

Stockholm den 9 juni 2017

R-2017/0517

Till Näringsdepartementet

N2017/01869/RS

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 mars 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet vill betona vikten av att iaktta särskild försiktighet vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet. Den enskildes rättssäkerhet måste få en framträdande plats. Det måste beaktas att de föreslagna sanktionsavgifterna utgör straff i Europa-konventionens mening.

Mot denna bakgrund är Advokatsamfundet kritiskt bl.a. till att systemet inte i större utsträckning tar hänsyn till subjektiva förhållanden hänförliga till den avgiftsskyldige. Advokatsamfundet anser dessutom att sanktionerade överträdelser bör meddelas i lag. Möjligheten att föreskriva förbud i tillägg till sanktionsavgifter bör inskränkas till fall där förbud verkligen är påkallat. Det bör också införas tydliga bestämmelser om rätt för den enskilde till muntlig förhandling i förvaltningsrätt och kammarrätt vid överklagande av beslut om sanktionsavgift.

### **Sanktionsväxling**

*Utvidgning av vilka överträdelser som kan sanktionsbeläggas*

I promemorian föreslås bl.a. en så kallad sanktionsväxling där straffansvar avseende vissa överträdelser i stället ska föranleda sanktionsavgift. De överträdelser som föreslås bli

föremål för sanktionsavgift är inte – utöver några exempel – angivna i författningstexten, utan regeringen bemyndigas föreskriva om överträdelserna i fråga. Såvitt Advokatsamfundet kan förstå torde vissa överträdelser som tidigare inte varit straffbelagda nu kunna bli föremål sanktionsavgift.

### *Sanktionsavgifter utgör straff*

I likhet med vad som anges i promemorian kan det på goda grunder antas att de föreslagna sanktionsavgifterna utgör straff i Europakonventionens mening. Detta medför att särskild försiktighet måste iaktas vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet, där den enskildes rättssäkerhet måste få en framträdande plats.

### *Strikt ansvar*

Det föreslagna systemet bygger på strikt ansvar, dvs. att sanktionsavgift ska påföras vid överträdelser oavsett förefintlighet av uppsåt eller oaktsamhet hos den avgiftsskyldige. Detta är ett avsevärt avsteg från nuvarande ordning, i vilken de kriminaliserade överträdelserna förutsätter culpa av något slag. Avsaknaden av ett subjektivt rekvisit torde i och för sig vara acceptabelt i ett sanktionsavgiftssystem utifrån Europadomstolens praxis, men innebär utan tvivel en försämring av den enskildes rättssäkerhet jämfört med ett system som fordrar subjektiv täckning. De nu föreslagna bestämmelserna om befrielse av sanktionsavgift, torde komma att tillämpas mycket restriktivt utifrån erfarenheter från andra sanktionsavgiftssystem, varför dessa inte i nämnvärd utsträckning motverkar den försämrade rättssäkerheten. Advokatsamfundet är utifrån grundläggande rättssäkerhetsprinciper kritiskt till att systemet inte i högre utsträckning tar hänsyn till subjektiva förhållanden hänförliga till den avgiftsskyldige.

### *Sanktionerade överträdelser bör meddelas i lag*

Att förslaget går ut på att överträdelserna som ska bli föremål för sanktionsavgift ska meddelas genom förordning med stöd av bemyndigande är problematiskt, då systemet därigenom brister i förutsägbarhet. Innehållet i sanktionen och villkoren för att ålägga den kommer enligt förslaget att framgå av förordning, vilket avviker från legalitetsstadgandet i Europarådets rekommendation R (91) 1 om administrativa sanktioner. Ett konstitutionellt problem som därtill uppstår är att regeringen genom att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som leder till sanktionsavgift avkriminaliserar straffbestämmelser meddelade i lag. Advokatsamfundet anser att ett dubbelbestraffningsförbud måste införas för att systemet ska stå i överensstämmelse med grundläggande rättsstatliga principer, men detta bör inte utformas på sådant sätt att den gängse normhierarkin åsidosätts. Sammantaget avstyrker Advokatsamfundet att sanktionerade överträdelser ska meddelas i annat än lag.

### *Tillämpningen av sanktionsavgiftssystemet*

Tillämpningen av det föreslagna systemet kan med fog antas bli höggradigt schabloniserat. Detta är en följd dels av att systemet är utformat för att tillämpas av förvaltningsmyndigheter och därför måste vara anpassat härför samt dels av det strikta ansvaret. Advokatsamfundet ser en klar risk att tillämpningen av systemet skulle komma att upplevas som orättvis och byråkratisk.

Vad närmare gäller hur sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas, kan konstateras att några reella möjligheter till en differentierad ”straffmätning” synes saknas. Sanktionsavgiftens storlek skulle enligt förslaget bli helt avhängigt av vilken eller vilka överträdelse som föreligger, anläggningens storlek utifrån vissa objektiva variabler och huruvida det rör sig om en perdurerande överträdelse eller återfall i överträdelse. Fastställandet av en samlad avgift skulle således ske utan någon möjlighet att göra rimlighetsbedömningar beträffande utfallet och helt oberoende av eventuella subjektiva omständigheter hos den avgiftsskyldige (om dessa inte medför befrielse av sanktionsavgiften). Även detta riskerar att medföra att systemet upplevs som stelbent och onyanserat.

### *Förbud*

I förslaget till ändring av djurskyddslagen föreslås att upprepade sanktionsavgifter kan leda till djurförbud respektive omhändertagande av djur. Eftersom sanktionsavgiftsbelagda överträdelse inte är närmare angivna i förslaget är det svårt att bedöma utfallet av förslaget i denna del. Advokatsamfundet konstaterar emellertid att påförda sanktionsavgifters påverkan på olika typer av tillstånd i näringsverksamhet på andra områden – exempelvis inom transportnäringen – av många enskilda upplevs som mycket ingripande, i vissa fall mer ingripande av avgifterna som sådana. En sådan risk torde föreligga även här. Advokatsamfundet anser att en ingripande åtgärd såsom djurförbud endast får komma i fråga när överträdelsen står i direkt orsakssamband med den enskildes djurhållning. Såvitt kan bedömas medger förslaget möjlighet att t.ex. meddela djurförbud i anledning av att upprepade sanktionsavgifter påförts för endast administrativa förseelser utan koppling till den enskildes djurhållning, något Advokatsamfundet alltså ställer sig kritiskt till.

### *Domstolsprövning*

Det föreslås i promemorian att beslut om sanktionsavgift ska kunna bli föremål för domstolsprövning genom förvaltningsbesvär. Möjlighet till en domstolsprövning torde vara ett ovillkorligt krav utifrån Europakonventionen, vars artikel 6 aktualiseras då sanktionsavgifterna utgör straff i konventionens mening. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har den enskilde rätt till en förhandling, som ska vara bl.a. muntlig. Förvaltningsprocesslagen saknar en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling, varför Advokatsamfundet anser att det inom ramen för nu föreslagna lagändringar bör införas bestämmelser om ovillkorlig rätt för den enskilde till muntlig förhandling i förvaltningsrätt och kammarrätt vid överklagande av beslut om sanktionsavgift.

*Lagteknisk synpunkt*

Advokatsamfundet anser att det i de föreslagna bestämmelserna om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter är en ovanlig och möjligen vilseledande konstruktion, där man t.ex. i 30 a § punkterna 1 och 2 livsmedelslagen exemplifierar vissa överträdelser, medan man i punkt 3 sedan refererar till samtliga andra bestämmelser. Exempelen i de första två punkterna synes onödiga och kan försvåra förståelsen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg