collected by the state or municipal authorities.

A preliminary question in this regard is, how is a sanction defined. The swift and general study of this concept in the present thesis displays that it is far from readily definable. It is used in many combinations and for disparate purposes. However, it is regularly regarded as an instrument in the course of the public enforcement of law and order.

Through the medium of the threat of a money penalty, which often involves high amounts, the state thus seeks to secure the enforcement of various statutory provisions, regulative directives and prohibitions. Like the criminal penalty, the civil money penalty is intended to constitute a means of psycological pressure. Nevertheless, the civil money penalty is from a formal viewpoint not classified as a criminal sanction, the result of which is that

traditional criminal law principles pertaining, for instance, to legal security are found generally inapplicable when developing civil money penalty rules.

The first Swedish civil money penalty systems were launched in the beginning of the 1970-es, when several legislative proposals were introduced under the value-added notion of de-criminalisation. The individual, the suggestion was, should no longer have to suffer from the harassment of a criminal trial and judgment in cases where his acts have ceased to be qualified as crimes in the public eye.

Soon enough, however, the underlying intention of the reformers was diclosed more directly: It was pivotal to find a sanction against some forms of human behaviour that would be more effective than the traditional criminal sanctions. Having enacted the first statute in this spirit, the legislature moved ahead in a rapid phase. One civil money penalty provision was followed by the other, some of which were designed after foreign models, and to begin with, this legislative movement took place in a somewhat unorganised fashion. The result was a series of relatively unstudied *ad hoc* legislative acts.

A first attempt to analyse the overall picture in this field was made at the end of the 1970-es in connection with the preparatory work carried out for the purposes of introducing money penalties vis à vis legal entities. In 1983 a justice department memorandum was published (DsJu 1981:3) which presented certain guidelines as to the future legislative reforms on civil money penalties. The memorandum was well received by the legal society and the guidelines were adopted by the Swedish "Riksdag" (Parlament). By way of summary, the guidelines are as follows:

1. Civil money penalties may function as a complement to forfeiture-, arrest- or seizure rules, specifically where the offenses are particularly frequent.
2. Civil money penalties should only be allowed to be utilised within the framework of well-defined and clearly delimited areas.
3. It should be possible to calculate the total of a civil money penalty on the basis of a parameter, enabling the potential offender to foresee the economic result of his offence.
4. In the case that the civil money penalty sanction is based on strict liability, the presupposition should be that the presumption for an offense being intentional or negligently carried through is strongly supported.
5. Where civil money penalty provisions are directed at legal entities, such provisions may be applied parallelly with criminal provisions directed at individuals.
6. Such administrative agencies that are active in the administrative area in question may be entrusted with the authority to impose civil money penalties, although the courts of general jurisdiction in some instances may be better equipped to fulfil this task.

While the importance of the memorandum should not be underestimated, it is a clear disadvantage that it so one-sidedly focused its inquieries upon offenses carried out by legal entities in the course of their business activities, in this way adding little or nothing to issues that arise in connection with the imposition of civil money penalties against individuals.

At times, it is stated in the legal debate that the de-criminalisation process should be based on the fact that certain crimes do not require criminal punishment. An analysis of the preparatory work of the various proposals made on civil money penalty provisions reveals, however, that this aspect has had little or no impact. To the contrary, an extension of the criminal punishment is often presented as an alternative to de-criminalisation. As civil money penalty rules are generally considered to work more effectively than criminal punishment, the former are given preference.

The question, why civil money penalty provisions tend to be more effective than criminal punishment, is, of course, of utmost interest but defies a ready answer. The civil money penalty provisions have sometimes been characterised as the ideally flexible tool in that they leave out all considerations and deliberations regarding intent and negligence and take into account only a limited number of objectively recognisable factors. Moreover, the legislature is not bound by traditional criminal law principles such as those concerning guilt, proportionality, ability to pay, etc. However, courts have occasionally been empowered to alleviate or mitigate a civil money penalty on more or less "subjectively tainted" grounds.

Another factor making the civil money penalty provisions more effective, and often stated in various preparatory work, is that such a penalty secures a uniform, swift and certain enforcement. The statutory wording will be concise and definite enough to supply all the necessary standards for the calculation of the money penalty, questions of criminal responsibility etc. It is also significant that the administrative agencies, as a first instance, have been empowered to impose the penalty. Finally, of course, the effectiveness of the civil money penalty provisions is also a function of the high amounts at stake, especially when compared to the traditionally low criminal fines in Sweden.

Furthermore, there is the vital question why civil money penalties came to play such central role in the 1970-es. A part of the explanation for this is no doubt to be found in the on-going expansion of the criminal law outside its traditional domains, which expansion has oftentimes been characterised as an "overcriminalisation" of the law. The result of this "overcriminalisation" has in certain areas been "mass-criminality". Moreover the law-enforcing authorities have been over-loaded with cases in this field, as the number of offenders and offenses have increased rapidly. The appropriateness of this development was seriously questioned from the viewpoint of criminal policy. The criminal provisions in question were often seen as "a blow in the air", especially since criminal proceedings and conviction was often found to be barred by a statute of limitations.

When modelling civil money penalty sanctions, the legislature seems to balance the interest of enforcement effectiveness, on the one hand, and legal security, on the other. The fact that legal security may at times be encroached upon is seldom overtly acknowledged in the preparatory work. Instead, these

may contain diffuse and equivocal definitions of the concept of legal security as such, definitions which often deviate from the generally accepted standards.

The thesis next attempts to delimit civil money penalties against other public "pecuniary performances". The above given criteria regarding civil money penalties are adequate to distinguish civil money penalties from taxes and "ordinary" public fees, so called performance fees, as defined in the Swedish constitution. They are, however, inadequate when attempting to distinguish such penalties from other economic sanctions, such as criminal fines, forfeitures, seizures, damages, and related penalties, although damages are normally imposed with a view of reparation of actual damage inflicted upon the victim, and some fines are individually oriented. Since, however, the criminal sanctions have been defined in the Swedish Criminal Code, civil money penalties can per definition not be classified as a criminal punishment or forfeiture.

The "nature" of the civil money penalties in this regard has many implications, such as: Does the prohibition in the Swedish constitution against retroactive penal or criminal law also apply to civil money penalties? Are civil money penalties subject to pardon? To which rules in the Swedish constitution, Chap. 8, regarding the attribution of legislative powers, should the civil money penalties be referred? Etc.

The questions stated above do not have unequivocal answers. However, it is reasonable that civil money penalties, at least from a legal security point of view, to the furthest extent possible are treated as criminal sanctions. Considerations as to effectiveness should never allow civil money penalties to be classified as performance fees and thereby enabling far-reaching delegation of power. Likewise, civil money penalties operating retroactively are unacceptable, as are such penalties not subject to pardon.

The chapter is completed by a practically exhaustive account of the various statutory provisions pertaining to civil money penalties that have been enacted or been made subject to proposals since the beginning of the 1970-es.

## Chap. II The reform of the system of sanctions of the building legislation

On January 1, 1977 the Act (1976:666) on Remedies and Public Interventions in Regard to Unlawful Building – LPI – came into force. Hereby, provisions concerning three new types of civil money penalties were implemented, namely the building penalty ("byggnadsavgift"), the additional penalty ("tilläggsavgift") (both of which are imposed on the ground of unlawful building) and the specific penalty ("särskild avgift") (which is imposed in other, but related cases; this latter penalty is of minor significance in this context and will therefore not be further commented upon in the present summary).

The principal purpose of the reform was to introduce effective sanctions.

The unlawful building was to be "mastered". It was believed that uncontrolled building would entail damaging consequences for the society at large and hamper the long-term planning of the land resources. Those who critisised the reform, however, argued that the new system involved an unwarranted escalation of the sanctions, especially in view of the complexity of the building legislation. They also pointed at the danger that the individual by mere imprudence would suffer severe economic losses under the new system. They suggested that the legislature should await the results of the work done in the Department of Housing in this and related areas.

On July 1, 1987, the new Act on Planning and Building – PBL – came into force, while at the same time the LPI was repealed. However, the new act – when compared to the LPI – constitutes but an insignificant change; the LPI was transferred materially almost entirely intact to PBL, Chap. 10.

## Chap. III The judicial function in the LPI (PBL)

The central judicial function is entrusted upon the local building agencies (an organ of the municipality). Since this agency, before the enactment of the LPI, had the overall controll over the adherence to building legislation and determined questions pertaining to building permits – as well as issued such – thereby frequently advising potential builders, the legislature regarded the judicial function as a natural extension of the agency's authorities; no other public authority (court or agency) was taken into consideration. The new role given the local building agencies was, however, heavily critisised.

Primarily owing to the severe criticism forwarded by the "Lagrådet" (the permanent legal advisory committee) against the choice of judiciary, the authority to impose the additional penalty was ultimately, and shortly before the enactment of the LPI, transferred to the courts of general jurisdiction. "Lagrådet" found it as wholly unacceptable that a local municipal agency would be epowered to impose additional penalties taking into regard the fact that such may amount to considerable sums (several hundred thousand Swedish kronor or more). Consequently, the LPI prescribes that the general prosecutor shall prosecute the offender in courts of general jurisdiction as far as the additional penalty is concerned, however, only subsequent to a notice given to this effect by the building agency.

The building agency is still vested with the power to impose building penalties, in which case it determines whether the objective criteria for an unlawful building are met and thereafter imposes the penalty (except in cases of minor offenses). (Its decision may be appealed to the administrative courts.)

A principal notion underlying the LPI was the attempt to delete all elements of discretion in the judicial function. It seems, however, that this notion was based on unrealistic ideas of legislative reform. Rather, the decision-making

process, whether in building agencies or in courts, always entails some discretionary power. However, all in all the legislature seems to have been successful in its endeavour, which circumstance lead those who have critisised the act to argue that the act is overly categorical, formal, oversimplified and stereotype, even when considering the courts' power to mitigate the penalty under their jurisdiction in exceptional cases (see infra).

## Chap. IV The scope of the penalty provisions

A building penalty shall be imposed whenever a measure requiring a building permit is commenced without such a permit. Whether a particular building measure should be qualified as a "commencement" of such, may be difficult to determine. The case-law reveals that even the slightest measure may qualify, at least in some municipalities. The fact that a building permit was subsequently issued, or that the building – erected without a permit – has been torn down (for whatever reason) is considered immaterial in this respect.

The building penalty provisions are very far-reaching due to the fact that the obligation to apply for a building permit is extensive. Many building measures, which in the LPI (PBL) are defined as building measures, are commonly, *i. e.*, amongst laymen – or sometimes even amongst lawyers – not characterised as such. There is therefore an imminent danger that the imposition of the penalty may come as a total surprise for the alleged offender.

The obligation to pay the penalty is not wholly unconditional. In cases where the building measure is corrected prior to the building agency trying the case at a regular meeting, the potential offender may be released from this obligation. An examination of the case-law shows, however, that the actual availability of this legal institution varies substantially from one agency to another, mainly owing to discrepancies as to agency advisory routines: Some building agencies afford full information as to the existence of this opportunity, while others tend to conceal it.

In addition to the building penalty, the commencement of a building measure triggers the imposition of the additional penalty. The original intention was that this penalty should complement the building penalty in cases of severe offenses. The act in its final form, however, does not distinguish between minor and severe offenses, although a few excemptions are provided (including the abovementioned opportunity to be released from the obligation in certain cases).

The chapter also deals with the problem of conflicting decisions or judgments, for instance, when the courts of the second or third instances (courts of appeal and the Supreme Court as regards additional penalties, on the one hand, and the administrative courts of appeal and the Administrative Supreme Court as regards building penalties, on the other) reach conflicting conclusions and judgments, as well as the issue arising when a building permit

is issued but deviated from, in which case the imposition of a building penalty and an additional penalty would follow if the deviation is qualified as an unlawful building measure; otherwise the deviation would merely trigger the imposition of a specific penalty (the difference between the former penalties in combination and the latter may occassionally amount to tens or hundreds of thousand Swedish kronor). Finally, the time aspect of the application of the penalty provisions is discussed. The provisions apply only to such building measures which have been commenced subsequent to the coming into force of the LPI (PBL). Due to the difficulty in fixing the time of commencement, as well as defining "commencement", penalties have been imposed also in cases where the commencement have taken place prior to the coming into force of said legislation, but was continued after the relevant date. Hereby, the risk that the provisions in question will in practice be given retroactive effect is imminent.

## Chap. V Specific issues as to the contents of the civil money penalty system

As mentioned above, one of the notions that governed the formation of the civil money penalty system pertaining to unlawful building was that the calculation of the penalty should simple, uniform, swift and certain, thereby allowing the potential offender to foresee the magnitude of the money penalty. The case-law reveals, however, that these expectations proved to be illusory, indeed. Even the officers in the agencies, much more the potential offender in general, confront serious difficulties in fixing the correct amount. The expectations were the same with regard to the determination of the factors on which the calculation of the penalty should be based (with respect to the additional penalty – the building area) and the identification of the responsible offender, *i. e.*, whether it should be the owner of the property involved or the person actually taking the measure in question, but also these expectations proved to be illosury, although in the latter case the owner (only exceptionally – in cases of additional penalty – the person profiting from the measure) is normally regarded as responsible.

The chapter further deals with a few miscellaneous issues, such as the payment of the money involved in the penalty, statutes of limitations and compensation for litigation costs.

## Chap VI Appellate proceedings and review, especially in regard to the question of mitigation

This chapter first describes the general rules governing the appellate court proceeding, time-limits, right to appeal, the organisation of judicial review, etc. Thereafter, the chapter contains an extensive analysis of the mitigation

rules. As indicated above, the courts are empowered to mitigate civil money penalties in certain cases – when specific reasons so require. However, since the concept of "specific reasons" was strictly construed in the preparatory work, some courts find themselves unable to mitigate penalties, unless "exceptional" reasons therefore can be presented, while other courts regard themselves as unbound by preparatory work construction and therefore regularly use the mitigation provision as a "safety-valve" in order to avoid, what they believe would be, unsatisfactory results. The case-law varies considerably, and one can discern a sharp dividing line between the courts of general jurisdiction, on the one hand, and administrative courts, on the other, the former being much more willing to mitigate than the latter, not only as foreseen in the preparatory work in cases of veritable minor offenses and incorrect information supplied by the building agency, but also in other instances, such as when the desinformation has been supplied by other agencies or third private parties, when a building permit has been issued after the building agency meeting at which the penalty decision was taken, when the offense has been less minor thans as advocated in the preparatory work and when the building in question has been removed.

## Chap. VII Concluding remarks and viewpoints de lege ferenda

This chapter concludes the thesis by way of summarising firstly the criticism directed in the thesis as well as elsewhere against the civil money penalty system under debate: It is vital that legal security aspects are taken more into consideration than has been done so far. Stricter principles in this area are also called for, although it may not be entirely advisable, once having accepted the phenomena of civil money penalties, to adhere strictly to the traditional criminal law principles. On the other hand, deviations from the traditional criminal law principles should be accepted only if, subsequent to a thorrow examination, such prove to be absolutely necessary in order to achieve effective civil money penalty provisions.

The analysis of the civil money penalty system pertaining to building legislation in particular and the case-law in this area tends to support the criticism forwarded against the system at the time when it was introduced and thereafter. The present author reaches the following conclusions *de lege ferenda:*

1. The courts must have the discretionary power to deviate from the statements made in the preparatory work and maybe even the express statutory wording in order to avoid materially unsatisfactory results.
2. The problem ensuing from conflicting decisions is best solved by conveying jurisdiction only to one judicial authority. It is entirely unacceptable that one and the same offense is tried in two separate and independent court systems.
3. The provision regarding release from the obligation to pay the penalties in cases of voluntary correction should remain unrevised, but there should rest an obligation

upon the building agency to give timely information to the potential offender about this opportunity.

