

Ds 2017:5 Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan mm

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, får härmed avge följande yttrande över innehållet i promemorian. LRF har under utredningen deltagit i den hearing som anordnades under hösten 2016 och även lämnat skriftliga synpunkter till utredningen.

LRF:s synpunkter

Strängare straff och sanktioner

LRF konstaterar att uppdraget att utreda förändringar i sanktionssystemen inom områdena djurskydd, foder och livsmedel är ett i raden av uppdrag från den nuvarande regeringen som tydligt signalerar krav på hårdare tag och strängare straff och som lätt kan tolkas som tecken på en misstro mot de företag som omfattas av reglerna. Andra exempel på liknande signaler från regeringen är uppdraget till Miljöutredningen och uppdraget om en rättslig översyn av skogsvårdslagen i vilka sanktionssystemen i miljöbalken och skogsvårdslagen ska ses över.

Medvetet fusk och överträdelser ska naturligtvis beivras, men mot bakgrund av den livsmedelsstrategi som nyligen tagits fram är det viktigt att olika lagförslag som nu arbetas fram går i linje med denna, att de är väl avvägda och omsorgsfullt utarbetade med hänsyn till bland annat de omfattande kontroller som genomförs inom de aktuella lagområdena och det goda läge vad avser livsmedelssäkerhet, smitt- och djurskydd som råder i Sverige. Reglerna måste vara träffsäkra, det vill säga adressera rätt problem och rätt målgrupp. Rättssäkerheten för enskilda måste upprätthållas i hela kedjan och det behöver understrykas att en bred regelefterlevnad effektivast skapas genom en framåtsyftande och stödjande kontroll, särskilt inom de aktuella lagområdena som är mycket komplicerade. För den enskilde utgör det ett stort orosmoment att inte veta om han eller hon gör rätt och inom de lagområden som promemorian behandlar är det inte alltid möjligt att ens få svar från ansvariga myndigheter vad man som enskild ska veta, göra och eventuellt dokumentera för att göra rätt.

Med tanke på den mycket knapphändiga redovisningen av förekomsten av både överträdelser och brottsliga sådana förefaller resultatet av utredningen snarast förledas av andra orsaker än att antalet allvarliga överträdelser är omfattande. I det fall det finns ett betydande mörkertal framgår det inte av utredningen huruvida det ska hanteras eller hur förslagen kommer att påverka.

Liksom i andra liknande utredningar kring sanktioner framförs att överträdelser på livsmedels- och foderområdena som anmäls till åtal sällan leder till lagföring och att det utgör skäl för en sanktionsväxling. Att få ärenden leder till åtal påtalas som ett problem i sig då det bedöms påverka kontrollmyndigheternas benägenhet att anmäla till åtal. LRF vill i det sammanhanget påpeka att det är naturligt att antalet ärenden som anmäls till åtal väsentligt skiljer sig från det antal ärenden i vilka åtal väcks. Detta eftersom kontrollmyndigheternas och åklagarnas roll och ansvar skiljer sig åt väsentligt. Kontrollmyndigheternas uppgift är att anmäla ärenden till åtal när ett brott misstänks, medan åklagaren enbart får väcka åtal i de fall en fällande dom kan förväntas. Dessa vitt skilda ansvar och roller gör att det snarare vore oerhört anmärkningsvärt om lika många ärenden som anmäls också går till åtal. En mer intressant fråga att utreda hade varit om skillnaden mellan antalet anmälda brott och ärenden som går till åtal eller lagförs på annat sätt än genom domstolsprövning är betydligt större på områdena djurskydd, foder och livsmedel jämfört med andra jämförbara rättsområden.

Det framgår också av utredningen att kontrollmyndigheterna angivit att det inte är ovanligt att förundersökningen även i ”tydliga fall” läggs ned med hänvisning till att brott inte kan styrkas eller att gärningen bedöms som ringa, vilket uppges få till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid anser det meningsfullt att anmäla överträdelser till åtal. Även i detta sammanhang bör det påpekas att det vore mycket uppseendeväckande om åklagaren går vidare i fall där det inte går att styrka brott eller där gärningen bedöms som ringa, eftersom det förra betyder att bevisningen inte är tillräcklig och det senare betyder att åklagaren följer bestämmelsen i till exempel 30 § livsmedelslagen som stadgar att det för en gärning som är att anse som ringa inte ska dömas till ansvar. Kontrollmyndigheternas inställning reser frågor kring deras syn på rättssäkerhet för enskilda, vilken naturligtvis måste hållas högt även i ärenden om sanktionsavgifter.

Risker med sanktionsväxling i kontrollsystem med grundläggande brister

Inom lagstiftningsområden med omfattande kontroller är det oundvikligt att behandla frågan om förändringar av sanktionerna nära kopplat till hur kontrollsystemet ser ut och hur det fungerar. Det är till största delen kontrollmyndigheterna som upptäcker eventuella brister och som beslutar om både att anmäla till åtal och att vidta framåtsyftande åtgärder i form av beslut om förelägganden och förbud. De lagområden som behandlas i promemorian är just sådana där det genomförs regelbundna och omfattande kontroller, även om det kan konstateras att regelbundenheten varierar över landet. Nya eller

förändrade verktyg i händerna på kontrollmyndigheterna behöver alltså utvärderas i ljuset av hur kontrollen fungerar.

