

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.

Ds 2017:5



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 karaktäriserar 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804)

dels att 29, 30, 31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 a § samt 30 a–g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i något stadium av produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel

– producerar, bearbetar, distribuerar eller i övrigt handhar livsmedel på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

– inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel och därigenom orsakar att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

– i större omfattning märker,

marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

– brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

29 a §

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 29 §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1, eller

4. bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning ska ansvar enligt denna punkt dock inte dömas ut.

30 §

Om en sådan gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i

Om en gärning som avses i 29 eller 29 a § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbal-

lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett *vitesföreläggande* eller *vitesförbud* har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

ken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett *vite* har dömts ut får inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en livsmedelsverksamhet som omfattas av krav på registrering utan att registrera den,

2. brister i krav på journalföring, dokumentation eller märkning, eller

3. bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

30 c §

Kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom 2 år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

30 e §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

30 f §

Om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

30 g §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft.

31 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

1.2 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

Härigenom föreskrivs att det i livsmedelsförordningen (2006:813) ska införas fem nya paragrafer, 42–46 §§, och en ny bilaga* av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

42§

En sanktionsavgift enligt 30 a § livsmedelslagen (2006:804) ska tas ut för de överträdelser och med det belopp som följer av bilagan till denna förordning.

43 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelserna, ska en ny avgift för överträdelserna tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.

44 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse, ska en

* Bilagan återges inte här.

avgift för den nya överträdelsen tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

45 §

Livsmedelsverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

46 §

Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande har upphävts, ändrats eller fastställts genom en dom som fått laga kraft, ska domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har fått laga kraft.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. De nya bestämmelserna gäller inte i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 29, 30, 31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 a § samt 30 a–g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsambhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsambhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsambhet i något led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppandet av foder på marknaden, vid utfodring av djur eller vid befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter

– producerar, bearbetar, distribuerar eller i övrigt handhar foder eller fodertillsatser eller utfodrar djur med foder på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– samlar in, bearbetar eller i övrigt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller

¹ Senaste lydelse 2011:410.

annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom orsakar att ett foder en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett foder på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

– brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett foders, en fodertillsats, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

29 a §

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 29 §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med

stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1, eller

4. bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Om överträdelsen

avser bestämmelser om myndighetsutövning ska ansvar enligt denna punkt dock inte dömas ut.

30 §

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning som avses i 29 eller 29 a § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vite har dömts ut får inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet med foder eller animaliska biprodukter som omfattas av krav på registrering utan att registrera den,

2. brister i krav på journalföring, dokumentation eller märkning eller

3. bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-

bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

30 c §

Kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom 2 år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

30 e §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

30 f §

Om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

30 g §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att be-

slutet fått laga kraft.

31 §²

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

² Senaste lydelse 2011:410.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter ska införas fem nya paragrafer, 25–29 §§, och en ny bilaga* av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

25§

En sanktionsavgift enligt 30 a § lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805) ska tas ut för de överträdelser och med det belopp som följer av bilagan till denna förordning.

26 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelserna, ska en ny avgift för överträdelserna tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.

27 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den

* Bilagan återges inte här.

avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

28 §

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

29 §

Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande har upphävts, ändrats eller fastställts genom en dom som fått laga kraft, ska domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har fått laga kraft.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. De nya bestämmelserna gäller inte i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)

dels att 29, 31, 37 och 39 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 36 d–j §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Länsstyrelsen ska meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,

3. har misshandlat ett djur,

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*

5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Förbud ska inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Om den som förbudet riktas mot är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom eller henne att göra sig av med det

Länsstyrelsen ska meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,

3. har misshandlat ett djur,

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, *eller*

6. vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut om sanktionsavgift enligt 36 d §.

¹ Senaste lydelse 2014:112.

och förbjuda honom eller henne att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

31 §²

Länsstyrelsen ska besluta att ett djur ska tas om hand genom Polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsatts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Länsstyrelsen ska besluta att ett djur ska tas om hand genom Polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsatts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, *eller*

6. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut om sanktionsavgift enligt 36 d §.

Sanktionsavgifter

36 d §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska

² Senaste lydelse 2014:699.

betalas av den som

1. bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd,

2. brister i krav på journalföring eller dokumentation, eller

3. bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

36 e §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars

berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

36 f §

Kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom 2 år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

36 g §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

36 h §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

36 i §

Om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av

*statliga fordringar m.m. Vid in-
drivning får verkställighet ske
enligt utsökningsbalken.*

36 j §

*En beslutad sanktionsavgift faller
bort om beslutet inte har verk-
ställts inom 5 år från det att be-
slutet fått laga kraft.*

37 §³

Om ett *vitesföreläggande* eller *vitesförbud* har överträtts, döms
inte till ansvar enligt 36 eller 36
a § för gärning som omfattas av
föreläggandet eller förbudet.

Om ett vite har dömts ut, får inte
dömas till ansvar enligt 36 eller
36 a § för samma gärning.

Den som har ålagts att betala en särskild avgift enligt 3 a § andra stycket för att han inte låtit förpröva stall, andra förvaringsutrymmen för djur eller hägn döms inte till ansvar enligt 36 §.

*Till ansvar enligt 36, 36 a,
36 b, eller 36 c § ska inte dömas
om gärningen kan leda till sankt-
ionsavgift enligt föreskrifter som
meddelats med stöd av 36 d §.*

39 §⁴

Regeringen får meddela före-
skrifter om i vilka fall ett beslut
enligt denna lag, enligt de före-
skrifter som har meddelats med
stöd av lagen eller enligt de *EG-
bestämmelser* som kompletteras
av lagen *skall* gälla omedelbart
även om det överklagas.

Regeringen får meddela före-
skrifter om i vilka fall ett beslut
enligt denna lag, enligt de före-
skrifter som har meddelats med
stöd av lagen eller enligt de *EU-
bestämmelser* som kompletteras
av lagen *ska* gälla omedelbart
även om det överklagas. *Detta
gäller dock inte beslut om sankt-
ionsavgift.*

³ Senaste lydelse 2007:1394.

⁴ Senaste lydelse 2006:809.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

1.6 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

Härigenom föreskrivs att det i djurskyddsförordningen (1988:539) ska införas fem nya paragrafer, 76-80 §§, och en ny bilaga* av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

76 §

En sanktionsavgift enligt 37 a § djurskyddslagen (1988:534) ska tas ut för de överträdelser och med det belopp som följer av bilagan till denna förordning.

77 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelserna, ska en ny avgift för överträdelserna tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.

78 §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse, ska en

* Bilagan återges inte här.

avgift för den nya överträdelsen tas ut med två gånger det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

79 §

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

80 §

Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande har upphävts, ändrats eller fastställts genom en dom som fått laga kraft, ska domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har fått laga kraft.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. De nya bestämmelserna gäller inte i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet.

2 Ärendet

Före den 1 juli 2006 gällde att för brott mot livsmedels- och foderlagstiftningen kunde fängelsestraff följa. Vid införandet av nuvarande livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter togs fängelse bort ur straffskalorna. Ändringen gjordes med hänvisning till Högsta domstolens dom i NJA 2005 s. 33. Där konstateras att Regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut så kallade blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndigheternas eller kommunernas föreskrifter. Det anfördes i motiven till de nya lagarna (prop. 2005/06:128) 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 Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58) föreslogs att sanktionsavgifter skulle införas för vissa överträdelse som är straffbelagda i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen. Förslagen ledde inte till några lagändringar. I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) föreslogs en fullständig sanktionsväxling från straff till sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Det föreslogs också en sanktionsväxling från straff till sanktionsavgifter för vissa överträdelse på djurskyddsområdet. Betänkandet innehöll inte några konkreta lagförslag på områdena.

Riksdagen har gett regeringen tillkänna att sanktionsavgifter bör införas för slaktdjurstransporter med höga dödlighetstal (Bet. 2010/11:MJU20 och rskr. 2010/11:231).

3 Nuvarande bestämmelser

3.1 Allmänt om regelverken på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

Reglerna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd är av mycket skiftande innehåll och syfte. Det finns regler om att livsmedel eller foder som släpps ut på marknaden måste vara säkra och märkta på ett tydligt sätt och att djurhållning måste ske på ett sätt så att inte djur far illa. Dessa regler tar direkt sikte på att förhindra farliga eller skadliga beteenden och överträdelser mot reglerna kan få långtgående konsekvenser. Det finns också regler av rent administrativ karaktär, såsom krav på dokumentation i olika avseenden, mot vilka överträdelser inte kan sägas ha någon omedelbar negativ följd men som är viktiga för att kontrollen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Däremellan finns en mängd bestämmelser där överträdelser kan få mer eller mindre allvarliga konsekvenser.

Både livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är utformade som ramlagar. Lagarna kompletterar de EU-förordningar som finns på respektive område (5 § i respektive lag). En stor del av det materiella regelverket på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns i dessa EU-förordningar, men det finns också många föreskrifter på myndighetsnivå. I lagarna finns flertalet bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Även djurskyddslagen har i stora delar karaktären av ramlag och den kompletterar de EU-förordningar som finns på området (1 a §). Även när det gäller djurskydd finns många bestämmelser i EU-förordningar och i myndighetsföreskrifter, men djurskyddsla-

gen innehåller därtill fler materiella bestämmelser än livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Lagen innehåller ett flertal bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har i tillkännagivanden angett vilka EU-bestämmelser som kompletteras av respektive lag. I de EU-förordningar som finns på de här områdena ställs krav på att medlemsstaterna har sanktioner för att säkerställa syftet med reglerna och det krävs att sanktionerna är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Sanktionerna i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen utgörs av straff för överträdelser mot lagstiftningen och av möjlighet att förena förelägganden och förbud med vite.

3.2 Livsmedelslagen

Livsmedelslagen syftar till att säkerställa en hög skydds nivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §). Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel (3 §). Vad detta innebär definieras i artikel 3.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Livsmedelslagen är inte tillämplig på primärproduktion för användning inom privathushåll eller enskildas handhavande av livsmedel för konsumtion inom privathushåll (4 §).

Vad som är ett livsmedel framgår i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Därtill jämföras med livsmedel enligt den svenska livsmedelslagen vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken fram till att vatten ska omfattas av begreppet enligt artikeln, samt snus och tuggtobak (3 §).

I lagen stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om förbud eller villkor för bl.a. handhavande, införsel till landet eller utsläppande på marknaden av livsmedel samt märkning och presentation av livsmedel (5–9 §§). Lagens enda bestämmelse av

materiell karaktär stadgar att utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har föreskrivit något annat, är det förbjudet att släppa ut livsmedel på marknaden som inte uppfyller de krav som beslutats med stöd av bemyndigandena (10 §).

När det gäller den offentliga kontrollen framgår i lagen bland annat vilka myndigheter som utövar den offentliga kontrollen, vilka uppgifter kontrollmyndigheterna har och att det kan ske överflyttning av kontrollansvaret i vissa fall. Vidare framgår vilka bemyndiganden som ges till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontrollen, vilka skyldigheter som finns för den som ska kontrolleras samt vilken rätt att meddela förelägganden och förbud som kontrollmyndigheten har. Det finns också bestämmelser om att förelägganden och förbud får förenas med vite, om rätten för kontrollmyndigheten att omhänderta varor, om möjligheten att besluta om rättelse och om kontrollmyndighetens möjlighet att begära hjälp från Polismyndigheten. Slutligen finns också bestämmelser om avgifter för den offentliga kontrollen (11–28 §§).

Av straffbestämmelsen (29 §) framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §, bryter mot 10 § första stycket, eller inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1 döms till böter. Vidare framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till böter. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning. Från det straffbara området undantas ringa överträdelser och sådana gärningar som är belagda med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 §). I samma bestämmelse är förhållandet till vite reglerat.

3.3 Livsmedelsförordningen

I livsmedelsförordningen (2006:813) finns närmare bestämmelser om bl.a. behandling av livsmedel med joniserande strålning och personalhygien, men också flertalet bemyndiganden till Livsmedelsverket om att meddela föreskrifter i olika avseenden. I förordningen framgår också vilka myndigheter som får fatta beslut om godkännande eller registrering av livsmedelsanläggningar av olika slag, vilket kan vara Livsmedelsverket, länsstyrelserna eller en kommunal nämnd. När det gäller den offentliga kontrollen framgår i förordningen att kommunerna, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och i något fall Jordbruksverket utövar den offentliga kontrollen i olika avseenden, d.v.s. är kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket och länsstyrelserna har samordningsansvar. I förordningen finns också bemyndigande till Livsmedelsverket när det gäller föreskrifter om den offentliga kontrollen. Vidare finns bestämmelser om anmälningsskyldighet vid salmonellafynd m.m.

3.4 Lagen om foder och animaliska biprodukter

Lagen om foder och animaliska biprodukter syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska biprodukter (1 §). Lagen gäller i alla led från och med primärproduktion av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur samt för befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter (3 §). Lagen tillämpas inte på privat enskild produktion av foder avsett för sällskapsdjur och på utfodring av sådana djur i enskilda hem. Denna begränsning gäller dock inte i den mån lagen kompletteras bestämmelser i EU-förordningar (4 §).

Vad som är ett foder framgår i artikel 3.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Begreppen animaliska biprodukter och därav framställda produkter definieras i artikel 3.1 och 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009.

Lagen om foder och animaliska biprodukter är konstruerad på i huvudsak samma sätt som livsmedelslagen. I lagen finns två materi-

ella bestämmelser som anger under vilka förutsättningar vilda djur får användas som foder samt i vilka fall det är förbjudet att släppa ut foder på marknaden utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (7 och 8 §§). Vidare finns bestämmelser som innehåller bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller beslut, bl.a. i fråga om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning m.m. av foder och animaliska biprodukter (5–6 och 9–11 §§).

När det gäller den offentliga kontrollen motsvarar bestämmelserna i allt väsentligt bestämmelserna i livsmedelslagen (12–28 §§).

Av straffbestämmelsen (29 §) framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §, bryter mot 8 §, eller inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1 döms till böter. Det framgår vidare att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till böter. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning. Från det straffbara området enligt lagen undantas ringa överträdelser och sådana gärningar som är belagda med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 §). I samma bestämmelse är förhållandet till vite reglerat.

3.5 Förordningen om foder och animaliska biprodukter

I förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter finns ett flertal bemyndiganden till Jordbruksverket om att meddela föreskrifter om bl.a. undantag från villkor för användning av vilda djur som foder, villkor för införsel av foder från tredje land och användning av animaliska biprodukter i vissa fall. I förordningen finns också bestämmelser om den offentliga kontrollen. Även när det gäller foder och animaliska biprodukter utövas den offentliga kontrollen till stor del av kommunerna, men också av Jord-

bruksverket och av länsstyrelserna. Jordbruksverket har ett samordningsansvar.

3.6 Djurskyddslagen

Djurskyddslagen avser vård och behandling av husdjur och försöksdjur. Den omfattar även andra djur om de hålls i fångenskap (1 §). I lagen definieras vad som avses med försöksdjur och djurförsök (1 b och c §§). Lagen syftar till att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom (2 §).

I djurskyddslagen finns ett flertal materiella bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Det finns bl.a. regler om att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten, tillräcklig tillsyn och tillräckligt utrymme och skydd (3 §). Djur ska vidare hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt (4 §). Det finns också regler kring hur djur får hållas bundna (5 och 6 §§). Vid transport av djur ska vidare transportmedlet vara lämpligt för ändamålet och ge djuret skydd mot värme och köld samt mot stötar, skavning och liknande (8 §). Det regleras också hur sjuka djur ska hanteras (9 §). De grundläggande bestämmelserna om hur djur ska hållas och skötas innehåller också bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter i olika avseenden samt också föreskrifter om förprovning av stall.

Det framgår också av lagen att det är förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur om det inte är fråga om handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller av liknande berättigade skäl (9 a §). Vidare finns regler om vad som gäller vid operativa ingrepp på djur, samt bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i detta avseende (10–12 §§). På samma sätt finns regler om slakt (11–13 §§). Vidare finns regler om tillståndsplikt för viss djurhållning (16 §), tävling med djur och förevisning av djur (17 och 18 §§) samt djurförsök (19–23 §§). Även i dessa delar finns bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som rege-

ringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter i olika avseenden.

I lagen finns regler om den offentliga kontrollen, avgifter, förelägganden, förbud och rättelse (24–27 a §§). Reglerna om den offentliga kontrollen är i huvudsak desamma som i livsmedelslagen. Vidare finns regler om anmälan om vanvård, förbud att ha hand om djur och omhändertagande av djur (28 a–35 §§). Av straffstadgandena framgår att påföljden för brott mot djurskyddsreglerna i många fall är böter eller fängelse i högst två år (36–37 §§).

3.7 Djurskyddsförordningen

I djurskyddsförordningen (1988:539) finns närmare bestämmelser om djurstallar, förprovning av djurstallar, förprovning av ny teknik, djurhållning, transport av djur, operativa ingrepp, slakt, tillståndsplikt för viss djurhållning, tävling med djur, förevisning av djur och djurförsök. Det finns dessutom bemyndiganden till Jordbruksverket om att meddela föreskrifter m.m. inom dessa områden. Vidare framgår att länsstyrelserna i de allra flesta fall är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, men att det i vissa fall är Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Det framgår också att Jordbruksverket har ett samordningsansvar. Det finns även vissa närmare regler om den offentliga kontrollen och om avgifter m.m.

3.8 EU-bestämmelser

Nedan följer en genomgång av de viktigaste EU-bestämmelserna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. Många förordningar innehåller bestämmelser som berör samtliga nu aktuella områden och alla bestämmelser tas därför här upp i ett sammanhang.

3.8.1 Allmänna principer, hygienbestämmelser m.m.

Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur

I direktivet fastställs miniminormer för skydd av djur som uppföds eller hålls för animalieproduktion. Där finns bland annat krav på den personal som sköter djuren, vilken dokumentation som ska finnas och hur byggnader och andra utrymmen för djuren ska vara utformade.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati

I förordningen finns bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av TSE hos djur. Den tillämpas på framställning och avyttring, samt i vissa särskilda fall export, av levande djur och animaliska produkter. I förordningen finns bestämmelser om fastställande av BSE-status, förebyggande av TSE och kontroll och utrotning av TSE. Det finns bl.a. reglerat ett förbud att utfodra idisslare med protein som härrör från däggdjur.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet

Förordningen, som är tillämplig på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och foder (dock inte på primärproduktion för privat enskilt bruk eller på enskildas beredning, hantering eller lagring av livsmedel för privat enskild konsumtion) är central för livsmedelsområdet. I artikel 14 föreskrivs att livsmedel inte ska släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Livsmedel är att betrakta som icke säkra om de är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda. I artikeln framgår

närmare vilka omständigheter som ska beaktas när man fastställer om ett livsmedel inte är säkert eller om det är otjänligt som människoföda. Bestämmelser om fodersäkerhet finns i artikel 15. Foder får enligt denna artikel inte släppas ut på marknaden eller ges åt livsmedelsproducerande djur om det inte är säkert. Foder är icke säkert för dess avsedda användningsområde om det anses ha en negativ effekt på människors eller djurs hälsa eller anses leda till att livsmedel från livsmedelsproducerande djur inte är säkert som människoföda. Artikel 16 innehåller en allmän bestämmelse om att konsumenterna inte får vilseledas genom det sätt på vilket livsmedel eller foder märks, marknadsförs eller presenteras. För att säkerställa att de livsmedel och foder som finns på marknaden ska kunna spåras uppställs i artikel 18 upp vissa minimikrav för spårbarheten som ska uppfyllas av företagen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser

Bestämmelserna i förordningen riktar sig huvudsakligen till foderföretagare och gemenskapens institutioner. Enligt artikel 1 är syftet med förordningen bl.a. att fastställa ett gemenskapsförfarande för godkännande av utsläppande på marknaden och användning av fodertillsatser. Enligt artikel 3 får endast sådana fodertillsatser släppas ut på marknaden, bearbetas eller användas som godkänts i enlighet med förordningen och som uppfyller villkoren om användning och märkning i förordningen. För experiment i vetenskapliga syften kan vissa undantag göras.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien

I förordningen, som tillämpas på alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel, inklusive primärproduktion, samt på export (med vissa undantag som framgår av artikel 1.2), finns allmänna hygienregler för livsmedel. Till förordningen har fogats två bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare, som ska ha det primära ansvaret för livsmedelssä-

kerheten. Förordningen ska tillämpas på all livsmedelshantering, dvs. allt från torgförsäljning till storindustri. Ansvaret för livsmedelssäkerheten betonas genom att krav på god hygienpraxis och rutiner som bygger på HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points, faroanalys och kritiska styrpunkter) införs för alla livsmedelsföretagare utom primärproducenterna.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung

De särskilda hygienreglerna för livsmedel av animaliska ursprung motiveras med att hanteringen av dessa livsmedel är särskilt riskfylld. Till förordningen, vars tillämpningsområde framgår av artiklarna 1, 2 och 3, har fogats tre bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare. Enligt artikel 4 får livsmedelsföretagare på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung som har tillverkats inom gemenskapen endast om dessa har beretts och hanterats i anläggningar som uppfyller tillämpliga krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 och i bilagorna II och III till förordningen. Den behöriga myndigheten ska dessutom ha registrerat eller godkänt anläggningen. I artikel 5 regleras vilka krav på kontroll- och identifieringsmärkning som en livsmedelsföretagare ska iaktta för att få släppa ut produkter av animaliskt ursprung på marknaden.

Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97

Förordningens tillämpningsområde framgår av artikel 1, där det anges att den ska tillämpas, med vissa närmare angivna undantag, på transport av levande ryggradsdjur inom gemenskapen. Till förordningen har fogats fyra bilagor med tekniska bestämmelser. I förordningen finns bestämmelser om bl.a. krav på planering av transporten, tillståndskrav och krav på att det ska finnas en ansvarig

person för transporten. Det finns också bestämmelser som riktar sig till medlemsstaterna som bl.a. handlar om åtgärder vid överträdelse av bestämmelserna.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien

Förordningen, vars tillämpningsområde framgår av artikel 2, består av dels en artikeldel där vissa allmänna huvudprinciper slås fast, dels en bilagedel med vissa tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till foderföretagare och innehåller en rad bestämmelser om deras skyldigheter. Den har sin motsvarighet på livsmedelsområdet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004. Enligt artikel 1 syftar förordningen till att fastställa allmänna bestämmelser om foderhygien, villkor och förfaranden dels som säkerställer spårbarhet av foder, dels för registrering och godkännande av anläggningar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter)

Förordningen syftar till att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av animaliska biprodukter och framför allt att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Förordningens tillämpningsområde framgår av artikel 2. I förordningen delas animaliska biprodukter in i tre kategorier, som bl.a. avspeglar vilken potentiell risk de utgör. I förordningen regleras vidare vilka användningsområden för animaliska biprodukter och produkter som framställts därav som är förbjudna samt hur animaliska biprodukter i de olika kategorierna ska hanteras och hur de får användas.

Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning

I förordningen fastställs bestämmelser om avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls, eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning eller därmed sammanhängande verksamhet. I förordningen finns bl.a. krav på bedövning i samband med avlivning, på utformningen av och utrustningen på slakterier och på kompetensbevis hos personal som utför vissa moment i slaktprocessen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU av den 22 september 2010 om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål

I direktivet fastställs åtgärder för skydd av djur som används för vetenskapliga eller utbildningsändamål. I det fastställs bl.a. i vilka syften försök med djur får genomföras.

3.8.2 Bestämmelser om märkning m.m.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG

Förordningen syftar till att harmonisera villkoren för utsläppande på marknaden och användning av foder, i syfte att säkerställa en hög fodersäkerhetsnivå och ett gott folkhälsoskydd samt att tillhandahålla tillräcklig användar- och konsumentinformation och förbättra den inre marknads effektivitet. I förordningen fastställs bestämmelser för utsläppande på marknaden och användningen av foder för såväl livsmedelsproducerande som icke livsmedelsproducerande djur inom gemenskapen samt bestämmelser för märkning,

förpackning och presentation. Förordningen innehåller bestämmelser om säkerhets- och saluföringskrav, utsläppande på marknaden av specifika foderslag, märkning, presentation och förpackning m.m.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004

Förordningen, vars tillämpningsområde framgår av artikel 1, är avsedd att ge en grund för säkerställande av en hög konsument-skyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt. I förordningen anges bl.a. att livsmedelsinformation inte får vara vilseledande, bl.a. när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, och att livsmedelsinformation ska vara korrekt, tydlig och lätt att förstå för konsumenten. Det stadgas också vilken livsmedelsföretagare som är ansvarig för livsmedelsinformationen och vilka skyldigheter denne har. I förordningen finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om vilken livsmedelsinformation som är obligatorisk. Förordningen har femton bilagor med regler av teknisk karaktär. Genomförandet av bestämmelserna i förordningen regleras i kommissionens förordning nr 142/2011.

3.8.3 Regler om offentlig kontroll

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel

Bestämmelserna i förordningen riktar sig till medlemsstaterna och de behöriga myndigheter som dessa ska utse enligt förordningen. Enligt artikel 1 ska förordningen tillämpas på verksamhet och personer som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004. Genomförandet av offentlig kontroll enligt förordningen skall inte påverka livsmedelsföretagares primära juridiska ansvar för att garantera livsmedelssäkerhet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och inte heller det civilrättsliga och straffrättsliga ansvar som följer av underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om förfaranden vid godkännande av anläggningar, vad den behöriga myndigheten ska beakta vid prövningen och allmänna principer för offentlig kontroll av alla typer av produkter av animaliskt ursprung.

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

Förordningen reglerar medlemsstaternas kontroll av att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen ställt upp inom områdena foder, livsmedel och djurskydd. Enligt förordningen ska medlemsstaterna se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Medlemsstaterna ska utse de behöriga myndigheter som ansvarar för målen och den offentliga kontrollen i förordningen. Dessa myndigheter är i sin tur ansvariga för vissa skyldigheter som anges i förordningen. Bland annat ska myndig-

heten se till att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i hela livsmedelskedjan är effektiv och ändamålsenlig.

4 Allmänna överväganden om behovet av förändrade sanktionsbestämmelser

4.1 Överträdelser och lagföring på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

Det förekommer i inte obetydlig utsträckning att det sker överträdelser av regler på livsmedels- och foderområdet som är att anse som mycket allvarliga, både när livsmedlet eller fodret kommer att utgöra en fara för liv eller hälsa men också när t.ex. ett livsmedel marknadsförs på ett sätt som är vilseledande. Den s.k. dioxinskandalen i Belgien är ett exempel, där foder kontaminerat med transformatorolja gavs till ett stort antal livsmedelsproducerande djur. Detta innebar att livsmedel producerade av de djuren blev otjänliga p.g.a. höga dioxinhalter. I Sverige har t.ex. servering av dåligt uppvärmd ärtsoppa lett till två dödsfall. Det har vidare förekommit att produkter som saluförts med påstående om att det innehåller nötkött har visat sig innehålla hästkött och importerat kött har marknadsförts som svenskt. När det gäller felaktig märkning och saluföring har det framkommit att det är ett område där den organiserade brottsligheten upplevs vara ett växande problem.

Den stora mängden överträdelser är emellertid sådana som inte sedda för sig eller omedelbart har någon negativ följd. Det är vanligt att dokumentation i olika avseenden saknas, att verksamheter påbörjas utan registrering och att det föreligger andra brister av administrativ karaktär.

De allra flesta överträdelserna på de här områdena upptäcks vid kontrollmyndigheternas tillsynsarbete. Om lagföring anses påkallat gör kontrollanten en åtalsanmälan. Andra överträdelser kan i stället utmynna i ett föreläggande eller förbud i kombination med vite.