4. The provisions regarding the calculation of penalties, the determination of the factors on which the calculation is based and the definition of the concept "commencement of a building measure" must be subject to a revision for the sake of a uniform, clear and effective application and enforcement. Moreover, the additional penalties sometimes involve amounts which seem unreasonably high considering the type of offenses committed.
5. Although the person responsible for the offenses in question normally is the owner, it could be questioned, at least as regards the additional penalties, whether strict responsibility is required and whether or not the range of offenders should be extended to include not only the owner (and occassionally the person profiting from the building measure) but other persons as well. The least one could require is that the provisions regarding responsibility be clarified by guidelines or other directives.
6. The mitigation provision has proved to be a necessary "safety-valve" in the enforcement of the law. The examination of the case-law reveals that a liberal interpretation of the provision is in order if unsatisfactory results are to be avoided.

By way of summary, the civil money penalty sanctions connected to the building legislation should be made subject to a substantial revision. In this way, the shortcomings in regard to the preparatory work of the present system, especially the strong tendency to over-emphasize the need for effective legislation, could be corrected.

# *Litteratur*

(Åberopas endast ett arbete av en författare, citeras detta med författarnamnet.)


Administrative Conference of the United States, Recommendation 72-6, Civil Money Penalties as a Sanction.
- Recommendation 75-7, Internal Revenue Service Procedures: Civil Penalties.
- Recommendation 79-3, Agency Assessment and Mitigation of Civil Money Penalties.

Agge, I., Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet I, Sthlm 1939 (Cit. Reaktionssystemet).
- Straffrättens allmänna del I, Sthlm 1970 (Cit. Agge I).
- Straffrättens allmänna del II, Sthlm 1970 (Cit. Agge II).
- Huvudpunkter av den allmänna rättsläran, Sthlm 1974 (Cit. Huvudpunkter).

Agge, I.- Thornstedt, H., Straffrättens allmänna del, Sthlm 1981.

Andenæs, J., Strafferet og moraldanning. Festskrift till Per Olof Ekelöf s 38 ff, Sthlm 1972.

Andersson, E., Efterbeskattning och grundbesvär, Helsingfors 1964.

Antilla, I., Konservativ och radikal kriminalpolitik i Norden, NtfK 1967.
- Varför avkriminalisera? Festskrift till Hans Thornstedt s 43 ff, Sthlm 1983.

Antilla, I. – Törnudd, P., Kriminologi i kriminalpolitiskt perspektiv, Lund 1982.

Arens, R.- Laswell, H., In Defense of Public Order. The Emerging Field of Sanction Law, N.Y. 1961.

Aubert, V., Om straffens sosiale funksjon, Oslo-Bergen- Tromsø 1979 (Cit. Aubert).
- Om relationerna mellan juridiska och sociologiska begrepp. Rationalitet i rättssystemet s 58 ff, Bondeson red., Uddevalla 1979 (Cit. Rationalitet i rättssystemet).
- Straff, belønning och rettssikkerhet, Festskrift till Johs. Andenæs på 70-årsdagen, 7 september 1982 s 35 ff, Oslo 1982.

Beckman, N. m.fl., Kommentar till Brottsbalken I, Lund 1982 (Cit. BrB I).
- Kommentar till Brottsbalken II, Sthlm 1982 (Cit. BrB II).

Beddard, R., Human Rights and Europe, A study of the Machinery of Human Rights, Protection of the Council of Europe, London 1980.

Bengtsson, B., Nyttjanderätt till fast egendom, Sthlm 1974.

Berg, U. m.fl., Kommentar till Brottsbalken III, Lund 1985 (Cit. BrB III).

Bergendal, R., Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler III, Lund 1928.

Bexelius, A. m.fl., Byggnadslagstiftningen, Sthlm 1971.

Bjerkén, T., Byggnadslov, Uddevalla 1975 (1:a uppl.) och 1977 (2:a uppl.).

Björne, G., Lindrigare skattetillägg, SN 1977 s 281 ff.

Bohlin, A., Kommunala avgifter, diss., Lund 1984.

Bondeson, U., Nyklassisk straffilosofi och reformpolitik. Straff och rättfärdighet – ny nordisk debatt s 97 ff, Lund 1980.

Bratholm, A., Strafferet og samfunn, Oslo-Bergen-Tromsø 1980.

Broomé, B.- Eklundh, C., Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset, StvT 1976 s 32 ff.

BRÅ, Symposium kring kriminalpolitik. Rapport 1974:1.
- Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete. Rapport 1974:3.
- Nytt straffsystem. Arbetsgruppen rörande kriminalpolitik. Rapport 1977:7.

Charney, J., The Need for Constitutional Protections for Defendants in Civil Penalty Cases, Cornell Law Review, 1973-74 s 478 ff.

Christensen, A., Studier i köprätt, diss., Sthlm 1970.

Clark, M., Civil and Criminal Penalties and Forfeitures: A Framework for Constitutional Analysis, Minnesota Law Review, 1976 s 379 ff.
Davis, K., Administrative Law of the Seventies, Rochester N.Y. 1976.
Didón, U.- Hedman, B., Att bygga utan lov, Uddevalla 1977.
Eckhoff, T., Rationalisering i lagstiftning och rättstillämpning. Rationalitet i rättssystemet s 104 ff, Bondeson red., Uddevalla 1979.
Edqvist, B., Riksdagen om rättssäkerheten, SvJT 1986 s 374 f.
Eek, Folkrätten, Sthlm 1968.
Ekelöf, P-O., Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de rättsliga sanktionernas verkningssätt, Uppsala 1942 (Cit. Ekelöf).
- Domstolarnas roll i samhället, seminarium anordnat av Rättsfonden 27–28 oktober 1972, Borås 1974.
- Rättegång, Första häftet, Sthlm 1983 (Cit. Ekelöf I).
- Rättegång, Andra häftet, Sthlm 1986 (Cit. Ekelöf II).
- Rättegång, Tredje häftet, Lund 1984 (Cit. Ekelöf III).
- Rättegång, Femte häftet, Sthlm 1982 (Cit. Ekelöf V).
Eklundh, C., Anm. av Strömberg, H., Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, StvT 1983 s 384 ff.
Elwin, G. m.fl., Den första stenen, Kristianstad 1976.
Eriksson, I., Miljöbrott – en dold brottslighet. Brotts utvecklingen 1985, BRÅ forskning, Sthlm 1985.
Fahlbeck, E., Förvaltningsrättsliga studier, Sthlm 1938.
Forslund, A-L., Vad är rättssociologi? Uddevalla 1978.
Fribergh, E., Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut, SvJT 1986 s 325 ff.
Gellhorn, W., Administrative Prescription and Imposition of Penalties, Washington University Law Quarterly, 1970 s 265 ff.
Goldschmid, H., An Evaluation of the Present and Potential Use of Civil Money Penalties as a Sanction by Federal Administrative Agencies, Report in support of recommendation 72-6.
Göhler, E., Ordnungswidrigkeitengesetz, München 1980.
Hellner, J., Speciell avtalsrätt II. Kontraktsrätt, Sthlm 1984.
Herlitz, N., Förvaltningsrättsliga plikter. Föreläsningar i förvaltningsrätt III, Sthlm 1949.
Heuman, L., Rättspraxis. Finna rätt – Juristens källmaterial och arbetsmetoder, Sthlm 1985.
Hoflund, O., Anteckningar om påföljdssystemet, Sthlm 1978.
Holmberg, E.- Stjernquist, N., Grundlagarna med tillhörande författningar, Sthlm 1980.
Iuul, S.-Ross, A.- Trolle, T., Inledning til Retsstudiet, Kphmn 1974.
Jacobs, F., The European Convention on Human Rights, Oxford 1975.
Jacobsen, H., Forbrydelsens Retsfølger efter det italienske Straffelovsudkast af 1921, NTfS 1927 s 281 ff.
Jareborg, N., Kriminalisering. Straff och rättfärdighet – ny nordisk debatt s 33 ff, Lund 1980.
Kaijser, F., Offentlig rätt och offentlig förvaltning. Norstedts Juridiska Handbok, Sthlm 1979.
Koskinen, P., Skuldprincipen och påföljderna för ringa lagöverträdelser. Skuld och ansvar, Straffrättsliga studier tillägnade Alvar Nelson s 142 ff, Uppsala 1985.
Lahti, R., Den reviderade finska vägtrafikstraffrätten. Festskrift till Hans Thornstedt s 431 ff, Sthlm 1983.
Lavin, R., Offentligrättsligt vite I, Tekomatorp 1978 (Cit. Lavin I).

– Offentligrättsligt vite II, Lund 1980 (Cit. Lavin II).
Lawrence, W., Judicial Review of Variable Civil Money Penalties, Cincinnati Law Review, 1977 s 373 ff.
Lindgren, L. m.fl., Sociala Styrningsformer, Sthlm 1971.
Lodin, S-O. m.fl., Welinders Beskattning av inkomst och förmögenhet, del 1, Lund 1983.
Löfmarck, M., Lagtolkning och avkriminalisering. Svensk rätt i omvandling. Studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman och Folke Schmidt s 327 ff, Sthlm 1976 (Cit. Löfmarck).
– Straffansvar, Sthlm 1985.
Löfmarck, M. m.fl., Åtalsunderlåtelse – processekonomi och absolut åtalsplikt, Sthlm 1986.
Mannerfelt, N.-Cosmo, C-J., Ordningsbot Parkeringsbot, Sthlm 1967.
Marshall, D., Environmental Protection and the Role of the Civil Money Penalty: Some Practical and Legal Considerations, Environmental Affairs, 1975 s 323 ff.
McKay, R., Sanctions in Motion: The Administrative Process, Iowa Law Review, 1964 s 441 ff.
Moe, M., Administrative bøder, Roskilde 1973.
Murphy, C., Money Penalties – An Administrative Sword of Damocles, Santa Clara Lawyer, 1962 s 113 ff.
Nelson, A., Brott och nåd, Kphmn 1953.
– Kriminalpolitik och ingripanden vid brott, Uppsala 1985 (Cit Nelson)..
Nelson, D., Administrative Blackmail: The Remission of Penalties, The Western Political Quarterly, 1965 s 610 ff.
Nordenadler, A., Det nya sanktionssystemet på skatte- och avgiftsområdet, SvSkT 1971 s 411 ff.
Notes & Comments, Administrative Civil Money Penalties and the Right to Jury Trial, Washington and Lee Law Review, 1976 s 719 ff.
Olsson, B., Ett mjukt samhälle? SvSkT 1976 s 529 ff.
Petrén, G., Om offentligrättslig användning av våld mot person, diss., Lund 1949 (Cit. Petrén.)
– Administrativa rättssäkerhetsproblem, SvJT 1955 s 618 ff.
– Får riksskatteverket agera som lagstiftare? Sunt Förnuft 2/80 s 18 f.
– Hur går det med rättssäkerheten? Trender i dagens lagstiftning, TSA 1980 s 280 ff.
Petrén, G.- Ragnemalm, H., Sveriges grundlagar och till hörande författningar med förklaring, Uddevalla 1980.
Ragnemalm, H., Förvaltningsbesluts överklagbarhet, diss., Lund 1970.
– Allmän plats, Tekomatorp 1978. (Cit. Allm. plats).
– Förvaltningsprocessrättens grunder, Sthlm 1986. (Cit. Ragnemalm).
Rodhe, K., Obligationsrätt, Lund 1956 (Cit. Rodhe).
– Handbok i sakrätt, Lund 1985 (Cit. Sakrätt).
Romander, H.- Nelson, A., Är brottsbalken redan omodern? NtfK 1970 s 209 ff.
Romson, R., Synpunkter på svartbyggelagen (LPI), Svenska kommunförbundet (78-09-25).
RRV, Taxor och avgifter 1979 – om avgiftsbelagd verksamhet vid statliga myndigheter, Sthlm 1980.
Sandström, K., Skattestrafflagen, Sthlm 1955.
RRV, Taxor och avgifter 1979 – om avgiftsbelagd verksamhet vid statliga myndigheter, Sthlm 1980.
Sandström, T., Privatjustis mot anställda, diss., Lund 1979.
Schmeltzer, D.- Kitzes, W., Administrative Civil Penalties Are Here to Stay – but How Should They Be Implemented? The American University Law Review, s 847 ff.

Schmidt, F., Domaren som lagtolkare, Festskrift tillägnad Nils Herlitz s 263 ff, Sthlm 1955.
Seth, S., Ursäktlighet vid skattetillägg, SN 1976 s 452 ff.
Severin, J., Allmän rättshjälp i förvaltningsärenden II, FT 1981 s 256 ff.
Skarhed, A., Depenalisering-avkriminalisering med suddigt syfte. Tillämpade studier Uppsala 1977.
Skogh, G., Priser, skadestånd och straff, Lund 1977.
Sterzel, F., Medborgaren och förvaltningen. Skrifter tillägnade Gustaf Petrén s 139 ff, Sthlm 1984.
Strahl, I., Några reflexioner angående rättssäkerheten i den moderna kriminalrättsskipningen. Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, Uppsala 1959.
Strahl, I. m.fl., Om påföljder för brott, Sthlm 1955.
Strömberg, H., Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, diss., Lund 1949, (Cit. Off. anstalter).
– Till frågan om vitets rättsliga natur, StvT 1954 s 247 ff.
– Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s 369 ff, Uppsala 1959.
– Några reflektioner om normgivningsmakten i nya regeringsformen, FT 1976 s 51 ff.
– Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, Lund 1983. (Cit. Normgivningsmakten).
– Supplement till Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, Lund 1985.
– Sanktionsavgifterna och grundlagen, SvJt 1984 s 227 ff.
– Allmän förvaltningsrätt, Sthlm 1986.
– Speciell förvaltningsrätt, Sthlm 1987.
Strömholm, S., Rätt, rättskällor och rättstillämpning, Lund 1981.
Sundberg, F., Något om rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionens artikel 6 (1) vid myndighetsbeslut i marknadsregleringssammanhang. Uppsatser tillägnade Ulf Bernitz på 50-årsdagen den 28 februari 1986.
Sundberg, H., Allmän förvaltningsrätt, Sthlm 1955.
Sundberg, J., Fr. Eddan t. Ekelöf, Malmö 1978. (Cit. Fr. Eddan).
– Agges huvudpunkter, rev. uppl., Sthlm 1982. (Cit. Agges huvudp.).
– Om lagars stil och tolkning med särskild hänsyn till lidbommerimotiv, Festskrift till Hans Thornstedt s 661 ff., Sthlm 1983.
– (red.) Lagar, rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Karlskrona 1984 (Cit. Lagar, rättigheter etc).
– (red.) Sporrong-Lönnroth. En handbok, Motala 1985
Sundberg-Weitman, B., Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning, Lund 1981.
Sundin, J., Fallet med den olycklige lantarbetaren – från en annan synvinkel. Några reflektioner om skattetillägg, SvSkT 1977 s 271 ff (Cit. Sundin).
– Fallet med den olycklige lantarbetaren, Sunt Förnuft 2/77.
Svegfors, M., Revolution i små steg, Sthlm 1981.
Söderström, C., Ändrade bestämmelser om skattetillägg m.m., SvSkT 1978 s 301 ff.
Tarras-Wahlberg, B., Lagstiftning till döds? Sthlm 1980.
Thornstedt, H., Om företagaransvar. Studier i specialstraff rätt, diss., Sthlm 1948.
– Om rättsvillfarelse, Sthlm 1956.
– Administration och straffrätt, FT 1952 s 284 ff.
– Legalitet och teleologisk metod i straffrätten. Festskrift tillägnad Nils Herlitz s 319 ff., Sthlm 1955.
– Förverkande på grund av brott (SOU 1960:28).
– Kriminalisering och avkriminalisering i dagens samhälle, Festskrift till Ivar Agge s 369 ff, Sthlm 1970.

