

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-02-01

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Thomas Bull

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan

Enligt en lagrådsremiss den 21 december 2017 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
2. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Erika Enlund.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen

28 a §

Paragrafens femte punkt gäller den som "orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras". Det är oklart vad som avses med att en egenskap, t.ex. spårbarhet, "försvåras". Vid föredragningen har uppgetts att syftet är att formuleringen ska träffa den som orsakar att ett livsmedels spårbarhet försämras eller att spårningen försvåras. Lagtexten bör formuleras om så att detta framgår.

30 § första stycket

I bestämmelsen anges att om en gärning som avses i 29 § anses som ringa ska det inte dömas till ansvar. För att underlätta förståelsen av lagtexten kan undantaget från straffansvar lämpligen föras in i 29 § som ett nytt tredje stycke i stället för att ingå i en paragraf som i huvudsak handlar om potentiella regelkonflikter mellan olika sanktionsbestämmelser.

30 § tredje stycket

Enligt bestämmelsen ska det inte dömas till ansvar enligt lagen om ett vite redan dömts ut för samma gärning. Samma utformning återkommer i förslagen till 30 d §.

I lagrådsremissen anförs att bestämmelsen är till för att förhindra dubbelbestraffning i strid med artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagtexten har utformats så

att endast den som ålagts vite skyddas mot nya förfaranden om samma sak.

Bestämmelsens utformning är olycklig av två skäl. För det första fångar den inte konventionens förbud mot dubbla förfaranden. De fall där ett yrkande om utdömmande av vite ogillats skulle inte träffas av den föreslagna lagtexten, trots att ett sådant fall skyddas av konventionen. För det andra har Högsta domstolen funnit att det för svenskt vidkommande är så att rättegångshinder föreligger om det redan påbörjats en process om samma sak, oavsett om denna avslutats. Högsta domstolen har alltså på denna punkt gått längre än vad Europadomstolen ansett att konventionen kräver (se NJA 2013 s. 502 och NJA 2015 s. 663). Även mot denna bakgrund är utformningen av bestämmelsen problematisk.

Regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

30 § fjärde stycket och 30 a §

Genom lagförslaget införs ett system med sanktionsavgifter för överträdelser på livsmedelslagens område. Tanken är att sådana avgifter ska träffa överträdelser som är mindre allvarliga, vanligt förekommande, lätta att konstatera och har låg prioritet inom det straffrättsliga systemet (s. 50).

Bemyndigandet i 30 a § innebär att regeringen får föreskriva att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. börjar en registreringspliktig verksamhet utan att ha anmält den för registrering eller
2. brister i krav på journalföring eller annan dokumentation.

Inledningsvis konstaterar Lagrådet att de brister som avses i punkt 2 rimligen inte avser vilka krav som ställs på någon annans journalföring eller dokumentation. Bestämmelsen bör i denna del utformas så att sanktionen ska träffa den som brister i fråga om journalföring eller annan dokumentation.

Förståelsen av vad det föreslagna bemyndigandet omfattar kompliceras av 30 § fjärde stycket. Enligt den bestämmelsen ska det nämligen inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om en gärning kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Vid föredragningen har upplysts att samtliga överträdelser som enligt förslaget förs över till ett system med sanktionsavgifter omfattas av straffbestämmelsen i 29 §. Remissens exempel (s. 52 f.) på sådan bristande journalföring och dokumentation som skulle kunna träffas av en sanktionsavgift framstår också som typiska bötesbrott.

Frågan är emellertid vilka begränsningar som kan utläsas ur bemyndigandet i 30 a §, särskilt som 30 § fjärde stycket alltså förutsätter att sanktionsavgifter kan förekomma också för gärningar som avses i 28 a §.

De gärningar som avses i 28 a § 1–3 har det gemensamt att de kan äventyra människors liv eller hälsa och kan inte gärna betecknas som mindre allvarliga. Bemyndigandet är emellertid inte begränsat till mindre allvarliga överträdelser och det framstår inte heller som utslutet att brister i fråga om journalföring eller dokumentation kan medföra fara för människors liv eller hälsa.

Det måste också antas att brister i fråga om journalföring och dokumentation skulle kunna medföra ansvar enligt 28 a § 4 och 5. Enligt

allmänmotiveringen har emellertid avsikten varit att överträdelser av bestämmelser om märkning och om spårbarhet inte ska kunna sanktioneras med en avgift eftersom det kan ifrågasättas att de typiskt sett kan betraktas som mindre allvarliga (s. 53 f.) Någon sådan begränsning av bemyndigandet framgår dock inte av vare sig lagtexten i 30 a § eller författningskommentaren.

Sammanfattningsvis bör omfattningen av regeringens föreskriftsrätt enligt 30 a § klargöras.

30 c §

I paragrafens första stycke föreskrivs att kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter. Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska enligt andra stycket den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde, får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Utgångspunkten för tvåårsfristen – från det att överträdelsen skedde – framstår som otydlig när det gäller perdurerande överträdelser. Vid föredragningen har anförts att en överträdelse måste kunna sägas ha skett när det föreligger förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Att detta är innebörden av uttrycket är knappast självklart. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att välja överträdelsens början som utgångspunkt för fristen. En konsekvens av det är att överträdelsen kan pågå när fristen går ut.

Regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

30 d §

I bestämmelsen anges att en sanktionsavgift inte får tas ut om vite redan dömts ut för samma gärning. Ordet "gärning" bör ersättas med "överträdelse" eftersom bestämmelsen inte rör vad som i svensk rätt betecknas som straffbara gärningar.

Se vidare vad Lagrådet har anfört i anslutning till 30 § tredje stycket om uttrycket "dömts ut".

31 a §

Enligt paragrafen får en kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift, trots det som föreskrivs i 31 §, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 31 § föreskrivs att beslut av en kommunal nämnd enligt livsmedelslagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Vid föredragningen har det kommit fram att avsikten med 31 a § är att beslut om sanktionsavgift ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för hos länsstyrelsen. Bestämmelsens utformning ger snarare intrycket att det ska finnas en möjlighet att välja mellan allmän förvaltningsdomstol och länsstyrelse som överklagandeinstans.

För att den avsedda innebörden ska framgå av lagtexten föreslår Lagrådet att bestämmelserna i 31 a § förs in i 31 §. Paragrafen kan ges följande lydelse, varvid det föråldrade uttrycket "EG" bör ersättas med "EU".

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.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Enligt punkten 2 ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Som Lagrådet har anfört i anslutning till 30 c § är uttrycket "överträdelser som har skett" oklart. Utformningen bör övervägas under den fortsatta beredningen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om foder och animaliska produkter

I remissen föreslås ändringar i lagen om foder och animaliska produkter som överensstämmer med de föreslagna ändringarna i livsmedelslagen. Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen.