

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24576-7

ISSN 0284-6012

Förord

Den 3 mars 2016 beslutade statsrådet Sven-Erik Bucht att ge undertecknad i uppdrag att se över vissa frågor om straffskalan och sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd (N 2016:B).

Härmed överlämnas en promemoria i vilken föreslås att fängelse införs i straffskalan för brott mot livsmedelslagen (2006:804) samt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Vidare föreslås att ett system med sanktionsavgifter införs i ovanstående lagar samt i djurskyddslagen (1988:534).

I enlighet med vad som angavs i uppdraget har samråd skett med Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna. Därutöver har under arbetet kontakter tagits med Sveriges Kommuner och Landsting, Miljöförvaltningen Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten och samverkansgruppen mot livsmedelsbrott för kontrollmyndigheter, åklagare och polis i södra Sverige. Vidare har de aktuella frågorna och förslagen diskuterats med inbjudna representanter för myndigheter, länsstyrelser, kommuner och vissa berörda organisationer vid ett samrådsmöte.

Mats Wiberg

Lisa Leverström (sekreterare)

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)	21
1.3 Förslag till lag om ändring i lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	23
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter	29
1.5 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	31
1.6 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539).....	37
2 Ärendet	39
3 Nuvarande bestämmelser	41
3.1 Allmänt om regelverken på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd	41
3.2 Livsmedelslagen	42
3.3 Livsmedelsförordningen.....	44
3.4 Lagen om foder och animaliska biprodukter	44

3.5	Förordningen om foder och animaliska biprodukter.....	45
3.6	Djurskyddslagen.....	46
3.7	Djurskyddsförordningen	47
3.8	EU-bestämmelser	47
3.8.1	Allmänna principer, hygienbestämmelser m.m.....	48
3.8.2	Bestämmelser om märkning m.m.....	52
3.8.3	Regler om offentlig kontroll	54
4	Allmänna överväganden om behovet av förändrade sanktionsbestämmelser	57
4.1	Överträdelser och lagföring på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.....	57
4.2	Tidigare överväganden kring sanktionerna	59
4.2.1	Straffskalan i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter	59
4.2.2	Sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd	60
4.3	Sanktionsavgifter i kombination med straffbestämmelser med fängelse i straffskalan	63
5	Fängelse i straffskalan – överväganden och förslag	67
5.1	Behovet av en strängare straffskala.....	67
5.1.1	Fängelse för allvarliga överträdelser.....	67
5.1.2	Närmare om vad som karakteriserar allvarliga överträdelser	69
5.1.3	Förhållandet till brottsbalkens bestämmelser	71
5.2	Exempel på överträdelser som kan anses som allvarliga.....	74
5.2.1	Livsmedelsområdet	74
5.2.2	Områdena foder och animaliska biprodukter	79
5.3	Uppsåt och oaktsamhet	83
5.4	Straffskalan.....	84
5.5	Följder av att fängelse införs i straffskalan	86
5.6	Övriga överträdelser.....	88

5.7	Bestämmelsernas utformning.....	89
5.7.1	Utgångspunkter.....	89
5.7.2	Olika sätt att utforma en straffbestämmelse	91
5.7.3	En fullständig gärningsbeskrivning i kombination med ett blankettstraffbud.....	97
6	Sanktionsavgifter - överväganden och förslag.....	101
6.1	Behovet av en sanktionsväxling	101
6.1.1	Om förutsättningar för kriminalisering.....	101
6.1.2	Kriminalisering på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.....	104
6.1.3	Behovet av effektiva sanktioner för mindre allvarliga överträdelser.....	105
6.1.4	Allmänt om sanktionsavgifter	105
6.1.5	Sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.....	107
6.2	Utgångspunkter för utformningen av ett sanktionsavgiftssystem.....	109
6.2.1	Ett effektivt och rättssäkert system	109
6.2.2	Dubbla sanktioner	111
6.2.3	Närmare om begreppet samma gärning	116
6.2.4	Urvalet av bestämmelser	119
6.2.5	Vilka överträdelser ska omfattas av sanktionsavgifter?	122
6.2.6	Sanktionsavgifter och tvärvillkor.....	126
6.2.7	Strikt ansvar	127
6.3	Närmare om regelverkets utformning.....	128
6.3.1	Bemyndigande i lag.....	128
6.3.2	Avgiftens storlek	129
6.3.3	Differentierade avgifter.....	131
6.3.4	Undantag från skyldigheten att betala avgift.....	135
6.3.5	Att inte upphöra med överträdelser och att begå upprepade överträdelser	137
6.3.6	Ansvarig myndighet	137
6.3.7	Den avgiftsskyldige ska få tillfälle att yttra sig....	138
6.3.8	Delgivning.....	139

6.3.9	Tidpunkt för verkställbarhet och betalning av avgiften	140
6.3.10	Verkställighet	141
6.3.11	Preskription och bortfallande av avgift.....	142
6.3.12	Överklagande	142
6.4	Följdändringar i djurskyddslagen	144
7	Övergångsbestämmelser	147
8	Konsekvenser	149
8.1	Konsekvenser för det allmänna	149
8.1.1	Kontrollmyndigheterna	149
8.1.2	Ytterligare konsekvenser för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna	150
8.1.3	Polis, åklagare och domstolarna	150
8.1.4	Kronofogdemyndigheten	151
8.2	Konsekvenser för enskilda och näringsidkare	151
9	Författningskommentar	153
9.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	153
9.2	Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813).....	159
9.3	Förslaget till ändring i lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805)	160
9.4	Förslaget till ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.....	167
9.5	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	168
9.6	Förslaget till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)	172

Bilaga 1	Alternativ utformning av straffbestämmelser med fängelse i straffskalan.....	175
Bilaga 2	Förslag på differentieringsbestämmelser.....	183

Sammanfattning

I promemorian föreslås ändringar i straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter samt att sanktionsavgifter införs för vissa överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.

Syftet med förslagen är att åstadkomma mer effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för alla typer av överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.

När det gäller straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter föreslås att fängelse i högst två år införs i straffskalan för allvarliga överträdelser. Som allvarliga föreslås sådana överträdelser betraktas som innebär eller kan innebära en fara för människors eller djurs liv eller hälsa, som innebär eller kan innebära ett omfattande vilsedande eller som innebär eller kan innebära försvårad spårbarhet i större omfattning. För sådana överträdelser som inte kan betraktas som de mest allvarliga men där straffsanktionering ändå bör anses påkallat föreslås att straffskalan alltjämt ska innehålla endast böter.

Det föreslås vidare att sanktionsavgifter i stället för straff införs för vissa överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. Regler som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet föreslås vara sådana där överträdelser kan bedömas vara mindre allvarliga, såsom överträdelser av administrativa bestämmelser. Det föreslås att avgiftsskyldigheten ska baseras på strikt ansvar och att kontrollmyndigheterna ska besluta om avgifterna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.