- Domstolarnas roll i samhället, seminarium anordnat av Rättsfonden 27–28 oktober 1972, Borås 1974.
- Straffrättsligt ansvar inom näringslivet i Sverige, Lov og frihet. Festskrift till Johs. Andenaes på 70-årsdagen, 7 september 1982 s 357 ff, Oslo 1982.

Thornstedt, H.- Eklund, E., Skattebrott och skattetillägg, Katrineholm 1972 (1:a uppl.), Lund 1981 (4:e uppl.) och Lund 1986 (5:e uppl.).

Toftered, L., Gärnare effektivare revision men först rejäl rättssäkerhet, SN 1976 s 305 ff.

Träskman, P.O., Straffrätt och ekonomisk brottslighet. Festskrift till Hans Thornstedt s 695 ff, Sthlm 1983.

Undén, Ö., Svensk sakrätt. I. Lös egendom, Lund 1976.

Werdinius, C., Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet, SN 1977 s 186 ff.

Westerberg, O., Skatter, avgifter och pålagor, diss., Sthlm 1961 (Cit. Skatter etc.).
- Allmän förvaltningsrätt, Sthlm 1978. (Cit. Westerberg).
- Skatter och avgifter, FT 1982 s 1 ff.

Widmark, S., Förslag till ändringar i det skatteadministrativa sanktionssystemet, SvSkT 1977 s 96 ff.

Åsbjörnsson, C., Genmäle till artikeln Fallet med den olycklige lantarbetaren, Sunt Förnuft 4/77 s 22 ff.

Öhlén, O., Skattetillägg – straff i administrativ ordning? SN 1977 s 378 f.

## *Utredningar och betänkanden*

SOU 1954:24 Förslag till Effektivare taxering.
SOU 1957:36 Trafikförsäkring.
SOU 1968:18 Parkering.
SOU 1969:42 Skattebrotten.
SOU 1971:10 Snatteri.
SOU 1971:34 Lastbil och taxi.
SOU 1972:15 Ny regeringsform – Ny riksdagsordning.
SOU 1972:42 Vägtrafikbeskattningen.
SOU 1972:89 Hundavgift.
SOU 1973:7 Trygghet i anställningen.
SOU 1973:13 Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk.
SOU 1973:33 Ränta och restavgift på skatt m.m.
SOU 1974:87 Trafikskadeersättning.
SOU 1974:88 Medborgerliga fri-och rättigheter. Europakonventionen & europeiska sociala stadgan.
SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.
SOU 1976:1 Arbetsmiljölag.
SOU 1976:37 Smugglingsbrott och tulltillägg.
SOU 1976:47 Färre brottmål.
SOU 1977:2 Bilarbetstid.
SOU 1977:6 Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1.
SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.
SOU 1978:43 Miljökostnader (miljön i samhällsekonomin, kostnadslag,kostnadsfördelning,styrmedel).
SOU 1978:80 Bättre miljöskydd I.

SOU 1979:65-66 Ny plan- och bygglag. Del 1-2.
SOU 1981:5 Ny arbetstidslag.
SOU 1982:9 Ny plan- och bygglag. Remissammanställning.
SOU 1982:21 Ett effektivare vite.
SOU 1982:54 Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2.
SOU 1984:15 Ekonomisk brottslighet i Sverige.

DsA 1981:8 Ett särskilt utvisningsförfarande. Verkställighet och förvar. Straff och ansvar.
DsB 1975:3 Förslag till lagstiftning om påföljder vid olovligt byggande.
DsBo 1978:3 Förenklad byggnadslovsprövning.
DsB 1980:10 PM. Den grå arbetskraften och skattekontrollen.
DsB 1981:8 Översyn av vägtrafikbeskattning. Del 4. Effektivare brukandeförbud.
DsFi 1974:2 Kreditpolitiska medel.
DsFi 1976:4 Ansvar för skatt vid entreprenad m.m.
DsH 1975:3 Ny ransoneringslag.
DsI 1984:10 Olja och kol – förslag till lag om beredskapslagring.
DsI 1986:1 Effektivare kontroll och underlättad handel – förslag till nya regler för kontroll av elektriskt materiel.
DsJu 1978:5 Företagsböter. En kartläggande undersökning av korporativt ansvar.
DsJu 1981:3 Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.
DsJu 1984:5 Företagsbot. Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.
DsJu 1986:3 Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.
DsK 1973:6 Vissa frågor om kontroll av parkeringsbestämmelsernas efterlevnad.
DsK 1979:4 Taxi – krav och utvecklingsmöjligheter.
DsK 1981:8 Vattenföroreningsavgift.
DsK 1981:12-13 Reviderad luftfartslagstiftning Del I-II.
DsK 1985:8 Sanktioner i vägtrafiklagstiftningen.
DsKn 1981:11 Besparingar och förenklingar inom kollektivtrafiken.
DsU 1978:16 TV-avgifter: inkassering, kontroll och avgiftsskolk.

NU 1975:5 Bötesstraffet, betänkande avgivet av Nordiska straffrättskommittén.
Förslag till ny plan- och bygglag, remiss till lagrådet den 20 oktober 1983.

## *Propositioner och utskottsbetänkanden*

Prp 1943:140 med förslag till skattestrafflag m.m.
Prp 1955:160 med förslag till förordning om ändring i taxeringsförordningen den 28 september 1928 (nr 379) m.m.
Prp 1960:175 med förslag till lag om parkeringsbot m.m.
Prp 1969:140 med förslag till kungörelse om ändring i vägtrafikförordningen (1951:648) m.m.
Prp 1971:10 med förslag till skattebrottslag m.m.
Prp 1972:81 med förslag till kungörelse om ändring i förordningen (1940:910) ang. yrkesmässig automobiltrafik m.m.
Prp 1972:110 med förslag till tullag.
Prp 1972:145 med förslag till lag om ändring i taxeringsförordningen (1956:623) m.m.
Prp 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prp 1973:94 om ändringar i vägtrafikbeskattningen m.m.
Prp 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m.
Prp 1973:204 med förslag till lag om ändring i förordningen (1957:344) om oljeavgift m.m.
Prp 1974:101 med förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift.
Prp 1974:168 med förslag till lag om kreditpolitiska medel.
Prp 1974:180 med förslag till lag om ändring i tullagen (1973:670) m.m.
Prp 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.
Prp 1975/76:15 med förslag till trafikskadelag m.m.
Prp 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.
Prp 1975/76:106 med förslag till lag om felparkeringsavgift m.m.
Prp 1975/76:148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser.
Prp 1975/76:164 med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.
Prp 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.
Prp 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.
Prp 1976/77:92 om ändrade regler för skattetillägg enligt taxeringslagen (1956:623) m.m.
Prp 1976/77:149 om arbetsmiljölag m.m.
Prp 1977/78:16 om ändring i trafikskadelagen (1975:1410) m.m.
Prp 1977/78:75 med förslag till ransoneringslag m.m.
Prp 1977/78:136 om ändrade regler för skattetillägg m.m.
Prp 1978/79:111 med förslag till åtgärder mot krångel och byråkrati, Bil. 12, bostadsdepartementet.
Prp 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
Prp 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag.
Prp 1979/80:142 om vissa taxifrågor.
Prp 1979/80:151 om ändring i förordningen (1923:116) ang. skatt för hundar.
Prp 1979/80:178 om fortsatt körkortsreform.
Prp 1980/81:21 om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.
Prp 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).
Prp 1980/81:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82, Bil. 12, utbildningsdepartementet.
Prp 1981/82:42 om fortsatt giltighet av lagen om kreditpolitiska medel.
Prp 1981/82:65 med förslag till lag om flyttning av fordon i vissa fall.
Prp 1981/82:78 om vissa yrkestrafikfrågor.
Prp 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).
Prp 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen (1980:376) m.m.
Prp 1981/82:154 om ny arbetstidslag m.m.
Prp 1981/82:225 om ändring i vägtrafikskattelagen (1973:601).
Prp 1982/83:11 med förslag till lag om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar.
Prp 1982/83:42 om advokatsamfundets disciplinära verksamhet.
Prp 1982/83:48 om vattenföroreningsavgift.
Prp 1982/83:130 om åtgärder för tekoindustrin m.m.
Prp 1982/83:177 om bestämmelser som begränsar småhus- och lägenhetsägarnas uppgifts- och avgiftsskyldighet.
Prp 1983/84:43 om fortsatt giltighet av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel.
Prp 1983/84:71 om nya förfaranderegler för punktskatter och prisregleringsavgifter.