I Göteborgs kommun gjordes på livsmedelsområdet under 2015 åtta åtalsanmälningar. I augusti 2016, efter 2 938 kontrollbesök det året, hade man utfärdat 661 förelägganden eller förbud. Av Jordbruksverkets redovisning av länsstyrelsernas arbete framgår att det under 2015 gjordes 11 875 djurskyddskontroller och 1 540 övriga kontroller (sådana gjordes i samband med ansökningar om tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen, ansökningar om godkännande för offentlig förevisning enligt 27 § djurskyddsförordningen samt intyg vid besiktningar av djurtransporter). Det framgår också att länsstyrelserna under detta år fattade 1312 beslut enligt 26 § djurskyddslagen, vilket kan vara förelägganden, förbud eller rättelse, samt att det gjordes 498 åtalsanmälningar.

På foderområdet kan en följd av många eller allvarliga avvikelser eller icke åtgärdade avvikelser vara att erfarenhetsklassen sänks, vilket påverkar hur företagen riskklassas. En sänkning av erfarenhetsklassen innebär att företagen betraktas som en högre risk och det får då fler kontroller och därmed också en högre årsavgift. Enligt uppgifter från Jordbruksverket fick cirka 35 företag en sänkt erfarenhetsklass under 2015. Vidare framgår av Jordbruksverkets uppgifter att det utfärdades 12 förelägganden mot foderleverantörer under 2015, varav hälften berörde 2014 års kontroll. Föreläggandena omfattade främst krav på att företagen skulle komma in med åtgärdsplan eller kompletteringar. Tre förelägganden omfattade krav på åtgärd. En åtalsanmälan gjordes mot en foderleverantör.

Man kan av de här uppgifterna sluta sig till att det upptäcks förhållandevis många överträdelser och att det stora flertalet överträdelser inte leder till någon åtalsanmälan.

Överträdelser på livsmedels- och foderområdet som anmäls till åtal leder sällan till lagföring. Överträdelserna upplevs ha låg prioritet hos polis och åklagare och till följd av detta blir utredningstiderna

ofta långa. Det förekommer att utredningar läggs ned med hänsyn till reglerna om preskription och även i övrigt är upplevelsen hos aktörer på området att utredningar läggs ned i stor utsträckning. Allvarliga överträdelse på djurskyddsområdet prioriteras dock högre, medan mindre allvarliga överträdelse även på det området ofta tar lång tid för polis och åklagare att utreda. En följd av detta kan vara att kontrollmyndigheten som upptäcker överträdelsen inte alltid anser det vara mödan värt att anmäla gärningen till åtal. Vidare kan kontrollmyndigheternas tillsynsverksamhet ibland upplevas som tandlös eftersom det inte alltid upplevs finnas tillräckliga instrument att ta till vid frekventa överträdelse.

4.2 Tidigare överväganden kring sanktionerna

4.2.1 Straffskalan i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter

Straffskalan för brott mot den nu upphävda livsmedelslagen (1971:511) var böter eller fängelse i högst ett år eller, om det var fråga om brott mot en bestämmelse av betydelse ur hälsosynpunkt eller för konsumentintresset som var i större omfattning eller annars på allvarligt sätt, högst två år. För brott mot den nu upphävda lagen (1985:295) om foder var straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

I samband med att nu gällande livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter infördes togs fängelse bort ur straffskalorna. Högsta domstolen hade i NJA 2005 s 33, som rörde tillämpning av skogsvårdslagen, konstaterat att Regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndigheternas eller kommunernas föreskrifter. Straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter är, precis som var fallet i de numera upphävda lagarna, konstruerade som sådana blankettstraffbud som avsågs i domen.

I motiven till de nya lagarna (prop. 2005/06:128) anfördes det bl.a. att för merparten av de straffbelagda överträdelseerna av förpliktel-

serna eller handlingsreglerna som regleras av myndigheterna är bötesstraff tillräckligt, men att det dock inte kan uteslutas att det kan finnas gärningar för vilka fängelse i stället bör komma i fråga. Det konstaterades dock att det krävdes en omfattande genomgång och analys för att särskilja dessa från de gärningar som endast kan motivera böter samt att det saknades underlag för en sådan gradering av straffskalan. Vidare ansågs det att, eftersom bestämmelserna i EG-förordningarna gäller med direkt verkan i landet, det var nödvändigt att snarast genomföra de förslag som då tagits fram och att det därför inte var möjligt att avvakta resultatet av en sådan genomgång av straffbestämmelserna som skulle kunna ge det underlag som krävs för en gradering av straffskalan. Tills vidare skulle därför straffskalan stanna vid böter. Det konstaterades vidare 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.

Ändringen i straffskalorna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter var alltså inte en följd av en ändrad syn på överträdelser mot de här aktuella regelverken.

4.2.2 Sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

Frågan om införandet av sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd har tidigare behandlats. Redan 2006 konstaterades i Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58) att det nuvarande sanktionssystemet i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen inte fungerar väl. Företrädare för kontrollmyndigheterna på respektive område anförde inom ramen för den utredningen att det nuvarande systemet har påtagliga brister. Den låga prioriteten hos polis och åklagare angavs då som ett huvudsakligt skäl. Kontrollmyndigheterna angav även 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 uppgavs få till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid ansåg det meningsfullt att anmäla överträdelser till åtal.

Kritik framfördes också mot att lika fall behandlas olika vid åtalsprövning, vilket leder till låg förutsägbarhet. Enligt kontrollmyndigheterna bedömdes vidare de fall som leder till åtal inte sällan som ringa av domstolarna och föranledde därför inget ansvar. Straffsanktionen upplevdes bl.a. därför som vare sig effektiv eller avskräckande. Kontrollmyndigheterna framförde också att det straffrättsliga förfarandet var tidsödande och att det begås ett stort antal överträdelse mot de aktuella författningarna. Med hänsyn till den statistik som fanns tillgänglig konstaterades att en mycket liten andel av överträdelserna beivrades genom lagföring. Utredningen utmynnade i ett förslag om att sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelse borde införas i livsmedelslagen, lagen om animaliska biprodukter och djurskyddslagen. Förslaget ledde dock inte till några lagstiftningsåtgärder.

Även i Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) gjordes bedömningen att sanktionsavgifter bör kunna ersätta straffbestämmelser på livsmedels-, foder-, djurskydds- och djurhälsområdena. När det gällde livsmedel, foder och animaliska biprodukter konstaterade man att livsmedel och foder hanteras av ett mycket stort antal företag och personer. Man anförde att regelverken är mycket omfattande, att komplexiteten är stor och att det, trots att det på goda grunder kan antas att det begås mängder med överträdelse mot reglerna, bara är en mycket liten andel av överträdelserna som lagförs. I betänkandet konstaterades att nuvarande användning av straff inte framstod som en effektiv metod för att upprätthålla regelverken på livsmedels- och foderområdena. Enligt betänkandet fanns det anledning att fråga sig om inte sanktionsavgift skulle vara en lämpligare repressiv metod att använda på livsmedels- och foderområdena än straff. I betänkandet föreslogs en fullständig sanktionsväxling på dessa områden, från straff till sanktionsavgifter. I den mån det förekommer överträdelse som är så klandervärda att straffsanktionen inte kan undvaras, ansåg man att straffbestämmelser i brottsbalken och i smuglingslagen kunde aktualiseras. Man konstaterade dock även att reglerna på dessa områden innehåller ett inte ringa antal bestämmelser som bygger på ändamåls- och rimlighetsbedömningar och att det i fråga om överträdelse av sådana bestämmelser kan framstå som mindre lämpligt att tillämpa ett strikt ansvar. Det

sägda talade enligt betänkandet möjligen emot en fullständig sanktionsväxling på livsmedels- och foderområdena. Det bör dock noteras att utredningens uppdrag inte var att titta på om det fanns skäl att ändra straffskalorna, utan utredningen hade att förhålla sig till rådande förhållanden och att föreslå lämpliga åtgärder utifrån det.

När det gäller djurskyddsområdet anfördes i samma betänkande att detta framstod som lämpligt för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar. De överträdelser som borde föras över till ett sanktionsavgiftssystem var främst överträdelser av föreskrifter av administrativ karaktär. Enligt betänkandet framstod djurskyddsområdet som lämpligt för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar, men däremot inte i sin helhet, bl.a. eftersom djurskyddslagen till skillnad från regelverket på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter inte huvudsakligen tillämpas på näringsverksamhet.

Beträffande de mindre allvarliga överträdelserna har alltså tidigare konstaterats att sanktionsavgifter bättre kan tillgodose behovet av snabb och effektiv lagföring som finns när det gäller de här reglerna.

Det har emellertid också framförts motsatta uppfattningar. I betänkandet *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75) framfördes visserligen att ett införande av sanktionsavgifter i djurskyddslagstiftningen skulle kunna göra det enklare och effektivare att beivra mindre förseelser men också att det skulle kunna innebära nackdelar, bl.a. i form av minskad rättssäkerhet för djurhållarna. Det anfördes att även mindre överträdelser av bestämmelserna ofta kan innefatta svåra bedömningsfrågor och att dessa av rättssäkerhetsskäl bör göras av polis, åklagare och domstol. Det anfördes också att risken är stor för olikheter i tillämpningen mellan olika kontrollmyndigheter och enskilda djurskyddsinspektörer. Att samtliga bestämmelser på djurskyddsområdet syftar till att förebygga djurlidande var enligt utredarens mening även det ett tungt vägande skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter. Utredaren ansåg av den anledningen att det var problematiskt att peka ut vissa bestämmelser eller områden som skulle kunna bli aktuella för sanktionsavgif-

ter. De bestämmelser som skulle kunna vara aktuella angavs vara sådana som innebär mycket små risker för djurlidande, som t.ex. bestämmelser om registrering, godkännande eller journalföring. Det anfördes dock att sådana bestämmelser utgör endast en mycket liten del av djurskyddsbestämmelserna. De vinster som skulle kunna uppnås ansågs därför vara så begränsade att de inte uppväger de betydande konsekvenser och det merarbete som det skulle innebära för bl.a. djurhållare och berörda myndigheter. Utredaren fann därför inte skäl att lämna något förslag på sanktionsavgifter på djurskyddsområdet.

4.3 Sanktionsavgifter i kombination med straffbestämmelser med fängelse i straffskalan

Bedömning: Sanktionerna för överträdelse av reglerna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd bör ses över. Det finns anledning att överväga att införa fängelse i straffskalorna för allvarliga brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter samt att överväga att införa sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelse mot livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen.

Lagstiftningen på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd avser att skydda viktiga och ur samhällssynpunkt centrala värden. Att endast livsmedel och foder som är säkert kommer ut på marknaden är självklart mycket betydelsefullt ur ett folkhälsoperspektiv. Även redlighetsperspektivet är av stor betydelse. Det är också viktigt att djur behandlas väl och inte utsätts för onödigt lidande, både därför att djurs välbefinnande är betydelsefullt i sig men också för att konsumenterna bör kunna utgå från att djur hanteras väl.

Livsmedelskonsumenter och djurägare har mycket små eller inga möjligheter att kontrollera att det livsmedel eller foder de köper är säkert, är korrekt märkt eller att djuren livsmedlet kommer ifrån har behandlats väl. Det är därför av stor betydelse att upprätthålla ett förtroende för livsmedels- och foderhanteringen och för djur-

hållningen och för att de produkter som saluförs är av den beskaffenhet som påstås.

Livsmedel och foder hanteras ofta i en lång kedja innan det når konsumenten och det är viktigt att säkerställa att all produktion, bearbetning, distribution och annan hantering av livsmedel, foder och animaliska biprodukter i alla led sker på ett korrekt sätt. Varje länk av livsmedelskedjan är av betydelse för slutprodukten och måste därmed omfattas av regler som säkerställer en hygienisk och ansvarsfull hantering. Den unionsrättsliga regleringen om livsmedel och foder präglas också i hög utsträckning av en helhetssyn. Detta synsätt kommer t.ex. till uttryck i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Där anges i punkten 12 i de inledande skälen att det för att kunna garantera livsmedelssäkerhet är nödvändigt att betrakta hela livsmedelsproduktionskedjan som en sammanhängande enhet, allt ifrån primär- och foderproduktion till och med försäljning eller tillhandahållande av livsmedel till konsumenten, eftersom alla moment kan ha potentiell betydelse för livsmedelssäkerheten. Djurskyddsaspekten gör sig också gällande i stora delar av kedjan.

Vid överväganden kring sanktioner måste alltså helheten beaktas. Även om det för närvarande inte sker så många allvarliga överträdelser på foderområdet är det betydelsefullt att lagstiftningen även på det området, tillsammans med livsmedels- och djurskyddsområdet, har sanktioner som bidrar till att upprätthålla en fungerande kedja i alla led.

Det bör vidare finnas fungerande och effektiva sanktioner för alla olika typer överträdelser, såväl allvarliga som mindre allvarliga. Det är även viktigt att de sanktioner som finns avspeglar lagarnas betydelse. I flera unionsrättsliga förordningar som reglerar områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd finns vidare krav på att det ska finnas nationell lagstiftning om vilka åtgärder och påföljder som gäller för överträdelser samt att åtgärder och påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sanktionssystemen för överträdelser av reglerna måste också uppfylla dessa unionsrättsliga krav.

Förfaranden som innebär eller kan innebära en risk för människors eller djurs liv eller hälsa måste betraktas som allvarliga i straffrättsligt hänseende, särskilt eftersom sådana ageranden kan ge effekter för många människor eller djur. Ageranden som innebär att ett livsmedel eller foder märks, presenteras och saluförs på ett sätt som inte avspeglar produktens riktiga innehåll kan också vara att betrakta som allvarliga. Detsamma gäller brister när det gäller spårbarhet, som ur flera perspektiv kan vara att anse som allvarliga. Sådana brister kan medföra svårigheter att spåra en smittkälla eller medföra en risk för att en stor grupp konsumenter blir lurade.

Lagstiftningen måste vara utformad så att den motverkar att allvarliga överträdelser begås. Det är också av stor betydelse att lagstiftningen är ett uttryck för synen på allvarliga överträdelser på de här områdena och att sådana överträdelser kan prioriteras av rättsväsendet. Konsekvensen av att begå en allvarlig överträdelse bör motsvara överträdelsens svårighetsgrad. I livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter finns endast böter i straffskalan för överträdelser mot bestämmelser i lagarna eller mot övrigt regelverk, och det bör ifrågasättas om det innebär tillräckliga sanktionsmöjligheter för de allvarligaste överträdelserna.

För att syftena med reglerna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd ska kunna uppfyllas krävs att även överträdelser av sådana regler, som sett enskilt kan beskrivas som mindre allvarliga, beivras effektivt. Frekventa överträdelser av t.ex. registreringskrav och andra administrativa krav riskerar att undergräva kontrollsystemen. Det är därför angeläget att de mindre allvarliga överträdelserna kan beivras snabbt och effektivt.

Idag hanteras i princip alla överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd inom det straffrättsliga systemet. Att både mycket allvarliga överträdelser och överträdelser av mindre allvarlig karaktär hanteras inom samma system, där det dessutom beträffande livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter endast finns böter i straffskalan, kan antas innebära att de behov i fråga om lagföring som gör sig gällande för olika typer av överträdelser blir svåra att uppfylla. Det kan också ifrågasättas om det nuvarande sanktionssystemet upp-

fyller de gemensamhetsrättsliga kraven på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Betydelsen av att allvarliga brott på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter kan beivras på ett sätt som motsvarar synen på överträdelserna och som kan antas öka efterlevanden av reglerna är stor. Den mängd överträdelser av mindre allvarlig karaktär som begås riskerar vidare att tynga det straffrättsliga systemet på ett sätt som inte är önskvärt. Sanktionsavgifter kan i många fall vara en effektivare sanktion för den typen av överträdelser. Ett sanktionsavgiftssystem innebär ett konkret och förutsebart system för den enskilde. Utredningen av mer bagatellartade brott riskerar dessutom att ta viktiga resurser från utredningar av mer allvarliga överträdelser och även från överträdelser som har ett straffvärde motsvarande böter. Fängelse i straffskalan för de allvarligare brotten mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter, tillsammans med att rättsväsendets resurser kan koncentreras till de överträdelserna, kan antas ha en positiv effekt på efterlevnaden av alla regler på de här områdena.

Ett effektivt sanktionsavgiftssystem för mindre allvarliga överträdelser tillsammans med straffbestämmelser som överensstämmer med lagstiftarens syn på allvarliga överträdelser kan således som helhet innebära ett effektivare sanktionssystem på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. Det finns därför anledning att överväga en skärpning av straffbestämmelserna för de mest allvarliga överträdelserna av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter, och samtidigt överväga om det finns anledning att beivra de mindre allvarliga överträdelserna av dessa lagar samt djurskyddslagen med sanktionsavgifter i stället för med straff.

5 Fängelse i straffskalan – överväganden och förslag

5.1 Behovet av en strängare straffskala

5.1.1 Fängelse för allvarliga överträdelser

Förslag: Fängelse ska införas i straffskalan i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter för allvarliga överträdelser mot lagstiftningen.

Vid överväganden kring straffskalans utformning är det av grundläggande betydelse att de påföljder som kan bli aktuella för överträdelser motsvarar vad lagstiftningen avser att skydda och vad överträdelser kan innebära för skyddsintresset. En påföljd måste alltså kunna sägas motsvara överträdelsens straffvärde. Reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter avser att skydda mycket betydelsefulla intressen och vissa överträdelser mot lagstiftningen kan få långtgående negativa konsekvenser för det reglerna ska utgöra ett skydd för. Det bör därför ifrågasättas om endast böter i straffskalan motsvarar de allvarligaste överträdelsernas straffvärde. Allvarliga överträdelser bör tvärtom anses ha ett högre straffvärde än vad nuvarande straffskalor i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ger uttryck för.

Risken att drabbas av straff måste vidare verka handlingsdirigerande för att straffsanktionen ska kunna sägas vara effektiv. 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 är ekonomiskt gynnsam. Mot bakgrund av att särskilt livsmedelsområdet har blivit intressant

för den organiserade brottsligheten och eftersom fusk ofta kan medföra betydande ekonomiska vinster väger denna omständighet tungt. Vidare måste beaktas att konsumenter och djurägare har begränsade möjligheter att kontrollera att det de köper uppfyller de krav som ställs. Det är alltså viktigt att säkerställa att straffbestämmelserna utgör ett incitament att följa reglerna. Incitamenten att följa reglerna bör kunna antas bli starkare om det finns fängelse i straffskalan.

För att bestämmelserna ska ha legitimitet krävs också att straffet överensstämmer med hur lagstiftaren och samhället i stort ser på överträdelse. Särskilt livsmedel, men också foder och animaliska biprodukter, är något som påverkar alla i samhället. Allvarliga brister i hanteringen i livsmedelskedjan torde av de flesta betraktas som mycket straffvärt. Sanktionssystemet måste återspegla samhällets syn på frågornas betydelse och ha allmänhetens förståelse. Allmänhetens förtroende för lagstiftningen är viktigt och om allvarliga förfaranden inte kan straffas på ett sätt som upplevs som tillräckligt ingripande riskerar förtroendet att urholkas. Det som kan betecknas som det allmänna rättsmedvetandet utgör därmed också ett skäl till en strängare syn på allvarliga överträdelse än vad straffbestämmelserna idag ger uttryck för.

Det finns alltså ett behov av att kunna straffa vissa överträdelse strängare än vad nuvarande straffbestämmelse i de aktuella lagarna medger. Nedan i avsnitt 5.1.3 konstateras att brottsbalkens bestämmelse inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser det behovet. Fängelse bör därför införas i straffskalan för allvarliga överträdelse mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter.

5.1.2 Närmare om vad som karaktäriserar allvarliga överträdelser

Förslag: Överträdelser som orsakar eller kan orsaka en fara för människors och – när det gäller foder och animaliska biprodukter – djurs liv eller hälsa, som är eller kan vara vilseledande i större omfattning eller som orsakar eller kan orsaka försvårad spårbarhet i större omfattning ska betraktas som allvarliga.

Ett av de här aktuella regelverkens främsta syften är att upprätthålla säkerheten i livsmedelskedjan, till skydd för människors liv och hälsa. Det kan anses som självklart att ageranden som äventyrar människors liv eller hälsa bedöms som allvarliga. Att ett korrekt handhavande av livsmedel har en direkt koppling till säkerheten för konsumenter är uppenbart. Även foder som ges till livsmedelsproducerande djur kan ha en påverkan på människors liv eller hälsa. Om ett foder t.ex. innehåller ett farligt ämne kan det föras vidare in i livsmedelskedjan och orsaka skada där. Brott mot både livsmedelslagstiftningen och lagstiftningen om foder och animaliska biprodukter som äventyrar människors liv eller hälsa bör därmed betraktas som allvarliga.

På områdena foder och animaliska biprodukter är även djurs liv och hälsa ett viktigt skyddsintresse. Djurs liv och hälsa är i sig något betydelsefullt. Handlande som äventyrar djurs liv eller hälsa, även om det inte uppstår någon risk för människor i ett senare led, bör därför betraktas som allvarliga. Även agerande på områden som endast avser djur, t.ex. när det gäller foder som är avsett för sällskapsdjur, bör betraktas som allvarligt om det utgör en fara för djurens liv eller hälsa.

För att garantera en alltigenom säker livsmedels- och foderkedja är det viktigt att allvarliga brister i något led som upptäcks även innan t.ex. ett livsmedel nått konsument, och därmed inte ännu haft negativ påverkan, kan straffas på ett adekvat sätt. Det är själva det felaktiga hanterandet, både i form av aktivt handlande och i form av underlåtenhet att vidta åtgärder, som bör betraktas som straffvärt om detta kunnat leda till allvarliga konsekvenser. En gärning bör därför kunna bedömas som allvarlig även om livsmedlet, fodret

eller den animaliska biprodukten inte hinner orsaka någon skada. Utgångspunkten bör i stället vara att fara - både konkret och abstrakt - för negativ påverkan av något slag räcker för att ett handlande ska kunna bedömas som allvarligt. Det bör därmed vara tillräckligt att en fara för människors eller djurs liv eller hälsa uppstått eller har kunnat uppstå till följd av ett visst agerande eller icke-agerande för att detta ska betraktas som allvarligt.

Ett annat viktigt syfte med lagstiftningen är att slå vakt om konsumenternas intressen. Handlanden som i olika avseenden medför att konsumenter blir vilseledda om en produkts innehåll eller egenskaper bör därför också kunna betraktas som allvarliga. Det kan vara fråga om felaktigheter i märkningen, i saluföringen eller vid marknadsföringen av en produkt som i och för sig inte innebär någon fara för liv eller hälsa men som innebär att produkten presenteras på ett sätt som inte överensstämmer med verkligheten. Sådana handlanden som äventyrar redlighetsaspekten i lagstiftningen bör kunna betraktas som allvarliga både när det gäller livsmedel och foder och animaliska biprodukter. Både de konsumenter som köper livsmedel för eget bruk och de som köper foder till sina djur bör skyddas mot oredligt förfarande. För att ett agerande i det här avseendet ska ses som så allvarligt att det bör kunna bli aktuellt med en fängelsepåföljd bör det dock röra sig om handlande som sker systematiskt eller i större skala. En enskild bristfällig märkning bör inte anses så allvarligt vilseledande att fängelse ska kunna aktualiseras. Även när det gäller den här typen av överträdelser bör det kunna betraktas som allvarligt redan när ett vilseledande har kunnat uppstå till följd av ett visst agerande.

Att livsmedel, foder och animaliska biprodukters ursprung kan spåras är viktigt för skyddet för människors och djurs liv och hälsa. Brister när det gäller spårbarheten kan t.ex. få omfattande konsekvenser när det gäller spårning av smittor och alltså innebära allvarliga risker. Spårbarhet är också av betydelse för att skydda konsumenternas intresse av att kunna få korrekt information om ett livsmedels, ett foders eller en animalisk biprodukts ursprung. Brister när det gäller spårbarhet bör därför kunna betraktas som allvarliga. Precis som när det gäller märkning m.m. så bör en enskild brist i t.ex. ett spårbarhetssystem dock inte betraktas som så allvar-

ligt att fängelse ska kunna komma i fråga, utan det bör krävas att bristerna är omfattande eller annars av allvarligt slag. Av samma skäl som angetts ovan angående kravet på fara bör abstrakt fara för försvårad spårbarhet, det vill säga att spårbarheten till följd av ett agerande har kunnat komma att försvåras, vara tillräckligt för att ett agerande ska kunna betraktas som allvarligt.

5.1.3 Förhållandet till brottsbalkens bestämmelser

Straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter är subsidiära i förhållande till brottsbalkens bestämmelser och det finns bestämmelser i brottsbalken som kan vara tillämpliga när allvarliga överträdelser har begåtts. Vid överväganden kring om fängelse bör införas i straffskalorna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter måste därför beaktas om brottsbalkens bestämmelser kan anses tillräckliga för att hantera allvarliga överträdelser.

När det gäller överträdelser som har effekter på människors eller djurs liv eller hälsa kan t.ex. tredje kapitlet i brottsbalken aktualiseras. Förutom de uppsåtliga brotten misshandel och grov misshandel i 5 och 6 §§ straffbeläggs också i 7–9 §§ oaktsamhetsbrotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan. Vidare kan brotten skadegörelse och åverkan i 12 kap. 1 och 2 §§ bli aktuella. För dessa sistnämnda brott krävs uppsåt. I 13 kap. 7 § finns brottet spridande av gift eller smitta och i 8 § finns brottet förgöring. Dessa är brott med krav på uppsåt, men i 9 § kriminaliseras också sådana oaktsamma förfaranden som avses i de paragraferna och rubriceras då som vårdslöshet med gift eller smittämne. När det gäller djur kan bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § aktualiseras, där både uppsåt och grov oaktsamhet är straffbelagt.

När det gäller brott med krav på uppsåt kräver dessa som huvudregel uppsåt till en viss effekt, t.ex. att en viss person tillfogas kroppsskada eller sjukdom (misshandel, 3 kap. 5 §), att man förgiftar livsmedel och därigenom framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa (spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 §) eller att

man förstör någon viss egendom (skadegörelse, 12 kap. 1 §). Det krävs inte ett direkt uppsåt för ansvar, utan det kan vara tillräckligt att gärningsmannen har ett likgiltighetsuppsåt. För att ett sådant uppsåt ska anses föreligga krävs dock vissa kvalificerande omständigheter, såsom att det genom gärningsmannens handlande har uppstått en i vart fall avsevärd risk för det inträffade, att gärningsmannen insett eller bort inse den risken och att detta inte avhållit honom eller henne från handlande (se t.ex. NJA 2004 s. 176). Även när det gäller oaktsamhetsbrotten i brottbalken krävs för ansvar att det uppstått en viss effekt, såsom att någon orsakats kroppsskada eller sjukdom (vållande till kroppsskada eller sjukdom, 3 kap. 8 §) att någon utsatts för livsfara (framkallande av fara för annan, 3 kap. 9 §) eller att ett djur utsatts för otillbörligt lidande (djurplågeri, 16 kap. 13 §) och att gärningsmannen varit oaktsam, eller när det gäller djurplågeri varit grovt oaktsam, i förhållande till den effekten. För ansvar krävs alltså i de fallen att gärningsmannen ska ha haft anledning att ta just den uppkomna effekten i beräkning vid sitt handlande.

