



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2020-06-08

Ärendebeteckning
282-2496-2020
Arkivbeteckning
282

1(5)

Regeringskansliet, Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Remiss om betänkandet **Brott mot djur - Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (SOU 2020:7)**

Er beteckning: N2020/00314/DL

Länsstyrelsen Västerbotten har beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningens förslag och lämnar följande yttrande:

Sammanfattning

- Länsstyrelsen bifaller förslaget om en differentierad brottsrubricering avseende djurplågeri.
- Länsstyrelsen förhåller sig något tveksam inför ett införande av sanktionsavgift. Vissa av de överträdelser som föreslås beläggas med sanktionsavgift är lättbedömda och tydliga, medan andra kräver mer ingående bedömningar, vilket riskerar förorsaka otydlighet och låg förutsägbarhet. Därmed riskeras även ett ökat antal överklaganden till domstol eftersom det inte klart framstår för djurhållaren/verksamhetsutövaren varför sanktionsavgift beslutats. Det finns även en risk att medelsvåra överträdelser inte alls bestraffas, eftersom domstol inte sällan vid prövning avfärdar dessa som ringa brott, medan de lindrigare beläggs med sanktionsavgift.
- Länsstyrelsen anser inte att ett införande av sanktionsavgifter kommer innebära en effektivisering av ärendehantering och således en kostnadsminskning för kontrollmyndigheterna. Länsstyrelsen anser tvärtom att arbetet kan komma att bli betydligt mer omfattande för såväl kontrollmyndigheter som domstol vilket då även resulterar i högre kostnader.
- Det finns erfarenhet på länsstyrelserna om hur svårt det är att få in avgifter för kontroll och återkrav för upplupna kostnader från verkställighet av omhändertaganden från djurhållare. Det finns anledning att befara att samma förhållande kommer att råda gällande sanktionsavgifter. Det kan därför befaras att även den ekonomiska administrationen på länsstyrelserna kommer att öka.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att årsomsättningen ska vara en av differentieringsgrunderna för djurhållare som bedriver näringsverksamhet. Det finns flera frågetecken kring hur uträknande av en korrekt årsomsättning ska göras. Procentsatser av årsomsättningen kan även ge orimliga och oproportionerliga sanktionsavgifter.

- Länsstyrelserna anser i likhet med utredningen att det finns ett behov att förtydliga vilka överträdelser kontrollmyndigheterna ska anmäla till polis eller åklagare, och vilka som bör hanteras på annat sätt. Inte sällan anser domstolar i dagsläget att överträdelser av medelsvår till svåra grad är att betrakta som ringa brott, så förtydligandet är viktigt även för dessa instanser. Det faktum att ringa brott i en del fall konstaterats har använts mot länsstyrelserna vid överprövningar av tex djurförbud. Det ordval - åtgärdas - som nu föreslås ersätta beivra, anser Länsstyrelsen är olämpligt, då det i detta begrepp används i EU-rättsakter som styr vårt kontrollarbete.
- Länsstyrelsen bifaller förslaget att företagsbot och sanktionsavgift ska kunna ligga till grund för djurförbudsprövning.

Specifika synpunkter

Effekter av sanktionsavgifter på förtroende för myndigheten samt effekt av kontroll

Länsstyrelsen bedömer att sanktionsavgifter kan verka förebyggande och avskräckande, men endast vid väldigt tydliga och avgränsade förseelser. En jämförelse kan göras med systemet för avdrag på jordbrukarstöd efter regelöverträdelse (s k tvärvillkorsavvikelser), i syfte att verka förebyggande och avskräckande, där det inte tycks ha särdeles stor verkan. Likartade överträdelser konstateras varje år, både regionalt och nationellt. Att nå ut med information är väldigt väsentligt vid ett eventuellt införande av sanktionsavgifter för att få eftersträvad effekt. Detta har visat sig inom tvärvillkorsområdet vara mycket svårt. Kontrollarbetets effektivitet bygger på ett visst mått av ömsesidig tillit mellan djurhållare och myndighet, vilket även utredningen pekar på. Djurhållare framhåller i undersökningar att de redan idag upplever stor oro inför kontroll. Länsstyrelsen befarar att djurhållarnas förtroende för myndigheten kommer att sänkas om en bestraffande funktion inrättas i tillägg till länsstyrelsernas kontrolluppdrag och den redan befintliga kopplingen till jordbrukarstödens tvärvillkor. Genom införande av ett sanktionsavgiftssystem inom djurskyddskontrollen finns alltså en risk för rollkonflikt, om länsstyrelsen ska arbeta både förebyggande och korrigerande och samtidigt verka bestraffande.