Prp 1983/84:104 med förslag till lag om kontrollavgift vid olovlig parkering m.m.
Prp 1983/84:162 om vissa trygghetsfrågor för äldre arbetstagare.
Prp 1983/84:192 om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar.
Prp 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.
Prp 1984/85:53 om beredskapslagring av olja och kol m.m.
Prp 1984/85:207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner.
Prp 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag (med bilagedel).
Prp 1985/86:23 om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot).
Prp 1985/86:35 om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.
Prp 1985/86:41 om tulltillägg.
Prp 1986/87:27 om fortsatt kreditpolitisk lagstiftning.
Prp 1986/87:34 om vissa delegeringsfrågor och regelförenklingar på vägtrafikens område.
Prp 1986/87:51 om kommunal parkeringsövervakning.
Prp 1986/87:135 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.

AuU 1982/83:3 om ändring i utlänningslagen m.m.
BoU 1983/84:3 om regler om byggande m.m.
Bou 1983/84:14 om lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.
BoU 1985/86:8 om ändring i lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (prp 1985/86:35).
BoU 1986/87:1 om en ny plan- och bygglag (prp 1985/86:1).
CU 1975/76:29 med anledning av prp 1975/76:164 med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.
FiU 1974:39 i anledning av prp 1974:168 med förslag till lag om kreditpolitiska medel m.m.
Fiu 1986/87:7 om fortsatt kreditpolitisk lagstiftning (prp 1986/87:27).
FöU 1977/78:13 med anledning av prp 1977/78:75 med förslag till ransoneringslag m.m.
Föu 1984/85:6 om beredskapslagring av olja och kol m.m. (prp 1984/85:53).
InU 1973:36 i anledning av prp 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m.
JoU 1976/77:10 med anledning av motioner om miljövårdspolitiken m.m.
JoU 1980/81:21 om ändring i miljöskyddslagen (prp 1980/81:92).
JoU 1982/83:29 om vattenföroreningsavgift (prp 1982/83:87).
JoU 1986/87:25 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m. (prp 1986/87:135).
JuU 1981/82:53 om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (prp 1981/82:142).
JuU 1982/83:12 om disciplinära påföljder för advokater (prp 1982/83:42 delvis).
JuU 1984/85:28 om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet (prp 1984/85:32).
JuU 1985/86:13 om företagsbot (prp 1985/86:23).
KU 1983/84:24 om den statliga verksamhetens styrning och organisation.
LU 1977/78:7 med anledning av prp 1977/78:16 om ändring i trafikskadelagen (1975:1040) m.m.
SkU 1971:16 i anledning av Kungl.Majestäts proposition med förslag till skattebrottslag m.m. jämte motioner.
SkU 1973:41 i anledning av prp 1973:94 om ändringar i vägtrafikbeskattning m.m. jämte motioner.
SkU 1974:63 i anledning av prp 1974:180 med förslag om ändring i tullagen (1973:670) jämte motioner.
SkU 1976/77:38 med anledning av prp 1976/77:92 om ändrade regler för skattetillägg enligt taxeringslagen.

SkU 1979/80:57 med anledning av prp 1979/80:151 om ändring i förordningen ang. skatt för hundar.
SkU 1982/83:5 om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (prp 1982/83:11).
SkU 1983/84:22 om nya förfaranderegler för punktskatter och regleringsavgifter (prp 1983/84:71)
SkU 1983/84:46 om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar (prp 1983/84:192).
SkU 1985/86:8 om tulltillägg.
SoU 1981/82:55 om ny arbetstidslag m.m.(prp 1981/82:154).
TU 1972:13 i anledning av prp 1972:81 med förslag till kungörelse om ändring i förordningen ang. yrkesmässig automobiltrafik.
TU 1975/76:14 i anledning av prp 1975/76:106 med förslag om lag om felparkering m.m. jämte motioner.
TU 1976/77:10 med anledning av prp 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik jämte motioner.
TU 1980/81:1 om ändring i körkortslagen (prp 1979/80:178).
TU 1981/82:30 om vissa yrkestrafikfrågor (prp 1981/82:78).

*Förkortningar*

| | |
|---|---|
| AFDL | Lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) |
| AMS | Arbetsmarknadsstyrelsen |
| AOSt | Allmän ordningsstadga (1956:617) |
| ATK | Kungörelse om arbetstid vid vägtransport m.m. (1972:602) |
| AU | Arbetsmarknadsutskottets betänkande |
| AVGL | Lag (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m.m. |
| BB | Byggningabalken |
| BL | Byggnadslag (1947:385) |
| BN | Byggnadsnämnden |
| BoU | Bostadsutskottets betänkande |
| BrB | Brottsbalken |
| BRÅ | Brottsförebyggande rådet |
| BS | Byggnadsstadga (1959:612) |
| CU | Civilutskottets betänkande |
| DN | Dagens Nyheter |
| DsA | Arbetsmarknadsdepartementets departementserie |
| DsB | Bostadsdepartementets departementsserie t.o.m. 1976 därefter budgetdepartementets dito |
| DsBo | Bostadsdepartementets departementsserie fr.o.m. 1977 |
| DsFi | Finansdepartementets departementsserie |
| DsH | Handelsdepartementets departementsserie |
| DsI | Industridepartementets departementsserie |
| DsJu | Justitiedepartementets departementsserie |
| DsK | Kommunikationsdepartementets departementsserie |
| DsKn | Kommundepartementets departementsserie |
| DsU | Utbildningsdepartementets departementsserie |
| EKO-kommissionen | Kommissionen mot ekonomisk brottslighet |
| FelpF | Förordning (1976:1128) om felparkeringsavgift |
| FelpL | Lag (1976:206) om felparkeringsavgift |
| FFL | Lag (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning |
| FiU | Finansutskottets betänkande |
| FL | Förvaltningslag (1971:209) eller (1986:223) |
| FPL | Förvaltningsprocesslag (1971:291) |
| FT | Förvaltningsrättslig tidskrift |
| FöU | Försvarsutskottets betänkande |
| HD | Högsta domstolen |
| HovR | Hovrätten |
| InU | Industriutskottets betänkande |
| JB | Jordabalken |
| JO | Justitieombudsmannen |

