

Nr 345.

Av herr **Herlitz**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till livsmedelsstadga m. m.*

Förslaget till livsmedelsstadga är avsett att bereda medborgarna dels skydd mot hälsovådliga livsmedel, dels garantier i avseende på saluhållna livsmedels kvalitet. Båda dessa syften äro själfallet i hög grad behjärtansvärda. Att allmänheten bör i möjligaste mån skyddas mot hygieniska faror är allmänt erkänt. Tacknämligt är också, om staten kan påtaga sig att — oavsett hälsofara — befria köpare från mödan att göra sig underrättad om saluhållna varors kvalitet och från risken av misstag; det låg utan tvivel en sund tanke bakom forna tiders förkättrade skråkontroll, som i vår tid återuppstår med mångdubbelt ökad räckvidd.

Men vad kan i dessa hänseenden behövas av statligt ingripande? Och hur långt är det möjligt för staten att nå? Dessa frågor resa sig oavlåtligt, när man läser propositionen.

I vilken grad bör man — för det första — misströsta om köpares möjligheter att i sitt eget intresse göra sig underrättade om och pröva saluhållna varors kvalitet, med andra ord om den fria marknadens förmåga av reaktion mot dålig kvalitet? Lagförslaget utgår härutinnan från ett utomordentligt pessimistiskt betraktelsesätt. Skäl kunna utan tvivel anföras för ett sådant. Det nutida samhällets mekanisering och specialisering har i hög grad minskat konsumenternas förmåga att sakkunnigt bedöma de varor de måste köpa. Men är det nödvändigt att misströsta i så hög grad? Om man inte vågar lita på att köpare skola kunna bedöma varorna då de ligga framför dem på disken — vågar man ändå inte i högre grad än i propositionen räkna på att de skola kunna pröva sig fram och vända sig ifrån varor som vid konsumerandet visa sig ej motsvara förväntningarna? Särskilt ställer man sig dessa frågor inför bestämmelser, som icke rikta sig mot ur hälsovårdssynpunkt farliga varor utan endast mot sådana om vilkas kvalitet i övrigt köparen kan misstaga sig. Frågan om behövligheten av en lagstiftning med sådant syfte är särskilt viktig. Ty varför skall, när inga hälsovårdssynpunkter komma med i spelet, just handeln med livsmedel bli föremål för en särskild reglering? Annorlunda uttryckt: drager icke den av enbart ekonomiska hänsyn betingade regleringen av livsmedelshandeln med ofrånkomlig konsekvens med sig en liknande reglering av allsköns annan försäljning?

Den andra frågan är denna: kan staten verkligen i sådan omfattning som propositionen avser åtaga sig ett slags garanti, som gör köparnas egen vaksamhet överflödig? Det är denna fråga, som jag särskilt vill understryka.

Härutinnan är till en början anledning att med styrka betona, att ett ofrånkomligt led i den åsyftade regleringen består däri att *medborgarnas frihet väsentligt kringskäres*. Regleringen har icke kunnat värnas utan att medborgarna — de som »saluhålla», »försälja», »servera», »använda», »till annan överlämna», »överlåta», »bereda», »hantera» livsmedel och vissa andra varor — underkastas en myckenhet av utomordentligt kännbara förbud och andra föreskrifter. Vad sådana personer ha att iakttaga framgår i första hand av stadgans komplicerade bestämmelser, men därtill skola komma kommunala föreskrifter och allsköns supplerande regler utfärdade av olika centrala myndigheter. Lekmannen, som söker överblicka stadgan, studsar gång efter annan inför föreskrifter vilkas nödvändighet är svår att förstå. Det är att märka, att dessa bestämmelser ingalunda enbart rikta sig mot näringsidkare utan också mot de anställda. Icke minst är det anledning att understryka (vad som icke mycket betonas i propositionen), att lagens regler om »saluhållande» — i kraft av en lätt förbisett generell sats i § 2 — rikta sig mot all försäljning, vare sig den sker yrkesmässigt eller ej. (§ 99 st. 1 synes i strid därmed förutsätta att det alltid är fråga om en »rörelse»). Om en lantbrukare till mig säljer smör (§ 44), skall han se till att det innehåller viss procent mjölkfett. Av liknande synpunkter kan det löna sig att observera t. ex. reglerna om korv (§ 66) och sylt (§ 79). Det kan i detta sammanhang nämnas, att § 7 under straffansvar förbjuder allt »överlämnande till annan» av livsmedel, då det kan antagas vara farligt att förtära, då smittofara föreligger m. m. Jag kan icke såsom departementschefen (§ 106) finna det »självfallet» att härmed icke avses »förfärande inom ett enskilt hushåll»; ordalagen peka tydligt i motsatt riktning.

