

Näringsdepartementet

n.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm 2017-06-12

**Remissyttrande;
Departementspromemorian Effektivare sanktioner i
livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5)
(Ert diarienummer N2017/01869/RS)**

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar cirka 5 030 medlemsföretag med över 7 130 verksamheter, främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Visita ger företagen råd och biträde i fastighets- och nyttjanderättsliga frågor och förhandlingar.

Visita har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad promemoria och får härmed, med fokus på föreslagna regler på livsmedelsområdet, inge följande

YTTRANDE

Visita anser att frågan om brott i livsmedelskedjan är mycket viktig och uppskattar att frågan nu är uppe på agendan. Vår uppfattning är att kraftfulla åtgärder bör vidtas för att de personer och företag som fuskar med livsmedel och därigenom bland annat vilseleder och utsätter människor för fara ska lagföras och straffas för detta. Om de som begår livsmedelsfusk identifieras och straffas skulle det dessutom innebära att vi

får bort oseriösa aktörer – som förser sig med fördelar på skötsamma företags bekostnad – från marknaden. Det skulle samtidigt medföra ett tydligt signalvärde att det inte lönar sig att begå brott inom detta område, eller att det i vart fall medför kännbara straff att göra detta.

Visita ställer sig dock tveksam till om frågorna om att införa fängelse i straffskalan och sanktionsavgifter för vissa överträdelser verkligen har utretts på ett tillräckligt omfattande och tillfredställande vis. Det är som vi ser det också högst oklart om framförda förslag på reglering i praktiken innebär mer effektiva sanktioner i livsmedelskedjan. Visita avser att utveckla dessa synpunkter nedan.

Införande av fängelse i straffskalan

När det gäller straffbestämmelserna i livsmedelslagen föreslås i promemorian att fängelse i högst två år ska införas i straffskalan för allvarliga överträdelser.

I utredningen anges att det inte är fråga om att kriminalisera något som inte tidigare varit kriminaliserat, utan endast en fråga om att ändra straffskalan för vissa av de redan straffbara överträdelserna. Som framgår av utredningen fanns fängelse i straffskalan för livsmedelsbrott före den 1 juli 2006. I förarbetena till den nya lagen anfördes 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 dessa förarbeten konstaterades att det krävdes en omfattande genomgång och analys för att särskilja de gärningar som endast kan motivera böter samt att det saknades underlag för en sådan gradering av straffskalan. Frågan är om nu aktuell utredning verkligen utgör en sådan genomgripande översyn som där avses och som är behövlig.

Inför en lagändring som bland annat innefattar införande av fängelse i straffskalan är det av avgörande vikt att det görs en genomgående granskning av vilka problem som föreligger med nu gällande regler och om föreslagen reglering är lösningen på dessa problem. Vad gäller problemställningen anges i utredningen endast olika allmänt hållna antaganden om vilka problem som föreligger. Efter att endast ange att det på livsmedelsområdet i Göteborgs kommun under 2015 gjordes åtta åtalsanmälningar och att kommunen i augusti 2016, efter 2 938 kontrollbesök utfärdat 661 förelägganden och förbud dras härefter långtgående slutsatser. Bland annat anges att man av de här uppgifterna ”kan sluta sig till att det upptäcks förhållandevis många överträdelser och att det stora flertalet överträdelser inte leder till någon åtalsanmälan” samt att överträdelser på livsmedelsområdet som anmäls till åtal ”leder sällan till lagföring”, att ”överträdelserna upplevs ha låg prioritet hos polis och åklagare”, etc. Utredningen

har dock inte angett något väl underbyggt underlag för dessa olika antaganden såsom t.ex. nationell statistik över hur många livsmedelsbrott som anmäls till polisen, hur många av dessa anmälningar som leder till åtal, hur utslagen blir i domstol eller liknande. Då problemställningen är avgörande för att införa relevanta och effektiva åtgärder anser Visita att frågorna om varför dagens system inte fungerar bättre borde ha utretts noggrannare. Vidare borde de eventuella grunderna som föreligger för gjorda antaganden i utredningen ha redogjorts för.