För snart två år sedan rapporterade till exempel Livsmedelsverket utveckling, brister och åtgärdsförslag för livsmedelskontrollen. Brister som tas upp i rapporten är bland annat brister i likvärdighet, att kontroller inte utförs i tillräcklig omfattning och att kontrollen inte är riskbaserad.¹

Även kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen har nyligen följts upp på uppdrag av regeringen och jämförts med kraven på kontrollen i EU:s kontrollförordning. Livsmedelsverket och Jordbruksverket kunde konstatera att dessa kontroller inte är enhetliga, inte utförs i tillräcklig omfattning, inte är riskbaserade samt att kompetensen hos myndigheterna behöver förstärkas.² Även djurskyddskontrollerna har konstaterats vara behäftad med uppenbara brister.³

LRF kan också se att resultaten av utvärderingarna ligger i linje med den kritik som våra medlemmar framför i de undersökningar som genomförts och i de kontakter som enskilda medlemmar tar med LRF samt i de motioner som regelbundet lämnas till LRF:s riksförbundsstämma. Kritik mot brister i likvärdighet, objektivitet, kompetens och rättssäkerhet är återkommande och det finns ett behov av att förbättra tilliten till och förtroendet för myndigheterna, särskilt på djurskyddsområdet.

Att mot bakgrund av ovanstående införa ett system med sanktionsavgifter som kontrollmyndigheterna ska besluta om torde vara att göra saker i fel ordning. Om man någon gång bör överväga att införa sådana avgifter är det i ett system som bedöms och upplevs vara fungerande från rättssäkerhetssynpunkt.

Det är till nackdel för det stora flertalet verksamhetsutövare att införa sanktionsavgifter och att signalera behov av hårdare straff är helt fel väg att gå innan vi fått till en väl fungerande, likvärdig, kompetent, proportionerlig och framåtsyftande kontroll som företagen känner tillit till.

De sanktionsavgifter som LRF:s medlemmar redan omfattas av, framför allt inom miljöbalks- och plan- och bygglagsområdet, tillämpas på mycket olika sätt av de kommunala myndigheter som ansvarar för dessa beslut. Det innebär en snedvridning av konkurrensen och en stor osäkerhet istället för likvärdighet och förutsägbarhet.

Avkriminalisering genom att införa sanktionsavgifter kan tyckas vara en effektiv metod, men inom lagstiftningsområden med omfattande kontroller har

¹ Livsmedelsverkets rapport 2015-09-28, Livsmedelskontrollen – utveckling, brister och åtgärdsförslag, dnr 2015/08036.

² Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen 2016-11-29.

³ Statskontorets rapport 2011:23, Djurskyddskontrollens utveckling.

införandet av sådana avgifter visat sig påverka tillsynen och kontrollen negativt och dess syfte att åstadkomma rättelse samt kompletteras med råd och information försvåras. Detta är inte, såsom uttrycks i utredningen, någon farhåga, utan något som kan konstateras på bland annat miljöbalksområdet. För den enskilde kan sanktionsavgifter som beslutas av tillsynsmyndigheten lätt upplevas som mindre rättssäkert jämfört med att få en prövning av åklagaren i ett fall där man misstänks för en kriminaliserad överträdelse.

Sanktionsavgifter ändrar de grundläggande förutsättningarna för kontrollen som, för att vara effektiv och långsiktig, bör vara framåtsyftande samt fokuserad på att hjälpa att göra rätt och inte bakåtsyftande och fokuserad på att leta fel och bestraffa. Om syftet med kontrollen är att åstadkomma högre lagefterlevnad är dialog och förtroende det som bevisligen har visat sig ha störst effekt. Motsatsen har en negativ effekt på lagefterlevnaden eller i vart fall inte en positiv sådan.

Problemet med några av de tidigare utredningar som det hänvisas till i den aktuella promemorian, är att de ensidigt studerat sanktionssystemen, utan någon större hänsyn till de kontroll- och tillsynssystem som sanktionerna är kopplade till. Ett exempel på en bredare utredning som på ett mer heltäckande sätt studerat frågan om sanktionsavgifter är Djurskyddslagsutredningen (SOU 2011:75). I den utredningen behandlades på ett föredömligt sätt bland annat förhållandet att även mindre förseelser kan innefatta svåra bedömningsfrågor samt risken för skillnader i tillämpningen mellan olika myndigheter och mellan olika inspektörer.