Under den korta tid som står en motionär till buds är det omöjligt att framlägga väl övervägda förslag till lindringar i de band som föreslås lagda på livsmedelsförsäljningen. Men det måste förutsättas att utskottet punkt för punkt gör de föreslagna förbudens syfte, innebörd och räckvidd klara för sig, att det noga tillser i vad mån de gå längre än som finnes erforderligt med hänsyn till konsumenternas intressen, att det överväger, i vad mån de äro ägnade att — till nackdel även för konsumenterna — försvåra och fördyra lojal handel, och att det, där ej vägande skäl kunna anföras för förbuden, hemställer om därav föranledda ändringar i förslaget. Jag har icke förbisett, att vissa av de bestämmelser, som stadgan upptager, återfinnas i redan gällande författningar. Men det är här i allt väsentligt fråga om författningar som Kungl. Maj:t ansett sig kunna utfärda utan riksdagens medverkan; då riksdagen nu får tillfälle att bedöma de ifrågavarande reglerna, synes dess bedömande icke böra vara mindre ingående än om de vore helt nya.

Stadgans mångahanda förbud böra givetvis ses i samband med de till dem knutna straffbuden. Med avseende på dessas avfattning må anmärkas det otillfredsställande däri att straffbuden i §§ 108 och 109, lästa efter orda-

lagen, till största delen avse blott »saluhållande» av varor. Endast genom att man samtidigt beaktar den nyss nämnda § 2 göres det klart att de jämväl gälla försäljning och »servering». Det är icke tillfredsställande — särskilt om man tänker på att stadgan riktar sig till en mycket stor allmänhet — att straffansvarets räckvidd icke framträder tydligare. Enligt gällande principer om straff för medverkan torde väl knappast köpare straffas för medverkan; det synes emellertid angeläget att skapa säkerhet för att stadgan ej vinner tillämpning på den köpande allmänheten. — § 108 innefattar en bestämmelse om förverkandepåföljd, som synes utomordentligt vittgående; den synes tillämplig på de allra flesta förseelser mot stadgans bestämmelser och innebär, att bl. a. hela de varupartier, som saluhållas i strid mot stadgan, förverkas. Departementschefen litar till att domstolarna ej skola tillämpa denna påföljd »i oträngt mål» (s. 248). Bättre vore det emellertid att i stadgan närmare precisera i vilka lägen och i vilken omfattning förverkande bör förekomma.

Det är vidare anledning att starkt understryka att livsmedelsstadgan förutsätter en *omfattande verksamhet från myndigheternas sida*.

I talrika fall ankommer det på olika myndigheter att godkänna varor, giva tillstånd och dispenser osv. Utöver vad stadgan föreskriver härom förutsätter departementschefen att hälsovårdsnämnderna skola — fastän de enligt gällande förvaltningsrättsliga principer ej äro skyldiga därtill — lämna förhandsbesked rörande lokaler för livsmedelsförsäljning (s. 127). Det är angeläget, att utskottet gör klart för sig icke blott det besvär som sådana föreskrifter kunna vålla medborgarna utan också omfattningen av det arbete, som åvälves myndigheterna, och därav föranledda kostnader för det allmänna.

Ännu större uppmärksamhet kräver emellertid frågan om den *verksamhet som erfordras för kontroll över stadgans tillämpning och beivrande av överträdelser*.

Kontrollen skall väsentligen handhas av hälsovårdsnämnderna. Detta är en konsekvens av att stadgan inriktar sig på försäljningen, ej på produktionen av livsmedel. Det kan starkt ifrågasättas, huruvida en sådan lokal kontroll, med provtagningar osv. å en mängd olika orter, innebär en praktisk anordning i förhållande till exempelvis fabriksmässigt tillverkade varor. Det bör också understrykas, att hälsovårdsnämnderna naturligt nog måste stå mycket främmande för den omfattande kontroll som ej betingas av hälsovårdssynpunkter.

Departementschefen synes också förutsätta, att kontrollen ej skall behöva bli alltför ingående; i varje fall framhåller han, att kontrollen över livsmedels sammansättning och beskaffenhet bör få formen av stickprovskontroll¹. Här synes anledning föreligga till den principiella erinringen,

¹ Särskilt illusorisk måste den kontroll bli som enligt 100 § skall åvila tullmyndigheterna.

att det ej är lyckligt om stadgan antages under sådana förutsättningar. Lagstiftning, som icke kan med allvar handhavas, är under alla omständigheter betänklig. Men särskilt betänktligt är det att skapa en lagstiftning, som ger sig ut för att bereda den köpande allmänheten viss säkerhet, men icke på samma gång sörja för att den ordning man sålunda vill garantera verkligen blir genomförd. Det är egentligen uppenbart, att en sådan garanti ej kan skapas. Lagstiftningen är av den beskaffenhet, att icke ens den mest fulländade polisorganisation kan ernå den inblick i de enskildas leverne, handel och vandel, som den förutsätter. Men man måste åtminstone, om lagstiftningen genomföres, sörja för att vederbörande kontrollorgan få sådana resurser att de något så när kunna genomföra vad stadgan fordrar av dem, att de effektivt kunna ingripa med erforderliga förelägganden och förbud (§ 99) samt föreställningar (§ 101) och åtal m. m. Eljest invaggas allmänheten i en falsk känsla av säkerhet. Det är nödvändigt, att man noga gör klart för sig, vad en ordentligt genomförd kontrollverksamhet sålunda kräver av myndigheterna och de helt visst avsevärt ökade kostnader som därigenom åvälvas staten och kommunerna. Naturligt är att man tillika fullt ut sätter sig in i hur kännbar för medborgarna den tillsyn över det enskilda levernet blir som stadgan nödvändiggör.

Det kan hända, att den undersökning, som sålunda bör äga rum, ger vid handen att stadgan med det innehåll den fått i propositionen icke kan utan stora kostnader och utan en för medborgarna mycket besvärande övervakning vinna en effektiv tillämpning. Kommer man till detta resultat, ligger däri uppenbarligen en allvarlig maning att överväga, huruvida ej statsmakterna genom godkännande av en livsmedelsstadga i överensstämmelse med det föreliggande förslaget åvälver det allmänna en alltför stor uppgift och mot de enskilda utövar ett större våld än nöden kräver.

Över de beslut, som enligt stadgan (§§ 4, 5, 7, 13, 15, 39, 44, 46, 47, 49, 51, 58, 64, 71, 73) skola fattas av centrala myndigheter, få enligt § 114 i vissa fall besvär föras. Är det avsett att i andra fall besvär ej skola få föras? Detta torde i så fall böra uttryckligen utsägas. Det synes emellertid böra övervägas, huruvida ej även i dessa fall — där det kan vara fråga om avgöranden av icke ringa betydelse — besvär hos Konungen borde medgivas.

Beträffande besvärsmål, som skola prövas av Konungen, framgår ej av propositionen, hur de skola fördelas mellan statsrådet och regeringsrätten. Självklart torde likväl vara att det skall förbli regeringsrättens sak att pröva besvär över hälsovårdsnämndernas och länsstyrelsernas beslut; detta följer ock av regeringsrättslagen, i vilken ingen ändring ifrågasättes. Vad åter angår andra besvär, som skola föras hos Konungen, torde det böra övervägas, huruvida ej — med hänsyn till den stora betydelse som även

de kunna hava för enskild rätt — också dessa böra handläggas av regeringsrätten.

Livsmedelsstadgan är överlämnad till riksdagen allenast för inhämtande av dess yttrande. Och det förutsattes, att Kungl. Maj:t skall äga frihet att ensam vidtaga ändringar i detaljbestämmelser, särskilt i 10 kap. (s. 78, 170); det säges ock (s. 78, jfr dock s. 1) att riksdagen skall yttra sig endast om förslagets »huvudgrunder». Det är också uppenbart, att åtskilliga av dess bestämmelser äro sådana att riksdagens samtycke ej bör erfordras. Men andra bestämmelser innefatta ganska avsevärda ingrepp i den medborgerliga friheten och böra ej kunna utan dess samtycke antagas eller ändras. Ett sammanförande i en och samma författning av bestämmelser av olika konstitutionell kvalitet är icke lämpligt; det har allmänt ansetts vara en fördel att man kommit bort från den förr brukliga ordningen med »blandade lagar». Önskvärt vore, att en klyvning av författningsförslaget efter antydda linjer kunde, på sätt i åtskilliga remissyttranden förordats, genomföras. Om detta ej låter sig göra, kan i vart fall från riksdagens sida närmare preciseras, vilka delar av författningen som äro av den beskaffenhet att riksdagen förväntar att bliva hörd innan de ändras.

På grund av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 63 måtte beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 10 mars 1951.

Nils Herlitz.