I utredningen anges som behov av en strängare straffskala att *”det bör ifrågasättas om endast böter i straffskalan motsvarar de allvarligaste överträdelsernas straffvärde”* och att *”Om, som nu endast böter är det som riskeras finns skäl att anta att det för den som bedriver en verksamhet inte ter sig så allvarligt eller riskabelt att begå en överträdelse som ekonomiskt gynnsam”*. I utredningen anges vidare som en följd av att införa fängelse i straffskalan att det finns bättre möjligheter för polisen och åklagare att utreda brott om det finns fängelse i straffskalan, såsom möjligheterna till husrannsakan, häktning, anhållande och gripanden. Som framgår av utredningen är dock straffbestämmelserna subsidiära i förhållande till brottsbalkens bestämmelser och det finns bestämmelser i brottsbalken som kan vara tillämpliga när allvarliga överträdelser har begåtts, såsom misshandel, vållande till annans död, kroppskada, sjukdom och framkallande av fara för annan samt skadegörelse, bedrägeri, bedrägligt beteende, åverkan och spridande av gift eller smitta. Redan idag finns således, förutom bötesstraff för livsmedelsbrott, även möjlighet för polisen och åklagaren att använda de tvångsmedel som finns när fängelse ingår i straffskalan samt att utreda och lagföra allvarliga livsmedelsbrott. En helt avgörande fråga här är därför av vilken anledning allvarliga livsmedelsbrott ändå anges vara oprioriterade och om införandet av fängelsestraff även i livsmedelslagstiftningen verkligen skulle medföra någon skillnad här.

Det som anges i utredningen är att det *”kan antas att flera [...] allvarliga överträdelser faller utanför brottsbalkens bestämmelser”* och här nämns ett exempel att *”[n]är något sker i tidigt led i livsmedelskedjan så är det rimligt att anta att ansvar för t.ex. misshandel eller vållande till kroppsskada eller sjukdom inte blir aktuellt då uppsåtet eller oaktsamheten inte antas kunna tillräckligt knytas till den uppkomna effekten.”* Något underbyggt underlag för detta antagande presenteras dock inte.

Enligt Visitas uppfattning förbises i utredningen en grundläggande fråga, nämligen att det i Sverige verkar föreligga otillräckliga resurser för och bristande organisation av hur livsmedelsbrott utreds. Allvarliga livsmedelsbrott är ofta komplexa brott som är mycket resurs- och kompetenskrävande att utreda. Brotten har dessutom inte sällan internationella anknytningar. I Sverige saknar de kommunala livsmedelsinspektörer

resurser för att utreda frågor om eventuella livsmedelsbrott i någon större utsträckning. Och vad gäller Polisen är det frågan om den livsmedelskompetens som krävs för att utreda livsmedelsbrott verkligen föreligger. Om det inte görs några ordentliga utredningar finns inget att anmäla. Inges det inte in några tillräckligt väl underbyggda anmälningar är det vidare inte orimligt att tro att anmälningarna inte heller leder till några åtal eller fällande domar varken enligt livsmedelslagstiftningen eller brottsbalken. Att införa fängelse i straffskalan även i livsmedelslagstiftningen kommer sannolikt inte att förändra ovan angivna situation. Risken är vidare att det även fortsättningsvis endast kommer att vara grövre brottslighet som prioriteras.

