

Område Strategisk utveckling och stöd  
Juridiska avdelningen  
Carin Nyström Lundberg

Näringsdepartementet

## Yttrande över promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5)

*Regeringskansliets diarienummer: N2017/01869/RS*

### Ärendet

Livsmedelsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5). Våra synpunkter avser främst de delar av promemorian som rör livsmedelslagens (2006:804) tillämpningsområde.

### Allmänt om utredningens förslag

Inledningsvis vill Livsmedelsverket framföra att verket välkomnar utredningen och att vi är positivt inställda till förslagen som presenteras i promemorian.

Livsmedelsverket verkar för att livsmedel ska vara säkra och att livsmedelshanteringen ska utmärkas av redlighet och spårbarhet. Konsumenten som köper ett livsmedel ska kunna ha förtroende för att det är säkert, att den information som finns om livsmedlet är korrekt och att märkningen på produkten stämmer. Livsmedlen har ofta hanterats i många led innan de når konsumenten och det är därför också väldigt viktigt att det är möjligt att spåra ett livsmedel och de aktörer som haft ansvar för livsmedlet i livsmedelskedjan för att t.ex. kunna dra tillbaka ett icke säkert livsmedel från marknaden.

En nödvändig komponent för en väl fungerande livsmedelreglering är ett sanktionssystem som är tillräckligt effektivt för att målsättningen om säkra livsmedel ska uppnås. Livsmedelsverket har i olika sammanhang framfört att det är viktigt att sanktionssystemet inom livsmedelsområdet blir mer effektivt i syfte att höja regelefterlevnaden och att öka förutsägbarheten i systemet. Verket anser också att sanktionerna bättre skulle kunna reflektera överträdelsernas allvarlighet. Genom att återinföra fängelse i straffskalan för vissa allvarligare livsmedelsbrott signalerar man samhällets syn på dessa överträdelser, samtidigt som möjligheterna att utreda dem blir bättre. När det gäller de mindre allvarliga överträdelserna mot livsmedelslagstiftningen gör vi bedömningen att man genom införandet av ett sanktionsavgiftssystem skulle ge kontrollmyndigheterna ett snabbt och effektivt verktyg för att ingripa mot dessa, vilket även skulle avlasta polis och åklagares utredningsbörda.

Enligt artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Livsmedelsverket anser att varken den nuvarande sanktionsregleringen eller dess tillämpning är tillräckligt effektiv. Det är givetvis inte tillfredsställande att många, kanske de flesta, överträdelserna av livsmedelslagstiftningen som idag upptäcks av kontrollmyndigheterna inte leder till någon sanktion. Detta kan bero på att överträdelserna inte alls åtalas eller att de av domstolen bedöms som ringa överträdelser och därmed faller utanför det straffbara området. Livsmedelsverket bedömer att utredningens förslag kommer att innebära att fler överträdelser beivras, genom införandet av ett sanktionsavgiftssystem som ska ta hand om de mindre allvarliga, mer lättutredda överträdelserna (vilka utgör flertalet), och att rättsväsendets utredningsresurser kan koncentreras på de mest allvarliga överträdelserna. En fördel med att införa fängelse i straffskalan är vidare att åklagare och polis kan använda sig av t.ex. husrannsakan i sitt utredningsarbete. En annan följd av en skärpning av straffskalan är att företagsboten kan bli högre och mer kännbar vilket kan verka mer avskräckande.

#### **Fängelse i straffskalan**

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag i den del det avser återinförandet av fängelse i straffskalan för de mest allvarliga livsmedelsbrotten.

Det är en naturlig utgångspunkt att fängelse i straffskalan förbehålls de livsmedelsbrott som kan anses vara mest straffvärda - där man ur samhällets perspektiv önskar signalera allvaret i handlingen. Utredningen diskuterar olika överträdelser av livsmedelslagstiftningen som typiskt sätt kan sägas tillhöra kategorin allvarliga brott. Precis som när det gäller frågan om sanktionsavgifter är ibland gränsen mellan överträdelser som bör vara straffbelagda och de som skulle kunna avkriminaliseras och sanktioneras genom avgifter svår att dra, men den redovisning med olika exempel på överträdelser som skulle kunna anses som de mest allvarliga överensstämmer väl med Livsmedelsverkets bedömning. Det är enligt vår bedömning försvårande om ett agerande, eller en underlåtenhet att agera, riskerar människors hälsa eller om det handlar om överträdelser av livsmedelslagstiftningen som sker på ett systematiskt sätt.

#### **Sanktionsavgifter**

Rent generellt anser Livsmedelsverket att överträdelser som kräver mer utredningsarbete och där bestämmelserna kräver att en del tid och kraft läggs på tolkningar och bedömningar bör höra till det straffrättsliga systemet, även om överträdelserna i sig är av en mindre allvarlig art. Tanken är att sanktionsavgifterna ska vara en snabb reaktion på mindre allvarliga överträdelser och att hela systemet ska vara förutsägbart och enkelt. Om

2017-05-29

Dnr 2017/01108

en överträdelse ska leda till en snabb reaktion från samhället i form av en sanktionsavgift, kräver det att den ska kunna beslutas utan någon mer djuplodande utredning.

Ett system med sanktionsavgifter ställer även stora krav på tydlighet och förutsägbarhet för livsmedelsföretagarnas skull, men även för kontrollmyndigheterna som praktiskt ska tillämpa systemet. De överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift måste därför vara lätta att konstatera, och det ska av bestämmelserna framgå tillräckligt tydligt vad som krävs av livsmedelsföretagaren. Ett sanktionsavgiftssystem bör vidare vara utformat på ett sätt så att skillnader i resurser och kompetens m.m. inte blir så stora mellan olika kontrollmyndigheter.

Utredningen diskuterar risken med att införandet av sanktionsavgifter skulle kunna leda till att fler lindriga överträdelser sanktioneras samtidigt som mer allvarliga överträdelser inte alls straffas. Även om detta scenario skulle kunna inträffa på grund av att många överträdelser inom det straffrättsliga området t.ex. inte blir åtalsanmälda anser vi i likhet med utredningen att det inte utgör ett tungt vägande skäl att låta bli att införa sanktionsavgiftssystemet.

Som framgår ovan är Livsmedelsverket generellt sett positiva till att sanktionsavgifter införs för sådana typiskt sett mindre allvarliga överträdelser vilka samtidigt är av den arten att de passar för ett system med avgifter som ska beslutas av en kontrollmyndighet (dvs är enkla att konstatera, kräver små utredningsinsatser etc).

### **Ett flexibelt system**

När sanktionssystemet ska göras om på ett så genomgripande sätt som utredningen föreslår är enligt Livsmedelsverkets bedömning en av de stora utmaningarna hur man ser på vilka överträdelser som ska avkriminaliseras och vilka som fortsatt ska hanteras inom ramen för det straffrättsliga systemet. Utredaren har i den aktuella promemorian föreslagit att det initialt ska vara ganska få överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet och att de uteslutande ska vara av rent administrativ art. Som vi förstår utredningens resonemang ska sanktionsavgifterna, för att inte komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet, förbehållas den typ av överträdelser som typiskt sätt aldrig kan bedömas bli av allvarlig art, dvs där inte heller flera överträdelser av samma sort eller där överträdelserna sker mer systematiskt och i större antal, kan bedömas som allvarliga.

Ett exempel på en överträdelse som Livsmedelsverket ser svårigheter att tydligt sortera in i det ena eller det andra systemet är vissa märkningsbestämmelser, där en enstaka överträdelse i många fall skulle kunna anses som en sådan lätt konstaterad, mindre allvarlig brist som skulle kunna sanktioneras med en avgift, men där systematiska, upprepade brister i märkningen enligt verkets uppfattning bör kunna straffas eftersom överträdelserna efter en viss punkt kan anses som ett allvarligt fusk bl.a. ur ett redlighetsperspektiv.

