

Sammanfattning

Uppdraget

Sanktionsavgiftsutredningen (Sanku) har haft i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter.

Om Sanku skulle finna att sanktionsavgifter bör införas, har utredningen särskilt haft att överväga om avgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden.

I uppdraget har ingått att lägga fram fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Nuvarande sanktionsbestämmelser

Av rapporter med sammanställningar över kontrollmyndigheternas inspektioner framgår att det begås ett stort antal mindre allvarliga överträdelse på aktuella områden. De företrädare för kontrollmyndigheterna som Sanku träffat har bekräftat den bilden.

Livsmedel, foder och djur hanteras av ett synnerligen stort antal företag och personer. Regelverken är mycket omfattande och komplexiteten är stor. Brister påträffas med stor frekvens vid kontrollmyndigheternas inspektioner. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet är det emellertid få personer som lagförs för brott mot djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna.

Det kan således konstateras att endast en mycket liten andel av överträdelse beivras genom lagföring. Sannolikheten för att någon som bryter mot aktuell lagstiftning bestraffas är följaktligen låg. Den straffrättsliga regleringen fungerar därmed inte som den är avsedd att göra. Övriga sanktioner, vite och rättelse på den felandes bekostnad, har delvis andra syften och kan inte ersätta ett fungerande straffrättsligt system. Det är därför enligt Sankus

bedömning en angelägen uppgift att lägga fram förslag som på ett bättre sätt kan möta behovet av effektiva sanktioner.

Införande av sanktionsavgifter

Flera omständigheter talar för ett införande av sanktionsavgifter. De erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Erfarenheterna av sanktionsavgifter har varit goda på andra områden.

Den största delen av författningsregleringen på aktuella områden återfinns i EG-förordningar. Gemenskapsrätten ställer krav på att påföljderna för överträdelser av EG-bestämmelser är effektiva, proportionella och avskräckande. Sanku bedömer att sanktionsavgifter i högre grad än straff uppfyller dessa krav beträffande de mindre allvarliga överträdelserna.

Eftersom sanktionsavgiften fyller en likartad funktion som en straffpåföljd, kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. Det innebär att utredningsarbetet beträffande vissa regelbrott flyttas från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. Det övervägande antalet överträdelser som omfattas av den aktuella lagstiftningen upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras.

En annan fördel är att sanktionsavgift, till skillnad från straff, kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. En betydande andel av regelbrotten begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform. Det kan i många fall tyckas lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de överträdelser som här kan komma ifråga.

Det finns visserligen skäl som kan tala mot ett införande av sanktionsavgifter. Sammantaget bedömer Sanku emellertid att skälen för väger tyngre än skälen mot ett införande och föreslår därför att sanktionsavgifter införs på aktuella områden.

Utgångspunkter för författningsregleringen

Sanku föreslår att bestämmelserna om sanktionsavgifter införs i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddslagen med tillhörande förordningar. Många kontroll-

objekt har verksamhet som faller under mer än en av dessa lagar. Ansvar för den offentliga kontrollen utövas i stor utsträckning av samma myndigheter. Av dessa skäl har Sanku bedömt det som angeläget att regleringen på de tre områdena är enhetligt utformad.

En stor andel av den offentliga kontrollen utövas av kommunerna. Kontrollen utförs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Samma nämnder har i dag att tillämpa bestämmelserna om miljöstraffavgifter. Systemet med miljöstraffavgifter fungerar väl. Sanku har mot den bakgrunden funnit att detta system bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om straffavgifter på nu aktuella områden.

De straffavgifter Sanku föreslår har ett avskräckande syfte. Det kan därför inte uteslutas att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig på avgiftsförfarandet. Sanku har därför utformat reglerna så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln uppfylls. Vid reglernas utformning har Sanku därutöver beaktat att vissa straffrättsliga principer är analogt tillämpliga på ett system med straffavgifter.

Överträdelser som kan medföra straffavgift

Det huvudsakliga skälet för att införa straffavgifter är att uppnå en effektivisering. Systemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Det innebär att långt ifrån alla överträdelser lämpar sig för att omfattas av en sådan ordning.

Av Sankus direktiv framgår att endast mindre allvarliga överträdelser i detta sammanhang bör förenas med en straffavgift. De aktuella bestämmelserna syftar till att direkt eller indirekt skydda viktiga värden. Det är därför svårt att bedöma vilka regelbrott som är att anse som mindre allvarliga. Till denna kategori bör det emellertid enligt Sankus bedömning inte bli aktuellt att hänföra överträdelser som direkt kan medföra risker för skador på människors eller djurs hälsa eller på miljön. I stället bör till kategorin mindre allvarliga i första hand hänföras överträdelser av administrativ natur. För dessa överträdelser kan en straffavgift förväntas vara ett effektivt styrmedel.

Att systemet skall bygga på snabb handläggning medför vidare att straffavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara över-

trädelse för vilka utredningsinslaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma ifråga om mer ingående bedömningar behöver göras. De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör vara klara och tydliga.

Vid införandet av ett system med sanktionsavgifter bör endast överträdelser och bestämmelser som tydligt uppfyller samtliga uppställda kriterier komma ifråga. Efter det att systemet tagits i bruk och utvärderats kan det övervägas om kretsen av regelbrott som skall sanktioneras i sådan ordning bör utvidgas.

Vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift skall närmare framgå av livsmedelsförordningen, förordningen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddsförordningen. Sankus urval omfattar cirka hundra möjliga överträdelser som är relativt jämnt fördelade på de tre områdena. Urvalet avser företrädesvis överträdelser av krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning.