Om fängelse ändå ska införas i straffskalan är det av avgörande vikt att det tydligt klargörs för vilka livsmedelsbrott detta ska gälla och att detta går att utläsa av lagtexten. Livsmedelslagstiftningens utformning som ramlag med utfyllnad av bl.a. omfattande och detaljerade regler i EU-förordningar medför en utmaning för livsmedelsföretagen att ha kontroll över. Livsmedelsområdet präglas även av ett stort utrymme för olika bedömningar, t.ex. vad som utgör "säkra livsmedel". Det straffbara området får således inte bli alltför vidsträckt om det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt och det är väsentligt att de regler som det handlar om är tydliga och går att uppnå. Visita ställer sig därför i sak positiv till utredningens förslag att de straffbestämmelser där fängelse ska ingå i straffskalan ska innehålla fullständiga gärningsbeskrivningar.

I utredningen anges att avsikten inte är att fängelse ska aktualiseras för alla överträdelser, särskilt då en del av dem har en så bred och generell utformning att vissa överträdelser snarast kan anses som ringa. Fängelse ska således endast införas för allvarliga överträdelser. Det anges att överträdelser ska betraktas som allvarliga om de orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv och hälsa, om de är eller kan vara vilseledande i större omfattning eller om de orsakar eller kan orsaka försvårad spårbarhet i större omfattning. Som exempel på överträdelser som anses som allvarliga anges dock följande. *"Utsläppande av icke säkra livsmedel på marknaden kan därtill medföra stora risker för negativ påverkan på människors hälsa och risk för stor skada hos enskilda konsumenter i form av t.ex. matförgiftning och andra allvarliga hälsoproblem", "Brister när det gäller spårbarheten", "Det kan vara fråga om allvarliga vilseledanden, men också situationer där märkningen eller en utebliven eller otydlig information i märkningen innebär påtagliga hälsorisker för konsumenterna. Exempel på den förstnämnda kategorin är när livsmedel påstås vara "ekologiska" utan att vara det eller när en produkt felaktigt saluförs med hänvisning till en skyddad beteckning." samt "många små brister i t.ex. hygien som tillsammans inneburit en risk för liv och hälsa".*

Visita vill tydligt betona att det är av avgörande vikt att fängelse endast införs för allvarliga livsmedelsbrott där gärningarna varit avsiktliga och möjliga att förutse. Inom livsmedelsbranschen finns ett antal omständigheter som inte går att försäkra sig emot eller att förutse, t.ex. livsmedelsbrott i ett tidigare led, förekomst av vissa risklivsmedel såsom t.ex. ostron samt handhavandefel av personal trots tydliga rutiner och instruktioner. Besöksnäringen är arbetsgivare till många unga och nyanlända och trots de bästa intentioner och rutiner kan det uppstå brister i livsmedelshanteringen. Det får inte bli så att livsmedelsföretagare inte kan undvika att begå brott för vilka de riskerar fängelsestraff. Detta skulle inte vara proportionerligt, rättssäkert eller förenligt med det allmänna rättsmedvetandet.

En annan rättssäkerhetsaspekt som är sammanhörande med ovanstående är om oaktsamma gärningar ska kunna straffas med fängelse, vilket utredningen föreslår. I utredningen anges att det som huvudregel när det gäller brott enligt brottsbalken att endast uppsåtliga gärningar straffas och att det där stadgas att ansvar för oaktsamhet måste föreskrivas särskilt. Utredningen menar dock att reglerna på livsmedelsområdet skyddar mycket viktiga intressen och att även oaktsamma gärningar som medfört eller som kunnat medföra en risk för människors eller djurs liv eller hälsa bör kunna betraktas som så straffvärda att de bör omfattas av en straffskala med fängelse. Det anges att detta behov gör sig gällande även vid vilseledande märkning och åtgärder som försvårat spårbarheten som skett av oaktsamhet. I utredningen anges att det felaktiga handlandet kan bestå i både form av *”aktivt handlande och i form av underlåtenhet att vidta åtgärder”*. Enligt Visitas uppfattning kan det innebära alltför stora rättssäkerhetsrisker att införa fängelsestraff i livsmedelslagstiftningen även för oaktsamhet, då det riskerar att omfatta oavsiktliga och inte klandervärda beteenden.

