

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-05-16, p. 18

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (DS 2017:5)

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefBritta Björkholm
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat departementspromemorian ”Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.” (DS 2017:5) till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 12 maj 2017. Nämnden har erhållit förlängd remisstid till den 16 maj 2017.

I promemorian föreslås fängelse i upp till två år införas i straffskalan för allvarigare brott mot livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Vidare föreslås ett system med sanktionsavgifter införas i ovanstående lagar samt i djurskyddslagen (1988:534).

Förvaltningen välkomnar promemorians förslag och tillstyrker att fängelse återinförs i straffskalan samt att ett sanktionsavgiftssystem införs för enklare överträdelser. Förvaltningen bedömer att förslagen kommer att leda till ett effektivare sanktionssystem inom livsmedelslagstiftningen utan att medföra några mer omfattande eller negativa konsekvenser för livsmedelskontrollen. Det bör dock särskilt förtydligas att förvaltningens tillkommande arbetsuppgifter kan finansieras inom ramen för nuvarande avgiftssystem.

Förvaltningen synpunkter på promemorians förslag är i korthet att

- även märkning och information som kan orsaka fara för människors liv eller hälsa ska omfattas av den nya straffbestämmelsen,
- förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter i syfte att undvika dubbelbestraffning regleras på samma sätt som inom miljörätten, och
- ansvaret för att driva in sanktionsavgifter inte ska åläggas kontrollmyndigheten.

Därutöver lämnar förvaltningen några generella synpunkter på urvalet av bestämmelser som ska omfattas av sanktionssystemet.

Bakgrund

Före den 1 juli 2006 gällde att för brott mot livsmedels- och foderlagstiftningen kunde fängelsestraff följa. Vid införandet av nuvarande livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter togs fängelse bort ur straffskalorna.

Ändringen gjordes med hänvisning till Högsta domstolens dom i NJA 2005 s. 33. Där konstateras att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut så kallade blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndigheternas eller kommunernas föreskrifter. Det anfördes i motiven till de nya lagarna (prop. 2005/06:128) att det fanns behov av en mer genomgripande översyn av de aktuella straffbestämmelserna, bl.a. för att identifiera de förfaranden som eventuellt bör föranleda strängare påföljd än böter.

I Sanktionsavgiftsutredningens betänkande ”Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd” (SOU 2006:58) och i Straffrättsanvändningsutredningens betänkande ”Vad bör straffas?” (SOU 2013:38) har olika förslag om sanktionsavgifter på området diskuterats.

Den 3 mars 2016 beslutade regeringen att tillsätta en enpersonsutredning med uppdrag att se över vissa frågor om straffskalan och sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd (N 2016:B). Utredningen resulterade i departementspromemorian ”Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.” (DS 2017:5).

Den 10 mars 2017 remitterade näringsdepartementet promemorian till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat

promemorian till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 12 maj 2017. Nämnden har erhållit förlängd remisstid till den 16 maj 2017.

Promemorians förslag

En sammanfattning av promemorian finns bilagd detta tjänsteutlåtande. Promemorian i sin helhet finns att tillgå via: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2017/03/ds-20175/>. Nedan följer en kort sammanfattning av huvuddragen i promemorians förslag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2018.

Fängelse återinförs i straffskalan

Fängelse föreslås införas i straffskalan för allvarigare brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar ska kunna straffas med fängelse. Straffskalan sätts till böter eller fängelse i högst två år. Lagtekniskt föreslås straffbestämmelserna för de brott där fängelse ska ingå i straffskalan innehålla fullständiga gärningsbeskrivningar. Gärningsbeskrivningarna omfattar överträdelser som orsakar eller kan orsaka en fara för människors och – när det gäller foder och animaliska biprodukter – djurs liv eller hälsa, som är eller kan vara vilseledande i större omfattning eller som orsakar eller kan orsaka försvårad spårbarhet i större omfattning.