Att medvetet strunta i t.ex. hygienkrav eller krav vid bortforslande av animaliska biprodukter kan leda till att någon blir sjuk. Det är emellertid antagligen sällan så att gärningsmannen har ett direkt uppsåt att skada någon. Dock är det säkert så att det vid vissa medvetna handlanden kan anses föreligga likgiltighetsuppsåt och att ansvar för t.ex. misshandel därför kan bli aktuellt. När det gäller oaktsamma förfaranden där effekten av handlandet tydligt kan knytas till det oaktsamma beteendet kan troligen också ansvar för brott mot brottbalksbestämmelser, t.ex. vållande till kroppsskada, kunna bli aktuellt.

Emellertid kan det också antas att flera, både uppsåtliga och oaktsamma, allvarliga överträdelser faller utanför brottbalkens bestämmelser. Som exempel kan följande nämnas. När något sker i ett tidigt led i livsmedelskedjan och som sedan i konsumentledet innebär att någon drabbas av sjukdom är det rimligt att anta att ansvar för t.ex. misshandel eller vållande till kroppsskada eller sjukdom inte blir aktuellt. Uppsåtet eller oaktsamheten kan i dessa fall inte antas kunna tillräckligt tydligt knytas till den uppkomna effekten. De fall där någon negativ effekt eller konkret fara inte hinner

uppstå till följd av en överträdelse, därför att överträdelsen t.ex. upptäcks vid en offentlig kontroll, faller också i stor utsträckning utanför brottsbalkens bestämmelser, som oftast kräver en negativ effekt eller konkret fara för en negativ effekt för att ansvar ska bli aktuellt.

När det gäller överträdelser som tar sikte på konsumenternas intressen, såsom t.ex. brott mot märkningsregler eller spårbarhetsregler, skulle bedrägeri eller bedrägligt beteende i 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken kunna vara tillämpliga. I bedrägeribestämmelserna finns ett krav på förmögenhetsöverföring för att ansvar ska bli aktuellt. Bestämmelserna kan därmed bli aktuella när t.ex. en återförsäljare av en distributör köper kött som anges vara svensk oxfilé men som i själva verket är något annat kött som är värt mindre. Att en vara inte överensstämmer med vad den utges för att vara behöver dock inte alltid betyda att den som köper varan gör en ekonomisk förlust vid köpet, därför att det helt enkelt inte är någon värdeskillnad mellan det som varan påstås vara och det den faktiskt är. Eftersom bedrägeri förutsätter en förmögenhetsöverföring faller alla de fall som snarare är att betrakta som en ideell förlust för köparen, genom att denne inte får den vara den vill ha, utanför bestämmelsen. Det är också tveksamt om bedrägeribestämmelsen blir tillämplig när det är fråga om brister i märkningen som sker systematiskt och som gör att varje enskild konsument kan förmodas betala lite mer för varan än vad den är värd samtidigt som det på grund av omfattningen innebär stora vinster för gärningsmannen. En förmögenhetsöverföring måste ha skett i varje enskilt fall och det finns risk att skadan och vinningen inte anses korrelera på ett sådant sätt som krävs för att ansvar för bedrägeri ska bli aktuellt. Till detta kommer att det för bedrägeri krävs att gärningsmannen haft uppsåt till att märkningen varit vilseledande. Sådant handlande som skett av oaktsamhet faller därmed utanför.

Sammanfattningsvis täcker reglerna i brottsbalken långtifrån alla de allvarliga situationer som kan uppstå när någon bryter mot reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Ett stort antal allvarliga förfaranden, både uppsåtliga och oaktsamma, torde falla utanför brottsbalkens bestämmelser och dessa är alltså inte

tillräckliga för att åstadkomma effektiva sanktioner för sådana överträdelser.

5.2 Exempel på överträdelser som kan anses som allvarliga

Nedan följer en sammanställning av bestämmelser där en överträdelse kan anses så allvarlig att fängelse bör kunna följa. Avsikten är dock inte att fängelse ska aktualiseras för alla överträdelser av dessa bestämmelser, särskilt då en del av dem har en så bred och generell utformning att vissa överträdelser snarast kan anses som ringa. För att överträdelse ska anses allvarlig krävs att även de omständigheter föreligger som angetts ovan i avsnitt 5.1.2. Sammanställningen omfattar de bestämmelser som i första hand kan anses aktuella men är inte avsedd att vara uttömmande.

5.2.1 Livsmedelsområdet

Utsläppande på marknaden av livsmedel som inte är säkra enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 178/2002

Denna bestämmelse är som redan nämnts i kapitel 3 grundläggande på livsmedelsområdet. Förbudet att släppa ut livsmedel som inte är säkra gäller oavsett om man är livsmedelsföretagare eller inte och utan hänsyn till hur utsläppandet har gjorts eller om livsmedlet har sålts eller skänkts bort. Konsumenterna ska kunna känna förtroende för att livsmedlen de köper inte är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda, det vill säga att de är säkra. 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.

Underlåtelse att återkalla livsmedel enligt artikel 19. 1 och 19.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002

Om en livsmedelsföretagare har skäl att anta att ett livsmedel inte är säkert ska han eller hon omedelbart inleda förfaranden för att dra tillbaka detta livsmedel från marknaden och informera de behöriga myndigheterna om detta. Om produkten kan ha nått konsumenten ska företaget informera konsumenterna och vid behov återkalla livsmedel. Det primära ansvaret för att agera när livsmedel inte är säkert ligger således hos livsmedelsföretagaren. Underlåtelse att återkalla en produkt, att inte göra det i rimlig omfattning eller underlåtelse att informera myndigheter och konsumenter ökar risken för att produkten sprids ytterligare och utgör en hälsofara för fler personer än om återkallelsen skett på ett korrekt sätt.

Slakt och annan verksamhet utan godkännande enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004

Krav på godkännande ingår i de särskilda krav som ställs på anläggningar där man använder, bearbetar eller på annat sätt hanterar animaliska livsmedel. I bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 finns regler om särskilda krav på bl.a. slakterier, styckningsanläggningar, slakthygien och hygien vid styckning och urbening vad gäller kött från tama hov- och klövdjur, från fjäderfä och hardjur och från hägnat vilt. Sådana anläggningar får bedriva verksamhet endast om de har godkänts av kontrollmyndighet. Att dessa verksamheter ska godkännas istället för att endast registreras beror på att risken är särskilt allvarlig när slakt av djur och utsläppande på marknaden av kött från dessa djur sker utan godkännande och att sådana anläggningar generellt bedöms medföra en större risk för bl.a. människors hälsa. Så kallad svartslakt och vidare okontrollerad hantering av kött kan förekomma hos samtliga djurslag som normalt ska levereras till slakteri för slakt. Med hänsyn till de risker som är förknippade med hantering av djur och kött är det viktigt att anläggningar där sådan verksamhet bedrivs kan kontrolleras av myndigheterna.

Jägars leverans av vilt och kött av vilt som är mottagligt för trikinos på annat sätt än till vilthanteringsanläggning och utan att iakttä bestämmelserna i förordning (EG) nr 853/2004

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 innehåller krav som innebär att vilt ska hanteras på vilthanteringsanläggning. Bestämmelserna i förordningen är dock inte tillämpliga på primärproducenters leveranser av små mängder livsmedel till konsumenter eller lokala detaljhandelsanläggningar. Detta undantas även från tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 (se artikel 1.2 c). Enligt förordningen ska regler för sådana verksamheter införas i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Detsamma gäller för jägars leveranser av små mängder frilevande vilt eller kött från frilevande vilt, artikel 1.3 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004. Vidare är förordningen inte tillämplig på privatpersoner, vilket i vissa fall innefattar jägare som inte är livsmedelsföretagare.

Infektion med trikiner, trikinos, är en zoonos, dvs. en sjukdom som kan överföras från djur till människa. Sjukdomen är anmälningspliktig enligt smittskyddslagen. Tuberkulos förekommer över hela världen och flertalet däggdjur, inklusive människor, är mottagliga för sjukdomen, vilken omfattas av epizootilagen. Mot bakgrund av de risker som anses vara förknippade med kött från vissa sorters frilevande vilt har Livsmedelsverket föreskrivit att jägars leveranser av vilt från vissa angivna djurslag måste ske till en vilthanteringsanläggning, 61 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2000:20) om livsmedelshygien. Reglerna omfattar små mängder vilt, björn, vildsvin och andra vilda djur som är mottagliga för trikinos samt frilevande hjortar i hägn som inte är friförklarade från tuberkulos och gäller oavsett om jägaren ska anses som livsmedelsföretagare eller inte. Detta innebär att vilt av omfattade djurslag inte ens vid ett enskilt tillfälle och inte i någon mängd alls får säljas eller ens ges bort med mindre än att det fällda viltet levereras med intakt päls eller fjäderdräkt, i förekommande fall med inälvorna helt eller delvis urtagna, till en vilthanteringsanläggning. Överträdelser av de här reglerna kan innebära risk för allvarlig smittspridning.

Lämnande av djur till slakt utan att informera om läkemedelsbehandling enligt bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och nr 853/2004

Frågan om läkemedelsbehandling av livsmedelsproducerande djur är reglerad i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:3) om karenstider samt i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och nr 853/2004. I Livsmedelsverkets föreskrifter finns t.ex. regler om att djur som behandlats med läkemedel inte får tas tillvara för livsmedelsändamål inom vissa karenstider och att den som lämnar djur till slakt inom en karenstid måste lämna information om behandlingen. Bestämmelser om journalföring av behandling med läkemedel och om information från livsmedelskedjan finns i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och nr 853/2004.

Att lämna otillräcklig eller felaktig information om en läkemedelsbehandling rymmer ett spann av möjliga händelser. Det kan handla om en behandling som leder till en karenstid inom vilken djuret eller produkter från djuret inte får ingå i livsmedelskedjan, eller om förbjudna substanser som inte alls får ges till djur i livsmedelskedjan och som kan orsaka allvarlig hälsofara hos konsumenterna.

Det är viktigt att livsmedel inte innehåller rester från läkemedel som kan vara skadligt för människors hälsa. Om en djurägare lämnar ett djur till slakt eller produkter av ett djur till livsmedelsproduktion utan att lämna korrekt information till den mottagande anläggningen bör det därför kunna betraktas som allvarligt.

Upptag av tvåskaliga blötdjur från stängda produktionsområden som är olämpliga för att sätta ut på marknaden enligt bestämmelser i bilaga III, avsnitt VII, kap II i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004

I punkt A 6 i bilaga III till förordningen anges att livsmedelsföretagare inte får odla levande musslor i eller ta upp dem från områden som den behöriga myndigheten inte har klassificerat eller som är olämpliga av hälsoskäl. Bestämmelser om offentlig kontroll av le-

vande musslor finns i kapitel II, bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

Produktionsområden för musslor klassas av myndighet (A, B eller C) beroende på områdets hygieniska status. Klassningen avgör om musslorna kan släppas ut på marknaden direkt (klass A) eller om det krävs behandling eller återutläggning under en period (B och C). Klassificerade musselområden övervakas bland annat för att kontrollera musslornas mikrobiologiska status och förekomsten av kemiska föroreningar. Musselområden kan också stängas av Livsmedelsverket av hälsoskäl, vanligen på grund av kemiska eller fekala föroreningar eller algtoxiner. När ett område stängs får ingen skörd av musslor ske. Att ta upp musslor från ett stängt område kan medföra en betydande risk för konsumenternas hälsa.

Märkning och annan information om livsmedel som kan vilseleda köparen i strid med bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1169/2011

Livsmedel ska åtföljas av rättvisande information. Märkningen får inte vilseleda köparen, bland annat om vad som är utmärkande för livsmedlet, dess sammansättning och ursprung eller genom att tillskriva livsmedlet verkningar eller egenskaper som det inte har, alternativt att antyda att livsmedlet har speciella egenskaper som i själva verket alla liknande livsmedel har.

Märkning av livsmedel är en viktig informationskälla för konsumenterna. Konsumenterna har rätt att förvänta sig att man av märkningen kan utläsa den viktigaste informationen och att märkningen inte är vilseledande. Den ska tillgodose högt ställda krav på redlighet och säkerhet. Det förekommer brott mot märkningsbestämmelserna som det finns skäl att se allvarligt på. 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. Exempel där felaktig livsmedelsinformation kan skapa allvarliga risker är uppgift om allergener. Det

kan även vara fråga om att den felaktiga märkningen inte har stor betydelse för den enskilda konsumenten men att överträdelsen begås systematiskt och i större skala och därmed skapar vinster och otillbörliga konkurrensfördelar, t.ex. när man byter ut vissa deklarerade ingredienser mot billigare alternativ.

Åsidosättande av spårbarhetsregler, artikel 18.1-4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002

Livsmedel ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Livsmedelsföretagare är skyldiga att ha system och förfaranden för att kunna identifiera de andra företag som har erhållit deras produkter och informationen ska göras tillgänglig för de behöriga myndigheterna på begäran. Livsmedelsföretagare ska vidare se till att det kan spåras från var de erhållit sina livsmedel eller till vilka de har levererat, med undantag för privatpersoners köp i detaljhandel. Dessa krav utgör en grund för företagets ansvar för den egna produktionen och är även utgångspunkt för att kunna återkalla och göra utredningar när det finns misstanke om att ett livsmedel inte är säkert. Brister när det gäller spårbarhet kan därmed få allvarliga konsekvenser.

5.2.2 Områdena foder och animaliska biprodukter

Användning eller utsläppande på marknaden av foder som inte uppfyller kraven på fodersäkerhet i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 eller säkerhets- och saluföringskraven i artikel 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009

Fodersäkerhet är, precis som när det gäller livsmedel, grundläggande för foderlagstiftningen. I artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2001 anges att foder inte får släppas ut på marknaden eller ges åt livsmedelsproducerande djur om det inte är säkert. I den förordningen och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 uppställs dessutom krav på att foder inte får släppas ut på marknaden eller användas om det har

negativa effekter på människors eller djurs hälsa eller på miljön. Detta gäller både för foder till livsmedelsproducerande och icke livsmedelsproducerande djur. Inom ramen för det som förbjuds här återfinns fall där foder är synnerligen skadligt eller dödligt för allt ifrån enskilda djur till fall där hela besättningar dör eller måste avlivas, liksom där människor drabbas genom animaliska livsmedel. För att förhindra och för att på ett lämpligt sätt kunna sanktionera överträdelser av det här slaget, bör överträdelser mot bestämmelserna kunna betraktas som allvarliga.

Underlåtenhet att återkalla foder enligt artikel 20.1 och 20.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002

Motsvarande regler om skyldighet att återkalla livsmedel finns också för foder. Precis som när det gäller livsmedel så innebär underlåtenhet att återkalla en produkt, att inte göra det i rimlig omfattning eller underlåtenhet att informera myndighet och konsumenter en ökad risk för att produkten sprids ytterligare och utgör en hälsofara.

Utsläppande på marknaden, bearbetning eller användning av fodertillsatser som inte har godkänts enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003

För att få användas i foder krävs att fodertillsatser är godkända. Det är en garanti för att tillsatsen är lämpad att användas inom det avsedda användningsområdet och utgör ett effektivt skydd för både människors och djurs hälsa. Ett tydligt exempel på en allvarlig överträdelse av denna bestämmelse är om ett antibiotikum i strid mot lagstiftningen skulle användas som fodertillsats i tillväxtbefrämjande syfte. Ett livsmedel producerat av det djuret riskerar att bidra till allvarlig antibiotikaresistens. Med hänsyn till de effekter som kan uppstå vid överträdelser av denna bestämmelse bör sådana kunna betraktas som allvarliga.

Hantering av animaliska biprodukter utan att iaktta bestämmelserna i artikel 24.2 i kommissionens förordning nr 142/2011

I de fall animaliska biprodukter eller därav framställda produkter får användas för bl.a. utfodring av produktionsdjur måste bearbetningen av produkterna uppfylla vissa närmare uppställda krav, vilka framgår i förordningens kapitel II, bilaga X. Där framgår bl.a. att endast animaliska biprodukter som är kategori 3-material eller produkter som är framställda av sådana animaliska biprodukter, med vissa undantag, får användas för framställning av bearbetat animaliskt protein. Vidare uppställs krav på bearbetning och lagring av sådant material. För bl.a. sällskapsdjursfoder finns bestämmelser när det gäller t.ex. tillverkning i bilaga XIII.

Av stor betydelse är det s.k. kadaverförbudet, dvs. förbudet att i foder använda självdöda djur eller delar av sådana djur. Denna bestämmelse är grundläggande från smittskydds- och smittspridningssynpunkt, men har också en väsentlig etisk dimension. Inte bara livsmedelsproducerande djur omfattas, utan också sällskapsdjur. Från smittspridningssynpunkt är det också av central betydelse att bestämmelserna om hur animaliskt protein ska bearbetas följs. Överträdelse av dessa bestämmelser måste därför kunna betraktas som ett mycket allvarligt brott.

Användning av foder av animaliskt ursprung i strid med artikel 7 och bilaga IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001

Förordningen tillkom sedan det på 1990-talet upptäcktes en ny form av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom i Storbritannien. Sjukdomen anses ha uppstått då människor ätit köttprodukter från nötkreatur som smittats med prionsjukdomen BSE, den så kallade galna kossjukan. Enligt bestämmelserna i förordningen är det förbjudet att utfodra idisslare med protein som härrör från däggdjur. Även om BSE inte historiskt varit något problem i Sverige är detta ett område där konsekvenserna av felaktig hantering kan bli allvarliga. Överträdelse i det här avseendet måste därmed kunna betraktas som allvarliga.

Märkning av foder, artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009

Märkning och presentation av foder får inte utformas så att användaren vilseleds, bl.a. beträffande det avsedda användningsområdet eller fodrets egenskaper, särskilt typ, tillverkningsmetod, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet eller den art eller kategori djur fodret är avsett för eller genom att fodret tillskrivs verkningar eller egenskaper som det inte har, eller genom att det antyds att det har särskilda egenskaper när i själva verket alla liknande foder har sådana egenskaper.

Märkning av foder är, precis som när det gäller livsmedel, en viktig informationskälla för köparen och andra användare. Dessa har rätt att förvänta sig att man av märkningen kan utläsa den viktigaste informationen och att märkningen inte är vilseledande. Märkningen ska tillgodose högt ställda krav på redlighet och säkerhet. Det kan även när det gäller foder vara fråga om att den felaktiga märkningen inte har stor betydelse för den enskilda konsumenten men att överträdelsen begås systematiskt och i större skala och därmed skapar vinster och otillbörliga konkurrensfördelar.

Åsidosättande av spårbarhetsregler, artikel 18.1 och 18.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 samt artikel 21.2 och 21.3 och artikel 22.1 och 22.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009

Precis som livsmedel ska foder och animaliska biprodukter kunna spåras i alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Foderföretagare är skyldiga att ha system och förfaranden för att kunna identifiera de andra företag som har erhållit deras produkter och för att information ska kunna göras tillgänglig för de behöriga myndigheterna på begäran.

Spårbarhet av foder, animaliska biprodukter och därav framställda produkter är väsentlig för både foder- och livsmedelssäkerheten. När spårbarhet finns, kan man när ett icke-säkert foder upptäcks gå tillbaka till råvaror och leverantörer i tidigare led, upptäcka vad som gett upphov till problemet samt begränsa risken för ytterligare

spridning. Spårbarheten framåt kan i samma situation bidra till att mottagare av foder snabbt nås av information och att fodret vid behov kan återkallas. Brister i spårbarheten kan därmed även på det här området innebära allvarliga risker.

5.3 Uppsåt och oaktsamhet

Förslag: Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar ska kunna straffas med fängelse.

Som huvudprincip, i vart fall när det gäller brott enligt brottsbalken, ska endast uppsåtliga gärningar straffas. Detta framgår av 1 kap. 2 § brottsbalken, där det stadgas att ansvar för oaktsamhet måste föreskrivas särskilt. Det finns dock ett flertal brott, både i brottsbalken men särskilt i specialstraffrätten, där även oaktsamt beteende är kriminaliserat. Det finns dock anledning att iakttä en restriktiv hållning när det gäller att kriminalisera oaktsamt beteende, eftersom oaktsamhet normalt är mindre klandervärd. Ju mer skyddsvärdt det intresse som ska skyddas genom kriminalisering är, desto större utrymme finns det dock för att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen.

Som redan konstaterats avser reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter att skydda mycket viktiga intressen. Dessutom är det så att också gärningar där den ansvarige handlar oaktsamt kan innebära stor skada, varför 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. Även när det gäller vilseledande märkning och åtgärder som försvärat spårbarheten som skett av oaktsamhet gör sig detta behov gällande. För konsumenten är de konsekvenser som en felaktig märkning innebär lika allvarliga oavsett om felet begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Både uppsåtliga och oaktsamma överträdelser bör därför omfattas av en straffskala med fängelse.

Det bör dock tydliggöras att oaktsamma överträdelser normalt är att betrakta som mindre straffvärda än uppsåtliga. Det måste emel-

lertid finnas utrymme för att se mycket allvarligt på oaktsamma beteenden som ligger nära vad som kan betraktas som uppsåtliga brott, t.ex. när det finns ett medvetet risktagande eller direkt nonchalans. Samma sak bör gälla oaktsamt handlande som utförs av någon som har särskilt ansvar för det överträdelser avser och där det alltså är rimligt att ställa höga krav på aktsamt beteende. I en straffskala som omfattar både böter och fängelse finns dock stort utrymme att hantera olika handlingar med olika straffvärde.

En annan sak är att om t.ex. en livsmedelsföretagare eller foderföretagare hållit sig inom av lagstiftaren uppställda gränsvärden för hur stor mängd av vissa tillsatser som är tillåtna, men livsmedlet eller fodret visar sig ändå vara otjänligt på grund av tillsatsens mängd bör detta inte kunna betraktas som oaktsamt. Om lagstiftaren gjort en bedömning av vad som kan innebära en fara bör man som livsmedelsföretagare eller foderföretagare kunna hålla sig till denna bedömning utan krav på att närmare behöva undersöka om bedömningen är korrekt.

5.4 Straffskalan

Förslag: Straffskalan för allvarliga brott mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter ska vara böter eller fängelse i högst två år.

När det gäller straffskalornas räckvidd bör en utgångspunkt vara att denna ska bestämmas utifrån hur allvarligt de olika gärningarna ska betraktas. Straff ska utdömas i relation till brottets svårhet, vilket innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att brott som är lika svåra ska bestraffas lika strängt. Dessa principer för straffmätning, dvs. proportionalitets- och ekvivalensprincipen, bör också iaktas vid utformningen av straffskalor. Samtidigt måste även tas i beaktande att straff utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna. Straff bör därför inte användas på ett sätt som innebär att det lidande som tillfogas den enskilde blir större än vad som är absolut nödvändigt, vilket kan betecknas som en humanitetsprincip.

Brott mot här aktuell lagstiftning kan orsaka stor skada som det finns anledning att se allvarligt på. Som tidigare redogjorts för finns dock straffbestämmelser i brottsbalken som kan komma att aktualiseras när t.ex. en konkret skada har uppstått till följd av bristande hantering av livsmedel, foder eller animaliska biprodukter. De överträdelser som torde vara att betrakta som de mest allvarliga är också sådana där gärningsmannen haft uppsåt att orsaka en sådan effekt eller där gärningsmannen handlat med en kvalificerad grad av oaktsamhet som har orsakat en sådan effekt. För gärningarna i brottsbalken är straffmaximum i de flesta fall mer än fängelse i ett år och många av de allvarligaste gärningarna kan alltså redan straffas i enlighet med dessa regler. Detta skulle kunna tala för att straffskalan bör sträcka sig till fängelse i högst ett år.

Som redogjorts för i avsnitt 5.1.3 kan det dock antas att många överträdelser på livsmedels- och foderområdet faller utanför brottsbalkens tillämpningsområde. Även dessa överträdelser kan vara mycket allvarliga och därmed ha ett högt straffvärde. När det gäller livsmedel och foder är den potentiella grupp av människor eller djur som riskerar att drabbas av t.ex. smitta stor, vilket innebär att även överträdelser som inte orsakar en direkt skada eller sådan fara som krävs för många av brottsbalksbrotten bör kunna betraktas som mycket allvarliga. När det gäller brott mot märkningsregler kan som redogjorts för i avsnitt 5.1.3 antas att överträdelser, oavsett allvarlighetsgrad, i många fall faller utanför tillämpningsområdet för t.ex. bedrägeri. Detta talar för att straffskalan bör sträcka sig till fängelse i två år.

Straffskalan i de numera upphävda livsmedelslagen (1971:511) och lagen (1985:295) om foder var som tidigare nämnts böter eller fängelse i högst ett år och för vissa allvarligare brott mot livsmedelslagen två år. När fängelse i straffskalan togs bort och de nu gällande lagarna infördes diskuterades inte i motiven närmare om det vid en mer genomgripande översyn fanns anledning att överväga hur strängt man borde se på överträdelser. Inte heller i övrigt har någon kritik mot de tidigare straffskalorna framkommit under det här arbetet. Utgångspunkten får därför anses vara att de tidigare straffskalorna vid tiden då fängelse togs bort ansågs rimligt

avvägda och att de allttjämt kan användas som ledning för hur strängt brott mot lagstiftningen bör betraktas.

Den tidigare straffskalan i livsmedelslagen talar för att straffmaximum för de allvarligaste brotten mot den lagstiftningen bör vara två år. De tidigare straffskalorna talar emellertid också för att se olika på livsmedelslagen respektive på lagen om foder och animaliska biprodukter, där brott mot livsmedelslagen ska betraktas som allvarligast. De aktuella områdena bör dock ses som en sammanlänkad kedja där alla delar har lika stor betydelse. Dessutom kan även brott som rör foder och animaliska biprodukter få mycket allvarliga konsekvenser, vilket det som tidigare nämnts finns europeiska exempel på. Övervägande skäl talar därför för en enhetlig syn på de båda straffbestämmelserna och straffskalan bör därför vara samma i de båda lagarna.

Vid en jämförelse med andra specialstraffrättsliga regleringar där viktiga intressen skyddas kan noteras att straffskalan för vissa brott mot djurskyddslagstiftningen är böter eller fängelse i högst två år. Även för miljöbrott och flera andra straffbestämmelser enligt miljöbalken är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter har ett skyddsintresse som är jämförbart med dem på nu berörda områden, vilket talar för en liknande syn på straffskalorna.

Sammantaget talar övervägande skäl för att straffskalan för allvarliga brott mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter bör vara böter eller fängelse i högst två år.

5.5 Följder av att fängelse införs i straffskalan

Införandet av två års fängelse i straffskalan innebär att den enskilde kan underkastas vissa tvångsmedel, som inte är tillämpliga när det endast finns böter i straffskalan. Av 28 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att husrannsakan får företas om det finns anledning att anta att ett brott begåtts på vilket fängelse kan följa. Husrannsakan kan tänkas vara ett instrument som polis och åklagare kan komma att använda vid misstänkta brott mot nu aktuell lagstiftning om

fängelse införs i straffskalan, t.ex. i fall där den misstänkte inte frivilligt vill bereda tillgång till den lokal där hans eller hennes verksamhet bedrivs. Vidare är reglerna om häktning, anhållande och gripande endast tillämpliga när det rör det brott som misstänks har begåtts är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan bli aktuell när brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Företagsbot får enligt 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Reglerna om företagsbot är alltså redan i nuläget tillämpliga på brott mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter. När storleken av företagsboten bestäms ska emellertid straffskalan för brottet beaktas enligt 9 §. Ett införande av fängelse i straffskalan kan alltså antas innebära att företagsboten i förekommande fall bestäms till ett högre belopp än i nuläget. Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt enligt 10 a §. Denna åtalsprövningsregel gäller alltså i nuläget alla oaktsamma överträdelser mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter, vilket inte skulle vara fallet vid införandet av fängelse i straffskallorna.