Sanktionsavgifter

I utredningen presenteras förslaget att avkriminalisera vissa, inte ännu angivna, gärningar för att kunna påföra dessa sanktionsavgifter med strikt ansvar istället. Visita ställer sig klart negativ till detta förslag av de anledningar som utvecklas nedan.

Inledningsvis konstateras att det i utredningen inte anges förslag på exakt vilka regler som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet vilket gör det omöjligt för Visita som remissinstans att bedöma förslagets fullständiga påverkan på besöksnäringen. I utredningen anges kravet på att registrera livsmedelsanläggning som exempel på bestämmelse som bör kunna ingå i sanktionssystemet. Det är inte tillfredställande att frågan om vilka överträdelser som kan bli aktuella inte preciseras närmare när det handlar om sanktionsavgifter med strikt ansvar och där avgifterna föreslås uppgå till mycket höga belopp.

Det redogörs enligt Visitas uppfattning inte heller vad gäller denna fråga i utredningen på ett väl underbyggt sätt för vilka problem som föreligger med dagens system eller om ett sanktionssystem skulle lösa dessa problem. Det skäl som anges för sanktionssystemet generellt är att det skulle frigöra resurser. Det saknas dock i utredningen underlag om vilka resurser som idag krävs vad gäller t.ex. ärenden med bristande registrering av livsmedelsanläggning. Hur många ärenden med bristande registrering aktualiseras per år? Vilka insatser krävs av Polisen och åklagarna? Frågan är här om man verkligen skulle frigöra avgörande resurser? Eftersom de överträdelser som kan bli aktuella inte anges i utredningen är det inte heller möjligt att göra bedömningen av om *”den mängd överträdelser av mindre allvarlig karaktär”* verkligen *”riskerar att tynga det straffrättsliga systemet”*. Enligt Visitas uppfattning riskerar snarare det föreslagna sanktionssystemet – som ska hanteras av samtliga kontrollmyndigheter – att ta kontrollmyndigheternas och domstolarnas resurser och tid i anspråk med fler överklaganden och processer än idag, på ett sätt som inte skulle vara samhällsekonomiskt fördelaktigt.

Vad gäller livsmedelsområdet anges i utredningen i svepande ordalag att överträdelser av mindre allvarligt slag är många till antalet och att det i praktiken sällan är förknippat med en sanktion att begå mer bagatellartade överträdelser. Förutom möjligheterna att döma till böter i sådana fall har kontrollmyndigheterna redan idag även möjligheter att meddela livsmedelsföretag förelägganden, viten och förbud då de anser att så är påkallat. Om kontrollmyndigheterna inte använder dessa processmedel idag för mer bagatellartade överträdelser så är det rimligt att anta att ett behov av att avgiftsbelägga livsmedelsföretagen en betungande sanktion för sådana överträdelser saknas.

En annan aspekt som inte bör negligeras är att det på livsmedelsområdet är mycket viktigt med en fungerande dialog mellan livsmedelsföretagarna och kontrollmyndigheterna. Livsmedelslagstiftningen präglas som sagt av att den utgör en ramlag med utfyllnad av många och detaljerade regler. Vidare finns det ett stort utrymme för olika bedömningar om lagstiftningen uppfylls. Här är det avgörande att livsmedelsföretagen ska kunna ha en dialog med kontrollmyndigheten om hur man bäst når lagstiftningens mål samt kunna vända sig till kontrollmyndigheten med frågor och för att få information utan att riskera omfattande strikta sanktionsavgifter.

En oacceptabel risk med föreslaget system är att tillämpningen och tolkningen av systemet kommer att skilja sig alltför mycket åt mellan kontrollmyndigheterna i de 290 kommunerna. I utredningen anges att ett sanktionsavgiftssystem bör kunna utformas så att skillnader i resurser och kompetens hos olika kontrollmyndigheter inte får genomslag, bl.a. genom att systemet utformas på ett enkelt sätt och genom att de bestämmelser som omfattas av systemet inte medför krav på ingående bedömningar. Enligt bl.a.