Överträdelser som inte är att betrakta som så allvarliga att de bör kunna straffas med fängelse, men som ändå bör hanteras inom det straffrättsliga systemet, ska även fortsättningsvis kunna straffas med böter. Lagtekniskt bibehålls för sådana brott nuvarande blankettstraffbud – det vill säga att gärningen måste kunna knytas till en konkret överträdelse av ett förbud eller en förpliktelse i livsmedelslagen eller någon av EU-bestämmelserna på livsmedelsområdet.

Straffväxling med sanktionsavgifter för enklare överträdelser

Ett system med sanktionsavgifter föreslås införas i ovanstående lagar samt i djurskyddslagen (1988:534). Förslaget innebär en straffväxling såtillvida att enklare överträdelser av administrativ karaktär avkriminaliseras till förmån för en sanktionsavgift. Systemet känns igen från miljöbalkstillsynen med de så kallade miljöstraffsavgifterna. Avgifterna föreslås beslutas och verkställas av tillsynsmyndigheten.

De bestämmelser som ska omfattas av straffväxlingen föreslås vara mindre allvarliga, klara och tydliga samt inte fordra någon längre gående utredning eller bedömning. Utredningen lämnar inte några förslag till konkreta bestämmelser utan föreslår att regering bemyndigas meddela sådana närmare föreskrifter. Som exempel på bestämmelser som kan komma på fråga nämns dock underlåten registrering, bristande dokumentation och diverse märkningsregler. Avgiftens storlek föreslås spänna mellan 1 000 kronor och 100 000 kronor och ska tillfalla staten. Avgiften ska differentieras beroende på den aktuella anläggningens storlek och höjas vid upprepade överträdelser.

Undvikande av dubbelbestraffning

För att undvika risk för dubbelbestraffning föreslås att en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift inte ska kunna leda till straffansvar. Likaså föreslås att varken sanktionsavgift eller ansvar enligt straffbestämmelserna får komma på fråga avseende gärning för vilken ett vite har dömts ut.

Konsekvenser för kontrollmyndigheten

Förslagen bedöms som helhet inte medföra något större merarbete för kontrollmyndigheterna och förutsätts kunna hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslags- och avgiftsfinansiering.

Ärendets beredning

Ärendet har skrivits fram av juristfunktionen på avdelningen verksamhetsstöd tillsammans med avdelningen för livsmedelskontroll.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Departementspromemorian berör ett för förvaltningen mycket angeläget område. Förvaltningen delar till fullo promemorians problembeskrivning avseende ineffektiviteten i livsmedelslagstiftningens sanktionssystem. Det faktum att nämndens anmälningar sällan leder till åtal gör att den relativt omfattande arbetsinsats som krävs för att fullgöra skyldigheten att anmäla misstänkta överträdelser sällan känns motiverad. I synnerhet inte med beaktande av det förhållandevis låga straffvärdet för sådana gärningar, i de fåtal fall nämndens anmälningar leder till åtal. Samtidigt ser förvaltningen att det finns aktörer på området som medvetet och för egen vinning utnyttjar det låga straffvärdet och svårigheterna att lagföra överträdelser på livsmedelsområdet. Förvaltningen upplever förvisso att de offentligrättsliga verktygen

för att komma till rätta med sådana överträdelser är tillräckliga, men att den straffrättsliga repressiva sidan av lagstiftningen är allt för tandlös.

Kring årsskiftet 2015/16 avslöjade livsmedelskontrollen en omfattande misstänkt bedrägeriverksamhet inom framförallt två livsmedelsföretag i Stockholm, där allt tyder på att bolagen importerat stora mängder utländskt kött och märkt om det till svenskt ekologiskt kött. Förvaltningen anmälde relativt omgående bolagen till polisen tillsammans med ett gediget underlag från flera kontrolltillfällen som visade på allvarliga överträdelser och misstänkt fusk i stor skala. Trots upprepade försök från förvaltningen gick det inte att finna någon på polis- och åklagarmyndigheterna som ansvarade för ärendet. Först flera månader senare, när förvaltningens upptäckt uppmärksammats på bred front i media, påbörjades en utredning. Då var bolagen redan försatta i konkurs och ägarna befann sig på okänd ort. Den 28 april 2017 underrättades förvaltningen om att förundersökningen har lagts ner, bland annat med hänvisning till de eventuella brottens låga straffvärde och det faktum att företagsbot på grund av konkurs inte kan bli aktuellt.