Sanktionsavgiftens storlek

En förutsättning för att systemet skall vara enkelt, tydligt och handläggningen snabb är att det är lätt att avgöra hur stor avgift en överträdelse skall medföra. Avgift bör därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Det ger vidare en god förutsägbarhet, något som är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt. Storleken på avgiften för respektive överträdelse kommer att framgå av livsmedelsförordningen, förordningen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddsförordningen.

Den lägsta avgiften för en enskild överträdelse föreslås bli 2 000 kr och den högsta 10 000 kr. Den lägsta avgiften kommer enligt Sankus förslag att utgå vid bl.a. underlåtenhet att anmäla och registrera verksamhet. Den högsta avgiften föreslås bli påförd vid drift av tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd eller godkännande meddelats. På en avgiftsnivå däremellan, 6 000 kr, placeras överträdelser av krav på bl.a. journalföring och utbildning.

Vid upprepade eller fortsatta överträdelser kan dubbel avgift tas ut. En förutsättning för förhöjd avgift vid upprepade överträdelser är att det nya regelbrottet sker inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift. På samma sätt får förhöjd avgift vid fortsatt överträdelse tas ut endast om den ålagde fått skälig tid att vidta rättelse.

Enligt förslaget kommer samma avgift att tas ut oavsett vem som begått överträdelsen. Sanku har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för att differentiera avgiften utifrån faktorer såsom storlek på bolag eller dylikt.

Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Sanku har bedömt att ett strikt ansvar är försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt och att en sådan ordning bidrar till en enhetlig tillämpning. Sanktionsavgift skall därför enligt förslaget tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra avgift i de fall detta skulle framstå som orättfärdigt. Sanktionsavgift skall därför inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgift beslutas av kontrollmyndigheten

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där kontrollmyndigheten måste ansöka hos domstol för utdömande kan i viss mån sägas motverka det syftet. Effektivitetsskäl talar därför starkt för att den myndighet som utövar offentlig kontroll ges rätt att besluta om avgift.

Den av Sanku föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemet lämpar sig väl för prövning av förvaltningsmyndighet, både statliga och kommunala. Avgiften skall påföras när objektiva förutsättningar föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga nivåer. Utrymmet för bedömningar är högst begränsat.

Sanku föreslår därför att den myndighet som utövar offentlig kontroll, dvs. i stor utsträckning en kommunal nämnd, ges rätt att besluta om sanktionsavgift. Beslutet skall enligt förslaget gälla som domstols dom. Den ålagde har rätt att överklaga beslutet till länsrätten.

Tillfälle att yttra sig samt delgivning av beslut

Enligt Sankus bedömning bör den som riskerar sanktionsavgift utan undantag ges tillfälle att yttra sig över kontrollmyndigheternas iakttagelser. Det är en förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Fristen för betalning av sanktionsavgiften och fristen för överklagande av beslutet om avgift bör enligt Sankus bedömning löpa från den tidpunkt när den ålagde fick del av beslutet. För att en sådan ordning skall fungera bör beslutet om att ta ut sanktionsavgift delges den ålagde.

Betalning och verkställighet

Syftet med att införa sanktionsavgifter är som tidigare nämnts främst att uppnå en effektivisering. Av det skälet bör betalningsfristen inte vara alltför lång. Mot bakgrund av den måttliga avgiftsnivån har Sanku bedömt en frist om 30 dagar från delgivning av beslutet som tillräcklig. Sanktionsavgiften föreslås tillfalla staten.

Sanktionsavgiften skall vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida på mindre allvarliga överträdelser. Sanku har därför bedömt det som angeläget att verkställighet kan ske relativt snabbt. Enligt förslaget får ett beslut om sanktionsavgift efter sista bestämda betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet kan således ske trots att beslutet överklagas. Vid ett överklagande kan domstolen emellertid skjuta upp verkställigheten.

Inga dubbla sanktioner

I Sankus uppdrag har ingått att särskilt överväga om sanktionsavgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Uppdraget har även omfattat att särskilt överväga hur sanktionsavgifterna bör förhålla sig till systemet med företagsbot.

Sanku anser att dubbla sanktioner inger stora betänkligheter och bör undvikas.

De överträdelser som föreslås kunna medföra sanktionsavgift är mindre allvarliga. Något behov att utöver avgift också ha möjlighet till ett straffrättsligt ingripande finns inte för dessa regelbrott.

Sanku föreslår därför att de överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området.

En förutsättning för att företagsbot skall kunna påföras är att brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Den av Sanku föreslagna avkriminaliseringen innebär därför att företagsbot inte kan åläggas för de överträdelser som kan medföra sanktionsavgift.

Inte heller vite och sanktionsavgift bör kunna beslutas för samma överträdelse. Sanku föreslår därför att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, sanktionsavgift inte får påföras för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Preskription

Sanktionsavgifter uppvisar stora likheter med ett bötesstraff. På samma sätt som för straff bör det därför finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan krävas in. Sådana bestämmelser finns i andra system med sanktionsavgifter.

Sanku föreslår att sanktionsavgift får beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat. Tvåårsfristen överensstämmer med preskriptionstiden för brott mot livsmedelslagen samt lagen om foder och animaliska biprodukter.

Enligt Sankus förslag bortfaller en beslutad sanktionsavgift om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft. Femårsfristen överensstämmer med motsvarande frist för ådömda böter och utdömda viten.

Följdändringar och genomförande

Enligt Sankus förslag kommer sanktionsavgifter i viss utsträckning ersätta straff. Det förhållandet bör enligt Sankus bedömning föranleda ändring av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur. Enligt förslaget skall länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt djurskyddslagen. Förslaget innebär vidare att länsstyrelsen skall besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om den

som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt djurskyddslagen. Införandet av sanktionsavgifter medför även en mindre följdändring i straffbestämmelsen i djurskyddslagen.

Sanku redovisar även vissa konsekvensbedömningar.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2007. I fråga om överträdelse som skett före författningsförslagets ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.