



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (5)

2017-06-08

JURFAK 2017/16

Näringsdepartementet

Remiss av Ds 2017:5 Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.
(N2017/01869/RS)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter. Samma numrering som i betänkandet används i det följande.

Mer principiella kommentarer

I departementspromemorian Ds 2017:5 föreslås ändringar i straffbestämmelserna i livsmedelslagen (2006:804) och i livsmedelsförordningen (2006:813), i lagen (2006:805) och i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt i djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539). Ändringarna innebär bl.a. att sanktionsavgifter införs för vissa överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd och de syftar till ett effektivare sanktionssystem.

Förslaget innebär sanktionsväxlingar. Det föreslås både vissa straffskärpningar och vissa avkriminaliseringar samt alltså även införande av sanktionsavgifter och förslaget bygger på flera tidigare utredningar. Regeringen har i prop. 1994/95:23 Effektivare brottnålsförfarande bedömt att kriminalisering som metod att hindra överträdelser av normer i samhället borde användas med försiktighet och att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Juridiska fakulteten är helt enig om ståndpunkt och delar de överväganden som ligger till grund för denna utgångspunkt. Fakulteten uppskattar även beaktande av Straffrättsanvändningsutredningens betänkande SOU 2013:38 Vad bör straffas? Förslag till avpenalisering för tjänar stöd.

De tidiga erfarenheterna från tiden för införandet av skattetillägg utgör ett gott skäl för att sanktionsavgifter ska vara differentierade eller inte tas ut även om ansvaret är strikt. Den skälighetsbedömning, med endast exemplifiering av vad som ska särskilt beaktas, som föreslås får därför inte tas bort.

Vad gäller de sakområden som avses i Ds 2017:5 anföras att behovet att beivra mindre allvarliga överträdelser på ett effektivt sätt inte i tillräcklig utsträckning tillgodoses genom straffbestämmelser men att det också finns anledning att utgå från att det sker överträdelser där lämpligheten av kriminalisering kan ifrågasättas och att en alternativ sanktion kan vara mer ända-



målsenlig. Det förslås dock även vissa straffskärpningar genom att fängelse i straffskalan införs. Eftersom det knappast finns någon anledning att ifrågasätta behovet av viss straffskärpning i sammanhanget, som promemorian redovisat skälen för i avsnitt 5, koncentreras detta yttrande på övriga frågor.

Det bakomliggande resonemanget vad gäller valet mellan sanktionsformer utgår från att det är möjligt att särskilja å ena sidan sådana regelöverträdelser som inte kan betraktas som de mest allvarliga men där straffsanktion ändå är påkallad, i vilka fall straffsanktion i form av böter bör förekomma, från å andra sidan de fall där överträdelser av regelsystemet kan bedömas som mindre allvarliga och där sanktionsavgifter bör införas istället för straff, varvid avgiftsskyldigheten ska baseras på strikt ansvar och kontrollmyndigheterna besluta om avgiften.

Någon riktig och tydlig analys av skiljelinjen mellan de två kategorierna regelöverträdelser har dock inte formulerats, vilket knappast underlättar för tillämpande organ, men väl finns en rad resonemang (kap. 4.3). Vikten av att se till hela hanteringskedjan inom områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd har betonats.

Det gäller å ena sidan att upprätthålla respekten för de regelverk som styr verksamheterna genom att förse kontrollmyndigheterna med lämpliga instrument för att genomdriva regelefterlevnaden, å andra sidan att hantera regelöverträdelser eller bristande uppfyllande av kravregler.

Frågan om lämpligt sanktionssystem för överträdelser inom ramen för i och för sig tillåtna verksamheter i samhället där förvaltningsmyndigheterna på olika sakområden står för kontrollen har varit uppe till diskussion många gånger tidigare och på skilda sakområden, närliggande det aktuella kan t.ex. vara miljöområdet. På senare år har alltså fokus i den offentliga diskussionen ofta varit på att lämna fler sanktionsuppgifter till förvaltningsmyndigheterna och argumenten handlar ofta om effektivitet och besparing. Det finns skäl att se närmare på detta.

Förvaltningsmyndigheternas huvudsakliga "klassiska" uppgift kan förenklat beskrivas som att utöva sin auktoritet genom professionalitet och kompetens på sitt sakområde för att kunna göra tydligt för berörda verksamheter vilka sakliga krav som ställs på en viss slags verksamhet och varför de ställs. Det skulle när det gäller livsmedel, djurskydd etc. kunna sägas innebära, att myndigheten snarare framträder som veterinär än som jurist. Fokus ligger då på att åstadkomma snabb bättring framåt i tiden i berörda verksamheter genom att prioritera rättelse av felaktigheter, framtvingade genom t.ex. vitesförelägganden, och att följa upp utfallet snarare än att beivra tidigare överträdelser, som lämnas åt rättsväsendet att hantera.

Det kan enligt Juridiska fakultetens mening inte uteslutas, att en sådan "klassisk" myndighetsfokusering på förbättring, som här kort beskrivits, kan fun-



gera väl så effektivt sett till det sakliga resultatet jämfört med om förvaltningen samtidigt måste hantera alla slagen av sanktioner. I vart fall minskar risken för vad man kan kalla köpslagen om kvittning mellan de olika slagen av pålagor, om myndigheten inte har ett avgiftssystem att hantera jämte vite. Samtidigt ligger det självklart mycket i vad som framgår av promemorian, att den straffrättsliga hanteringen är jämförelsevis utdragen och långsam samt därtill kostsam. Innan man går vidare med förslaget sanktionsavgifter borde dock närmare undersökas hur systemet med sanktionsavgifter fallit ut på de områden där sådana införts på senare år, t.ex. på miljöområdet och närmast miljöstraffavgiften enligt 30 kap. miljöbalken. Frågan om effektivitetsvinster bör bedömas också utifrån att det finns goda skäl att anta att sett från Europakonventionens horisont en sanktionsavgift rättsligt jämföras med straff. De regeltillämpande organen måste alltså även lägga visst arbete på att undvika att hamna i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning. Det säger sig självt, att myndighetens kostnader för god juridisk kompetens inte kommer att minska.

Förslaget fokuserar alltså på livsmedelskedjan och det ligger mycket i argumentet att det är logiskt att ha genomgående likartade rättsliga system för samma "bransch". Samtidigt bör frågan ställas om inte djurskyddslagen (1988:534, DL) skiljer sig från regelverken om livsmedel och foder därigenom, att DL avser ett mycket bredare fält, alltså all hantering av djur i fångenskap i alla sammanhang, inte bara inom livsmedelskedjan, som t.ex. uppfödning av slaktsvin eller värphöns, utan även hästsport och cirkus likaväl som enskilt hållande av sällskapsdjur, för att ta några exempel. Betydelsen av detta tycks inte ha belysts i förslaget men det är att märka, att betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) inte lämnat något förslag om sanktionsavgifter på djurskyddsområdet. Härtill bör brottsbalksbrottet djurplågeri, 16 kap. 13 §, för de allvarliga fallen av felhantering av djur inte förbises. Frågan kan ställas om sanktionssystemet istället för att bli effektivare istället kan bli för plottrigt med olika system av avgifter och straff och om det kan innebära risk att förkastliga beteenden mot djur inte får rätt rättslig bedömning.

Juridiska fakultetsnämnden anser alltså sammanfattningsvis, att det återstår flera frågor att utreda närmare innan förslaget kan läggas till grund för lagstiftning.