Oproportionerligt att koppla upprepade sanktionsavgifter till prövning av djurförbud och omhändertaganden

Även Sanktionsavgiftsutredningen (SOU 2006:58) föreslog ändringar i djurskyddslagen som innebar att upprepade sanktionsavgifter skulle kunna leda till djurförbud och omhändertagande. Eftersom sanktionsavgifter, om de införs, endast bör gälla administrativa överträdelser av enklare karaktär är det naturligtvis helt orimligt att de ska kopplas till så ingripande åtgärder som beslut om djurförbud och omhändertagande. Redan de nuvarande bestämmelserna som anger att till exempel upprepade förelägganden ska leda till en prövning av djurförbud är oproportionerliga och har visat sig mycket olämpliga.

Fram till helt nyligen har en rad sådana beslut fattats där länsstyrelserna ansett sig tvingade att besluta om djurförbud även för mindre överträdelser, vilket helt omöjliggör fortsatt verksamhet i stora djurbesättningar. Högsta förvaltningsdomstolen tog dock upp ett ärende nyligen och domen utgör mer eller mindre en ren instruktion för myndigheterna i hur en proportionalitetsbedömning ska göras, vilket får anses uppseendeväckande (HFDs dom i mål 1177-16). Redan dagens bestämmelser innehåller alltså en betydande brist på proportionalitet och att komplettera dem på det föreslagna sättet får anses djupt olämpligt.

Tvårvillkoren innebär redan kraftfulla sanktioner

Inom bland andra livsmedel-, foder-, djurskydd- och djurhälsoområdena finns redan idag kraftfulla sanktioner i form av de så kallade tvårvillkoren. Det är av mycket stor vikt att nya sanktionsformer inte införs som ska tillämpas parallellt med tvårvillkorssystemet. Enlig LRF finns det varken behov av eller utrymme för ytterligare ett sanktionssystem för primärproduktionen.

Utredningen resonerar kring att de överträdelser som avses idag är straffbelagda/kriminaliserade och att ett införande av sanktionsavgifter varken i princip eller i praktiken utgör någon dubbelbestraffning. Så uppfattas verkligen inte frågan av LRF:s medlemmar. LRF noterar också att även de länsstyrelser som deltog i den av utredningen anordnade hearingen avrådde från att införa sanktionsavgifter som träffar lantbruksföretag.

Fängelse i straffskalan

LRF har inget principiellt att invända mot att fängelse införs i straffskalan i livsmedelslagstiftningen.

Utredningen svarar inte på hur den grova, organiserade och systematiska brottslighet som man från politiskt håll anfört som huvudskäl för förslagen ska träffas genom de nya reglerna, det vill säga hur dessa ska nås av kontrollmyndigheterna, som ju just är kontrollmyndigheter och inte polismyndigheter. Det är troligen inte ovanligt att kontrollmyndigheter snarast undviker att kontrollera de företag som myndigheten misstänker är regelmässigt kriminella.

LRF kan konstatera att de företag som bedöms sättas under lupp i och med denna starka signal om strängare straff för överträdelser av den lagstiftningen troligtvis är de som får regelbunden kontroll, det vill säga bland andra våra medlemmar.

Allvarliga och uppsåtliga överträdelser av den lagstiftning som syftar till säkra livsmedel, foder och ett gott djurskydd ska naturligtvis beivras effektivt, men rättssäkerheten för de företag som får regelbunden kontroll måste samtidigt garanteras.

Bristande konsekvensanalys

Sanktionsavgifter i kombination med bristande kompetens hos den som utför kontrollen har till exempel inom miljöbalksområdet visat sig leda till att fokus riskerar att läggas på dessa överträdelser då myndighetsföreträdare har svårt att bedöma miljöeffekterna av den verksamhet som kontrolleras. Reglerna som föreslås säger ju inget om inriktningen eller innehållet i den kontroll som kommer att föregå ett beslut om sanktionsavgift. Sådana avgifter tenderar också att ta fokus från den framåtsyftande delen av kontrollen samt råd och information, som är ett av myndigheternas uppdrag enligt lagstiftningen och som är det som i forskning visat sig vara grundläggande för att åstadkomma de beteendeförändringar som tillsynen och kontrollen syftar till.

Konsekvensanalysen i remissen behandlar endast de konsekvenser som den i kontrollfrågor oinitierade kan se. De ovan nämnda konsekvenserna är däremot sådana som utgör en trolig följd av de förändringar som föreslås och som kan konstateras inom andra lagområden. Om de föreslagna förändringarna genomförs sjösätts de i en icke fungerande, icke förutsebar kontrollverksamhet inom vilken det konstaterats kompetensbrister, en kontrollverksamhet som inte sällan upplevs som rättsosäker. Betydande och konkreta förbättringar behöver därför prioriteras och genomföras i syfte att upprätta förtroendet för de myndigheter som eventuellt sedan kan ansvara för hanteringen av sanktionsavgifter. På så sätt skapas konkret bättre förutsättningar att förverkliga en nationell livsmedelsstrategi.

Skulle regeringen mot förmodan välja att gå vidare med detta för näringen mycket ogynnsamma och för livsmedelsstrategin försvärande förslag, förutsätter LRF att det sker i nära dialog i syfte att minimera negativa konsekvenser.

Med vänlig hälsning
LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND



Thomas Bertilsson
Enhetschef



Åsa Hill
Jurist