Näringslivets Regelnämnds Kommungranskning¹ framgår dock att det råder stor olikhet i tillämpningen mellan t.ex. riskklassning, omfattning av kontroll, prioritering av dialog med företagen och avgiftsnivåer. Det föreligger enligt Visitas erfarenhet även skillnader i bland annat vilken kompetens livsmedelskontrollanterna har och hur livsmedelslagen tillämpas. Då det är alltför stor risk för ojämlig rättstillämpning bör bedömningar av dessa frågor av rättssäkerhetsskäl inte läggas på så många olika kontrollmyndigheter.

Av stor vikt i sammanhanget är även att kontrollmyndigheterna redan idag har möjlighet att meddela företag som inte sköter sig förelägganden, viten och förbud enligt livsmedelslagstiftningen. Det har inte visats att det inte skulle vara tillräckligt för kontrollmyndigheterna att använda sig av dessa styrmedel. I utredningen anges att det *”inte går att bortse från att ett system med sanktionsavgifter innebär vissa avsteg med avseende på rättssäkerheten i jämförelse med straffsystemet”*. Visitas uppfattning är att det inte redovisats tillräckliga skäl för införandet av ett sådant sanktionssystem för att det ska väga upp denna försämring av rättssäkerheten.

Konsekvensutredningen vad gäller näringsidkarna

I konsekvensutredningen anges endast följande vad gäller konsekvenser för näringsidkare. *”Förslagen innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda eller näringsidkare. Endast de som inte följer gällande regler kommer att beröras. Vid utformningen av förslagen har särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna på nu aktuella områden är rättssäkra och proportionerliga för de som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för de som berörs av aktuella regelverk.”* Visita anser att utredningen har förbisett att ta upp ett antal beaktansvärda konsekvenser vilket ska utvecklas nedan.

Om effektivare sanktioner i livsmedelskedjan skulle kunna uppnås genom föreslagna lagändringar borde förhoppningen vara att detta skulle medföra ett antal positiva konsekvenser för näringsidkarna såsom att oseriösa aktörer försvinner från marknaden och att illojal konkurrens begränsas till fördel för skötsamma näringsidkare. Som Visita framfört ovan är det dock högst oklart om föreslagna lagändringar verkligen skulle leda till effektivare sanktioner i livsmedelskedjan då det redan idag finns möjlighet att lagföra allvarliga brott enligt befintlig lagstiftning men att detta inte sker. Några alternativa lösningar och eventuella konsekvenser av sådana har tyvärr inte presenterats eller beaktats i konsekvensutredningen.

¹ Näringslivets Regelnämnds (NNR:s) undersökning från 2016 om regelförbättring på kommunal nivå, se <http://kommungranskning.se/>. För rapporten om Livsmedelskontroll se <http://www.nnr.se/pdf/Livsmedelskontroll.pdf>.

En konsekvens av att införa fängelse i straffskalan för såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar enligt livsmedelslagstiftningen är att det skulle innebära ett ökat tryck på näringsidkarna, även på de som är skötsamma. I utredningen ges som exempel på allvarliga brister allt från matförgiftningar, märkningsbrister, underlåtenhet att handla och många små brister i t.ex. hygien. Med de risker för otydligheter, alltför brett tillämpningsområde och rättssäkerhetsbrister som Visita uppmärksammat ovan skulle det innebära en ökad press på livsmedelsföretagarna om de upplever att de riskerar fängelsestraff för t.ex. oavsiktliga brister eller underlåtenhet att handla trots att man har de bästa av intentioner och rutiner på plats.