När det gäller förverkande så finns de grundläggande reglerna i 36 kap. brottsbalken. Reglerna om förverkande av utbyte av brott och om förverkande av hjälpmedel m.m. är med vissa undantag tillämpliga på specialstraffrättsliga regler om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. I 36 kap. 4 § brottsbalken finns en bestämmelse som är generellt tillämplig även inom specialstraffrätten oavsett straffskala och som ger möjlighet att förverka ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare om brottet varit begånget i utövningen av näringsverksamhet. En konsekvens av införandet av fängelse i straffskalan enligt förslaget i den här promemorian är alltså att brottsbalkens bestämmelser om förverkande blir tillämpliga på brott som faller in under bestämmelsen.

Följden av att straffskalan bestäms till böter eller fängelse i högst två år är slutligen också att preskriptionstiden blir fem år i stället för två år.

Rättsväsendets tillgång till tvångsmedel, preskriptionstiden och konsekvenserna för tillämpningen av reglerna om företagsbot utgör inte i sig ett skäl att införa fängelse i straffskalorna. Det är snarare faktorer att ta med i bedömningen av om det är rimligt att ha fängelse i straffskalan, eftersom en sådan ändring av lagstiftningen alltså kan innebära mer ingripande åtgärder mot enskilda från det allmännas sida än vad som för närvarande är fallet. De konsekvenser som kommer av ett införande av fängelse i straffskalorna är dock inte sådana att den föreslagna ändringen av straffskalorna bör betraktas som opropotionell.

5.6 Övriga överträdelser

Förslag: Överträdelser som inte är att betrakta som så allvarliga att de bör kunna straffas med fängelse men som ändå bör hantearas inom det straffrättsliga systemet ska även fortsättningsvis kunna straffas med böter.

Överträdelser mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är som redan konstaterats straffvärdemässigt av mycket skiftande karaktär. I kapitel 6 föreslås att vissa regler som är att betrakta som mindre allvarliga, och där straffvärdet alltså är mycket lågt, bör avkriminaliseras och i stället omfattas av ett system med sanktionsavgifter. Det finns emellertid en hel del överträdelser som inte är så straffvärda att de bör omfattas av en straffskala med fängelse men där det inte är möjligt eller lämpligt att avkriminalisera gärningen. Dessa överträdelser bör även fortsättningsvis kunna straffas med böter.

5.7 Bestämmelsernas utformning

5.7.1 Utgångspunkter

Inledningsvis kan konstateras att livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är utformade på liknande sätt beträffande många regler i lagarna, däribland straffbestämmelserna. För att bestämmelserna ska vara tydliga, förutsebara och enkla att tillämpa bör straffbestämmelserna i de båda lagarna även fortsättningsvis, givetvis med beaktande av de olikheter som finns i lagarna, utformas utifrån samma principer. Nedanstående överväganden gäller därför både livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Vid straffsanktionering av ett handlande är en grundförutsättning att straffbestämmelsen måste leva upp till högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet. En straffbestämmelse ska vara tydlig, så att det är möjligt för den enskilde att anpassa sitt handlande efter vad som är tillåtet. Även om det i det här fallet 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 överträdelsena, bör det ändå ställas höga krav på tydlighet. När det gäller att straffbelägga ett handlande med fängelse är rättssäkerheten särskilt viktigt, eftersom frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av statligt maktutövande mot den enskilde. Av Regeringsformen följer också att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som huvudregel ska beslutas genom lag, det vill säga av Riksdagen, vilket får ses som ett uttryck för fängelsestraffets ingripande karaktär.

Såsom redan konstaterats togs fängelse bort ur straffskalorna med hänvisning till en dom (NJA 2005 s. 33) där Högsta domstolen slog fast att Regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. Även av senare praxis från Högsta domstolen följer att fängelse i straffskalan i den typen av blankettstraffbud inte är förenliga med Regeringsformens bestämmelser.

Lagrådet har gjort några uttalanden med innebörden att det finns goda skäl för att anta att Regeringsformens förbud mot utfyllnad av blankettstraffbud med fängelse i straffskalan endast omfattar fall där den norm som det hänvisas till ska uppfattas som en del av själva straffbestämmelsen. Detta skulle innebära att Regeringsformen inte innefattar något principiellt hinder mot att i straffbestämmelser med fängelse i straffskalan kriminalisera överträdelser av myndighetsföreskrifter under förutsättning att det står klart att föreskrifterna inte ska uppfattas som en del av straffbestämmelsen utan att det för ansvar också krävs att gärningsmannen haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till existensen av eller innehållet i den föreskrift som ligger till grund för talan. Regeringen har dock vid införandet av kulturminneslagen ansett att en bestämmelse med fängelse i straffskalan för en överträdelse av myndighetsföreskrifter som Lagrådet med hänvisning till dessa uttalanden inte ansåg behövde ändras, uttalat att övervägande skäl talade för att det blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som det då gällde var otillåtet och att straffskalan skulle ändras så att den skulle stanna vid böter. Betänkligheter mot Lagrådets resonemang har också framförts i litteraturen. Med hänsyn till det nu sagda bör utgångspunkten vara att alla blankettstraffbud som träffas av Högsta domstolens skrivning i NJA 2005 s. 33 är otillåtna, oavsett vilket kravet på uppsåt kan sägas vara. I vart fall bör denna ståndpunkt intas av försiktighetsskäl.

När det gäller bestämmelser på unionsrättslig nivå har Högsta domstolen i domen NJA 2007 s. 227 konstaterat att blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar är tillåtna enligt normgivningsreglerna. I dessa fall är det nämligen inte fråga om någon delegering av normgivningskompetens. När det gäller överträdelser av de bestämmelserna skulle därmed ett renodlat blankettstraffbud vara möjligt.

5.7.2 Olika sätt att utforma en straffbestämmelse

Blankettstraffbud med en generell hänvisning till bestämmelser som omfattas

Det sätt som straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter nu är utformade på skulle kunna betecknas som rena blankettstraffbud. De innehåller endast allmänna hänvisningar till föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna och till bestämmelser i EU-förordningar som kompletteras av lagarna.

De allra flesta bestämmelser mot vilka överträdelser bör betraktas som allvarliga finns i EU-förordningar, vilket också framgår av exemplifieringen i avsnitt 5.2. Överhuvudtaget har det mesta av regelverket flyttats över från myndigheternas föreskrifter till unionsnivå. När det gäller överträdelser av bestämmelser i EU-förordningar är det som redan nämnts i och för sig tillåtet enligt Högsta domstolens praxis att utforma straffbestämmelser som rena blankettstraffbud. En sådan utformning kan dock kritiseras ur tydlighetshänseende. För att få närmare kännedom om vad som är straffbelagt krävs att man har kunskap om det omfattande, av många upplevt som svårtillgängliga, regelverk som finns på nu aktuella områden.

Det måste också beaktas att det på några, visserligen få, områden fortfarande finns bestämmelser i myndigheternas föreskrifter som kan få allvarliga konsekvenser om de överträds. Detta gäller t.ex. jägare som levererar små mängder frilevande vilt av vilda djur som är mottagliga för trikinos. Vidare måste man vid utformandet av en straffbestämmelse ta hänsyn till att den ska vara relevant under lång tid. Det går inte att utesluta att det finns regler i myndigheternas föreskrifter där allvarliga överträdelser i nuläget inte sker, men där överträdelser skulle kunna få allvarliga konsekvenser om karaktären av överträdelserna förändras. För att säkerställa att alla överträdelser som kan betraktas som allvarliga på det sätt som beskrivits ovan och där det finns ett behov av straff på fängelsenivå verkligen kan beivras bör reglerna utformas så att även överträdelser mot myn-

dighetsföreskrifter kan beaktas vid bedömningen av vad som kan straffas med fängelse.

Ett alternativ när det gäller myndigheternas föreskrifter är att lyfta upp sådana bestämmelser där överträdelser bör kunna straffas på fängelsenivå till regeringens förordningar. Det finns nämligen inget hinder mot att utforma ett blankettstraffbud där det hänvisas endast till sådana bestämmelser som regeringen beslutat. Även vid en sådan lösning gör sig dock betänkligheter ur tydlighetssynpunkt gällande.

Hänvisningar i lag till bestämmelser som omfattas

Ett sätt att göra en straffbestämmelse mer tydlig än vad som är fallet med de rena blankettstraffbud som beskrivs ovan är att konstruera ett blankettstraffbud som består av hänvisningar till de specifika bestämmelser som ska omfattas av straffbudet. På så sätt framgår det mer direkt av lagtexten vilka överträdelser som är straffbara och det blir lättare för den enskilde att ta reda på vilka handlanden som är tillåtna respektive otillåtna. I bilaga 1 presenteras också ett exempel på hur lagarna kan utformas vid en sådan lagstiftningsmetod.

En nackdel med att konstruera en straffbestämmelse på det här sättet är emellertid att bestämmelsen lätt riskerar att bli inaktuell. Om det uppstår ett behov av att föra in en ny punkt i listan på grund av att en ny bestämmelse införts i en förordning, att överträdelser av en viss bestämmelse t.ex. blivit mer utbredda och anses allvarligare än vad som tidigare varit fallet eller att man helt enkelt förbisett att överträdelser av bestämmelsen kan bli allvarliga kan en anpassning till de nya förhållandena ta längre tid än vad som är önskvärt. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan dock en viss tröghet i detta avseende även innebära fördelar.

Ur ett unionsrättsligt perspektiv är en utformning med hänvisningar i lag mindre bra, eftersom det kan ta tid att anpassa den svenska lagstiftningen till EU:s bestämmelser. En risk är också att listorna kan bli långa och därmed svåra att överblicka, inte minst om det

visar sig att det finns ett behov av att föra in flera överträdelser. När det gäller här aktuella områden bör också tas i beaktande att många av de centrala regler som avser allvarliga förfaranden är förhållandevis generellt avfattade och en hänvisning till sådana regler skulle av den anledningen inte alltid innebära att bestämmelsen bli mer tydlig än ett renodlat blankettstraffbud.

I miljöbalken finns straffbestämmelser där överträdelser mot bestämmelser i EU-förordningar kriminaliseras på så sätt att hänvisningar har gjorts till specifika artiklar i förordningar. Lagrådet har framfört viss kritik mot miljöbalkens utformning av straffbestämmelserna. Av utdrag ur protokoll från Lagrådets sammanträde den 1 december 2011 framgår bl.a. Lagrådets uppfattning enligt följande.

[...]

Detta innebär självfallet att det av själva straffbestämmelserna inte mer än antydningssvis framgår vilka förfaranden som omfattas av kriminaliseringen. För att få upplysning om vilka dessa är krävs att man går vidare till förordningarna. Förordningarna innefattar ett stort och omfattande regelsystem vars enskilda delar inte kan förstås utan att de sätts in i sitt sammanhang. Hänvisningarna är ”dynamiska” i den meningen att vad som avses är artiklarna i vid varje tidpunkt gällande lydelse. I många av de artiklar som det hänvisas till i förslaget hänvisas det vidare till andra artiklar och bilagor etc., som t.o.m. i några fall ännu inte finns i sinnevärlden. Härtill kommer att i vart fall vissa av de artiklar som det hänvisas till framstår som komplicerade till sin uppbyggnad och/eller oklara till sin innebörd.

Nackdelarna med en på detta sätt utformad lagstiftning blir självfallet mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar. I lagförslaget gör sig detta särskilt gällande beträffande bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket. Enligt förslaget utökas här antalet särskilt straffbelagda punkter i vilka det hänvisas till EU-förordningar, efter att ursprungligen ha varit 2, från 8 till 15. Om utvecklingen, som förefaller antagligt, leder till att det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen finns det enligt Lagrådet skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas.

Lagrådet framförde återigen kritik mot den här typen av lagstiftningsteknik på sätt som framgår i utdrag ur protokoll vid sammanträde den 1 mars 2013:

[...]

I ett yttrande den 1 december 2011 behandlade Lagrådet en på detta sätt utformad lagstiftning (se prop. 2011/12:59 s. 70 ff.). Lagrådet framhöll bl.a. att nackdelarna med en sådan lagstiftningsteknik självfallet blir mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar och att det finns skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas om det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter. Regeringen anförde i propositionen att det då inte fanns anledning att göra några förändringar i fråga om lagstiftningstekniken men att det som Lagrådet anförde skulle komma att finnas med i övervägandena i framtida ärenden om ändringar i 29 kap. miljöbalken (a. prop. s. 40). Några sådana överväganden återspeglas emellertid inte i den nu föreliggande remissen. Lagrådet vill framhålla vikten av att övervägandena kommer till stånd.

Som framgår av Lagrådets yttrande finns alltså problem med en lagstiftningsteknik som innebär hänvisning till specifika bestämmelser, som också innebär att den avsedda tydligheten kan gå förlorad om det behövs göras hänvisningar till många bestämmelser. Noteras kan också att bestämmelserna i miljöbalken nu ses över i syfte att renodla och utveckla sanktionssystemet.

Gärningsbeskrivning

I brottsbalken anges normalt de straffbara handlingarna i en gärningsbeskrivning. Även när det gäller speciallagstiftning där de handlingsdirigerande reglerna finns på andra håll än i själva lagen är det en möjlig utformning att konstruera en gärningsbeskrivning som avser att täcka in hela det straffbara området. Sådana bestämmelser finns bland annat i miljöbalken och i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. En gärningsbeskrivning har fördelen att det redan av straffbestämmelsen framgår vilken typ av hand-

lande som är straffbart. När det omkringliggande regelverket är omfattande innebär det också att själva lagen inte tyngs av omfattande hänvisningar. En sådan konstruktion gör dessutom bestämmelsen mindre känslig för förändringar på andra håll i regelverket.

Mot en sådan utformning kan anföras att den riskerar att bli alltför vag och att det straffbara området således blir alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är därför av största vikt att en gärningsbeskrivning utformas så att den är klart avgränsad och tydlig.

På områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns princip alla materiella bestämmelser på andra håll än i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter. Vid bedömningen av om någons handlande är straffbart kommer det vid en lagteknisk utformning som här beskrivs vara naturligt, och även ibland nödvändigt, att vid bedömningen av det straffrättsliga ansvaret väga in om en överträdelse av en regel som återfinns någon annan stans i regelverket har skett. Om en gärningsman har överträtt en handlingsregel som t.ex. återfinns i en EU-förordning och därigenom gett upphov till en effekt som straffbeläggs i straffbestämmelsen, och innehållet i handlingsregeln ska vägas in vid ansvarsbedömningen, torde för ansvar krävas att gärningsmannen inte bara haft uppsåt eller har varit oaktsam i förhållande till sitt faktiska handlande utan också till förekomsten av och innehållet i den eller de materiella regler som har överträtts. Så är jämförelsevis fallet när det gäller ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken, som beträffande rekvisitet ”vad som gäller för uppgiften” i betydande utsträckning tar sikte på vad som följer av andra föreskrifter.

Det är rimligt ur en rättssäkerhetsaspekt att det för att ansvar ska bli aktuellt måste finnas erforderlig subjektiv täckning i förhållande till vad som läggs gärningsmannen till last. Det kan dock vålla problem i bevishänseende, eftersom det blir åklagarens uppgift att bevisa att gärningsmannen t.ex. haft uppsåt till den bakomliggande bestämmelsens existens och innehåll. En gärningsbeskrivnings faktiska tillämpningsområde och hur väl den tillgodoser kravet på att vissa gärningar straffas måste därför tas med vid överväganden kring en sådan bestämmelses lämplighet. Denna problematik inne-

bär nämligen att en gärningsman i vissa fall kan undslippa straffansvar för uppsåtligt brott genom att hänvisa till bristande kunskap om reglerna. Dock bör t.ex. en näringsidkare som överträder regler som gäller för det område där han eller hon verkar i stor utsträckning kunna bedömas som oaktsam genom att inte ha satt sig in i de regler som åsidosatts.

Gärningsbeskrivning i kombination med en uppräknig av straffbara överträdelser

Flera av miljöbalkens straffbestämmelser består av en inledande gärningsbeskrivning som åtföljs av en uppräknig av artiklar i EU-förordningar mot vilka överträdelser är straffbara. Brottet miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken är t.ex. konstruerat så att det första stycket är konstruerat som en gärningsbeskrivning. Detta stycke åtföljs av en uppräknig av hänvisningar till bestämmelser som det är straffbart att överträda. Den uppenbara fördelen med en sådan lösning är att man uppnår fördelarna med en heltäckande gärningsbeskrivning samtidigt som det också kan sägas vara tydliggjort vilka överträdelser som i alla hänseenden är straffbara. Emellertid föreligger nackdelarna med en lista på det sätt som beskrivits ovan alltjämt och Lagrådets kritik som redovisats ovan tog sikte på bestämmelser utformade på detta sätt.

Det kan också ifrågasättas om det finns ett behov av en uppräknig vid sidan av en gärningsbeskrivning som är klart och tydligt utformad. I samband med det som återgetts ovan uttalade Lagrådet om 29 kap. 3 § miljöbalken, vilket framgår av ur protokoll från Lagrådets sammanträde den 1 december 2011, följande:

Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till regleringen i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelser av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter.

Den särskilda straffsanktoneringen av överträdelser av förordningarnas handlingsregler har därför främst självständig betydelse i förhållande till sådana förfaranden som generellt sett, eller i det enskilda fallet, inte är förenade med någon sådan fara som krävs för ansvar enligt 29 kap. 1 § eller 29 kap. 3 § första stycket. I förhållande till 29 kap. 3 § första stycket tillkommer den omständigheten att det för ansvar enligt andra stycket inte krävs grov oakt-samhet.

Lagrådet bör kunna uppfattas så att behovet av en lista inte nödvändigtvis finns när bestämmelserna i listan kan vägas in vid bedömningen av om en överträdelse i enlighet med den allmänt utformade gärningsbeskrivningen har skett.

5.7.3 En fullständig gärningsbeskrivning i kombination med ett blankettstraffbud

Förslag: Straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter för de brott där fängelse ska ingå i straffskalan ska innehålla fullständiga gärningsbeskrivningar.

För de överträdelser som faller utanför straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan ska införas straffbestämmelser som utformas som blankettstraffbud motsvarande de som idag finns i respektive lag.

Nackdelarna med ett renodlat blankettstraffbud som beskrivits ovan är så tungt vägande att en sådan konstruktion inte är aktuell för en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan. Närmast till hands ligger i stället att konstruera en gärningsbeskrivning eller en lista med straffbara överträdelser, eventuellt i kombination.

Den exemplifiering av allvarliga överträdelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter som gjorts i avsnitt 5.2 upp-tar visserligen inte en större mängd ägeranden än att det utifrån dem skulle gå att konstruera en inte alltför omfattande lista på bestämmelser mot vilka brott ska bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Fördelarna med att konstruera en gärningsbeskrivning där det straffbara området tydligt framgår bör dock bedömas som

större än de fördelar en uppräknings av straffbara överträdelse innebär. Nackdelarna med en sådan lösning får också betraktas som mindre än nackdelarna med en lista.

En stor mängd skiftande verksamheter av olika slag och storlek träffas av bestämmelserna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Det är därför svårt att förutse exakt vilka ageranden som kan komma att få så allvarliga konsekvenser att de bör omfattas av en straffskala med fängelse. Överträdelseernas karaktär kan också komma att ändras över tid. Vid en tydligt utformad gärningsbeskrivning som täcker in en stor variation av ageranden minskar risken att allvarliga överträdelse som man inte förutsett faller utanför bestämmelsen.

För att komma åt straffvärda beteenden krävs också att straffbestämmelserna går att tillämpa med viss flexibilitet, utan att kraven på rättssäkerhet åsidosätts. Det är t.ex. rimligt att inte bara ett enskilt handlande som ger upphov till en allvarlig effekt kan straffas med fängelse, utan att även ett handlande som innebär att det finns många små brister i t.ex. hygien som tillsammans inneburit en risk för liv och hälsa kan straffas på ett adekvat sätt. I det sistnämnda fallet kan det vara så att varje enskild brist inte är så allvarlig att det bör kunna bli aktuellt med fängelse, men att förfarandet som helhet däremot kan ha inneburit så allvarliga konsekvenser att fängelse bör kunna aktualiseras. Vid en uppräknings riskerar man att den typen av förfaranden faller utanför det straffbara området.

En klar och tydlig gärningsbeskrivning kan också betraktas som mer lättbegriplig för den enskilde än alternativet att ha en lista med uppräknade överträdelse. Precis som Lagrådet anförde om regelverket på miljöområdet är regelverket på de här aktuella områdena omfattande och även om det finns en hänvisning i lagen är det inte självklart att det för den enskilde framstår som tydligt. Med beaktande av de många gånger generellt avfattade unionsrättsliga reglerna på de här aktuella områdena är det inte heller självklart att en hänvisning är tydliggörande. Om det i stället är beskrivet i lagen vilka handlanden som omfattas ger i stället själva lagbestämmelsen den enskilde möjlighet att få insikt i vad som är straffbelagt.

Sammanfattningsvis så framstår en lagteknisk konstruktion med en heltäckande straffbestämmelse i lag med en gärningsbeskrivning för de överträdelser som bör kunna straffas med fängelse som den mest ändamålsenliga lösningen. Vid en väl utformad gärningsbeskrivning blir också en kompletterande lista på bestämmelser mot vilka överträdelser ska straffas enligt bestämmelsen överflödig.

Som nämnts ovan kan en gärningsbeskrivning riskera att betraktas som alltför vag och vidsträckt i sitt tillämpningsområde, vilket inte är godtagbart ur rättsäkerhetssynpunkt. På vissa håll har ett sätt att komma tillrätta med problematiken med ett alltför vidsträckt straffbud varit att kräva som lägst grov oaktsamhet för straffansvar. Vid en tillräckligt klar och preciserad gärningsbeskrivning torde en sådan begränsning dock inte vara nödvändig. Det kan också ifrågasättas om brister i objektivt hänseende bör och kan läkas med en åtstramning när det gäller subjektiv täckning.

Förslaget i den här promemorian innebär alltså att visa typer av ageranden lyfts ut från de nu gällande straffbestämmelserna och att det i stället införs en ny straffbestämmelse för dessa överträdelser. För de överträdelser där det även fortsättningsvis bör föreskrivas böter gör sig tydlighetshänsynen inte lika starkt gällande som när det handlar om att straffa med fängelse. Det är dessutom fråga om en mängd ageranden som inte på ett enkelt och begripligt sätt låter sig beskrivas i en gärningsbeskrivning. Det bör därför anses tillräckligt och mest ändamålsenligt att för de bestämmelserna även fortsättningsvis ha ett blankettstraffbud och som är utformat på samma sätt som idag.

6 Sanktionsavgifter - överväganden och förslag

6.1 Behovet av en sanktionsväxling

6.1.1 Om förutsättningar för kriminalisering

Som redan har konstaterats i kapitel 4 bör sanktionsavgifter övervägas för överträdelser av mindre allvarligt slag, det vill säga främst sådana som inte har någon omedelbar negativ följd och som därmed har ett lågt straffvärde. Det kan, som också redan har berörts, antas att nuvarande straffsanktioner för dessa överträdelser inte är effektiva och att sanktionsavgifter skulle kunna utgöra en effektivare sanktion. Det finns också anledning att i allmänhet titta närmare på de principiella förutsättningarna för kriminalisering som metod för lagföring när det gäller mindre allvarliga överträdelser.

Om en gärning ska kriminaliseras måste det finnas skäl för det. Detta kan anses vara fallet när det finns något av värde eller intresse som det finns anledning att skydda. Även om det finns ett sådant intresse är det dock inte givet att det bör skyddas genom kriminalisering. Det bör vid överväganden kring kriminalisering beaktas om ett intresse kan beredas tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga, såsom t.ex. administrativa kontrollsystem. Som en viktig princip kan sägas att kriminalisering bör avse de mest förkastliga gärningarna och också tillgripas i sista hand, när andra kontrollmetoder inte är tillräckligt effektiva. Kriminalisering har därtill ett symbolvärde och genom att en gärning kriminaliseras så utpekas den som socialt förkastlig, vilket också bör beaktas när kriminalisering övervägs.

I Åklagarutredningens betänkande *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61) behandlades vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad. I betänkandet anfördes att det på goda grunder kunde antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning togs i anspråk för relativt bagatellartad och föga straffvärd brottslighet samtidigt som allvarliga och av statsmakterna prioriterade brott förblev outredda på grund av att resurser för utredningen saknades. Redan dessa omständigheter gav enligt betänkandet anledning att pröva olika möjligheter att begränsa tillämpningen av olika straffstadganden, särskilt avseende den mindre allvarliga brottsligheten.

Det framhölls i betänkandet att kriminalisering bara är en av många metoder för att styra det mänskliga handlandet och att andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva och inte sällan enklare att hantera. Straffet, som till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida i princip saknar reparativ funktion, är att betrakta som det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera, inte bara att ett visst beteende inte är önskvärt ur samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärt att det är befogat att staten tillgriper maktmedel. Det anförda gav enligt betänkandet utan tvekan vid handen att kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende bör användas med försiktighet.

Också andra omständigheter talade enligt betänkandet för en försiktig användning av straffrätten. En av dessa var att straffrättslig inflation leder till urvattning av straffhotet. Om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser riskerar straffhotet att inte få den tyngd som det är avsett att ha. Om straffbestämmelserna blir så många att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelse finns det dessutom risk för att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. Det framhölls att en sådan utveckling uppenbarligen allvarligt kunde skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant.

Att kriminalisering måste präglas av legalitet och förutsebarhet anfördes också som skäl för att använda kriminalisering med försiktighet. Det påpekades att om straffbestämmelserna blir så många

och så vida att medborgarna, trots de bästa föresatser, inte kan undvika att begå brott kommer säkerligen straff, utdömda för sådana fall, att upplevas som orättfärdiga.

I betänkandet angavs fem kriterier som borde var uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad. Kriterierna var följande.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

I propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23) ställde sig regeringen i huvudsak bakom slutsatserna i Åklagarutredningen. Regeringen bedömde då att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället borde användas med försiktighet och att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Regeringen bedömde vidare att kriminalisering inte är det enda och inte alltid det mest effektiva medlet före att motverka oönskade beteenden och att det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Det anfördes också att det är en drastisk åtgärd att belägga ett förfarande med straff och att kriminalisering bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida. Regeringen ansåg att det fanns anledning att pröva olika möjligheter att begränsa tillämpningen av olika straffbestämmelser vad avser den mindre allvarliga brottsligheten.

6.1.2 Kriminalisering på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

På områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd sker, som redan konstaterats i kapitel 4, många överträdelser av regler som sett enskilt inte är att betrakta som så allvarliga och som inte kan leda till sådan skada eller fara att det är absolut påkallat med en straffsanktion. Som också redan berörts kan det vidare ifrågasättas om straffsanktionen är ett effektivt verktyg för att motverka mindre allvarliga överträdelser. Vad som framkommit är att det på samtliga områden som nu behandlas upptäcks många överträdelser, att dessa sällan beivras och att utredningen av överträdelserna går långsamt. Detta gäller särskilt de överträdelser som kan beskrivas som mindre allvarliga. Det kan också antas att flera överträdelser inte heller anmäls till åtal av kontrollmyndigheterna. Vid en jämförelse med Åklagarutredningens kriterier för kriminalisering kan därmed konstateras att mindre allvarliga överträdelser på här aktuella områden i stor utsträckning faller utanför det område där kriminalisering framstår som befogat.