Överträdelser som är aktuella för sanktionsavgift

För att en sanktionsavgift ska vara rättssäker och effektiv är det dock mycket viktigt att sanktionsavgifter används vid avvikelser från lagstiftningen där det är uppenbart och förutsägbart för dem sanktionen är tänkt att verka mot. Det får särskilt påtalas att djurskyddsområdet är komplext och att det i många fall krävs ingående bedömningar där flera aspekter och omständigheter ska beaktas. Länsstyrelsen kan konstatera att flera av bestämmelserna som föreslås vara aktuella för sanktionsavgift kräver mer utredning än

vad som framgår av förslaget. Överträdelse av bestämmelserna kommer därmed inte att vara så enkla att konstatera, vilket är grundläggande för att en sanktionsavgift ska kunna tillämpas. Därtill innehåller även vissa av bestämmelserna flera krav och förutsättningar för att regelverket ska anses efterföljas. En frågeställning som blir aktuell är exempelvis hur allvarligheten ska bedömas om djurhållaren/verksamhetsutövaren bryter mot en eller flera punkter i samma bestämmelse. Dessa komplikationer gör att det är mycket viktigt att såväl förordning som vägledning är tydliga i hur omständigheterna ska bedömas om sanktionsavgifter införs. Tydlighet är av största vikt för att kontrollmyndighetens bedömning inte ska uppfattas som godtycklig och för att djurhållaren/ verksamhetsutövaren ska förstå varför sanktionsavgift tas ut. Därtill är det mycket viktigt att det finns en god grund för att bedömningarna nationellt blir lika vilket riskerar att försvåras om regelverket är otydligt. De omständigheter som utredningen föreslår ska råda för att sanktionsavgift inte ska tas ut är tämligen generellt och brett formulerade, vilket visserligen kan vara till gagn för djurhållaren, och leder till att otydligheten ökar ytterligare för när sanktionsavgift ska tas ut.

Avsaknad av tillstånd för verksamheter av olika slag, avvikelser avseende ålder för avel, mått och gränsvärden är exempel på sådant som är tydligt och förutsägbart, och som inte kräver bedömningar från vare sig kontrollmyndighet eller djurhållare. Sådant skulle därför möjligen ett eventuellt införande av sanktionsavgifter kunna omfatta.

Sanktionsavgifter medför merarbete och högre kostnader

Länsstyrelsen kan konstatera att de flesta överträdelser idag inte resulterar i en polis- eller åtalsanmälan. Utöver själva kontrollarbetet (där exempelvis förelägganden/förbud kan vara aktuellt) tillkommer om förslaget genomförs, utredning om huruvida sanktionsavgift ska tas ut eller inte. Risken är stor att det för djurhållaren/ verksamhetsutövaren inte direkt står klart varför avgift ska tas ut vid sådana överträdelser som kräver komplexa bedömningar. Antalet överklagningar kan då komma att bli stort. Inom djurskyddsområdet överklagas många beslut om avgift, trots att det finns en i förskrift fastställd taxa och klara förutsättningar för när avgift ska tas ut. Väldigt få beslut ändras av högre rättsliga instanser, men kräver stor arbetsinsatser på länsstyrelserna och i domstol.

Eftersom det enligt förslaget även ska finnas möjlighet att efterge sanktionsavgift kommer även denna utredning ta tid av kontrollmyndigheten. Dessa bedömningar kan även leda till olika bedömningar över landet, vilket vore olyckligt.

Det finns erfarenhet på länsstyrelserna om hur svårt det är att få in avgifter för kontroll och återkrav för upplupna kostnader från verkställighet av omhändertaganden från djurhållare. Det finns anledning att befara att samma förhållande kommer att råda gällande sanktionsavgifter. Det kan därför befaras att även den ekonomiska administrationen på länsstyrelserna kommer att öka.