Särskilda kommentarer om lagstiftningsteknik

Kommentaren i det följande hindrar inte att Juridiska fakulteten ser flera förtjänstfulla resonemang i avsnitt 5.7 om bestämmelsernas utformning. Det är förståeligt att promemorians förslag till straffbestämmelser utgår från de nu gällande och inte föreslår större ändringar än som föranleds av de nya övervägandena. Ser man till bestämmelsernas utformning inleds de med straffskala för att sedan följas av beskrivningen av den gärning som straffbeläggs. En sådan uppbyggnad av straffbestämmelser är mer vanlig för blankettstraffbud av det slag som finns i t.ex. 14 kap. trafikförordningen (1998:1276,



TraF). I andra fall kan det vara lämpligare att först beskriva gärningen och därefter låta straffskalan följa. Fakulteten är väl medveten om att den ovan nämnda miljöbalkens 29 kap. inte följer den här förordade modellen, men i det kapitlet kan valet av bestämmelsernas uppbyggnad motiveras av att många av straffbestämmelserna är blankettstraffbud.

I den föreslagna 29 § livsmedelslagen (2006:804) (och motsvarande förslag i de andra författningarna) finns tankstreck för att markera olika fortsättningar på den inledande meningen, i promemorian kallade strecksatser. Det är bättre att ange gärningsformerna med a) och följande bokstäver. Ett alternativ är att beskriva den första gärningen fullständigt för att sedan inleda nästa mening, eller kanske stycke, med "Detsamma gäller" och fortsätta med de övriga gärningsformerna. Utöver att det är vanliga sätt att formulera bestämmelser får de fördelen att det blir lättare att hänvisa till olika delar av ett lagrum.

Förslaget till 29 a § kan förenklas genom att "om gärningen inte ska leda till ansvar" byts ut mot "i annat fall än". "Till ansvar ska det inte dömas" är en nyligen införd formulering i brottsbalken (4 kap. 6 a § andra stycket) som kan ersätta "ska ansvar ... dock inte dömas ut" sist i den föreslagna 29 a §.

Fakulteten slutar exemplifieringen med en annan detaljkommentar om lagtextens utformning. I förslagets 30 § andra stycke finns konkurrensformuleringen "belagd med straff i brottsbalken". Formuleringen är vanlig i subsidiaritetsklausuler men i lagstiftning av detta slag kan det vara lämpligare att använda formuleringen "om straff inte kan dömas ut enligt brottsbalken" som i t.ex. 14 kap. 14 § TraF eller "Ansvar ska inte dömas ut enligt ... om ansvar kan dömas ut enligt ...", se t.ex. 29 kap. 2 § sista stycket miljöbalken (MB). Som förordats ovan kan erfarenheter från tillämpningen av liknande regleringar om valet mellan sanktioner i miljöbalken och konsekvenser för rättskraft beaktas vid utformningen.

Slutord om *ne bis in idem*

Ds 2017:5 har i avsnitt 6.2 tagit upp frågor som har att göra med *ne bis in idem*. Även om en juridisk fakultet gärna ger sig in i en sådan diskussion bör den hållas utanför ett remissvar. Till det som står i promemorian kan dock tilläggas att ett senare avgörande av Europadomstolen (avseende den norska motsvarigheten till vårt tidigare skattetilläggssystem) skulle kunna uppfattas så att Högsta domstolen inte behövt gå så långt i NJA 2013 s. 502. De identitetskriterier som utvecklats i svensk rätt för att avgöra vad som utgör samma gärning har alltmer ifrågasatts ur ett europarättsligt perspektiv. Problemet har mindre varit flera sanktioner utan dubbel prövning av samma gärning. I vilket fall är det klokt att i författningarna reglera hur sanktionerna och prövningen av gärningar ska förhålla sig till varandra, för att undvika att en enskild rättstillämpare ska behöva ta ställning till alla dessa frågor!



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

5 (5)

2017-06-08

JURFAK 2017/16

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Lena Holmqvist. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

A handwritten signature in blue ink, reading "Mattias Dahlberg".

Mattias Dahlberg