Straffets symbolvärde och de signaler som detta ger ska inte heller underskattas. Ett straff och dess följdverkningar, t.ex. att förekomma i belastningsregistret, kan dessutom ge en stigmatiserande effekt som bör undvikas så långt det går. Det kan övervägas om det är önskvärt att den enskilde gärningsmannen klandras på det sätt som är fallet när det är fråga om en överträdelse med mycket lågt straffvärde.

Förutom att det kan antas att behovet av att beivra mindre allvarliga överträdelser på ett effektivt sätt inte i tillräcklig utsträckning tillgodoses genom straffsanktioner finns det alltså även anledning att utgå från att det sker överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd där det kan ifrågasättas om kriminalisering är lämpligt. Även mindre allvarliga överträdelser måste dock åtföljas av en adekvat reaktion från samhällets sida. För att avkriminalisera sådana gärningar krävs därför, såsom också berördes i Åklagarutredningen, att det finns en mer ändamålsenlig alternativ sanktion.

6.1.3 Behovet av effektiva sanktioner för mindre allvarliga överträdelser

När det gäller de mindre allvarliga överträdelserna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd gör sig behovet av ett effektivt sanktionssystem tydligt gällande. Överträdelser av mindre allvarligt slag är många till antalet och för att upprätthålla lagstiftningen krävs därför att beivrandet av överträdelserna kan ske på ett effektivt sätt.

Risken att drabbas av en sanktion måste vidare vara handlingsdirigerande även när det gäller de mindre allvarliga överträdelserna om regelverken som helhet ska kunna upprätthållas. När det, som i nuläget, i praktiken sällan är förknippat med en sanktion att begå mer bagatellartade överträdelser så ligger det nära till hands att anta att det gällande sanktionssystemet har påtagliga brister i det avseendet.

Om mindre allvarliga överträdelser kan passera utan konsekvens riskerar hela systemets trovärdighet att urholkas. För att allmänheten ska ha förtroende för lagstiftningen krävs alltså effektiva sanktioner även för de mindre allvarliga överträdelserna.

6.1.4 Allmänt om sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter påförs för redan inträffade överträdelser och är alltså, till skillnad från viten men i likhet med straff, i huvudsak en tillbakaverkande sanktion. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är endera tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvaret är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras oavsett om uppsåt föreligger. Sanktionsavgifter används oftast för överträdelser av mindre allvarligt slag, alltså för sådana som, om de hade hanterats inom det straffrättsliga systemet, skulle ha haft ett förhållandevis lågt straffvärde.

Regeringen behandlade frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142). Man ställde då upp ett antal riktlinjer för utformningen av system med sanktionsavgifter. Dessa riktlinjer har antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen har vidare i en skrivelse den 17 december 2009 (2009/10:79) *En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn*, som gällde generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad, anfört att utformningen av en sanktionsavgift bör uppfylla de riktlinjer som fastslogs i propositionen. Man har också hänvisat till dessa riktlinjer i en rad lagstiftningsarbeten, bland annat vid införandet av sanktionsavgifter i fiskelagen, i arbetsmiljölagen och i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I riktlinjerna anförs att ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall anges vara när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras. Avgifter bör enligt riktlinjerna vidare få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. När det gäller avgiftens storlek anförs att bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelser, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Vidare bör det enligt riktlinjerna, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med

hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det konstateras också att åläggande av avgiftsskyldighet i viss utsträckning kan överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

6.1.5 Sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

Förslag: Ett system med sanktionsavgifter i stället för straff ska införas för vissa mindre allvarliga överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.

Områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd är samtliga klart avgränsade rättsområden där det som redan konstaterats begås frekventa regelöverträdelser av mindre allvarligt slag. Även när det gäller de mindre allvarliga överträdelserna är emellertid samhällets behov av att reglerna följs framträdande. Det finns alltså flertalet regler på nu aktuella områden där sanktionsavgifter skulle vara ändamålsenliga.

Det är i de allra flesta fall kontrollmyndigheterna som upptäcker när en överträdelse har skett. För att kontrollmyndigheterna ska kunna säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen krävs att de har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder när regelverket inte följs. De möjligheter som nu står till buds på de här aktuella områdena är, förutom att åtalsanmäla, att meddela förelägganden eller förbud tillsammans med vite. Ett system med sanktionsavgifter som beslutas av kontrollmyndigheterna innebär en snabbare och effektivare hantering och därmed också ett reellt hot om påföljd om reglerna inte följs. Jämfört med om en överträdelse med lågt straffvärde är straffsanktionerad, vilket alltså ofta innebär att överträdelsen är lågt

prioriterad hos polis och åklagare med långa utredningstider som följd, kan hotet om en snabbt påförd sanktionsavgift antas medföra en större benägenhet att följa reglerna.

En administrativ sanktion kan vidare i många fall ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. När sanktionsavgift används i stället för straff måste man inte peka ut en fysisk person, eftersom en sanktionsavgift kan riktas mot den juridiska personen. Dessutom kan avgiftsreglerna utformas så att sanktionsavgiften blir mer ekonomisk kännbar för näringsidkaren än ett bötesstraff hade kunnat bli.

Administrativa sanktioner i stället för straff är också en effektivare metod ur ett resursanvändningsperspektiv. När överträdelser i praktiken i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna kan det vara en lämpligare resursanvändning att låta den myndigheten också påföra sanktioner för dessa. De myndigheter som utför kontrollen har en specialkunskap på respektive område som inte alltid finns hos polis och åklagare och som innebär att utredningen blir mer kvalitativ. Jämfört med om polis, åklagare och domstol måste engageras kommer förfarandet med en administrativ sanktion att vara billigare, enklare och snabbare.

Som framgår av skälen till slutsatserna i betänkandet *Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75 som redogjorts för i kapitel 4, finns farhågor om att tillämpningen av ett system med sanktionsavgifter kommer se olika ut hos olika kontrollmyndigheter, bl.a. därför att resurserna, kompetensen hos de som utför kontrollerna och omfattningen av kontrollen varierar. Vidare är antalet kontrollmyndigheter stort. Det har också framkommit farhågor om att ett införande av sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelser riskerar att leda till att fokus läggs vid just kontroll av uppfyllandet av dessa regler. Det har därför anförts att kraft i stället bör läggas på kompetenshöjning, kvalitetsarbete och dialog för att skapa förutsättningar för en effektiv och långsiktigt framåtsyftande kontroll.

Rättssäkerhetsaspekten är mycket viktig även när det gäller de mindre allvarliga överträdelserna. Riskerna med ett sanktionsavgiftssystem måste därför tas i noga beaktande. Ett sanktionsavgiftssystem bör dock 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. Det bör vidare poängteras att det inte heller finns någon motsättning mellan införandet av sanktionsavgifter och att kvaliteten i kontrollen utvecklas och förbättras. Avsikten med att införa ett sanktionsavgiftssystem är heller inte att peka ut regler som det är särskilt viktigt att kontrollera och kontrollen av efterlevnaden av reglerna som ingår i sanktionsavgiftssystemet ska inte ske på bekostnad av kontrollen när det gäller andra regler. Helhetssynen på regelverken måste självklart vara vägledande i kontrollen. Ett införande av sanktionsavgifter hindrar inte att kontrollmyndigheterna utvecklar sina rutiner för vad som ska vara prioriterat att kontrollera, som ett led i kvalitetsutvecklingen av kontrollen.

Fördelarna med ett sanktionsavgiftssystem bör anses vara så framträdande att de uppväger de eventuella negativa sidorna av ett sådant system. Ett system med sanktionsavgifter i stället för straff för vissa mindre allvarliga överträdelser bör därför införas på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.

6.2 Utgångspunkter för utformningen av ett sanktionsavgiftssystem

6.2.1 Ett effektivt och rättssäkert system

Syftet med att införa sanktionsavgifter är att uppnå ett effektivt, proportionellt och avskräckande system. Sanktionsavgiftssystemet måste därför innebära ett snabbare och enklare förfarande än det nuvarande straffrättsliga och leda till en högre grad av beivrande. Dessa hänsyn måste vara vägledande för utformningen av alla bestämmelser i sanktionsavgiftssystemet.

Samtidigt måste reglerna uppfylla de krav på rättssäkerhet som bör ställas. I Europakonventionen uppställs vissa sådana krav. Europarådet har vidare antagit en rekommendation för sanktionsavgifter där flera aspekter tas upp som bör beaktas. Dessa krav på ett rättssäkert system, tillsammans med delar av de riktlinjer som behandlats ovan, bör vara vägledande vid utformningen av ett sanktionsavgiftssystem.

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till en rättvis rättegång vid anklagelse för brott. I artikeln uppställs en rad krav på rättssäkerheten i sådana fall, bl.a. rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Det kan på goda grunder antas att sådana sanktionsavgifter som föreslås i den här promemorian är att betrakta som straff och att överträdelser som kan ge sanktionsavgifter därmed är att betrakta som brott i Europakonventionens mening. I flertalet lagstiftningsarbeten har man på senare tid utgått från detta. De sanktionsavgifter som föreslås ersätter de straff som överträdelserna tidigare kunde leda till. Det är vidare fråga om en sanktion som ska verka avskräckande. Det bör därför vara en utgångspunkt att sanktionsavgifter är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Detta får konsekvenser för hur förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter ska utformas, på sätt som kommer utvecklas nedan i avsnitt 6.2.2. Det innebär dock också att sanktionsavgifterna omfattas av artikel 6 i Europakonventionen och reglerna ska därför utformas på ett sådant sätt att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln uppfylls.

Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner, som antogs den 13 februari 1991, omfattar åtta principer för användningen av administrativa sanktioner. Den riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Principerna i Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner är sammanfattningsvis att (1) sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktionerna ska framgå av lag, (2) de ska inte vara möjliga att tillämpa retroaktivt, (3) det ska inte finnas dubbla administrativa sanktioner för samma gärning,

om de grundas på en och samma lagregel eller på olika lagregler som har samma skyddsintresse och om en gärning aktualiserar flera administrativa sanktioner, vilka grundar sig på lagstiftning som skyddar olika intressen, ska hänsyn tas till sanktioner som tidigare har påförts för samma gärning, (4) handläggningen ska vara snabb, (5) varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande, (6) en person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa och han eller hon ska beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelserna, (7) bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten och (8) det ska vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

6.2.2 Dubbla sanktioner

Förslag: En överträdelse som kan leda till sanktionsavgift ska inte kunna leda till straff.

Om ett vite dömts ut ska sanktionsavgifter inte få beslutas för samma gärning.

Om ett vite dömts ut ska det inte få dömas till ansvar enligt straffbestämmelserna.

Som ovan konstaterats bör utgångspunkten vara att sanktionsavgifter är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Detta innebär, förutom att ett system med sanktionsavgifter måste uppfylla de krav som ställs på rättssäkerheten i artikel 6 i konventionen, även att andra hänsyn som framgår av konventionen måste tas. I artikel 4 i Europakonventionens 7:e tilläggsprotokoll stadgas att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Artikeln ställer alltså krav på att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak (ne bis in idem). Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger brukar också benämnas dubbelbestraff-

ningsförbudet. Europadomstolens autonoma tolkning av konventionsbegrepp som ”straff” och ”brottmålsrättegång” innebär att förbudet mot dubbelbestraffning kan var tillämpligt även när något av de två förfarandena, eller båda, avser åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff enligt den nationella rätten, såsom exempelvis administrativa sanktioner och viten. Att påföra både ett straff och en sanktionsavgift för samma överträdelse kan alltså strida mot dubbelbestraffningsförbudet.

Två parallella förfaranden som utmynnar i en administrativ avgift och ett straff för samma gärning är dock inte alltid att betrakta som två straff. Om det finns ett tillräckligt nära materiellt och tidsmässigt samband mellan förfarandena kan förfarandena som helhet vara att betrakta som ett straff. En sådan ordning strider därmed inte mot dubbelbestraffningsförbudet. Som exempel kan nämnas att en person kan bli straffad enligt trafikbrottslagen och få indraget körkort för samma rattfyllerigärning utan att detta är att betrakta som två straff för samma gärning, eftersom de båda förfarandena anses vara en del av samma straff.

Som redan konstaterats bör de sanktionsavgifter som här föreslås betraktas som ett straff i Europakonventionens mening. Sanktionsavgifterna är vidare inte tänkta att komplettera det nuvarande straffet eller utgöra en sanktion för någon annan aspekt av överträdelserna. Sanktionsavgifterna är tvärtom endast ett annat sätt att beivra vissa av de överträdelser som nu omfattas av det straffrättsliga systemet. Om ett straff och en sådan sanktionsavgift som här föreslås skulle påföras för samma gärning skulle det därför strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Ett bötes- eller fängelsestraff och sådana sanktionsavgifter som här föreslås får alltså inte utgå för samma gärning.

Det är i slutändan upp till de beslutsfattande instanserna att beakta dubbelbestraffningsförbudet och att inte på nytt straffa någon för ett brott denne redan har blivit straffad för. Vid införande av ny lagstiftning är det rimliga dock att dubbelbestraffningsförbudet beaktas på så sätt att risken för dubbelbestraffning undviks.

Hur dubbelbestraffningsförbudet bör hanteras i lagstiftningen var föremål för överväganden i Straffrättsanvändningsutredningen. Där drog man följande slutsats.

Det finns i sammanhanget anledning att beröra Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning (se avsnitt 6.5). För att inte riskera att komma i konflikt med detta förbud bör, enligt utredningens mening, sådana beteenden som sanktioneras med avgift inte samtidigt vara straffbelagda. Visserligen kan man med åtalsbegränsningsregler, jämningsregler, inskränkning av anmälningsplikt osv. försöka se till att dubbelbestraffningsförbudet inte överträds i praktiken, men en sådan uppbyggnad av regelverket gör att detta blir svårt att överblicka och besvärligt att tillämpa. Vidare anser utredningen att det bör vara möjligt för den enskilde att kunna förutse om ett visst beteende leder till straff eller avgift. Utredningen förordar därför att när sanktionsavgift införs för beteenden som redan är straffbelagda, dessa beteenden avkriminaliseras i motsvarande mån.

I lagstiftningen har dubbelbestraffningsförbudet hanterats på olika sätt. Arbetsmiljölagen är utformad så att överträdelser mot vissa bestämmelser är kriminaliserade, medan det beträffande överträdelser mot vissa andra bestämmelser kan beslutas om sanktionsavgift. På det sättet överlappar aldrig tillämpningsområdena för straff och sanktionsavgifter varandra.

I miljöbalken, där straff och miljöskadestruktavgift (MSA) tidigare kunde utgå för samma gärningar, har en renodling skett på så sätt att urvalet av de bestämmelser där överträdelser kan ge en MSA tillsammans med straffbestämmelsernas utformning innebär att dubbelbestraffning i praktiken sällan eller aldrig blir aktuellt. För det fall det ändå skulle förekomma att en överträdelse som har gett en MSA också faller in under en straffbestämmelse finns en åtalsprövningsregel som säger att åtal i sådana fall i princip inte ska ske om det inte är påkallat ur allmän synpunkt. För motsatt förhållande, att ett straff först utgått, finns möjligheten att i sådana fall underlåta att påföra en sanktionsavgift för samma överträdelse.

I fiskelagen hanteras frågan så att det inte ska dömas till straffansvar om gärningen kan leda till sanktionsavgift. Där finns alltså en tydlig gränsdragning mellan de båda sanktionerna som innebär att överträdelser som kan leda till sanktionsavgift har avkriminaliserats.

På nu aktuella områden är regelverken omfattande och består av både generellt tillämpliga och mer specifikt utformade bestämmelser. En hygienbrist vid hanteringen av livsmedel kan t.ex. vara en överträdelse mot en bestämmelse med ett specifikt krav på hygienåtgärder, samtidigt som bristen kan innebära att ett livsmedel inte är säkert. Överträdelsen kan därmed också falla in under den allmänna bestämmelsen om säkra livsmedel. Vidare kan en enstaka brist som avser t.ex. märkning aktualisera en specifik bestämmelse och utgöra en överträdelse av mindre allvarlig karaktär, medan mer omfattande brister i samma avseende kan vara att betrakta som mer allvarlig.

Med hänsyn till regelverkens karaktär skulle det inte vara lämpligt, och kanske inte heller möjligt, att konstruera ett system som i arbetsmiljölagen. Det är dessutom fråga om ett regelverk som ofta genomgår förändringar och en sådan konstruktion som i arbetsmiljölagen är inte heller av den anledningen lämpligt för nu aktuella områden.

Nedan i avsnitt 6.2.4 anges hur urvalet av bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet bör ske, med hänsyn till reglernas karaktär på områdena och behovet av att samtidigt undvika att allvarliga ägeranden faller utanför straffbestämmelserna. En strikt tillämpning av urvalskriterierna som ställs upp i avsnittet bör dock i och för sig också medföra att lagstiftningen förhållandevis sällan kommer komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet. Det skulle därför kunna argumenteras för att en tydlig fördelning av vilken typ av bestämmelser som ska ingå i å ena sidan det straffrättsliga och å andra sidan det sanktionsrättsliga systemet i sig är tillräckligt för att lagstiftningen inte ska komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet. Det går dock inte att förutse alla tänkbara situationer som kan uppstå. Det går inte heller att utesluta att regleringen vid en sådan ordning, med hänsyn till den ovan be-

skrivna och tämligen omfattande möjligheten att ett agerande samtidigt kan strida mot flera olika bestämmelser, ändå i vissa fall skulle kunna innebära att dubbelbestraffning är möjlig. Ett system utformat som det i miljöbalken är därför inte lämpligt här.

För att regelverken på nu aktuella områden inte ska komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet bör sanktionssystemen därför utformas så att det går en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan straff och å andra sidan sanktionsavgifter, såsom förordats av Straffrättsanvändningsutredningen. De överträdelse som ska ingå i sanktionsavgiftssystemen bör alltså avkriminaliseras. En sådan ordning innebär också en god förutsebarhet för den enskilde.

Eftersom även vite har karaktären av ett straff, och alltså rimligen aktualiserar artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen, bör samma bedömning som när det gäller straff gälla med avseende på vitesförelägganden. Redan i befintlig lagstiftning på samtliga berörda områden stadgas att vite och straff inte ska komma i fråga för samma gärning. Samma sak bör gälla för vite och sanktionsavgifter.

Det bör alltså tas in en bestämmelse i lagen som reglerar förhållandet mellan vite och sanktionsavgift. Den bör ta sikte på utdömda viten, eftersom det är endast då ett vite har dömts ut som det kan bli aktuellt med dubbelbestraffning. Sanktionsavgift kan härigenom beslutas om ett föreläggande har överträtts men vitet inte har dömts ut. Det kan exempelvis tänkas att ett vitesföreläggande har överträtts men vitet inte kan dömas ut på grund av att något formellt fel har begåtts i handläggningen. Istället kan det då bli aktuellt att använda sig av en sanktionsavgift. Däremot kan det inte i en sådan situation komma i fråga att i ett senare skede döma ut vitet.

I livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskydd stadgas att ansvar enligt lagarna inte får dömas ut för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud, om föreläggandet eller förbudet har överträtts. Dessa bestämmelser bör i stället utformas på samma sätt som när det gäller vite och sanktionsavgifter.

6.2.3 Närmare om begreppet samma gärning

Vid urvalet av vilka bestämmelser som bör omfattas av ett system med sanktionsavgifter gör dubbelbestraffningsförbudet att det är av central betydelse att avgöra vilka överträdelser som kan anses utgöra en del av en och samma gärning.

Dubbelbestraffningsförbudet innebär att straff och sanktionsavgifter inte får påföras för samma konkreta gärning. Enligt Europadomstolen ska artikel 6 tolkas som ett förbud mot åtal eller rättegång mot en person för ett andra brott i den mån det grundas på samma fakta ("identical facts") eller fakta som i allt väsentligt är desamma ("facts which are substantially the same") som de som ligger till grund för det första brottet. Domstolens undersökning ska inrikta sig på de fakta som utgör ett antal konkreta faktiska omständigheter, gäller samma person och hänger samman i tid och rum.

Dubbelbestraffningsförbudet enligt Europakonventionen har behandlats bl.a. i NJA 2013 s. 502. Fallet handlade om dubbelbestraffningsförbudet i förhållande till skattetillägg och ansvar för skattebrott. Högsta domstolen konstaterade att prövningen av vad som är samma gärning ska utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra i tid och rum. En jämförelse ska göras med utgångspunkt enbart i de faktiska omständigheter som åberopas och med bortseende från den rättsliga beteckning som brotten har i nationell rätt. Man kan inte heller ta med i bedömningen om två förfaranden har olika syften eller om två olika nationella regler bygger på olika subjektiva rekvisit. Högsta domstolen konstaterade i det fallet att skattetillägg och ansvar för skattebrott som baserar sig på en och samma deklaraionsuppgift ska anses grundade på samma faktiska omständigheter. Vidare konstaterades att när staten har krävt en fysisk person på betalning för en juridisk persons räkning hindrar förbudet mot dubbel lagföring ett åtal för skattebrott mot den personen för samma oriktiga uppgift, även om den juridiska personen är primärt ansvarig för skattetillägget.

Frågan om vad som är att betrakta som samma gärning har även behandlats i t.ex. NJA 2007 s. 557 och i NJA 2015 s. 702. Dessa fall handlade i och för sig inte om förhållandet till Europakonventionen, men är ändå intressanta.

I NJA 2007 s. 557 hade en person dömts för viss befattning av en viss mängd narkotika under en viss avgränsad tidsperiod. När det sedan uppdagades att mer narkotika hade hanterats vid den här tiden, delvis av annat slag, och att händelseförloppet innefattat fler moment åtalades för övriga delar av agerandet. Högsta domstolen fann att det nya åtalet inte hade kunnat tas upp till prövning, eftersom hela förfarandet var att anse som samma gärning och den tilltalade var då alltså redan dömd för gärningen i den första rättegången.

I NJA 2015 s. 702 var en person åtalad för försök till mord genom att han skulle ha kastat eller släppt målsäganden från en balkong. I Högsta domstolen gjordes ett tillägg till gärningsbeskrivningen på så sätt att det också lades den tilltalade till last att han innan kastet från balkongen skulle ha tillfogat målsäganden smärta och kroppsskada samt att fallet från balkongen också kunde ha orsakats av en knuff från den tilltalade. Det är tillåtet att i högre rätt justera ett åtal på så sätt att man beträffande samma gärning åberopar ett annat lagrum eller en ny omständighet. Högsta domstolen konstaterade att de nya åberopade omständigheterna ingick i ett sammanhängande händelseförlopp med det som anförts tidigare och att alla omständigheterna måste anses nära förbundna med varandra. Det spelade då ingen roll att de nya omständigheterna utgjorde ett särskilt brott (misshandel) och det var inte heller nödvändigt att uppsåtet att döda fanns från början. Det var fråga om samma gärning och justeringen av åtalet tilläts därför.

Slutsatsen man kan dra av Högsta domstolens praxis är att om det t.ex. finns brister i flera avseenden för ett visst parti livsmedel eller en viss grupp djur så kan det faktum att man påfört sanktionsavgift för någon av dessa brister innebära ett hinder för åtal avseende andra delar, om bristernas uppkomst hänger samman i tid och rum. Dessutom följer av NJA 2013 s. 502 att även om det är den juri-

diska personen som har påförts sanktionsavgift så hindrar det att åtal väcks mot den fysiska person som är ansvarig.

Noteras kan emellertid att man i andra lagstiftningsarbeten kommit till motsatt slutsats beträffande vad som är samma gärning i vissa fall. Vid arbetet med ändringar i fiskelagen (prop. 2007/08:107) skrev man om att för det fall flera överträdelser begås vid ett och samma tillfälle så kan några leda till sanktionsavgift och andra till straff, t.ex. om någon vid en och samma fiskeresa gör sig skyldig till otillåtet fiske och samtidigt underlåter att göra landningsanmälan så bör separata beivranden kunna ske. Även när det gäller arbetsmiljölagen har den här frågan kort behandlats. Vid införandet av sanktionsavgifter konstaterade man att om flera överträdelser har skett så kan den situationen uppstå att några leder till straff och andra till sanktionsavgift, men att så länge det inte är fråga om samma gärning så står detta inte i strid med dubbelbestraffningsförbudet (prop. 2013/13:143). Också i fråga om miljöbalken skrev man om detta i samband med att man behandlade åtalsprövningsregeln (prop. 2005/06:182):

Eftersom åtalsprövningsregeln inte kan omfatta andra gärningsmoment än sådana som omfattas av föreskrifter om miljöstraffavgift, bör det inte finnas någon risk att den tillämpas så att ett brott inte blir föremål för åtal enbart på den grunden att en miljöstraffavgift kan utgå för ett litet delmoment i den gärning som konstituerar det brottet – det förhållandet att ett gärningsmoment kan föranleda miljöstraffavgift innebär inte att åtal för en samlad gärning i sin helhet skall underlåtas.

Det bör noteras att uttalandet angående miljöbalken är från tiden innan Högsta domstolens praxis i fråga om dubbelbestraffning ändrades.

Oavsett hur begreppet samma gärning bör tolkas så är bedömningen av vad som är samma gärning en fråga för domstol att bedöma i varje enskilt fall. Beroende på de specifika omständigheterna kan överträdelser av olika regler beträffande t.ex. samma grupp djur säkerligen i vissa fall bedömas vara samma gärning, medan det i andra fall kommer ske en motsatt bedömning. Detta är alltså inte

möjligt att närmare reglera i lag, men är något man måste förhålla sig till vid lagstiftningsarbetet.

6.2.4 Urvalet av bestämmelser

Bedömning: De regler som ska avkriminaliseras och i stället omfattas av systemet med sanktionsavgifter bör vara de som är mindre allvarliga, är klara och tydliga, som inte fordrar någon långtgående utredning eller bedömning och där överträdelserna sker med viss omfattning. Inledningsvis bör ett mindre antal regler omfattas.

Reglerna bör vidare vara sådana som typiskt sett mycket sällan leder till allvarliga konsekvenser.

När det gäller märkningsregler och spårbarhetsregler bör reglerna som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet därtill vara sådana som gäller förhållandevis generellt för de områden de tar sikte på och där överträdelser mycket sällan sker systematiskt.

Som redan framgått är en utgångspunkt att det är överträdelser av mindre allvarlig karaktär som bör kunna bli föremål för ett system med sanktionsavgifter. Allvarliga överträdelser bör redan av det skälet att de har ett förhållandevis högt straffvärde inte komma i fråga, eftersom det för sådana överträdelser finns ett behov av kriminalisering. Detta har utvecklats i avsnitt 5 vad gäller bestämmelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Samma skäl gör sig gällande när det gäller djurskydd. Allvarliga överträdelser är också generellt mer svårutredda och bör även av det skälet hanteras av polis och åklagare.

I betänkandet *Ny djurskyddslag* påpekades att samtliga bestämmelser på djurskyddsområdet syftar till att förebygga djurlidande. Även på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter syftar i princip alla bestämmelser i förlängningen till att skydda viktiga värden, inte minst människors liv och hälsa. Detta hindrar inte att överträdelser som inte medför någon omedelbar risk för människors eller djurs hälsa eller för omfattande vilselidande kan

betraktas som mindre allvarliga. Samma resonemang kan föras avseende djurskyddslagen.