Mot bakgrund av ineffektiviteten i livsmedelslagstiftningens sanktionssystem har förvaltningen tillsammans med andra aktörer i Stockholms län påbörjat en myndighetssamverkan för att söka komma tillrätta med vissa av problemen. Med samverkansgruppen mot livsmedelsbrott ”IDA” från södra Sverige som grund har en motsvarande grupp bestående av berörda kommuners livsmedelskontroller, länsstyrelsen, Livsmedelsverket och regionala rättsvårdande myndigheter börjat ta form under arbetsnamnet ”BOEL”. Förhoppningen är att arbetet på sikt ska kunna leda till gemensamma rutiner och ökad samsyn som kan rendera i tydligare, konkretare och mer koncisa åtalsanmälningar. Detta syftar i sin tur både till att fler uppdagade överträdelser ska leda till fällande domar och kortare handläggningstider för samtliga inblandade myndigheter.

Förvaltningen välkomnar därför promemorians förslag att återinföra fängelse i straffskalan och införa en sanktionsavgift för vissa enklare överträdelser. Genom att allvarligare överträdelser enligt förslaget kan leda till fängelse är det förvaltningens förhoppning att brott mot livsmedelslagstiftningen kommer att prioriteras annorlunda. Likaså innebär skärpningen att straffvärdet hamnar på en nivå som sannolikt mer korrekt återspeglar den allmänna rättsuppfattningen för denna typ av brottslighet. Införandet av

sanktionsavgiftssystemet innebär även det en anpassning av sanktionssystemet och förändring av det administrativa förfarandet som kommer att leda till positiva effekter.

Förslaget innebär att förvaltningen tillförs ytterligare en uppgift inom ramen för livsmedelskontrollen, nämligen påförandet av sanktionsavgifter. Det är svårt att göra en uppskattning av hur omfattande denna uppgift kommer att bli innan det finns ett förslag om vilka bestämmelser som ska omfattas. Förvaltningen bedömer dock inte att omfattningen kommer att medföra några negativa konsekvenser för livsmedelskontrollen. Förvaltningen vill dock understryka vikten av att livsmedelskontrollens handläggning av sådana tillkommande ärenden kan finansieras med kontrollavgifter; vidare härom nedan.

Den 24 oktober 2016 deltog förvaltningen som en av de inbjudna representanterna vid utredningens samrådsmöte. Merparten av förvaltningens synpunkter och inspel vid samrådsmötet har glädjande nog hörtsammats i promemorians förslag.

Förvaltningen tillstyrker därför de övergripande förslag till nya och förändrade bestämmelser som presenteras i promemorian. Förvaltningen vill särskilt understryka att den instämmer i promemorians val av lagteknisk modell med frikopplade gärningsbeskrivningar. Likaså instämmer förvaltningen i promemorians föreslagna modell för differentiering av sanktionsavgifter beroende på anläggningens storlek.

Därutöver vill förvaltningen särskilt tillstyrka förslaget till förtydligande avseende dubbelbestraffning och vitesförelägganden. Enligt nuvarande bestämmelse räcker det med att ett vitesföreläggande har överträtts för att förbudet mot dubbelbestraffning ska träda in. Förvaltningen upplever att detta kan ha en olyckligt begränsande effekt på användandet av vitesförelägganden som redskap för att komma till rätta med pågående brister. Blotta förekomsten av ett vitesföreläggande kan nämligen medföra att straffansvar uteblir, även om något vite inte döms ut. Med den föreslagna bestämmelsen inträder dubbelbestraffningsförbudet istället först när ett vite har dömts ut. Det är enligt förvaltningens uppfattning en mer logisk och ändamålsenlig lösning.