| | |
|---|---|
| JOBer | Justitieombudsmannens ämbetsberättelse |
| JoU | Jordbruksutskottets betänkande |
| JuU | Justitieutskottets betänkande |
| KL | Kommunalskattelag (1928:370) |
| KR | Kammarrätten |
| KRNG | Kammarrätten i Göteborg |
| KRNJ | Kammarrätten i Jönköping |
| KRNS | Kammarrätten i Stockholm |
| KRSU | Kammarrätten i Sundsvall |
| KU | Konstitutionsutskottets betänkande |
| LO | Landsorganisationen |
| LPI | Lag (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. |
| LR | Länsrätten |
| LSkR | Länsskatterätten |
| LSM | Lokala skattemyndigheten |
| LSt | Länsstyrelsen |
| LU | Lagutskottets betänkande |
| MervSkL | Lag (1968:430) om mervärdeskatt |
| ML | Miljöskyddslag (1969:387) |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv. Avd 1. |
| NrT | Norsk retstidende |
| NtfK | Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab |
| NtfS | Nordisk tidskrift for Strafferet |
| NU | Nordisk utredningsserie |
| PBL | Plan- och bygglag (1987:10) |
| Prp | Proposition |
| RB | Rättegångsbalken |
| RegR | Regeringsrätten |
| RF | Regeringsformen |
| RH | Rättsfall från hovrätterna |
| RK | Rättsfallsreferat från kammarrätterna |
| RPS | Rikspolisstyrelsen |
| RRK | Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna |
| RRV | Riksrevisionsverket |
| RSV | Riksskatteverket |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SBL | Skattebrottslag (1971:69) |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SIV | Statens invandrarverk |
| SkU | Skatteutskottets betänkande |
| SN | Skattenytt |
| SoU | Socialutskottets betänkande |
| SOU | Statens offentliga utredningar |

| | |
|---|---|
| Sunt Förnuft | Tidskrift utgiven av skattebetalarnas förening |
| SvD | Svenska Dagbladet |
| SvJT | Svensk juristtidning |
| SvSkT | Svensk skattetidning |
| TI | Taxeringsintendenten |
| TL | Taxeringslag (1956:623) |
| TR | Tingsrätten |
| TSA | Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund |
| TSV | Trafiksäkerhetsverket |
| TU | Trafikutskottets betänkande |
| UppbL | Uppbördslagen (1953:272) |
| UB | Utsökningsbalken |
| VTK | Vägtrafikkungörelse (1972:603) |
| Öb | Övergångsbestämmelser |

# *Bihang*

## LPI jämförd med PBL (lagtext)

| LPI | PBL 10 kap |
|---|---|
| | ***Inledande bestämmelser*** |
| 1 §<br>Denna lag gäller vid överträdelser av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av någon av dessa författningar. | |
| 2 §<br>Det åligger byggnadsnämnden att som ett led i inseendet över byggnadsverksamheten upptaga fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag till behandling, så snart anledning förekommer att överträdelse som avses i 1 § har skett. När åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:912), har vidtagits utan att sådant lov föreligger, skall nämnden vara verksam för att det utförda undanröjes eller på annat sätt rättas, om ej byggnadslov till åtgärden meddelas i efterhand.<br>Om det begäres av någon vars rätt kan beröras därav, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd som föranleder ingripande enligt denna lag. | 1 §<br>Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande eller påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.<br>När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. |
| | 2 §<br>Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad eller annan anläggning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel. |
| | ***Förbud att fortsätta byggnadsarbete*** |
| 3 §<br>Byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbete fortsättes, om det är | 3 §<br>Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller mar- |

uppenbart att arbetet strider mot
1. byggnadsstadgan (1959:612),
2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, eller
3. förbud enligt byggnadslagen (1947:385) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen att företaga nybyggnad eller att riva byggnad.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet fortsättes även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf länder omedelbart till efterrättelse.

karbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

## *Avgifter*

4 §

Vidtages åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger skall byggnadsavgift utgå.

Byggnadsavgift bestämmes till belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 8 § byggnadsstadgan (1959:162), skulle ha erlagts om byggnadslov till en motsvarande åtgärd hade meddelats, dock till minst 500 kronor. Vid bestämmande av byggnadsavgift på grundval av taxa skall hänsyn ej tagas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranledes av omständigheterna i det särskilda fallet och ej heller till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller annan mätningsteknisk åtgärd.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

4 §

Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap, 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor.

När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte heller tas till sådana höjningar och sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

5 §

Byggnadsavgift utgår ej om

1. rättelse sker innan fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden eller

2. åtgärden avser rivning av byggnad och rivningen har

a) företagits med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller

b) företagits därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

6 §

Särskild avgift utgår om, i annat fall än som avses i 4 § första stycket, överträdelse sker genom att någon

1. vidtager åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna,

2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan (1959: 612) är föreskrivit om rätt att vidtaga åtgärd som angivits i stadgan, eller

3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrives i byggnadsstadgan eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Särskild avgift bestämmes till minst 200 och högst 500 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver avgift ej påföras.

7 §

I fall som avses i 4 § första stycket utgår förutom byggnadsavgift en tilläggsavgift om åtgärden innebär att

1. helt ny byggnad uppföres,

2. befintlig byggnad till- eller påbygges,

3. byggnad inredes helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd

4. byggnad eller del av byggnad tages i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finnes angi-

5 §

Byggnadsavgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller

2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

6 §

Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 §,

2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 4 § eller

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

7 §

I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en byggnad uppförs,

2. en tillbyggnad görs,

3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller

4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas i de fall som

vet på godkänd ritning eller
5. byggnad rives.
Tilläggsavgift utgår ej i fall som avses i 5 §. Avgift utgår ej heller om åtgärden omfattar utrymme som ej överstiger tio kvadratmeter.
Tilläggsavgift utgår med belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall tio kvadratmeter räknas av.
Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 15 §, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 §

Fråga om byggnadsavsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.
Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.
Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare fall än böter, och om kvarstad i brottmål.

9 §

Byggnadsavgift påföres den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Särskild avgift påföres den som begick överträdelsen.
Tilläggsavgift påföres
1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter.
Tilläggsavgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock tio kvadratmeter frånräknas.
Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.
Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.
Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål.

9 §

Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad eller anläggning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.
Tilläggsavgift skall tas ut av
1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

10 §

Är två eller flera ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och för tilläggsavgift som påföres dem i deras egenskap av ägare.

11 §

Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift, som byggnadsnämnden har beslutat. Fråga härom prövas efter besvär enligt 30 § över nämndens beslut.

10 §

Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad eller anläggning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

11 §

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 2 § över nämndens beslut.

## *Straff*

12 §

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som upsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar nyanläggning, vilken enligt 136 a § andra stycket byggnadslagen (1947:385) skall prövas av regeringen, utan att regeringen har meddelat tillstånd till verksamheten eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten,
2. under ett kalenderår förbrukar sådan kvantitet träfiberråvara att prövningsskyldighet enligt samma paragraf tredje stycket föreligger utan att regeringen har meddelat tillstånd till ökningen eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten,
3. påbörjar, utvidgar eller fortsätter verksamhet utan tillstånd av regeringen, sedan regeringen med stöd av nämnda paragraf femte stycket har beslutat pröva verksamheten, eller
4. åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av nämnda paragraf, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

## *Ingripande för att åstadkomma rättelse m. m.*

13 §

Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse åstadkommes när

1. åtgärd till vilken erfordrats bygg-

12 §

Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon

1. utan lov vidtagit en åtgärd som

nadslov har vidtagits utan sådant lov,
2. åtgärd annars har vidtagits i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385), eller med stöd av denna,
3. åtgärd har vidtagits i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter,
4. någon underlåter att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) samt
5. fall som avses i 12 § föreligger.

14 §

Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden och, i fall som avses i 13 § 5, av allmän åklagare. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

15 §

I fall som avses i 13 § 1–3 och 5 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning som är i fråga att inom viss tid rätta det utförda. Efterkommes ej sådant föreläggande, står det byggnadsnämnden fritt att begära handräckning.
Beviljas byggnadslov efter det att föreläggande enligt första stycket har meddelats, är föreläggandet förfallet. Vad i första stycket sägs om ägare av fastighet äger motsvarande tillämpning i fråga om tomträttshavare.

16 §

Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) eller enligt beslut som har meddelats med stöd av stadgan, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom viss tid vidtaga åtgärden.

kräver bygglov, rivningslov eller marklov,
2. har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 har vidtagit en åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

13 §

Ansökningar om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981:847).

14 §

I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.
Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov, där sådant krävs, får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs.
Beviljas bygglov, rivningslov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

15 §

Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

16 §

Om en byggnad eller annan anläggning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden eller anläggningen.