Som också framgått ovan gör sig behovet av effektivare sanktioner gällande beträffande överträdelser som är frekventa, men som inte är prioriterade inom det straffrättsliga systemet. För att systemet med sanktionsavgifter ska få en reell betydelse för att säkerställa att regelverken efterlevs krävs det alltså att de regler som omfattas är sådana där överträdelser begås i viss omfattning. Vid en avkriminalisering av sådana regler mot vilka överträdelserna är många frigörs också viktiga resurser från polis och åklagare som kan användas till de mer straffvärda överträdelserna.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det betydelsefullt att reglerna är tydliga för den enskilde och att det är enkelt att förutse vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift. Det går dock inte att bortse från att ett system med sanktionsavgifter innebär vissa avsteg med avseende på rättssäkerheten i jämförelse med straffsystemet. Som framgår i det följande föreslås t.ex. att kontrollmyndigheten, och alltså inte en domstol, ska besluta om avgifterna. Det har dessutom framkommit att det finns farhågor om att sanktionsavgifterna kan komma att tillämpas olika i olika kommuner, t.ex. på grund av att det kan finnas olika mycket kunskap och olika stora resurser beroende på den enskilda kommunens storlek. Till detta kommer att systemet ska bygga på snabb handläggning. För att säkerställa ett enkelt, effektivt och över hela landet likvärdigt beslutsfattande krävs att reglerna som omfattas av sanktionsavgifter är klara och tydliga och att de inte innehåller några värderade rekvisit eller annars kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. I vart fall inledningsvis bör systemen inte heller omfatta alltför många bestämmelser. När sanktionsavgiftssystemen varit i bruk en tid bör det dock övervägas att låta fler regler omfattas av systemen.

Eftersom föreliggande förslag innebär att det inte ska kunna dömas till ansvar enligt straffbestämmelsen i respektive lag om gärningen kan ge sanktionsavgifter kommer överträdelser av de regler som omfattas av sanktionsavgiftssystemet inte kunna straffas på annat sätt, hur allvarliga överträdelserna än är. Vidare kan det, med hän-

syn till vad som angetts om vad som är att betrakta som samma gärning i avsnitt 6.2.3, tänkas att ett påförande av sanktionsavgift för ett delmoment i ett mer omfattande handlande kan hindra åtal för övriga delar av handlandet i vissa fall.

Det finns flertalet överträdelse som kan vara lämpliga, utifrån de parametrar om enkelhet och tydlighet som ställts upp ovan, att beivra med sanktionsavgift. Samtidigt kan överträdelse av samma regel ibland få sådana konsekvenser att överträdelsen, sedd för sig eller i kombination med andra överträdelse, bör betraktas som så straffvärd att den bör omfattas av straffbestämmelserna. Exempel på detta har redan getts i avsnitt 6.2.2. Ett annat exempel kan vara en regel som rör temperaturkrav för djupfrysta livsmedel. En överträdelse av en sådan regel kan vara enkel att konstatera och kräver inte ingående bedömning, men en sådan överträdelse kan också innebära en risk för smittspridning och därmed betraktas som mycket allvarlig, i vart fall om omfattningen är betydande och överträdelsen begåtts med uppsåt att erhålla ekonomiska fördelar.

Vid överväganden kring principerna för urvalet av bestämmelser måste man förhålla sig till denna problematik. Utgångspunkten för urvalet av bestämmelser bör vara att undvika att allvarliga ageranden faller utanför straffbestämmelserna, eftersom betydelsen av att allvarliga ageranden kan straffas utifrån straffvärdet som gärningen betingar är stor.

Urvalet av bestämmelser måste också ske med beaktande av att systemen inte får uppfattas som godtyckliga. Om en viss överträdelse som gett allvarliga konsekvenser så som beskrivits ovan kan straffas, men inte en annan liknande för att denna omfattas av sanktionsavgiftssystemet, finns risk att allmänheten kommer sakna förtroende för regelverken och sanktionerna. Godtycklighetsaspekten innebär också att liknande överträdelse måste beivras på liknande sätt. Det bör inte förekomma att två liknande regler, mot vilka överträdelse kan bedömas som ungefär lika klandervärda, omfattas av olika sanktionssystem. Urvalet av regler för sanktionsavgiftssystemet måste ske med beaktande av att sådana situationer bör undvikas.

Mot bakgrund av ovanstående bör reglerna som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemen vara sådana där det typiskt sett är högst ovanligt att överträdelser kan förutses bli så allvarliga att de bör kunna straffas med böter eller fängelse, eller att de kan utgöra en del i ett allvarligt agerande som bör kunna straffas. De regler som bör bli aktuella för ett sanktionsavgiftssystem är därför främst sådana som är rent administrativa. Regler av mer materiell karaktär bör även fortsättningsvis i första hand omfattas av straffbestämmelserna. En sådan uppdelning innebär också att systemet erbjuder en förutsebarhet för den enskilde i fråga om vilken typ av överträdelser som kan ge den ena eller den andra effekten.

När det gäller regler om märkning gör sig ovan beskriva problematik särskilt gällande. Många av reglerna om märkning är sådana som i det enskilda fallet är att betrakta som mindre allvarliga och i viss mån administrativa samt även i övrigt lämpliga för sanktionsavgifter, men där en systematisk överträdelse av samma regel kan leda till omfattande vilseledande. Godtycklighetsaspekten blir också extra tydlig på märkningsområdet. När det gäller märkning är det därför särskilt betydelsefullt att de regler som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet är sådana mot vilka det mycket sällan sker systematiska överträdelser i syfte att vilseleda och där bestämmelsen har förhållandevis generell räckvidd.

Också när det gäller spårbarhet är detta problem tydligt, särskilt eftersom många av reglerna på det området är av utpräglad administrativ karaktär men där omfattande överträdelser kan ge mycket allvarliga konsekvenser. I den mån spårbarhetsregler ska ingå i sanktionsavgiftssystemen måste urvalet ske med beaktande av detta.

6.2.5 Vilka överträdelser ska omfattas av sanktionsavgifter?

Inom ramen för den här promemorian lämnas inte förslag på exakt vilka regler som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Detta bör lämpligen utredas och föreslås av berörda förvaltningsmyndigheter, dvs. Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det bör sedan vara regeringen som slutligen avgör och i förordning reglerar vilka

bestämmelser som omfattas. Nedan följer dock exempel på bestämmelser som bör kunna ingå i sanktionsavgiftssystemet.

Livsmedelsområdet

Enligt artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 ska varje livsmedelsföretagare särskilt underrätta lämplig behörig myndighet, på det sätt som den sistnämnda kräver, om alla anläggningar som han ansvarar för, där det i något led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel bedrivs verksamhet, så att varje sådan anläggning kan registreras. Att underlåta att registrera sin livsmedelsanläggning är det i särklass vanligaste brottet mot livsmedelslagen som det döms till ansvar för. Inom vissa branscher, såsom t.ex. e-handel med livsmedel, är det särskilt vanligt förekommande att företagaren inte är registrerad och därmed inte ställd under offentlig kontroll. Den här formen av överträdelse utgör i sig inte någon direkt risk för människors hälsa. Den är enkel att konstatera och kräver inte några större utredningsinsatser från den behöriga myndighetens sida, vilket sammantaget gör att överträdelser mot bestämmelser om registrering och anmälan av livsmedelsanläggning passar väl för sanktionsavgifter.

I bilaga I Del A avsnitt III punkterna 8 c-d och 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 uppställs krav på journalföring. Livsmedelsföretagare som föder upp djur eller som producerar primärprodukter av animaliskt ursprung samt livsmedelsföretagare som producerar eller skördar växtprodukter ska föra journal över vissa uppgifter och hålla uppgifterna i journalerna tillgängliga för den behöriga myndigheten. Överträdelser av bestämmelser om journalföring bör typiskt sett betraktas som mindre allvarliga. Det är en administrativ överträdelse som i sig inte direkt påverkar människors liv och hälsa. Eftersom det också är enkelt och går snabbt för behörig kontrollmyndighet att konstatera om livsmedelsföretagaren för journal på det sätt som lagstiftningen föreskriver, är detta en överträdelse som skulle passa för ett sanktionsavgiftssystem.

I 52, 57, 75, 81 §§ LIVSFS 2005:20 och i EG-förordningarna 852/2004 och 853/2004 finns krav på dokumentation i olika avseenden. Vissa uppgifter ska dokumenteras av producenten, t.ex. den totala mängden producerade ägg, den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter samt datum och mängd levererad opastöriserad mjölk direkt till konsument. Bristande dokumentation är i de ovan beskrivna fallen en form av administrativ överträdelse som är lätt att konstatera, inte kräver några större utredningsinsatser av kontrollmyndigheten och där bristerna normalt sett inte får några allvarigare följdverkningar för människors hälsa eller för redligheten i handeln.

Det finns även märkningsregler som skulle passa för ett sanktionsavgiftssystem, dels därför att överträdelsen typiskt sett inte är av allvarligare art, dels eftersom ärendena skulle vara lätta att utreda och hantera för en kontrollmyndighet. Några exempel på sådana bestämmelser är reglerna om märkning av hönsägg med kod för produktionsmetod, landskod och nummer på värphönsanläggningen. I bl.a. Kommissionens förordning (EG) nr 589/2008 av den 23 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för ägg finns regler om märkning av ägg.

Områdena foder och animaliska biprodukter

Enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 samt 2 kap. 1 § i SJVFS 2006:81 ska foderföretagare anmäla alla anläggningar som de ansvarar för och som är verksamma inom något steg av produktionen, bearbetningen, lagringen, transporten eller distributionen av foder. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1069/2009 ska driftansvariga för en anläggning innan de inleder verksamhet anmäla alla anläggningar som de har kontroll över och som på något sätt framställer, transporterar, hanterar, bearbetar, lagrar, släpper ut på marknaden, distribuerar, använder eller bortskaffar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter. Precis som när det gäller registrering av livsmedelsföretag bör överträdelser mot nu nämnda bestämmelser passa väl för sanktionsavgifter.

Enligt artikel 5.6 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 183/2005 ska foderföretagare och jordbrukare endast införskaffa och använda foder från anläggningar som är registrerade och/eller godkända i enlighet med förordningen. En överträdelse mot denna bestämmelse är enkel att konstatera utan någon större utredningsinsats och passar även i övrigt väl för att beivras med sanktionsavgift.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 767/2009 regleras krav på märkning när det gäller foder. Precis som när det gäller märkning av livsmedel finns fall då överträdelser skulle kunna vara lämpliga att beivra med sanktionsavgifter, t.ex. då märkning helt saknas.

Djurskyddsområdet

När det gäller djurskydd finns specifika krav på dokumentation och journalföring vid djurtransporter och brister i det avseendet torde vara enkla att konstatera och inte kräva någon stor utredningsinsats. Administrativa brister vid djurtransporter är därmed ett exempel på överträdelser som lämpar sig för sanktionsavgifter. Däremot bör mot bakgrund av de slutsatser som dragits ovan inte överträdelser av mer materiella bestämmelser vid transporter, såsom överskridande av transporttid, att inte tillse att djuren under transporten får tillräckligt med vatten m.m., ingå i sanktionsavgiftssystemet. Sådana överträdelser bör betraktas som mer straffvärda och även i övrigt bättre lämpade för att vara kvar i det straffrättsliga systemet.

Vidare krävs tillstånd för viss djurhållning enligt 16 § djurskyddslagen. I vart fall när det gäller vissa typer av djurhållning som omfattas av 16 § bör bedrivande av verksamhet utan tillstånd vara en överträdelse som kan anses lämplig att beivra med sanktionsavgifter.

6.2.6 Sanktionsavgifter och tvärvillkor

Jordbruksföretag som bedriver primärproduktion kan få olika typer av ekonomiskt stöd som helt eller delvis finansieras av EU. För vissa av dessa stöd gäller som villkor att vissa regler inom områdena miljö, klimatförändring, god jordbrukshävd, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd som måste följas, s.k. tvärvillkor. Om det vid kontroll upptäcks brister vad avser tvärvillkoren kan detta innebära ett avdrag på stödet. Det är länsstyrelserna som kontrollerar efterlevnaden av tvärvillkoren och som beslutar om avdrag. Det bör övervägas om det är lämpligt att införa sanktionsavgifter för samma överträdelser som kan ge avdrag på jordbrukarstödet, eftersom det för verksamhetsutövaren kan bli betungande och också upplevas som en dubbelbestraffning.

Att få avdrag på ett ekonomiskt stöd på grund av att man inte fullt ut uppfyller stöd villkoren är inte att betrakta som ett straff. Påförande av sanktionsavgift för samma överträdelse som kan ge avdrag på jordbrukarstödet står därför inte i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet. Detta hindrar dock inte att en sådan ordning av den drabbade kan uppfattas som en dubbelbestraffning.

Tvärvillkoren omfattar en rad regler på de områden som nu är aktuella och mot vilka överträdelser också är straffbara enligt nu gällande straffbestämmelser. Det går alltså idag att straffas för samma överträdelse som ger avdrag på jordbrukarstödet. De bestämmelser som föreslås omfattas av sanktionsavgiftssystemet är sådana som tidigare varit sanktionerade i det straffrättsliga systemet. Det är alltså inte här fråga om att införa en ny sanktion för något som inte tidigare varit sanktionerat, utan det är i stället fråga om en sanktionsväxling. Det faktum att sanktionsavgiftssystemet är tänkt att utgöra ett mer effektivt system, och att det alltså i praktiken bör kunna påräknas att fler överträdelser sanktioneras är inte ett skäl för att förhållandet mellan sanktionsavgifter och tvärvillkor bör regleras annorlunda än det mellan straff och tvärvillkor. Att helt friskriva en grupp verksamhetsutövare från annan påföljd för överträdelser av lag än de konsekvenser som kan uppkomma inom ett stödsystem ter sig dessutom principiellt mycket tveksamt. Inte heller det förhållandet att sambandet mellan sanktionsavgift och

avdrag på stöd kan komma att uppfattas som närmare av den enskilde än det mellan straff och avdrag, eftersom beslutet kan komma att fattas av samma kontrollmyndighet, bör leda till någon annan bedömning. Tvärvillkorsavdrag bedöms inte heller uppfylla det EU-rättsliga kravet på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Sammantaget är det inte lämpligt att införa en bestämmelse som undantar de som drabbas av avdrag på stöd på grund av överträdelse av ett tvärvillkor från att även kunna påföras en sanktionsavgift.

6.2.7 Strikt ansvar

Förslag: Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet och inslaget av bedömningar blir mindre än om det skulle krävas uppsåt eller oaktsamhet. Kontrollmyndigheten behöver vid en konstruktion med strikt ansvar endast kontrollera att en överträdelse har skett och fastställa avgiften enligt den angivna beräkningsgrunden, med beaktande av förutsättningarna för befrielse från avgift.

Som anfördes i den i avsnitt 6.1.4 behandlade prop. 1981/82:142, bör för att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det kan visserligen inte helt uteslutas att de överträdelser som här kan komma i fråga i enskilda fall kan begås utan att något uppsåt eller någon oaktsamhet kan läggas någon till last. Emellertid tar bestämmelserna på de här områdena normalt sikte på näringsidkare och andra som bör kunna förutsättas ha kunskap om vad som gäller för deras respektive områden. I vart fall bör det i många fall kunna betraktas som oaktsamt att inte sätta sig in i reglerna som gäller på det område där man verkar. Det bör därför inte anses föreligga några hinder mot att föreskriva att strikt ansvar ska gälla.

Av Europadomstolens praxis framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär ska hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumptionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen ger uttryck för. Med hänsyn till vikten av att regelverken på de här områdena fungerar och kan upprätthållas genom effektiva sanktioner och till de befrielsegrunder som föreslås i avsnitt 6.3.4 nedan, bör Europadomstolens krav bedömas vara uppfyllt. Därmed finns förutsättningar för ett sanktionsavgiftssystem som bygger på strikt ansvar.

6.3 Närmare om regelverkets utformning

6.3.1 Bemyndigande i lag

Förslag: I livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om sanktionsavgifter.

Regleringen ska vara enhetligt utformad.

De områden som här behandlas är var för sig enhetliga och områdena är tydligt åtskilda i fråga om tillämpningsområde. Av den anledningen, och för att reglerna ska bli tydliga, bör det därför införas regler om sanktionsavgifter i respektive lag och förordning på områdena.

Områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd har samtidigt många beröringspunkter, bl.a. när det gäller den offentliga kontrollen. Särskilt gäller detta områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, där mycket av den offentliga kontrollen utförs av kommunerna. Länsstyrelserna, som utför kontroll när det gäller djurskydd, utför emellertid också en del av kontrollen när det gäller foder och animaliska biprodukter. Många kontrollobjekt har därtill verksamhet som faller under tillämpningsområdet för mer än en av de aktuella lagarna. För att underlätta tillämpningen av avgiftssystemen och för att systemen ska vara enkla att förstå för

verksamhetsutövarna bör regelverken på respektive område utformas enhetligt. Utgångspunkten bör således vara att bestämmelserna på de tre områdena, i största möjliga mån, ges samma lydelse.

Det ligger närmast till hands att utgå ifrån att i lag eller förordning ange dels de bestämmelser som ska omfattas av ett system med sanktionsavgifter, dels storleken på avgiften. Ett alternativ hade varit att ge ett bemyndigande till den myndighet som regeringen bestämmer att i föreskrifter reglera detta. En bedömning av om en viss överträdelse ska medföra sanktionsavgift innefattar dock ett övervägande av om överträdelsen ska undantas från det straffsanktionerade området. Det är därför riksdagen eller regeringen som bör avgöra vilket regelbrott som bör omfattas av ett system med sanktionsavgifter. En avgift har därtill vissa likheter med ett bötesstraff och regleringen bör även av den anledningen inte ske på lägre lagstiftningsnivå. Det är vidare en fördel ur tydlighetssynpunkt om alla sanktioner finns samlade i lag eller förordning.

I valet mellan reglering i lag eller förordning bör tas i beaktande att reglerna på de här områdena ändras i stor utsträckning och att det därför kommer behöva göras kontinuerliga uppdateringar av bestämmelserna om sanktionsavgift. Bestämmelserna om sanktionsavgift bör beslutas av regeringen och ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter bör därför tas in i lag.

6.3.2 Avgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Storleken ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Avgiften ska tillfalla staten.

Ett effektivt sanktionsavgiftssystem innebär att ett beslut om sanktionsavgift, som redan tidigare berörts, inte bör kräva några ingående bedömningar. Sanktionsavgift ska dessutom kunna påföras kort tid efter det att överträdelsen ägt rum. För att uppfylla

grundläggande rättssäkerhetskrav krävs det också att systemet är förutsägbart. Det måste därför vara enkelt att avgöra med vilket belopp som en avgift ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Avgiften bör därför fastställas schablonmässigt. Avgiften bör utgå enligt en på förhand fastställd taxa som regeringen bestämmer i förordning.

Ett schabloniserat system innebär att inte alltför många omständigheter kan beaktas vid fastställandet av avgiften. I flera andra lagstiftningar, såsom i miljöbalken och i fiskelagen, stadgas att överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser ska beaktas. Med "överträdelsens allvar" avses överträdelsens omfattning och den typiska faran som överträdelsen medför. "Betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser" tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse. Dessa parametrar bör vara styrande för sanktionsavgifternas storlek även på nu aktuella områden.

Vid bestämmandet av max- och minimibelopp för avgiften bör beaktas att de överträdelser som kommer omfattas av sanktionsavgiftssystemet kommer att vara av mindre allvarlig karaktär. Överträdelserna skulle, om de varit kvar i det straffrättsliga systemet, gett en bötespåföljd, möjligen kombinerad med en företagsbot. Sanktionsavgiftssystemet är inte tänkt att innebära en, påföljds- mässigt sett, mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet. Samtidigt måste hänsyn tas till att det på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd finns en stor variation när det gäller verksamhetsutövarnas storlek. Allt från företag med stora anläggningar till enskilda personer som bedriver verksamhet i begränsad skala träffas av samma bestämmelser. Överträdelsernas allvar kan därför antas variera i hög grad. För att sanktionsavgifterna ska kunna bestämmas till rimliga belopp bör det lägsta beloppet för sanktionsavgift vara 1 000 kronor och det högsta vara 100 000 kronor.

Som redan berörts bör det överlåtas åt Livsmedelsverket och Jordbruksverket att närmare bedöma vilken avgift som ska utgå för olika överträdelser.

6.3.3 Differentierade avgifter

Förslag: Sanktionsavgifterna ska differentieras. Avgiften för överträdelser på vissa områden ska dock undantas från differentiering.

Differentieringen ska knytas till den aktuella anläggningens, och inte till företagets, storlek.

Bedömning: Differentieringen på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter bör utgå från tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen, årsarbetskrafter, djurenheter eller anläggningsareal beroende på vilken verksamhet som är aktuell. Differentieringen på djurskyddsområdet bör utgå från djurenheter.

Ett sanktionssystem ska vara proportionellt och rättvist och systemet ska ha handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Det bör vid bestämmande av avgiftens storlek därför som huvudregel tas hänsyn till den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras avgift. Avgifterna bör således differentieras.

De verksamheter som här är aktuella är av mycket skiftande karaktär, särskilt när det gäller livsmedels- och foderverksamheter. Reglerna på livsmedelsområdet omfattar exempelvis så skilda verksamheter som restauranger, distributörer av livsmedel till dagligvaruhandeln och primärproduktion. Reglerna om foder och animaliska biprodukter tar sikte på bl.a. framställning av foder, försäljning och utfodring av djur. Det är därför inte möjligt att använda samma differentieringsgrund för alla typer av överträdelser på respektive område. Systemen bör dock utformas med ett mindre antal principer för differentiering, där varje differentieringsgrund kan tillämpas på flera överträdelser, för att systemet ska bli förutsägbart och enkelt att tillämpa.

Behovet av ett effektivt system innebär vidare att differentieringen måste ske med en viss grad av schablonisering, så att det blir enkelt att fastställa avgiften i varje enskilt fall. Differentieringen bör därför bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som kontrollmyndigheten redan har tillgång till alternativt enkelt kan få tillgång till. Detta för att systemet ska bli så ef-

tekniskt och snabbt som möjligt. Differentieringen bör knytas till anläggningen, och inte företaget, storlek då detta kan antas leda till en mer balanserad avgift i förhållande till överträdelsens karaktär och samtidigt underlätta kontrollmyndigheternas arbete.

Livsmedels- och foderverksamheter

I 9 kap. 6 § miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att det utan tillstånd eller anmälan ska vara förbjudet att anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet, släppa ut avloppsvatten i mark m.m. I miljöprövningsförordningen (2013:251) stadgas, med stöd av detta bemyndigande, att vissa verksamheter är tillstånds- eller anmälningspliktiga. I kap. 5 i miljöprövningsförordningen finns regler om framställning av livsmedel och foder och beredning av animaliska biprodukter. Verksamhet med livsmedel, foder och animaliska biprodukter kan omfattas av tillståndsplikt B eller anmälningsplikt C. Om en verksamhet är tillståndspliktig eller anmälningspliktig avgörs t.ex. utifrån mängd hanterat eller producerat livsmedel, foder eller animaliska biprodukter på olika sätt, och innebär alltså ett mått på en verksamhets storlek. När det gäller verksamhet som inte bedriver primärproduktion och som omfattas av miljöprövningsförordningen bör därmed tillstånds- och anmälningsplikten kunna användas som en differentieringsgrund.

För livsmedels- och foderverksamheter som inte omfattas av miljöprövningsförordningen och som bedriver verksamhet som inte är primärproduktion bör antal årsarbetskrafter kunna användas för att differentiera avgifterna. När det gäller riskklassning av vissa verksamheter, såsom t.ex. butiker och lager, framgår av Livsmedelsverkets modell för riskklassning av dessa verksamheter att årsarbetskrafter bör användas för att bedömas verksamhetens storlek. Det är alltså en parameter som redan används och bör därmed inte utgöra en obekant uppgift att få fram för de flesta kontrollmyndigheter.

När det gäller primärproducenter på livsmedels- och foderområdet avspeglar dock årsarbetskrafter inte alltid på ett bra sätt verksamhetens storlek.

I kap. 2 i miljöprövningsförordningen regleras tillstånds- och anmälningsplikt för djurhållning inom jordbruket. Tillstånds- och anmälningsplikten utgår från hur många djurenheter som finns på anläggningen. I förordningen regleras hur många djur av ett visst slag som utgör en djurenhet. Djurenheter utgör ett mer rättvisande mått på anläggningen än årsarbetskrafter när det gäller primärproduktion. I den mån överträdelser har samband med djurhållning bör antal djurenheter enligt förordningen därför vara en lämplig differentieringsgrund. Djurenheter är dessutom också ett etablerat mått för kontrollmyndigheterna. I den mån överträdelser tar sikte på odling bör i stället anläggningens fysiska storlek användas för att differentiera avgiften. Antalet hektar utgör i de fallen en mer rättvisande bedömningsgrund för verksamhetens storlek.

På livsmedelsområdet finns vissa verksamheter i primärproduktionen som inte är sådana att ovanstående differentieringsgrunder bör användas. Det gäller t.ex. biodlingar och musselodlingar. När det gäller den typen av verksamheter gör sig inte heller behovet av differentiering lika starkt gällande som på andra områden eftersom den typen av verksamheter i jämförelse med andra inte skiljer sig lika mycket åt mellan varandra i fråga om storlek. Avgifter för överträdelser inom dessa verksamheter bör därför inte omfattas av differentiering.

Verksamheter på djurskyddsområdet

När det gäller avgifter på djurskyddsområdet bör djurenheter enligt miljöprövningsförordningen kunna anses som en lämplig grund för differentiering. Det är som redan konstaterats en etablerad parameter som utgör ett välavvägt mått på verksamhetens storlek. Avgifterna bör kunna differentieras utifrån djurenheter, både när det gäller jordbruksanläggningar, djurtransporter och tillstånd att hålla vissa djur.

När det gäller tillstånd att hålla sällskapsdjur kan det, precis som när det gäller bi- och musselodling, emellertid antas att den typen av verksamheter inte skiljer sig åt i storlek mellan varandra på ett

sådant sätt att differentiering av avgifterna är direkt påkallat. Avgifterna för överträdelser när det gäller sådana verksamheter bör därför undantas från differentiering.

Reglering av differentieringen

Här ges som redan behandlats inte några författningsförslag när det gäller vilka bestämmelser som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet och därmed inte heller på vilka avgiftsnivåer som ska gälla för olika överträdelser. När det gäller differentieringen kommer dock principerna för regleringens utformning att behandlas närmare här. I bilaga 2 ges konkreta förslag på hur differentieringen kan regleras. De mer exakta nivåerna för differentieringen, t.ex. hur många djurenheter som bör ge ökad avgift, bör dock överlåtas åt Livsmedelsverket och Jordbruksverket att utreda och föreslå.

Differentieringen bör inte utgöras av alltför många nivåer. Systemet måste vara enkelt för kontrollmyndigheterna att tillämpa, vilket innebär att differentieringen inte bör innehålla fler än tre steg. För varje överträdelse som ska ge sanktionsavgift bör en grundavgift kunna anges. Det bör sedan föreskrivas att avgiften ska ökas genom att den t.ex. fördubblas för det fall verksamheten har fler än ett visst antal djurenheter och tredubblas om den har fler än ett ytterligare antal djurenheter.

Det föreliggande förslaget innebär att sanktionsavgifterna ska framgå i en bilaga till respektive förordning. Ett alternativ för regleringen, som också är det som föreslås i bilaga 2, är att bilagan inleds med bestämmelser om hur differentieringen ska ske för olika typer av verksamheter.

6.3.4 Undantag från skyldigheten att betala avgift

Förslag: Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska särskilt beaktas

- om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

- om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet till befrielse från avgift när en sådan skulle framstå som orättfärdig. Regler om befrielse från avgift kan utformas antingen så att undantagen klart preciseras med vägledande exempel eller genom allmänt hållna regler. Klart preciserade regler är lätta att tillämpa, men inte helt enkla att utforma, eftersom det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga.