2017-05-29

Dnr 2017/01108

Eftersom utredningen är tydlig med att de överträdelser som kan sanktioneras med fängelse eller böter inte också skulle kunna komma ifråga för sanktionsavgifter, på grund av förbudet mot dubbelbestraffning, anser Livsmedelsverket att det är viktigt att det noga övervägs vilka de överträdelser är som passar för ett sanktionsavgiftssystem.

Livsmedelsverket hade gärna sett ett mer omfattande resonemang i promemorian kring frågan om det i vissa fall skulle vara möjligt för en kontrollmyndighet som konstaterat en viss överträdelse att välja mellan att antingen ta ut sanktionsavgift eller att åtalsanmäla beroende på överträdelsens art och de övriga omständigheterna i ärendet, på motsvarande sätt som miljöstraffsystemet är utformat i dagsläget.

Som Livsmedelsverket uppfattar utredningens resonemang ska det i det föreslagna systemet inte finnas möjligheter att anpassa sanktionen efter situationen, utan gränsen mellan straff eller sanktionsavgifter är tydlig och skarp. Även om vi förstår hur utredningen har resonerat, och håller med om att systemet blir tydligt och enkelt för kontrollmyndigheten, så tror vi att man kan tappa en viss flexibilitet i systemet om det inte finns en öppning för ett vägval beroende på omständigheterna i ett visst ärende. Utrymmet för sanktionsavgifter riskerar vidare att bli väldigt snävt och därmed erhålls inte den eftersökta effektiviseringen och avlastningen för polis och åklagare.

### **Kontrollmyndigheternas roll**

Vid införandet av sanktionsavgiftssystemet måste det beaktas att sanktionsavgifter kommer att fastställas på grundval av brister som konstaterats vid offentlig kontroll. En del kontrollmyndigheter är små och de nya uppgifterna på livsmedelsområdet kan vara svåra för dem att hantera i början. Ur det perspektivet skulle det kunna vara bra att - som utredningen föreslår - börja lite smått med färre överträdelser som ett sätt att göra detta system hanterligt för kommunerna. Samtidigt är kommunerna vana att hantera sanktionsavgifter t.ex. på miljöområdet och det skulle möjligen vara mer effektivt om de flesta, istället för några få överträdelser, skulle omfattas av sanktionsavgiftssystemet redan från början. Livsmedelsverket anser trots denna invändning att utredningens förslag om att föra in något färre överträdelser i sanktionsavgiftssystemet till en början verkar lämpligt. Det är dock viktigt att de vanligaste överträdelserna omfattas av systemet redan från början, för att systemet ska kunna få avsedd effekt. Verket vill vidare framhålla vikten av att man efter en tid, om ca två år, åter utreder och utvärderar systemet och om bedömningen då är att det fungerar väl, avkriminaliserar fler överträdelser för att istället föra över dessa till sanktionsavgiftssystemet. I detta sammanhang vill verket framhålla vikten av att inte onödigt dröja med en sådan översyn.

Livsmedelkontrollen i Sverige är idag i huvudsak avgiftsfinansierad. Med en sanktionsväxling inom livsmedelsområdet uppstår frågan om hur den kostnad som uppstår vid hanteringen av ärende om uttagande av sanktionsavgifter ska finansieras.

2017-05-29

Dnr 2017/01108

Livsmedelsverket anser att det behöver klargöras om myndigheternas handläggning av dessa ärenden ska finansieras genom uttagande av avgift för extra offentlig kontroll.

Livsmedelsverket bedömer att införandet av ett sanktionsavgiftssystem kommer att innebära en ökad resursåtgång för verket både i rollen som kontrollmyndighet med nya arbetsuppgifter i samband med handläggningen av beslut om sanktionsavgifter och därutöver såsom den centrala myndigheten på livsmedelsområdet, med det behov av vägledning och övergripande stöd till övriga kontrollmyndigheter som följer av denna roll. Livsmedelsverket kan dock idag inte närmare uppskatta de ökade kostnaderna för dessa uppgifter, då det bl.a. beror på hur omfattande sanktionsavgiftssystemet blir.