Förvaltningen har dock några konkreta synpunkter och förslag avseende hur vissa av övriga föreslagna bestämmelser genomförs och formuleras. Av tydlighetsskäl och mot bakgrund av nämndens

kontrollansvarsområde har förvaltningen valt att fokusera sina synpunkter på förslagen i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Förvaltningens synpunkter och förslag ska dock även i förekommande fall överföras på motsvarande bestämmelser i djurskydds- och foderlagstiftningen.

Sålunda avser samtliga paragrafhänvisningar nedan, om inte annat anges, bestämmelser i livsmedelslagen enligt promemorians föreslagna lydelse. Sidhänvisningarna avser promemorian.

Märkning och information som kan orsaka fara för människors liv eller hälsa

Utredningens förslag

Enligt 29 § strecksats 3 ska den som i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande kunna dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Förvaltningens synpunkter

Enligt utredningens förslag ska felaktig märkning kunna leda till fängelse endast avseende vilseledande och i större omfattning. Felaktig märkning och information kan emellertid även i det enskilda fallet medföra allvarliga risker för liv och hälsa, exempelvis och i synnerhet när det handlar om allergener. På s. 78 i promemorian exemplifieras brott mot märkningsbestämmelserna i informationsförordningen (1169/2001/EG) som sådana överträdelse som kan träffas av 29 §. I denna kontext beskrivs också överträdelser som kan innebära såväl allvarligt vilseledande som direkt farliga för liv och hälsa. Att den första situationen är tänkt att träffas av strecksats 3 är uppenbart, men det är oklart vilken av strecksatserna som är tänkt att täcka in den andra situationen. Strecksats 3 gäller som sagt bara för vilseledande i större omfattning, och strecksats 1 och 2 som omfattar fara för människors liv eller hälsa gäller bara handhavandet med livsmedel, inte märkning och information etc.

I viss mån täcks allvarliga informationsbrister idag av brottsbalksbrotten vållande till kroppsskada (3 kap. 8 § brottsbalken; jfr. Göta hovrätts dom den 11 oktober 2016 i mål B 170-16) och framkallande av fara för annan (3 kap. 9 § brottsbalken). Men även avseende denna typ av gärningar finns det rent generellt svårigheter att kunna knyta uppsåtet eller oaktsamheten till den uppkomna effekten (jfr. s. 72).

Enligt promemorian ska ageranden som äventyrar människors liv eller hälsa bedömas som allvarliga (s. 69). Det finns därför skäl att reglera även denna typ av överträdelser särskilt genom att strecksats 1 och 2 i 29 § kompletteras på så sätt att även felaktig/bristande märkning och information som orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa omfattas. Alternativt att en ny strecksats införs som specifikt tar sikte på märknings- och informationsbrister som även i det enskilda fallet kan leda till risker för människors liv och hälsa.

Förvaltningens förslag

Förtydliga 29 § så att märkning och information även i mindre skala som kan orsaka fara för människors liv och hälsa omfattas av bestämmelsen.

Förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter

Utredningens förslag

Enligt 30 § 4 st. ska en gärning som kan leda till sanktionsavgift inte kunna leda till straffansvar enligt 29 eller 29 a §§.

Förvaltningens synpunkter

Den komparativa genomgång av hur sanktionsavgifter och straffbestämmelser i annan lagstiftning förhåller sig till dubbelbestraffningsförbudet är gedigen och visar på ett tydligt sätt frågans komplexitet. Förvaltningen anser emellertid att det bör ifrågasättas om utredningens föreslagna prioritering inom sanktionssystemet, där straffbestämmelserna ska vara subsidiära till sanktionsbestämmelserna, verkligen är mest ändamålsenlig. För det fall en åtgärd/underlåtenhet (eller serie av åtgärder/underlåtenheter; jfr. s. 116 f.) omfattas av både en straffbestämmelse och en sanktionsbestämmelse borde rimligen straffbestämmelsen vid svårare överträdelser (med andra ord främst där fängelse kan komma på fråga) ges företräde.

I promemorian föreslås detta problem lösas genom överväganden kring principerna för urvalet av sanktionsbestämmelser och hur dessa formuleras, så att det typiskt sett är högst ovanligt att det skulle kunna leda till bötes- eller fängelsestraff (s. 121-122). Förvaltningen ställer sig dock frågande till hur detta på ett tillfredsställande sätt ska kunna gå att förena med utredningens resonemang om straffbestämmelsernas flexibilitet i förhållande till många små bristers kumulativa effekt och straffvärde (s. 98). Likaså finns en uppenbar risk med denna lagstiftningsmodell i förhållandet mellan den åsyftade straffbarheten för vilseledande märkning (s. 78)

och exemplifierandet av brott mot olika märkningsbestämmelser som lämpliga att avkriminalisera till förmån för en sanktionsavgift (s. 124). Enligt utredningens förslag ska detta lösas genom att urvalet av bestämmelser när det gäller märknings- och spårbarhetsregler ska begränsas till sådana där överträdelser mycket sällan sker systematiskt (s. 119).

Förvaltningen anser emellertid att detta resonemang snarare medför en överhängande risk att sanktionsbestämmelserna antingen blir för snäva för att uppnå sitt effektiviseringssyfte, eller för vida så att ett större område än vad som avsågs de facto avkriminaliseras. Detta gäller inte minst avseende just märkningsregler. Dessa utgör en stor del av de överträdelser som livsmedelskontrollen har att hantera. Där kan överträdelser av samma regel i vissa fall vara rent slarv eller av mer enklare art, och i andra fall ske systematiskt och vara av mer allvarlig karaktär.

En mer ändamålsenlig hantering förefaller mot denna bakgrund enligt förvaltningens uppfattning istället vara den som föreskrivs inom miljöbalken (se s. 113). Lagstiftningen påminner om livsmedelslagstiftningen på så sätt att även miljöbalken är en ramlag som i stor utsträckning är beroende och kompletteras av EU-rätt. Det gör att även straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken utgörs av blankettstraffbud. Även om miljösanktionssystemet i dagsläget är satt under översyn av miljötillsynsutredningen eftersom det anses svåröverskådligt, anser förvaltningen att principerna för att hantera dubbelbestraffningsförbudet inom miljörätten är bra och bör tjäna som förlaga även inom livsmedelslagstiftningen.

Inom miljörätten har lagstiftaren dels valt att renodla urvalet av sanktionsbestämmelser så att dubbelbestraffning i förhållande till 29 kap. miljöbalken så långt som möjligt kan undvikas, dels reglera hur tillsynsmyndigheten respektive åklagaren ska agera i de fall frågan om dubbelbestraffning ändå uppstår. Enligt miljöbalkens bestämmelser ska åklagaren å sin sida underlåta att väcka åtal som täcks av en sanktionsbestämmelse för gärningar som endast kan förväntas leda till bötesstraff (om det inte är påkallat från allmän synpunkt), och tillsynsmyndigheten å sin sida underlåta att påföra sanktionsavgift för en överträdelse som föranlett straff enligt 29 kap. På så vis finns det ett inbyggt system för att vikta svårighetsgraden av gärningen/överträdelserna och därigenom avgöra om straff eller sanktion är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Utredningen avfärdar tämligen kortfattat denna modell med argumentet att det inte går att förutse alla tänkbara situationer som

kan uppstå och den tämligen omfattande möjligheten att ett agerande samtidigt kan strida mot flera olika bestämmelser (s. 114-115). Emellertid är det precis detta problem som regleringsmodellen i miljöbalken syftar till att hantera. Likaså blir argumentet mot modellen något motsägelsefullt i förhållande till den lösning som slutligen föreslås; nämligen att principerna för urvalet av sanktionsbestämmelser och hur dessa formuleras ska innebära att det typiskt sett är högst ovanligt att överträdelserna skulle kunna leda till bötes- eller fängelsestraff (s. 121-122).

Mot bakgrund av det ovan sagda förefaller sålunda den mest ändamålsenliga modellen för att hantera dubbelbestraffningssituationer vara den som återfinns i miljöbalken. Med andra ord ska det å ena sidan finnas en presumtion för sanktionsavgift avseende överträdelser som även täcks av en straffbestämmelse som kan leda till böter, å andra sidan en presumtion för åtal om en sanktionsbelagd överträdelse är så allvarlig att den kan leda till fängelse.

Modellen känns av såväl tillsynsmyndigheter som rättsväsende igen från miljörätten och torde därmed inte utgöra några rättssäkerhetsproblem. Ytterligare ett argument i denna kontext är dessutom att det, som utredningen konstaterar på s. 58, vanligen är kontrollmyndigheterna som upptäcker överträdelserna. Det finns sålunda redan här en inbyggd kontrollmekanism. Eftersom kontrollmyndigheten därigenom vanligen är den som med stöd av prioriteringsanvisningen mellan straff och sanktion själv kommer att avgöra om en överträdelse ska åtalsanmälas eller beivras med sanktionsavgift minskar sålunda risken för dubbelbestraffning betänkligt.

Förvaltningens förslag

Förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter i syfte att undvika dubbelbestraffning regleras på samma sätt som inom miljörätten.

Ansvar för att driva in sanktionsavgifter

Utredningens förslag

Enligt 30 f § Ska kontrollmyndigheten lämna en obetald sanktionsavgift för indrivning.

Förvaltningens synpunkter

På miljörättens område pekas ansvarig myndighet för indrivning av miljöstraffsavgifter inte ut i lag eller förordning. Formerna för avgiftens betalning framgår istället av Naturvårdsverkets

föreskrifter NFS 2012:10, vilken har meddelats med stöd av ett bemyndigande i 6 § förordningen (2912:259) om miljöstraffavgifter. Av föreskriftens 2 § framgår att en miljöstraffavgift ska betalas till Kammarkollegiet efter en särskild betalningsuppsägning.

Förslaget att kontrollmyndigheten ska ansvara för indrivningen av avgiften motiveras inte särskilt. Sannolikt finns det inte heller något särskilt underliggande skäl som motiverar förslaget att kontrollmyndigheten ska ansvara för indrivningen av avgiften. Det är därför rimligt att samma ordning får gälla för betalningen av straffavgifter på livsmedelsområdet; det vill säga att tillsynsmyndigheten ansvarar för att besluta om avgiften, medan Kammarkollegiet ansvarar för att avgiften betalas.

Förvaltningens förslag

Omformulera 30 f § med vägledning av 30 kap. 5 § miljöbalken så att endast betalningstidpunkt och verkställighet framgår av bestämmelsen. Hur betalningen ska ske får sedan regleras på föreskriftsnivå (Livsmedelsverket enligt förslag till ny 45 § livsmedelsförordningen), vari förslagsvis Kammarkollegiet pekas ut som betalningsmottagare eftersom avgiften enligt förslaget ska tillfalla staten.

Bestämmelser som ska beläggas med straffavgift

Utredningens förslag

Utredningen föreslår inte exakt vilka regler som bör omfattas av sanktionssystemet utan anser att detta bör föreskrivas av regeringen på förordningsnivå efter förslag från ansvariga centrala myndigheter, bl.a. Livsmedelsverket. Utredningen lämnar dock ett antal exempel på bestämmelser som bör kunna ingå i sanktionsavgiftssystemet (s. 123 f.). På livsmedelsområdet är det följande:

- *Underlåten registrering enligt art. 6.2. förordning 852/2004/EG*
- *Bristande journalföring enligt bilaga I Del A avsnitt III punkterna 8 c-d och 9 förordning 852/2004/EG*
- *Bristande dokumentation enligt 52, 57, 75, 81 §§ LIVSFS 2005:20, förordning 852/2004 och förordning 853/2004*
- *Diverse märkningsregler, bl.a. enligt förordning 589/2008/EG.*

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i de övergripande exempel på bestämmelser som kan ingå i ett sanktionssystem. Enligt förvaltningens erfarenhet är de vanligaste överträdelserna förknippade med olika märkningsbestämmelser. Dessa bestämmelser är också vanligen mycket tydliga och syftar till att förhindra vilseledande eller hälsofara för känsliga konsumentgrupper. Förvaltningen är av uppfattningen att en sanktionsavgift för sådana bestämmelser skulle kunna leda till en ökad grad av regelefterlevnad. Det gäller såväl preventivt (dvs. att risken för sanktionsavgift leder till en ökad medvetenhet och strävan efter att följa reglerna) som påtryckningsmedel för att rätta till en överträdelse (dvs. att en beslutad sanktionsavgift i kombination med risken för att drabbas av upprepade sanktionsavgifter leder till en snabbare rättelse). Sådana regler är därför särskilt angelägna att omfattas av sanktionssystemet.

Samtidigt är det viktigt att återigen understryka att detta inte får ske på bekostnad av det straffbara området för omfattande vilseledande märkning och/eller märkningsbrister som kan leda till fara för liv och hälsa (se härom strax ovan).

Mot bakgrund av det stora antalet märkningsregler och den varierande svårighetsgraden av överträdelser därav, är det också viktigt att endast sådana brister där det på grund av bristens art, effekt eller risk är motiverat med en sanktionsavgift. Som exempel kan nämnas att det som utgångspunkt bör göras skillnad mellan att underlåta att märka respektive att på felaktigt sätt märka ett livsmedel med en obligatorisk uppgift.

I promemorian anges att systemet inledningsvis bör omfatta ett mindre antal regler (s. 119). Förvaltningen instämmer förvisso i att det kan vara klokt att gå varsamt fram för att successivt kunna utvärdera och anpassa införandet av systemet. Samtidigt är det viktigt att systemet inte blir så snävt att det inte får sin avsedda effekt på sanktionssystemets effektivitet (jfr. härom strax ovan ang. förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter). Förvaltningen vill därför i sammanhanget understryka vikten av att det görs en fullständig genomlysning av vilka bestämmelser som lämpar sig för en sanktionsavgift och att samtliga sådana klara fall också lyfts in i systemet.

Förvaltningens förslag

Märkningsregler bör prioriteras inom ramen för urvalsprocessen.

Övriga synpunkter

Förhållandet till ekonomisk brottslighet

Promemorian (s. 71 f.) innehåller ett bra avsnitt om sanktionsbestämmelsernas förhållande till brottsbalkens bestämmelser. Precis som det konstateras i promemorian finns det många brottsbalksbrott som även kan bli aktuella för allvarigare överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Denna redogörelse handlar dock främst om brott mot person. Mot bakgrund av att fusk på livsmedelsområdet har blivit intressant för den organiserade brottsligheten (s. 67-68) ingår fusket inte sällan även i ett större system av grov och omfattande ekonomisk brottslighet. Förvaltningen anser därför att det därför även finns skäl att analysera hur sanktionssystemet förhåller sig till denna typ av brottsbalksbrott.

Delgivning

I promemorian (s. 139) föreslås att förläggandet till enskild att yttra sig innan beslut om sanktionsavgift inte ska delges. I avsnittets sista mening förtydligas att kontrollmyndigheten i varje enskilt fall får avgöra hur den enskilde enligt 21 § förvaltningslagen ska underrättas om föreläggandet. Utredningens förslag kan emellertid om det läses isolerat från förtydligandet missförstås som att delgivning inte får användas av kontrollmyndigheten. Förslagsvis undviks en sådan situation genom omformuleringen att föreläggandet ”inte behöver delges”.

Finansiering

I promemorian (s. 149) görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna kan hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslags- och avgiftsfinansiering. Förvaltningen anser att det vore önskvärt med ett klargörande att handläggningen av sanktionsavgifterna ska anses utgöra extra offentlig kontroll och att avgift sålunda kan tas ut med stöd av 11 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter och art. 28 förordning 882/2004/EG.

SLUT

Bilagor

Sammanfattning av remissen: Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (DS 2017:5)