En regel om befrielse från avgift, där det direkt i regeln precis anges vilka situationer som avses, riskerar att dessutom leda till ett stelt och orättvist resultat eftersom en uppräkningslista av situationer aldrig kan bli uttömmande. Regeln bör därför vara allmänt hållen. För att underlätta för de myndigheter som enligt förslaget ska göra bedömningen av om befrielse från avgift ska medges är det dock lämpligt att direkt i lagtexten ge exempel på vissa situationer som avses. Detta innebär också att en enhetlig tillämpning av regeln säkerställs. Av det förhållandet att det rör sig om en exemplifiering av situationer följer att befrielse även kan medges om det i andra fall anses vara oskäligt att påföra avgift.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften bör särskilt beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt

någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

Bestämmelsen avser undantagssituationer och utrymmet för att inte påföra avgift är avsett att vara begränsat. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet så ska det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är mycket litet.

Med en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till ”laga förfall”. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han eller hon har kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag.

Ovanstående är alltså omständigheter som särskilt ska beaktas vid oskälighetsprövningen. Detta hindrar dock inte att även andra omständigheter än sådana som räknas upp i punkterna kan tas med i bedömningen. Tillämpning bör dock vara restriktiv. Som exempel på situationer som inte gör det oskäligt att ta ut avgift är när överträdelsen har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner bör inte heller medföra befrielse från avgift. Den slutliga bedömningen av i vilka närmare situationer som det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift får överlämnas till rättstillämpningen.

6.3.5 Att inte upphöra med överträdelser och att begå upprepade överträdelser

Förslag: Om den som påförts en sanktionsavgift inte upphör med överträdelserna ska en ny, förhöjd, avgift tas ut för överträdelserna.

Om den som påförts en sanktionsavgift begår samma överträdelse igen ska den nya överträdelserna leda till förhöjd avgift.

Sanktionsavgifterna ska vara ett effektivt instrument för att förbättra regelbrottsligheten på nu aktuella områden. Om den första sanktionsavgiften inte leder till förbättring bör därför en högre avgift kunna beslutas om överträdelserna upprepas eller inte upphör. Avgiften bör fördubblas vid upprepade eller pågående överträdelser.

Det är emellertid inte rimligt att en överträdelse ska vara till nackdel för den som begått den för all framtid. När det gäller upprepade överträdelser bör därför den förhöjda sanktionsavgiften endast kunna beslutas om överträdelserna upprepas inom en viss tid efter den första. Denna tid bör vara förhållandevis kort, ett år bör anses vara en väl avvägd tid. När det gäller överträdelser som inte upphör efter att sanktionsavgift beslutas bör det innan en ny, förhöjd, avgift beslutas ges skälig tid för rättelse. Det är inte möjligt att generellt bestämma vad som är en skälig tid, utan detta måste bedömas i varje enskilt fall utifrån vilken typ av överträdelse det rör sig om och vad som krävs av den som påförts avgift för att rätta till felet.

6.3.6 Ansvarig myndighet

Förslag: Kontrollmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift.

För att sanktionsavgiftssystemet ska vara effektivt krävs att sanktionsavgift beslutas i nära anslutning till att överträdelserna upptäcks. Det bör därför vara kontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift. Om kontrollmyndigheten i stället skulle behöva ansöka hos domstol för utdömmande kan det antas att det blir mycket svårt att uppnå en effektivisering. Det förslag på sanktionsavgifter som

här lämnas innebär att utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst begränsat och att ansvaret ska vara strikt. Det finns därför inte några betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt med en ordning där kontrollmyndigheten beslutar, särskilt också eftersom förslaget, som framgår av avsnitt 6.3.12, innebär en möjlighet för den enskilde att efter överklagande få saken prövad i domstol.

6.3.7 Den avgiftsskyldige ska få tillfälle att yttra sig

Förslag: Innan det beslutas om sanktionsavgifter ska den som beslutet riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig.

Förvaltningslagen (1986:223) kommer att bli tillämplig på kontrollmyndighetens handläggning av ärenden om sanktionsavgifter, om inte bestämmelser som avviker från lagen antas. Enligt förvaltningslagen har en part rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet. Ett ärende får normalt inte avgöras utan att parten har underrettats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den. Från den sistnämnda regeln finns det dock ett antal undantag.

Ett beslut om sanktionsavgift är en åtgärd som kan upplevas som ingripande för den som påförs avgiften. Den som riskerar sanktionsavgift bör därför utan undantag ges tillfälle att yttra sig över myndighetens utredning. En bestämmelse om detta bör därför föras in i lagen. Aktören ska ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Detta är en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Myndigheten bör skicka den utredningsrapport eller liknande som myndigheten har sammanställt till den som anspråket riktar mot. Av materialet bör framgå vad myndigheten gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen anges att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift.

6.3.8 Delgivning

Förslag: Beslut att ta ut sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Föreläggandet till den enskilde om att yttra sig innan beslut om sanktionsavgifter ska inte delges.

En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om dessa underrättelser ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Förvaltningslagen uppställer alltså inte något krav på delgivning.

Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas när det fått laga kraft, se avsnitt 6.3.9 nedan. Tidpunkten för när beslutet får laga kraft räknas från den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Beslutet bör därför delges den avgiftsskyldige.

Det kan också övervägas om föreläggandet att yttra sig bör delges. Som utvecklas nedan i avsnitt 6.3.11 kommer tidpunkten för möjligheten till yttrande att få betydelse för frågan om preskription har inträtt. Detta talar för att underrättelsen om yttrande bör delges. Mot delgivning talar dock kostnads- och tidsaspekten. Eftersom beslutet om sanktionsavgift ska delges skulle ett delgivningskrav även för föreläggandet att yttra sig innebära att delgivning skulle bli ett tämligen resurskrävande moment för kontrollmyndigheten. Det bör därför överlätas till myndigheten att i varje enskilt fall avgöra om även underrättelsen i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig ska delges.

6.3.9 Tidpunkt för verkställbarhet och betalning av avgiften

Förslag: Beslut om sanktionsavgifter ska inte kunna gälla omedelbart.

En sanktionsavgift ska förfalla till betalning när beslutet har fått laga kraft.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur betalning ska ske.

Det bör övervägas om beslut om sanktionsavgift ska kunna gälla omedelbart eller först när det fått laga kraft. Sanktionsavgiftssystemet ska vara snabbt och effektivt, vilket talar för att ett beslut om sanktionsavgift bör kunna gälla omedelbart. I livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter finns också bestämmelser om att en myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. I djurskyddslagen finns en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter med motsvarande innehåll. Sanktionsavgifternas karaktär av straff innebär dock att hänsyn till den enskildes rättssäkerhet medför ett krav på att en skyldighet att betala en sanktionsavgift uppkommer först genom att ett beslut eller en dom som fått laga kraft. Ett beslut om sanktionsavgift bör därför bli gällande när det fått laga kraft. Sanktionsavgifterna bör därför undantas från de möjligheter som finns i respektive lag om att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart.

Vid en sådan ordning finns det inte behov av bestämmelser om betalningsfrist och återbetalning från myndigheten. Detta hindrar i och för sig inte att det ändå kan anses finnas skäl att föreskriva en särskild betalningsfrist. En fördel med ett system med administrativa sanktionsavgifter är att systemet är snabbt och effektivt. En ytterligare betalningsfrist efter det att beslutet har fått laga kraft motverkar detta. En bestämmelse om betalningsfrist bör därför inte införas. Detta förhindrar inte myndigheten från att i sina beslut meddela en frist inom vilken betalning ska ske.

Ordningen för hur betalningen ska ske bör lämnas till Livsmedelsverket och Jordbruksverket att närmare reglera i föreskrifter. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska

betalas. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta behövs därför inte i lagen.

6.3.10 Verkställighet

Förslag: Om sanktionsavgiften inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Det införs en upplysning om att bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken får en förvaltningsmyndighets beslut bara verkställas om detta framgår av en särskild föreskrift. Utan sådan särskild föreskrift måste myndigheten alltså skaffa sig en exekutionstitel om den avgiftsskyldige inte frivilligt betalar, vilket normalt sker genom en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Detta kan, särskilt om betalningsföreläggandet bestrids, vara ett tidskrävande förfarande. Om sanktionsavgiften ska kunna vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida förutsätter detta att en snabb verkställighet kan ske. Ett beslut om sanktionsavgift bör därför kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Det bör också tydliggöras att kontrollmyndigheten, om sanktionsavgiften inte betalas när den fått laga kraft ska lämna den obetalda avgiften för indrivning. Uttagande av sanktionsavgift bör handläggas som ett allmänt mål enligt 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken. Vid handläggning hos Kronofogdemyndigheten gäller då lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. En upplysning om detta bör införas i bestämmelserna om sanktionsavgift.

6.3.11 Preskription och bortfallande av avgift

Förslag: Sanktionsavgift ska inte få beslutas om den som anspråket riktas mot inte har fått tillfälle att yttra inom två år från det att överträdelsen skedde.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft.

I 35 kap. brottsbalken finns bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription. Reglerna behövs dels därför att det inte är lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid förflutit, dels därför att det är rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av brottet.

Sanktionsavgifterna uppvisar stora likheter med ett bötesstraff. Det bör därför även för sanktionsavgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid som ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns också beträffande andra sanktionsavgifter. Motsvarande tid för åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionstider bör gälla för sanktionsavgifterna.

6.3.12 Överklagande

Förslag: En kontrollmyndighets beslut om sanktionsavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till Kammar rätt.

Enligt 31 §§ i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter får beslut av en kommunal nämnd enligt lagarna, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagarna eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna överklagas hos länsstyrelsen. Beslut av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, officiell veterinär eller av en annan statlig förvaltningsmyndighet enligt lagarna, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagar-

na eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna får enligt 32 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 37 a § djurskyddslagen ska en regional djurförsöksetisk nämnds beslut i ett ärende om godkännande av användning av djur i djurförsök och om återkallelse av ett sådant godkännande överklagas till den centrala djurförsöksetiska nämnd som anges i 21 c §. Enligt 38 § djurskyddslagen får en statlig förvaltningsmyndighets beslut i ett enskilt fall, i andra fall än vad som sägs i 37 a §, och ett beslut som har meddelats av en officiell veterinär överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det har meddelats enligt lagen, enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Länsstyrelsernas beslut om sanktionsavgifter ska därmed enligt nu gällande regler överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om nuvarande överklaganderegler skulle tillämpas på sanktionsavgifter skulle det alltså vara olika andrainstanser för överklagande beroende på om beslut om en sanktionsavgift fattas av en kommun eller av andra kontrollmyndigheter. Den föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemen på samtliga nu aktuella områden talar för att även kommunala beslut om sanktionsavgift bör prövas av allmän förvaltningsdomstol utan att först ha prövats av länsstyrelsen. Sanktionsavgiften uppvisar som tidigare nämnts stora likheter med ett bötesstraff. Den ålagde bör därför ha möjlighet att snabbt få domstolens prövning av beslutet om han eller hon är missnöjd med kontrollmyndighetens bedömning. En ordning som den föreslagna bidrar också till att färre instanser kan komma att pröva ärendet. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kamrarrätten.

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär att ett antal följdändringar behöver göras i svenska författningar. Europeiska gemenskapen ska nu heta Europeiska unionen, varför alla hänvisningar till "EG" måste ersättas med "EU". Även i 31 § livsmedelslagen och 39 § djurskyddslagen bör därför begreppet EU-bestämmelser användas istället för EG-bestämmelser.

6.4 Följändringar i djurskyddslagen

Förslag: Förbud att hålla djur enligt 29 § djurskyddslagen ska kunna meddelas för den som vid upprepade tillfällen påförts sanktionsavgifter.

Det ska kunna beslutas om omhändertagande av djur enligt 31 § djurskyddslagen från den som vid upprepade tillfällen påförts sanktionsavgifter.

I 29 § djurskyddslagen stadgas förutsättningarna för att förbjuda någon att ha hand om djur. Länsstyrelsen får besluta om sådant förbud bl.a. för den som allvarligt försummat tillsynen eller vården av ett djur, har dömts för djurplågeri eller vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c §§ eller som vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §. I 31 § djurskyddslagen stadgas att Länsstyrelsen ska besluta att ett djur ska tas omhand bl.a. om ett djur utsatts för otillbörligt lidande, om ett beslut enligt 29 § inte följs, om den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri eller om den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c §§ eller som vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Den som vid upprepade tillfällen har dömts för att ha brutit mot djurskyddslagen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan alltså förbjudas att hålla djur eller riskerar att få sitt eller sina djur omhändertagna. Det krävs inte att det har varit fråga om identiska brott mot lagen. Inte heller behöver varje enskilt brott vara av allvarligare karaktär. Även mer bagatellartade brott mot bestämmelserna kan aktualisera en tillämpning av reglerna. Även upprepade förelägganden enligt 26 § kan utgöra grund för beslut om förbud att hålla djur eller beslut om omhändertagande av djur.

Bestämmelserna var först snävare utformade, men utvidgades bl.a. med att upprepade överträdelser skulle kunna föranleda förbud och omhändertagande. Ändringen motiverades i propositionen (prop. 2001/02:93) med att det förekommer att personer vid upprepade tillfällen döms för brott mot djurskyddslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och att det inte heller är ovanligt att tillsynsmyndigheterna gång på gång tvingas ge samma djurhållare

förelägganden. Oberoende av förseelsernas svårighetsgrad ansågs därför att sådana personer måste anses ha visat en påtaglig brist på respekt för djuren och att risken för att en sådan person kommer att göra sig skyldig till liknande gärningar på nytt typiskt sett är stor.

De bestämmelser som ska kunna ge sanktionsavgifter är sådana som i nuläget kan föranleda straff och alltså därmed kan aktualisera tillämpningen av 29 och 31 §§. Det faktum att vissa överträdelser kommer att ge sanktionsavgift innebär inte att de är att betrakta som mindre straffvärda än i nuläget. Detta talar för att 29 och 31 §§ bör kunna tillämpas även när det är fråga om överträdelser som ska ge sanktionsavgift. Om det inte skulle vara möjligt att tillämpa bestämmelserna när det är fråga om överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet skulle bestämmelsernas tillämpningsområde dessutom bli snävare än idag. Detta är inte avsikten med att införa sanktionsavgifter för vissa överträdelser. Det bör därför göras ett tillägg till 29 och 31 §§ så att den som har blivit föremål för upprepade sanktionsavgiftsbeslut ska kunna meddelas förbud att hålla djur eller beslut om omhändertagande av djur. Förslaget är alltså inte avsett att innebära en utvidgning av tillämpningsområdet för 29 och 31 §§, utan i stället att bibehålla det nuvarande tillämpningsområdet.

Att bedriva verksamhet med djurhållning utan tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen är straffbart enligt 36 § djurskyddslagen. För det fall sådana överträdelser i stället ska beivras med sanktionsavgifter måste överträdelserna med hänsyn till dubbelbestraffningsförbudet undantas från det straffbara området. Eftersom något konkret förslag på vilka överträdelser som ska ge sanktionsavgift inte lämnas här föreslås inte heller någon sådan ändring.

7 Övergångsbestämmelser

Förslag: I fråga om överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande ska äldre bestämmelser tillämpas.

I 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven vid tiden för gärningen. Enligt 5 § (1964:163) lag om införande av brottsbalken får ingen dömas för gärning, för vilken inte var stadgat straff när den begicks. Vidare ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

För straffbestämmelsernas del följer det redan av ovan nämnda bestämmelser att de äldre reglerna i livsmedelslagen ska gälla för gärningar som begicks innan ikraftträdandet. För de bestämmelserna behövs därför i och för sig inte någon särskild övergångsbestämmelse.

När det gäller bestämmelserna om sanktionsavgifter är de sanktionsavgifter som föreslås ersätta straffpåföljden formellt att anse som lindrigare. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden i enlighet med 5 § lag (1964:163) om införande av brottsbalken. Skälet till att överföra vissa överträdelser från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter är dock inte en förändrad syn på överträdelserna i sig. Att bestämmelserna avkriminaliseras ska inte ses som en indikation på att överträdelserna bedöms lindrigare utan syftet är i stället att effektivisera sanktionssystemet. Den lind-

rigaste lagens princip gör sig således inte särskilt starkt gällande. Det bedöms därför vara mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelserna om sanktionsavgifter retroaktiv effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket i lagen om införande av brottsbalken. Äldre bestämmelser bör i stället tillämpas på överträdelser som skett före den nya lagens ikraftträdande.

8 Konskevenser

8.1 Konsekvenser för det allmänna

8.1.1 Kontrollmyndigheterna

Förslaget om ändring i straffskalan i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter bedöms inte innebära några ekonomiska eller andra konsekvenser för kontrollmyndigheterna.

Förslaget om sanktionsavgifter innebär att kontrollmyndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgifter. De kontrollmyndigheter som berörs av förslagen om sanktionsavgifter är i första hand kommunerna och länsstyrelserna, men i vissa fall också Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det är svårt att bedöma hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas. Det föreslagna systemet har dock utformats så att det ska bli enkelt, snabbt och utan större resursåtgång att avgöra ärenden om sanktionsavgifter. Vidare innebär den föreslagna avkriminaliseringen av de överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet att kontrollmyndigheterna inte längre kommer att vara skyldiga att upprätta åtalsanmälningar för dessa överträdelser, vilket får antas frigöra resurser. Samtliga berörda kontrollmyndigheter har dessutom sedan tidigare erfarenhet av arbete med sanktionsavgifter på andra områden och avgiftsformen som sådan är därmed inte främmande för kontrollmyndigheterna. Även om förslagen i ett inledande skede, då t.ex. effektiva rutiner för beslutsfattande ännu inte har utarbetats, kan tänkas innebära en viss ökad resursåtgång torde detta vara endast under en kortare tid. Sammantaget görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna som rör beslut om sanktionsavgifter bör kunna hantteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslags- och avgiftsfinansiering.

Förslagen bedöms inte i övrigt medföra några andra konsekvenser för kommunerna än de som har beskrivits ovan.

8.1.2 Ytterligare konsekvenser för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna är samordnande för kontrollmyndigheterna på sina respektive områden. Inledningsvis torde förslaget som rör sanktionsavgifter innebära en ökad resursåtgång i form av t.ex. utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledningar. Mot bakgrund av att sanktionsavgifter, som nämnts ovan, inte är en främmande konstruktion bedöms dessa inledande åtgärder inte ta mer resurser i anspråk än att det kan hanteras inom ramen för den nuvarande anslags- och avgiftsfinansieringen.

8.1.3 Polis, åklagare och domstolarna

Förslagen i promemorian innebär att ett antal överträdelse som i dag är straffbelagda i stället kommer att omfattas av ett system med sanktionsavgifter. Detta bedöms kunna innebära lättnader för polisen och Åklagarmyndigheten. Samtidigt torde straffskärpningen i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter innebära att vissa brott mot lagstiftningarna blir högre prioriterade och därmed mer resurskrävande. Effekten av avkriminaliseringen bedöms dock i ekonomiskt hänseende vara större än den av straffskärpningen. Förslagen bedöms därmed innebära positiva ekonomiska effekter för polis och åklagare.

Förslaget att avkriminalisera ett antal överträdelse torde vidare innebära en viss lättnad för de allmänna domstolarna eftersom målhanteringen vad gäller de överträdelse som enligt förslaget ska leda till sanktionsavgift, i den mån ett sådant beslut överklagas, överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Straffskärpningen torde visserligen innebära att fler brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter blir föremål för domstolsprövning, men sammantaget bedöms förslagen inte leda till några ekonomiska konsekvenser för de allmänna domstolarna.

Beträffande konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna är det svårt att bedöma hur många överklaganden av sanktionsavgiftsbeslut det kan bli fråga om. Det kan dock konstateras att antalet överklaganden på andra områden där det finns sanktionsavgifter är relativt få. Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan därmed förväntas bli så begränsade att de bör kunna rymmas inom befintlig budgetram.

8.1.4 Kronofogdemyndigheten

Förslagets eventuella konsekvenser för arbetsbelastningen hos Kronofogdemyndigheten bedöms bli marginella och i vart fall inte större än att de kan hanteras inom givna resursramar för myndigheten.

8.2 Konsekvenser för enskilda och 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 proportionella för de som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för de som berörs av aktuella regelverk.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

29 §

Paragrafen har ändrats. I bestämmelsen stadgas att böter eller fängelse i högst två år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs i fyra strecksatser. Straffskalan har behandlats i avsnitt 5.4.

I *inledningen* framgår att bestämmelsen är tillämplig om gärningarna begås i något stadie av produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel, vilket också är tillämpningsområdet för livsmedelslagen (3 §). Begreppet ”stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan” definieras i artikel 3.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Vad som avses med livsmedel framgår av artikel 2 i samma förordning samt av 3 § 2 st. i livsmedelslagen. Det framgår också att ansvar kan aktualiseras både vid uppsåtligt och vid oaktsamt handlande. Överväganden kring kravet på den subjektiva täckningen har behandlats i avsnitt 5.3.

Av *den första strecksatsen* framgår att produktion, bearbetning, distribution eller övrigt handhavande av livsmedel som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa ska föranleda straffansvar enligt bestämmelsen. För ansvar krävs dock inte att någon konkret skada har uppstått till följd av befattningen. Vid införandet av den nuvarande livsmedelslagen anfördes i propositionen att begreppet handhar innefattar olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning (se prop. 2005/06:128 s. 202). All typ av befattning som sker med livsmedel omfattas därmed. För att någon ska ha orsakat en fara krävs att en fara för en negativ följd har uppstått i det enskilda fallet. Det kan

vara fråga om att det förelegat en beaktansvärd möjlighet för smittspridning eller sjukdom genom att ett livsmedel som inte hanterats korrekt och därför blivit dåligt har släppts ut på marknaden. Uppkomsten av en abstrakt fara, d.v.s. att ett agerande har kunnat orsaka en fara för smittspridning eller sjukdom, är emellertid tillräckligt för att straffansvar ska bli aktuellt. Bedömningen av om en abstrakt fara har uppstått till följd av ett agerande ska göras utifrån om ett handlande typiskt sett kan leda till viss fara, men det krävs inte att fara i det enskilda fallet har uppstått. Så kan vara fallet när det i ett tidigt led i produktionen av ett livsmedel finns hygienbrister som kan leda till smittspridning, men där bristerna upptäcks och livsmedlet stoppas vid tillsyn och livsmedelet därför inte riskerar att nå konsumenten.

I *den andra strecksatsen* behandlas de situationer då underlåtenhet att vidta åtgärder vid produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande har orsakat eller har kunnat orsaka en fara för människors liv eller hälsa. Underlåtenheten kan t.ex. avse att ett livsmedel inte har återkallats när detta varit nödvändigt. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande den första strecksatsen.

Den tredje strecksatsen behandlar märkning, marknadsföring och presentation av livsmedel. Begreppet märkning när det gäller livsmedel definieras i artikel 2.2 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011. Med marknadsföring och presentation avses vad som enligt gängse språkbruk innefattas av begreppen, d.v.s. åtgärder vid saluföring som sker i försäljningssyfte. Strecksatsen är tillämplig när någon märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som utgör eller kan utgöra ett vilseledande. Ett vilseledande har uppstått när livsmedlets innehåll eller egenskaper inte stämmer överens med vad som påstås om det, genom att märkningen, marknadsföringen eller presentationen är felaktig i något avseende, och när någon konsumerar livsmedlet i tron att det har det innehåll och de egenskaper som påstås. Det kan t.ex. vara fråga om att ett livsmedel felaktigt påstås vara ekologiskt eller ha ett visst ursprung eller att det utelämnats uppgifter om innehållet. Om ett livsmedel med felaktig märkning stoppas vid en tillsyn och den felaktiga märkningen därmed inte hinner orsaka något vilseledande, men där märkningen varit sådan att den typiskt sett har kunna utgöra ett vilseledande blir ansvar enligt strecksatsen

också aktuellt. För att ansvar ska kunna utdömas krävs att den felaktiga eller missvisande märkningen, marknadsföringen eller presentationen har skett i större omfattning. Det kan t.ex. vara fallet om överträdelsen skett systematiskt eller om livsmedlet fått eller kan antas få stor spridning. För ansvar enligt strecksatsen krävs inte att det uppstått någon hälsofara till följd av märkningen. I de fall en felaktig märkning kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa, t.ex. genom utelämnande av uppgift om allergener, är den första strecksatsen tillämplig.

Den fjärde strecksatsen behandlar spårbarhet. Spårbarhet definieras i artikel 3.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. I artikel 18 i samma förordning stadgas att livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Strecksatsen är tillämplig på situationen när brister i åtgärder för identifiering orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras. Det kan vara fråga om att det finns sådana brister i dokumentationen i något avseende att det inte går eller är svårt att få fram information om var innehållet i ett livsmedel har sitt ursprung. Det är tillräckligt att spårbarheten till följd av bristerna kan komma att försvåras. Ansvar aktualiseras alltså även i de fall då det t.ex. upptäcks brister som kan rättas till, men som upptäckta hade kunnat leda till försvårad spårbarhet. Bedömningen ska i de fallen göras utifrån om ett handlande typiskt sett har kunnat leda till försvårad spårbarhet. För ansvar krävs att bristerna på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar eller kan komma att orsaka att spårbarheten försvåras. Det måste därmed röra sig om en brist som är betydande eller som innebär att det är förenat med stora svårigheter att ta reda på ett livsmedels ursprung. Det kan vara fråga om att det helt saknas dokumentation eller system för att hantera spårbarheten, eller att bristerna är systematiska.

29 a §

Paragrafen är ny. Av första meningen framgår att den är avsedd att tillämpas på överträdelser som inte ska leda till ansvar enligt den ändrade 29 §. Bestämmelsen motsvarar den tidigare straffbestämmelsen i 29 §. Förutom att vissa överträdelser har lyfts ut till 29 § i

dess nya lydelse eller till sanktionsavgiftssystemet medför den ändrade utformningen av paragrafen ingen ändring i sak beträffande det straffbelagda området.

30 §

Paragrafen har ändrats.

I *första stycket* framgår att gärningar som avses i 29 eller 29 a §§ som är att anse som ringa inte ska leda till ansvar. När det gäller hänvisningen till 29 § finns ett förhållandevis litet utrymme för att betrakta gärningar som faller in under den paragrafen som ringa. Det kan dock förekomma fall som aktualiserar tillämpning av 29 § men som är att bedöma som föga straffvärda, t.ex. för att graden av oaktsamhet varit mycket låg.

I *andra stycket* har en hänvisning till 29 a § lagts till. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Tredje stycket har ändrats på så sätt att ansvar enligt denna lag inte får aktualiseras när ett vite har dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 12 § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Ändringen har behandlats i avsnitt 6.2.2.

Fjärde stycket är nytt. Där regleras förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter på så sätt att det stadgas att det inte ska dömas till ansvar enligt 29 eller 29 a §§ om gärningen kan leda till påförande av sanktionsavgift. Bestämmelsen har utformats med 11 § 2 st. lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 40 b § fiskelagen (1993:787) som förlaga. Frågan om dubbelbestraffning och vad som är att betrakta som samma gärning har behandlats i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3.

30 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas för överträdelser av lagen. I punkterna 1 och 2 exemplifieras vilka typer av överträdelser som bemyndigandet avser. Regeringen bemyndigas alltså genom bestämmelsen, i konsekvens med regleringen av dubbelbestraffningsförbudet i 30 §, att avkriminalisera överträdelser mot lagstiftningen. Bestämmelsen har utformats med 30 kap. 1 § miljöbalken som förlaga. Urvalet av bestämmelser som kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet har behandlats i avsnitt 6.2.4 och 6.2.5.