Om en byggnad eller annan anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen. Förbudet får allt efter omständigheterna riktas mot ägaren, mot den som har nyttjanderätt till egendomen eller mot båda.

Beslut om användningsförbud gäller omedelbart och till dess byggnadsnämnden bestämmer annat.

17 §

Om en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad eller annan anläggning för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

17 §

Föreläggande enligt 15 eller 16 § får förenas med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet ej efterkommes, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den

18 §

Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom

försumliges bekostnad.
Efterkommes ej föreläggande med föreskrift om utförande genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, när ej omständigheterna föranleder annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall tillses att oskälig kostnad ej uppstår.
I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.
Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för genomförande av beslut enligt andra stycket.

18 §

Har åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov, vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden innan handräckning begäres eller föreläggande meddelas bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om byggnadslov.
Inkommer ej ansökan inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder av att ansökan ej gjorts pröva frågan om byggnadslov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företaga de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.
Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår.
I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart.
Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

19 §

Har en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.
Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden trots detta pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

20 §

Finner byggnadsnämnden att det föreligger brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får nämnden uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

## *Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.*

19 §

Har föreläggande enligt 15 eller 16 § meddelats någon i egenskap av ägare till viss fastighet och övergår fastighe-

21 §

Har ett föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § eller ett förbud enligt 14 § andra

ten till ny ägare, gäller föreläggandet i stället mot denne. Har föreläggandet utsatts löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten och har fastigheten övergått genom köp, byte eller gåva, gäller vitet mot den nye ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången, under förutsättning att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts enligt 20 §. Löpande vite som avser viss period får endast tas ut av den som var ägare vid periodens början. Annat vite gäller ej mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, när föreläggande har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller eljest som ägare av byggnad på mark som tillhör annan. Vad som sägs om löpande vite gäller dock endast i fråga om föreläggande som har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår äganderätten till fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten och har fastigheten överlåtits genom köp, byte eller gåva, gäller vitet mot den nye ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången, under förutsättning att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts enligt 22 §. Löpande vite som avser viss period får endast tas ut av den som var ägare vid periodens början. Annat vite gäller inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller eljest som ägare av en byggnad på mark som tillhör någon annan. Vad som sägs om löpande vite gäller dock endast i fråga om föreläggande eller förbud som har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första eller andra stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

## *Anteckning i fastighetsboken m. m.*

20 §

Myndighet som meddelar föreläggande som avses i 19 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Har i föreläggandet utsatts löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne ej är föreläggandets adressat.

22 §

Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets eller förbudets adressat.

21 §

Återkallas föreläggande som har antecknats enligt 20 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har antecknat föreläggande upphävts genom lagakraftvunnet beslut, efterkommits eller förfallit, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap härom, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

22 §

Gör ej byggnadsnämnden anmälan i fall som avses i 21 §, skall länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt beröres därav göra sådan anmälan.

23 §

Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet följts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 §

Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan, om någon vars rätt berörs ansöker om det.

## *Övriga bestämmelser*

23 §

Överlåtes egendom, på vilken har utförts åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot vederlag och skall rättelse i det utförda vidtagas på grund av beslut enligt denna lag, äger 4 kap. 12 § jordabalken motsvarande tillämpning, om ej överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

24 §

Byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden har rätt att få tillträde till fastighet, byggnad och annan anläggning i den mån det är nödvändigt för att genom besiktning förbereda prövning av fråga enligt denna lag. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträdesrätten skall kunna utövas.

25 §

Byggnadsavgift enligt 4 § och särskild avgift enligt 6 § tillfaller kommunen. Tilläggsavgift enligt 7 § tillfaller staten.

26 §

Har fråga om påföljd för överträdelse som avses i 4 § första stycket ej upptagits vid sammanträde med byggnads-

25 §

Överlåts egendom på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot ersättning och skall rättelse vidtas på grund av beslut enligt detta kapitel, skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 §

Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter tillfaller staten.

27 §

Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sam-

nämnden inom tio år från det överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift ej påföras. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråg om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det åtgärd som avses i 13 § 1–3 eller 5 vidtogs, får ej byggnadsnämnden eller åklagare ansöka om handräckning eller nämnden besluta föreläggande enligt 15 §.

27 §

Beslut eller dom varigenom någon påföres avgift enligt denna lag skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet eller domen vann laga kraft. Erinran om detta skall tas in i beslutet eller domen.

28 §

Betalas ej avgift inom den tid som anges i 27 §, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

29 §

Vite som har förelagts med stöd av denna lag får ej förvandlas.

30 §

Talan mot byggnadsnämnds beslut enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär. Mot beslut om besked enligt 2 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket samt i ärende som avses i 22 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Besvärsmål angående föreläggande manträde med byggnadsnämnden inom tio år från det att överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket.

28 §

Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kapitel skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 §

Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § i mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 §

Vite som har förelagts med stöd av detta kapitel får inte förvandlas till fängelse.

## PBL 13 kap

*Överklagande*

2 §

Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom *besvär hos länsstyrelsen.*

4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyr-

enligt 15 § eller förbud enligt 3 § skall handläggas med förtur.

31 §

Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid tillämpning av 9, 10, 15 och 18 §§ som egendomens ägare.

*Övergångsbestämmelser*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.
2. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt 4–12 och 25 §§, 26 § första stycket samt 27 och 28 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.
3. Bestämmelserna i 26 § andra stycket äger ej tillämpning i ärende i vilket byggnadsnämnden eller åklagare har ansökt om handräckning enligt 148 § första stycket byggnadslagen (1947: 385) eller i vilket byggnadsnämnden har beslutat om föreläggande enligt 70 § byggnadsstadgan (1959:612).
4. Upphävd g. Lag 1976:890
5. Bestämmelserna i 23 § tillämpas endast i fråga om överlåtelse som har ägt rum efter ikraftträdandet.
6. Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt skall vid tillämpning av 9, relsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom *besvär hos kammarrätten* om beslutet avser
6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 § samt genom *besvär hos regeringen* i övriga fall.

## PBL 16 kap

*Bemyndiganden, m. m.*

6 §

Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpningen av denna lag anses som egendomens ägare.

## PBL 17 kap

*Övergångsbestämmelser*
*Ikraftträdande m. m.*

1 §

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel, byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och lagen (1976:296) om kriskoppling.

*Påföljder m. m.*

23 §

För överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet skall bestämmelserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. tillämpas vid målens prövning i sak. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om de leder till lindrigare påföljd.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger

10, 15 och 18 §§ anses som egendomens ägare.

honom enligt beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan (1959:612) skall bestämmelserna i 10 kap. tillämpas vid målens prövning i sak.

Har någon åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall bestämmelserna i 4 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

På senare år har straff inom skilda rättsområden ersatts med sanktionsavgifter, d.v.s. sanktioner såsom skattetillägg, felparkeringsavgift, vattenföroreningsavgift och byggnadsavgift. Denna utveckling ger upphov till många frågor som t.ex.: Varför har regler om sanktionsavgifter tillkommit? Hur fungerar dessa avgifter? Bör utvecklingen hälsas med tillfredsställelse eller utgör den ett hot mot rättssäkerheten? Frågor som de ovan formulerade behandlas i arbetets allmänna del.

Tyngdpunkten i framställningen har lagts vid ett särskilt sanktionssystem, nämligen det vid olovligt byggande. Avgiftsreglerna undersöks i detalj och ett stort antal rättsfall belyser de olika tillämpningsproblem som föreligger. Stort intresse har ägnats åt frågan vilka olika typer av "särskilda skäl" som motiverar att byggnads- och tilläggsavgift blir föremål för jämkning. Framställningen visar att rättspraxis är mycket ojämn. Förhållandet framstår som särskilt otillfredsställande, då de "avgifter" som är ifråga kan komma att utgå med betydande belopp.

Wiweka Warnling-Nerep är jur kand och verksam som lärare i offentlig rätt vid Stockholms universitet.

Juristförlaget Stockholm

ISBN 91-7598-187-4