### **Författningsförslagen**

Verket tillstyrker, med nedan angivna reservationer, de föreslagna författningsförslagen. Verket vill vidare särskilt framhålla att vi tillstyrker den valda lagtekniska modellen med frikopplade gärningsbeskrivningar i den föreslagna 29 § livsmedelslagen.

Eftersom det framgår redan av 3 § livsmedelslagen att lagen gäller under alla stadier av produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel skulle den föreslagna 29 § möjligen kunna kortas ned något.

Livsmedelsverket anser vidare att man bör precisera den första och andra strecksatsen i 29 § genom att i uppräknningen av olika handhavanden av livsmedel lägger till ”märker” och ”presenterar” livsmedel. Detta för att det inte ska råda något tvivel om att bristande märkning eller presentation av livsmedel som utgör en fara för människors liv eller hälsa, t.ex. när det gäller allergener, omfattas av straffbestämmelserna.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse i 30 b § livsmedelslagen som anger att sanktionsavgifter inte ska tas ut om det är oskäligt. Det är viktigt att ett sanktionssystem upplevs som rättvist och rimligt och det är bra att det finns en möjlighet i systemet att även ta hänsyn till olika förmildrande omständigheter, även om det inte bör finnas alltför stora inslag av skönsmässiga bedömningar i sanktionsavgiftssystemet. Det är svårt att förutse alla situationer där befrielse från avgift bör kunna meddelas och möjligen skulle man kunna tänka sig att lägga till en fjärde punkt som, i likhet med 50 b § fiskelagen (1993:787), anger att om en viss enstaka överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende så kan kontrollmyndigheten låta bli att ta ut sanktionsavgift om det skulle vara oskäligt i det enskilda fallet.

### **Slutsats**

Som Livsmedelsverket har redogjort för ovan är några centrala utgångspunkter för livsmedelsregleringen att tillförsäkra konsumenterna säkra livsmedel och att verka för spårbarhet och redlighet i livsmedelshanteringen. En viktig del för att nå detta mål är

2017-05-29

Dnr 2017/01108

effektiva och proportionerliga sanktioner. Livsmedelsverket gör bedömningen att de förslag som utredningen har lagt fram är väl avvägda och har möjlighet att åstadkomma ett väl fungerande, tydligt, effektivt och avskräckande sanktionssystem på livsmedelsområdet.

I likhet med utredningen anser Livsmedelsverket att konsekvensen av att begå en allvarlig – eller mindre allvarlig - överträdelse bör motsvara överträdelsen svårighetsgrad, vilket vi bedömer att de förslag som utredningen har lagt fram bättre åstadkommer jämfört med nu gällande regler. Om man väljer att införa sanktionsavgifter i en mindre skala för få överträdelser är det viktigt att inom en viss tid utvärdera systemet för att se hur det har utvecklats över tid och för att se hur kontrollmyndigheternas tillämpning har fungerat.

Vidare skulle Livsmedelsverket gärna se att den skarpa skiljelinjen mellan straffsanktionerade och avgiftssanktionerade överträdelser övervägs och att det analyseras på djupet om det finns situationer där det faktiskt skulle vara möjligt för kontrollmyndigheten att beroende på omständigheterna i det aktuella fallet antingen använda sanktionsavgifter eller välja att åtalsanmäla när det gäller en viss gärning.

Sammanfattningsvis är Livsmedelsverket positivt inställt till utredningens förslag, med de synpunkter verket har lämnat ovan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström efter föredragning av juristen Carin Nyström Lundberg. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Kristina Ohlsson, områdescheferna Eirikur Einarsson, Pertti Nordman och Annika Rimland samt verksamhetssamordnaren Peyman Kia deltagit.

Annica Sohlström

Carin Nyström Lundberg