I *andra stycket* stadgas att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Det stadgas också att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och max 100 000 kronor. Vidare stadgas att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Vad som avses med dessa begrepp har behandlats i avsnitt 6.3.2.

I *tredje stycket* föreskrivs att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Paragrafen är ny. I *första stycket* framgår att sanktionsavgiftssystemet bygger på strikt ansvar. Övervägandena kring detta finns i avsnitt 6.2.7.

I *andra stycket* stadgas att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. I *punkterna 1-4* räknas de omständigheter upp som särskilt ska beaktas vid oskälighetsprövningen. Bestämmelsen har utformats med bl.a. 30 kap. 2 § miljöbalken (1998:808) som förlaga. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.4.

30 c §

Paragrafen är ny. I *första stycket* ges kontrollmyndigheten befogenhet att besluta om sanktionsavgift. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.6.

I *andra stycket* stadgas att den som anspråket riktas mot ska få tillfälle att yttra sig innan beslut. Bestämmelsen ger den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär inte det att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det stadgas vidare att preskription inträder om den som anspråket riktar sig mot inte fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.7 och 6.3.11.

30 d §

Paragrafen är ny och behandlar kravet på att ett beslut att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Hur delgivning kan gå till framgår av delgivningslagen (2010:1932). Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

30 e §

Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs att någon sanktionsavgift inte får beslutas för en gärning som har föranlett att ett vite dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 10 d § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

30 f §

Paragrafen är ny. Där stadgas att om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. När det gäller indrivning hänvisas till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Det anges vidare att vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

30 g §

Paragrafen är ny och stadgar att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.11.

31 §

Paragrafen har ändrats. Till följd av Lissabonfördraget ändras begreppet "EG-bestämmelser" till "EU-bestämmelser". I sista meningen anges att en kommuns beslut om sanktionsavgift, i likhet med vad som genom befintlig lagstiftning gäller för övriga kontrollmyndigheters beslut, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det stadgas också att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till Kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

33 §

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att beslut om sanktionsavgift undantas från de beslut som en myndighet får besluta ska gälla omedelbart. Beslut om sanktionsavgift blir i stället alltid gällande när det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1

I denna punkt anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att äldre bestämmelser gäller för överträdelser som skett innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

9.2 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

42 §

Paragrafen är ny. Av den följer att de överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet samt vilka belopp som ska utgå för överträdelserna ska framgå i en bilaga till förordningen.

43 §

Paragrafen är ny. *I första stycket* stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I andra stycket framgår att den enskilde innan ny avgift beslutas ska få skälig tid att vidta rättelse. Vad som är en skälig tid ska bedömas utifrån vilken typ av överträdelse det rör sig om och vad som krävs av den som påförts avgift för att rätta till felet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

44 §

Paragrafen är ny. *I första stycket* stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige upprepar överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I *andra stycket* stadgas att fördubblad avgift får tas ut endast om överträdelsen upprepats inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

45 §

Paragrafen är ny och innebär att Livsmedelsverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

46 §

Paragrafen är ny. Ett bemyndigande motsvarande det i 45 § används på flera andra områden, t.ex. när det gäller miljöstraffavgifter, på så sätt att det genom avtal mellan myndigheten och Kammarkollegiet överläts åt Kammarkollegiet att driva in sanktionsavgifterna. Den här bestämmelsen, som har en motsvarighet i t.ex. 1 kap. 7 § första stycket förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, är avsedd att möjliggöra en sådan ordning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1

I denna punkt anges att förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

9.3 Förslaget till ändring i lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805)

29 §

Paragrafen har ändrats. I bestämmelsen stadgas att böter eller fängelse i högst två år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs i fyra strecksatser. Straffskalan behandlas i avsnitt 5.4.

I *inledningen* framgår att bestämmelsen är tillämplig om gärningarna begås i något led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden, vid utfod-

ring av djur eller vid befattning med animaliska biprodukter och därav framställa produkter, vilket också är tillämpningsområdet för lagen om foder och animaliska biprodukter (3 §). I artikel 3 f, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 definieras begreppet primärproduktion av foder. Begreppet utsläppande på marknaden definieras i artikel 3.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Vad som avses med foder framgår i artikel 3.4 i samma förordning. Vad som är animaliska biprodukter och därav framställda produkter definieras i artikel 3.1 och 3.2, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009. Det framgår också att ansvar kan aktualiseras både vid uppsåtligt och vid oaktsamt handlande. Överväganden kring kravet på den subjektiva täckningen har behandlats i avsnitt 5.3.

I *den första strecksatsen* framgår att produktion, bearbetning, distribution eller övrigt handhavande av foder eller fodertillsatser eller utfodring av djur med foder på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa ska föranleda ansvar enligt bestämmelsen. För ansvar krävs dock inte att någon skada har uppstått till följd av befattningen. Begreppet handhavande innefattar, liksom i livsmedelslagen, olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning, se kommentaren till 29 § livsmedelslagen. Till detta kommer att även utfodring av djur omfattas av bestämmelsen. All typ av befattning som sker med foder omfattas därmed av paragrafen. För att någon ska ha orsakat en fara krävs att en fara för en negativ följd har uppstått i det enskilda fallet. Det kan vara fråga om att det förelegat en beaktansvärd möjlighet för smittspridning eller sjukdom genom att ett foder som inte hanterats korrekt och därför blivit dåligt har släppts ut på marknaden. Uppkomsten av en abstrakt fara, dvs. att ett agerande har kunnat orsaka en fara för smittspridning eller sjukdom, är dock tillräckligt för straffansvar. Bedömningen av om en abstrakt fara har uppstått till följd av ett agerande ska göras utifrån om ett handlande typiskt sett kan leda till viss fara, men det krävs inte att fara i det enskilda fallet har uppstått. Så kan vara fallet när det i ett tidigt led i produktionen av ett foder finns hygienbrister som kan leda till smittspridning, men där bristerna upptäcks och fodret stoppas vid tillsyn och fodret därför inte riskerar att nå konsumenten eller utfodras till ett djur.

Den andra strecksatsen behandlar olika förfaranden med animaliska biprodukter och därav framställda produkter som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Begreppet samlar in, bearbetar eller i övrigt handhar är avsett att, precis som när det gäller foder, täcka in all befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Farebedömningen ska ske på samma sätt som beträffande den första strecksatsen.

I *den tredje strecksatsen* behandlas de situationer då underlåtenhet att vidta åtgärder vid produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande med foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter har orsakat eller har kunnat orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Det kan t.ex. vara fråga om att ett foder inte har återkallats när detta varit nödvändigt. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande den första strecksatsen.

I *den fjärde strecksatsen* behandlas märkning, marknadsföring och presentation av foder. Begreppet märkning när det gäller foder definieras i artikel 3.2 s i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 767/2009. I samma artikel, punkten u, definieras begreppet presentation. Med marknadsföring avses vad som enligt gängse språkbruk innefattas av begreppet, dvs. åtgärder vid saluföring som sker i försäljningssyfte, se kommentaren till 29 § livsmedelslagen. Strecksatsen är tillämplig när någon märker, marknadsför eller presenterar ett foder på ett sätt som är eller kan vara vilseledande. Ett vilseledande har uppstått när fodrets innehåll eller egenskaper inte stämmer överens med vad som påstås om det, genom att märkningen, marknadsföringen eller presentationen är felaktig, och när någon konsumerar fodret i tron att det har det innehåll och de egenskaper som påstås. Det kan vara fråga om att ett foder felaktigt påstås ha vissa hälsobringande egenskaper, ha ett visst ursprung eller att det utelämnats uppgifter om innehållet. Om ett foder med felaktig märkning stoppas vid en tillsyn och den felaktiga märkningen därmed inte hinner orsaka något vilseledande, men där märkningen varit sådan att den typiskt sett har kunna utgöra ett vilseledande blir ansvar enligt strecksatsen också aktuellt. För att ansvar ska kunna utdömas krävs att den felaktiga eller missvisande märkningen, marknadsföringen eller presentationen har skett i större omfattning. Det kan handla om att det skett systematiskt eller att fodret fått eller kan antas få stor spridning. För ansvar en-

ligt strecksatsen krävs inte att det uppstått någon hälsofara till följd av märkningen. I de fall en felaktig märkning kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa är den första strecksatsen tillämplig.

Den femte strecksatsen behandlar spårbarhet. Begreppet spårbarhet definieras i artikel 3.15, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. I artikel 18 i samma förordning stadgas att livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. I artikel 21 och 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 uppställs krav på spårbarhet när det gäller animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Strecksatsen är tillämplig på situationer när brister i åtgärder för identifiering orsakar att ett foders, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras. Det kan vara fråga om att det finns sådana brister i dokumentationen i något avseende att det inte går eller är svårt att få fram information om var innehållet i ett foder, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter har sitt ursprung. Det är tillräckligt att spårbarheten till följd av bristerna kan komma att försvåras. Ansvar aktualiseras alltså även i de fall då det upptäcks brister som kan rättas till, men som oupptäckta hade kunnat leda till försvårad spårbarhet. Bedömningen ska i de fallen göras utifrån om ett handlande typiskt sett har kunnat leda till försvårad spårbarhet. För ansvar krävs att bristerna på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar eller kan komma att orsaka att spårbarheten försvåras. Det måste därmed röra sig om en brist som är betydande eller som innebär att det är förenat med stora svårigheter att t.ex. ta reda på ett foders, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters ursprung. Det kan vara fråga om att det helt saknas dokumentation eller system för att hantera spårbarheten, eller att bristerna är systematiska.

29 a §

Paragrafen är ny. Av första meningen framgår att den är avsedd att tillämpas på straffbara överträdelse som inte ska leda till ansvar enligt den ändrade 29 §. Bestämmelsen motsvarar den tidigare straffbestämmelsen i 29 §. Förutom att vissa överträdelse har lyfts

ut till den nya 29 § eller till sanktionsavgiftssystemet medför den ändrade utformningen av paragrafen ingen ändring i sak beträffande det straffbelagda området.

30 §

Paragrafen har ändrats.

I *första stycket* framgår att gärningar som avses i 29 eller 29 a §§ som är att anse som ringa inte ska leda till ansvar. När det gäller hänvisningen till 29 § finns ett förhållandevis litet utrymme för att betrakta gärningar som faller in under den paragrafen som ringa. Det kan dock förekomma fall som aktualiserar tillämpning av 29 § men som är att bedöma som föga straffvärda, t.ex. för att graden av oaktsamhet varit mycket låg.

I *andra stycket* har en hänvisning till 29 a § lagts till. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Tredje stycket har ändrats på så sätt att ansvar enligt denna lag inte får aktualiseras när ett vite har dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 12 § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Ändringen har behandlats i avsnitt 6.2.2.

Fjärde stycket är nytt. Där regleras förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter på så sätt att det stadgas att det inte ska dömas till ansvar enligt 29 eller 29 a §§ om gärningen kan leda till påförande av sanktionsavgift. Bestämmelsen har utformats med 11 § 2 st. lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 40 b § fiskelagen (1993:787) som förlaga. Frågan om dubbelbestraffning och vad som är att betrakta som samma gärning har behandlats i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3.

30 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas för överträdelser av lagen. I punkterna 1 och 2 exemplifieras vilka typer av överträdelser som bemyndigandet avser. Regeringen bemyndigas alltså genom bestämmelsen, i konsekvens med regleringen av dubbelbestraffningsförbudet i 30 §, att avkriminalisera överträdelser mot lagstiftningen. Bestämmelsen har utformats med 30 kap. 1 § miljöbalken som förlaga. Urvalet av bestämmelser som kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet har behandlats i avsnitt 6.2.4 och 6.2.5.

I *andra stycket* stadgas att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Det stadgas också att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och max 100 000 kronor. Vidare stadgas att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser. Vad som avses med dessa begrepp har behandlats i avsnitt 6.3.2.

I *tredje stycket* föreskrivs att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Paragrafen är ny. I *första stycket* framgår att sanktionsavgiftssystemet bygger på strikt ansvar. Övervägandena kring detta finns i avsnitt 6.2.7.

I *andra stycket* stadgas att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. I *punkterna 1-4* räknas de omständigheter upp som särskilt ska beaktas vid oskälighetsprövningen. Bestämmelsen har utformats med bl.a. 30 kap. 2 § miljöbalken (1998:808) som förlaga. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.4.

30 c §

Paragrafen är ny. I *första stycket* ges kontrollmyndigheten befogenhet att besluta om sanktionsavgift. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.6.

I *andra stycket* stadgas att den som anspråket riktas mot ska få tillfälle att yttra sig innan beslut. Bestämmelsen ger den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär inte det att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det stadgas vidare att preskription inträder om den anspråket riktar sig mot inte fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelserna skedde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.7 och 6.3.11.

30 d §

Paragrafen är ny och behandlar kravet på att ett beslut att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Hur delgivning kan

gå till framgår av delgivningslagen (2010:1932). Övervägandena har redogjorts för i avsnitt 6.3.8.

30 e §

Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs att någon sanktionsavgift inte får beslutas för en gärning som har föranlett att ett vite dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 10 d § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

30 f §

Paragrafen är ny. Där stadgas att om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. När det gäller indrivning hänvisas till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Det anges vidare att vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

30 g §

Paragrafen är ny och stadgar att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.11.

31 §

Paragrafen har ändrats. I sista meningen anges att en kommuns beslut om sanktionsavgift, i likhet med vad som genom befintlig lagstiftning gäller för övriga kontrollmyndigheters beslut, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det stadgas också att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till Kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

33 §

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att beslut om sanktionsavgift undantas från de beslut som en myndighet får besluta ska gälla omedelbart. Beslut om sanktionsavgift blir i stället alltid gällande när det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1

I denna punkt anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

9.4 Förslaget till ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

25§

Paragrafen är ny. Av den följer att de överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet samt vilka belopp som ska utgå för överträdelserna ska framgå i en bilaga till förordningen.

26 §

Paragrafen är ny. *I första stycket* stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I andra stycket framgår att den enskilde innan ny avgift beslutas ska få skälig tid att vidta rättelse. Vad som är en skälig tid ska bedömas utifrån vilken typ av överträdelse det rör sig om och vad som krävs av den som påförts avgift för att rätta till felet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

27 §

Paragrafen är ny. *I första stycket* stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige upprepar överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I andra stycket stadgas att fördubblad avgift får tas ut endast om överträdelsen upprepats inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

28 §

Paragrafen är ny och innebär att Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

29 §

Paragrafen är ny. Ett bemyndigande motsvarande det i 28 § används på flera andra områden, t.ex. när det gäller miljöstraffavgifter, på så sätt att det genom avtal mellan myndigheten och Kammarkollegiet överläts åt Kammarkollegiet att driva in sanktionsavgifterna. Den här bestämmelsen, som har en motsvarighet i t.ex. 1 kap. 7 § första stycket förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, är avsedd att möjliggöra en sådan ordning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**Punkt 1**

I denna punkt anges att förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

9.5 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)**29 §**

Paragrafen har ändrats. I den nya *punkten 6 i första stycket* stadgas att förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur ska meddelas även för den som vid upprepade tillfällen varit föremål för sanktionsavgift enligt 36 d §. De bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet är sådana som tidigare varit straffbelagda och har kunnat föranleda förbud enligt bestämmelsen. Ändringen är därmed inte avsedd att innebära någon utvidgning av området för när förbud får meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

31 §

Paragrafen har ändrats. I den nya *punkten 6* framgår att beslut om omhändertagande av djur får fattas när den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen varit föremål för sanktionsavgift. Av samma skäl som har redogjorts för under förslaget till ändring av 29 § är ändringen av paragrafen inte avsedd att innebära någon utvidgning av området för när ett beslut om omhändertagande får fattas. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

36 d §

Paragrafen är ny. I *första stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas för överträdelser av lagen. I punkterna 1 och 2 exemplifieras vilka typer av överträdelser som bemyndigandet avser. Regeringen bemyndigas alltså genom bestämmelsen, i konsekvens med regleringen av dubbelbestraffningsförbudet i 37 §, att avkriminalisera överträdelser mot lagstiftningen. Bestämmelsen har utformats med 30 kap. 1 § miljöbalken som förlaga. Urvalet av bestämmelser som kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet har behandlats i avsnitt 6.2.4 och 6.2.5.

I *andra stycket* stadgas att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Det stadgas också att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och max 100 000 kronor. Vidare stadgas att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Vad som avses med dessa begrepp har behandlats i avsnitt 6.3.2.

I *tredje stycket* föreskrivs att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

36 e §

Paragrafen är ny. I *första stycket* framgår att sanktionsavgiftssystemet bygger på strikt ansvar. Övervägandena kring detta finns i avsnitt 6.2.7.

I *andra stycket* stadgas att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. I *punkterna 1-4* räknas de omständigheter upp som särskilt ska beaktas vid oskälighetsprövningen. Bestämmelsen har utformats med bl.a. 30 kap. 2 § miljöbalken (1998:808) som förlaga. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.4.

36 f §

Paragrafen är ny. I *första stycket* ges kontrollmyndigheten befogenhet att besluta om sanktionsavgift. Övervägandena har behandlats i avsnitt 6.3.6.

I *andra stycket* stadgas att den som anspråket riktas mot ska få tillfälle att yttra sig innan beslut. Bestämmelsen ger den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär inte det att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det stadgas vidare att preskription inträder om den anspråket riktar sig mot inte fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelserna skedde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.7 och 6.3.11.

36 g §

Paragrafen är ny och behandlar kravet på att ett beslut att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Hur delgivning kan gå till framgår av delgivningslagen (2010:1932). Övervägandena har redogjorts för i avsnitt 6.3.8.

36 h §

Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs att någon sanktionsavgift inte får beslutas för en gärning som har föranlett att ett vite dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 10 d § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

36 i §

Paragrafen är ny. Där stadgas att om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. När det gäller indrivning hänvisas till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Det anges vidare att vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

36 j §

Paragrafen är ny och stadgar att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.11.

37 §

Paragrafen har ändrats.

Första stycket har ändrats på så sätt att ansvar enligt 36 eller 36 a § inte får aktualiseras för en gärning som har föranlett att ett vite dömts ut. Bestämmelsen har utformats med 12 § lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som förlaga. Ändringen har behandlats i avsnitt 6.2.2.

I *andra stycket* stadgas regleras förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter på så sätt att det stadgas att det inte ska dömas till ansvar enligt 36, 36 a, 36 b eller 36 c § om gärningen kan leda till påförande av sanktionsavgift. Bestämmelsen har utformats med 11 § 2 st. lag (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 40 b § fiskelagen (1993:787) som förlaga. Frågan om dubbelbestraffning och vad som är att betrakta som samma gärning har behandlats i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3.

39 §

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att beslut om sanktionsavgift undantas från de beslut som regeringen får besluta ska gälla omedelbart. Beslut om sanktionsavgift blir i stället alltid gällande när det fått laga kraft. Därutöver ändras, till följd av Lissabonfördraget, begreppet ”EG-bestämmelser” till ”EU-bestämmelser”. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1

I denna punkt anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

9.6 Förslaget till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

76 §

Paragrafen är ny. Av den följer att de överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet samt vilka belopp som ska utgå för överträdelserna ska framgå i en bilaga till förordningen.

77 §

Paragrafen är ny. I *första* stycket stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I *andra stycket* framgår att den enskilde innan ny avgift beslutas ska få skälig tid att vidta rättelse. Vad som är en skälig tid ska bedömas utifrån vilken typ av överträdelse det rör sig om och vad som krävs av den som påförts avgift för att rätta till felet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

78 §

Paragrafen är ny. I *första* stycket stadgas att en fördubblad avgift ska tas ut om den avgiftsskyldige upprepar överträdelsen, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

I *andra stycket* stadgas att fördubblad avgift får tas ut endast om överträdelsen upprepats inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

79 §

Paragrafen är ny och innebär att Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

80 §

Paragrafen är ny. Ett bemyndigande motsvarande det i 79 § används på flera andra områden, t.ex. när det gäller miljöstraffavgifter, på så sätt att det genom avtal mellan myndigheten och Kammarkollegiet överläts åt Kammarkollegiet att driva in sanktionsavgifterna. Den här bestämmelsen, som har en motsvarighet i t.ex. 1 kap. 7 § första stycket förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, är avsedd att möjliggöra en sådan ordning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1

I denna punkt anges att förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Punkt 2

Övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet. Övervägandena finns i kapitel 7.

Alternativ utformning av straffbestämmelser med fängelse i straffskalan

Livsmedelslagen (2006:804)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsambhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsambhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsambhet, om gärningen orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

– släpper ut livsmedel på marknaden som inte uppfyller kraven för att ett livsmedel ska kunna bedömas som säkert enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002,

– underlåter att återkalla livsmedel i strid med de krav som framgår i artikel 19. 1 och 19.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002,

– bedriver livsmedelsverksamhet i anläggning som hanterar produkter som avses i bilaga III

till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2014 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung utan att anläggningen godkännts enligt artikel 4.2 i den förordningen,

– som jägare levererar vilt eller kött av vilt av björn, vildsvin eller andra vilda djur som är mottagliga för trikinos, eller av keron- och dovhjort från hägn som inte är friförklarade från tuberkulos utan att iaktta bestämmelserna i bilaga III, avsnitt IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004,

– lämnar ett djur till slakt eller produkter av ett djur till livsmedelsproduktion utan att lämna sådan information om läkemedelsbehandling till den mottagande anläggningen som föreskrivs i bilaga I, del A, punkterna III.7 och III.8 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 852/2004, eller i bilaga II, avsnitt III i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 eller

– som tar upp tvåskaliga blötdjur i strid med bilaga III, avsnitt VII, kap II, punkten A 6 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 853/2004.

Till böter eller fängelse i högst två år döms vidare den som med

uppsåt eller av oaktsamhet, även om gärningen inte orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa,

– i större omfattning märker, underlåter att märka, lämnar eller utelämnar information om livsmedel i strid med bestämmelserna i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka ett vilseledande eller

– på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt åsidosätter kraven avseende ett livsmedels spårbarhet i artikel 18.1-4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 178/2002 och därigenom orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

Lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet, om gärningen orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– använder eller släpper ut foder på marknaden som inte uppfyller kraven för att ett foder ska kunna bedömas som säkert enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 eller inte uppfyller säkerhets- och saluföringskraven i artikel 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG,

– underlåter att återkalla foder i strid med de krav som framgår i artikel 20.1 och 20.3 i Europa-

parlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002,

– släpper ut på marknaden, bearbetar eller använder fodertillsatser som inte har godkänts enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser,

– hanterar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter utan att iaktta bestämmelserna i artikel 24.2 i kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen eller

– använder foder av animaliskt ursprung i strid med artikel 7 och bilaga IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati.

Till böter eller fängelse i högst två år döms vidare den som med uppsåt eller av oaktsamhet, även om gärningen inte orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa,

– i större omfattning märker, underlåter att märka, lämnar eller utelämnar information om foder i strid med bestämmelserna i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka ett vilseledande,

– på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt åsidosätter kraven avseende ett foders spårbarhet i artikel 18.1-4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 178/2002 och därigenom orsakar att ett foders spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras eller

– på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt åsidosätter kraven avseende en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters spårbarhet i artikel 21.1 och 21.2 samt artikel 22.1 och 22.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska bi-

produkter) och därigenom orsakar att en animalisk biprodukt eller därav framställd produkts spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

Förslag på differentieringsbestämmelser

Det närmare angivandet av vilka bestämmelser som omfattas av sanktionsavgifter samt med vilka belopp avgifter ska utgå föreslås i enlighet med vad som anges i avsnitt 6.2.5 och i kapitel 9 framgå av en bilaga till respektive regeringsförordning. Nedanstående är exempel på regleringar som kan anges i inledningen till respektive bilaga, följt av bestämmelserna om vilka överträdelser som ska ge vilken grundavgift.

Bilaga 1 till livsmedelsförordningen och till förordningen om foder och animaliska biprodukter

x § I x_6 - x_y §§ framgår vilka överträdelser som ska ge sanktionsavgift samt anges det belopp som ska utgå för överträdelsen. I x_2 - x_5 §§ anges de situationer då sanktionsavgiften ska utgå med ett högre belopp än som anges i x_6 - x_y §§.

x_1 § Begreppet djurenhet har samma innebörd som i miljöprovningförordningen (2013:251) 2 kap. 3 §.

x_2 § Om överträdelsen begåtts inom ramen för en verksamhet på en anläggning som kan komma i fråga för tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 5 kap. miljöprovningförordningen (2013:251) och verksamheten omfattas av anmälningsplikt C enligt den förordningen ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas. Om överträdelsen begåtts inom ramen för en verksamhet på en anläggning som omfattas av tillståndsplikt B enligt samma förordning ska avgiften multipliceras med tre.

x_3 § Om överträdelsen begåtts inom ramen för en annan verksamhet än som avses i x_2 § på en anläggning som inte bedriver primärproduktion ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas om anläggningen sysselsätter fler än X årsarbetskrafter. Om anläggningen sysselsätter fler än Y årsarbetskrafter ska avgiften multipliceras med tre.

x_4 § Om överträdelsen har begåtts på en anläggning i primärproduktionen där det hålls sådana djur som framgår i miljöprövningsförordningen 2 kap. 3 § p. 1-15 och överträdelsen avser djurhållning ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas om det på anläggningen finns fler än X djurenheter. Om det på anläggningen finns fler än Y djurenheter ska avgiften multipliceras med tre.

x_5 § Om överträdelsen har begåtts på en anläggning i primärproduktionen och överträdelsen avser odlingsverksamhet ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas om anläggningens areal överstiger X ha. Om arealen överstiger Y hektar ska avgiften multipliceras med tre.

Bilaga 1 till djurskyddsförordningen

x § I x_5 - x_y §§ framgår vilka överträdelser som ska ge sanktionsavgift samt anges det belopp som ska utgå för överträdesen. I x_2 - x_4 §§ anges de situationer då sanktionsavgiften ska utgå med ett högre belopp än som anges i x_5 - x_y §§.

x_1 § Begreppet djurenhet har samma innebörd som i miljöprövningsförordningen (2013:251) 2 kap. 3 §.

x_2 § Vid överträdelser av bestämmelser som avser krav vid djurtransporter ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas om transporten avsett fler än X djurenheter. Om transporten avsett fler än Y djurenheter ska avgiften multipliceras med tre.

x_3 § Vid överträdelser som avser krav på tillstånd för att hålla, föda upp, upplåta eller sälja hästar ska sanktionsavgiften för överträdelsen fördubblas om verksamheten omfattar fler än X djuren-

heter. Om verksamheten omfattar fler än Y djurenheter ska avgiften multipliceras med tre.

x₄ § Vid övriga överträdelser som avser verksamheter på anläggningar med sådana djur som anges i miljöprövningsförordningen (2013:251) 2 kap. 3 § p. 1-15 ska sanktionsavgiften för överträdelserna fördubblas om överträdelserna begås i en verksamhet med fler än X djurenheter. Om överträdelserna begås i en verksamhet med fler än Y djurenheter ska avgiften multipliceras med tre.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. [1]

Genomförande av ICT-direktivet. [3]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan
m.m. [5]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

En departementspromemoria är en utredning som arbetats fram inom Regeringskansliet. Utredningen publiceras som en rapport i departementsserien, förkortad Ds.



106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@wolterskluwer.se www.wolterskluwer.se

ISBN 978-91-38-24576-7 ISSN 0284-6012