Vad gäller förslaget om sanktionsavgifterna skulle de innebära direkta ekonomiska konsekvenser för näringsidkarna som inte nämns i konsekvensutredningen. Här kan man inte bara avfärda konsekvenser med att det endast är de som inte följer gällande regler som kommer att beröras då det bland annat kan vara fråga om oavsiktliga misstag av i övrigt skötsamma näringsidkare (dvs. ej klandervärt beteende). Då det i utredningen inte anges förslag på vilka konkreta regler som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet har det följaktligen inte heller gjorts någon tillfredställande konsekvensutredning av förslaget. Vad gäller det exempel på gärning som faktiskt anges i utredningen skulle kunna komma att ge sanktionsavgift; att livsmedelsföretagaren missat att anmäla livsmedelsanläggning, skulle en sådan strikt avgift kunna komma att drabba t.ex. ett nystartat livsmedelsföretag som oavsiktligt endast missat en av många regleringar att förhålla sig till när det försökt starta sin verksamhet. Om ett nystartat företag får en sanktionsavgift på upp till 100 000 kr skulle det kunna innebära att verksamheten inte kan fortsätta att bedrivas, vilket skulle kunna ge negativa konsekvenser för samhällsekonomin då både arbetstillfällena och skatter härmed uteblir.

Även i andra fall och för det fall sanktionsavgifter skulle införas för fler gärningar är ett ökat användande av sanktioner för livsmedelsföretag, som ofta utgörs av små företag i en regeltung bransch, mycket betungande. Mot bakgrund bl.a. av att kontrollmyndigheterna riskerar att tillämpa lagen olika kan det dessutom bli påkallat för näringsidkare att bestrida eventuell sanktion både vad gäller grunden för den och dess storlek. Detta kommer att innebära fler rättsprocesser som innebär både tid och kostnader för företagen.

Vad gäller sanktionsavgifterna anges vidare i utredningen att det *”i nuläget i praktiken sällan är förknippat med en sanktion att begå mer bagatellartade överträdelser”* och att *”om mindre allvarliga överträdelser kan passera utan konsekvens riskerar hela systemets trovärdighet att urholkas”*. Det framgår härmed att utredaren önskar se en

ökad användning av sanktioner för mindre allvarliga/mer bagatellartade överträdelser. I utredningen anges vidare att sanktionsavgifterna kan riktas mot den juridiska personen istället för att behöva peka ut en fysisk person samt att ”avgiftsreglerna kan utformas så att sanktionsavgiften blir mer ekonomisk kännbar för näringsidkaren än ett bötesstraff hade kunnat bli”. Det framgår inte av utredningen i vilken omfattning böter som idag utdöms för de gärningar som utredningen menar ska omfattas av sanktionsavgift. Men tanken är alltså att sanktionsavgifter ska användas i större utsträckning än de sanktioner som finns idag, strikt ska belasta aktuella näringsidkare och även bli mer ekonomiskt kännbara än vad ett bötesstraff hade kunnat bli. Dessa konsekvenser för näringsidkarna har inte på ett tillfredställande vis beaktats i konsekvensutredningen. Som nämnts ovan anges vidare i utredningen att det inte går att bortse från att ett system med sanktionsavgifter innebär vissa avsteg med avseende på rättssäkerheten i jämförelse med straffsystemet. Minskad rättssäkerhet utgör en avgörande konsekvens för näringsidkarna som inte heller har beaktats i konsekvensutredningen.

Visita anser sammanfattningsvis att frågan om hur vi når effektivare sanktioner i livsmedelskedjan inte utretts på ett tillräckligt genomgående vis för att kunna ligga till grund för införandet av fängelse i straffskalan för livsmedelsbrott. Visita ställer sig vidare tveksam till om föreslagna ändringar verkligen skulle innebära effektivare sanktioner. Visita ställer sig dessutom klart negativ till förslaget om att införa sanktionsavgifter då detta skulle innebära alltför omfattande konsekvenser för näringsidkarna, bland annat i rättssäkerhetsförluster och i ökade kostnader, både vad gäller direkta och indirekta sådana.

Med vänlig hälsning



Eva Östling
VD



Anna Sandborgh
Bitr. avdchef Branschjuridik