Sanktionsavgiftens storlek

Länsstyrelsen bedömer att sanktioner baserade på procentsatser av verksamhetsutövarns årsomsättning kan ge orimliga och oproportionerliga avgifter samt att det finns flera frågetecken kring hur uträknande av en korrekt årsomsättning ska göras. En djurhållare kan t ex i sitt lantbruksföretag inkludera verksamheter som inte alls har med djurhållning att göra, men som ingår i den totala omsättningen för företaget, t ex skogsbruk, entreprenadverksamhet m.m. En fast sanktionsavgift förenklar handläggningen, eftersom ingen tid behöver avsättas för utredning av verksamhetens årsomsättning. Ett beslut med fast sanktionsavgift blir även tydligt och lätt att förstå, vilket minskar risken för överklagande och därmed minskad arbetsbörda för domstolsväsendet.

Begreppet beivra bör kvarstå

Länsstyrelsen anser att det är mycket angeläget att det ytterligare klargörs när Länsstyrelsen har skyldighet att polis- eller åtalsanmäla regelöverträdelser. Utredningen föreslår att den nuvarande skrivningen att länsstyrelserna är skyldiga att beivra brott inom djurskyddsområdet ska ersättas med att länsstyrelserna ska tillse att överträdelser *åtgärdas*, dock med det tillägget att överträdelser ska anmälas till polis/åklagare åtminstone om det är en föreliggande konkret risk för lidande eller andra särskilda skäl. Länsstyrelsen befarar dock att begreppet *åtgärdas* leder tanken till länsstyrelsernas grundläggande uppdrag att tillse att djurhållarna vidtar de åtgärder som behövs för att efterleva lagstiftningens krav t ex genom förelägganden om rättelse. Länsstyrelsen skulle därför föredra att begreppet beivra kvarstår, kompletterat med det föreslagna förtydligandet som nämns ovan, om i vilka sammanhang anmälan till polis/åklagare ska göras.

I dagsläget händer det att domstolarna avfärdar medelsvåra överträdelser som ringa brott. Det skulle alltså kunna uppstå en situation där medelsvåra överträdelser inte bestraffas alls, medan lindriga avvikelser från lagstiftningens krav bestraffas med sanktionsavgift. Detta kan knappast vara lagstiftarens intention. Tilläggas bör att Länsstyrelserna inte sällan av vissa grupperingar framställs som överdrivet nitiska och nedlagda förundersökningar utpekade som bevis för detta. Denna bild av länsstyrelsernas tillsynsarbete inom djurskyddsområdet tycks i vissa sammanhang ha vunnit mark och länsstyrelsen upplever att detta aktivt och regelbundet behöver bemötas inför avgöranden i domstol, även i ärenden med allvarligare överträdelser. Om fler händelser kan komma att betraktas som ringa eller lindriga brott mot djurskyddslagen riskerar denna felaktiga uppfattningen att cementeras.

Förändrad straffrubricering

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om en differentierad brottsrubricering avseende djurplågeri. I nuläget utdöms sällan straff i de högsta intervallen av straffskalan, kanske för att dessa viks för de allra grövsta brotten. Med en

differentierad rubricering, och det föreslagna högre straffvärdet, tror länsstyrelsen att en jämnare fördelning över hela skalan kan ske. Dock bör ett förtydligande göras avseende hur djurplågeri av normalgraden och grövre grad ska betraktas vid djurförbudsprövning

Djurförbud

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att företagsbot och sanktionsavgifter ska användas vid prövning om djurförbud, på samma sätt som t ex domar i allmän domstol och förelägganden gör idag.

Allmänna synpunkter

Det framgår av utredningen att det finns ett område som bedöms vara lämpligt för sanktionsavgift, verksamhetstillstånd, men som inte har omfattats av utredningens uppdrag varför inget förslag har lämnats i denna del. Länsstyrelsen vill påpeka att avsaknad av verksamhetstillstånd hade varit mycket lämpligt för sanktionsavgift och att det är olyckligt att utredningen inte har haft möjlighet att lämna förslag avseende detta

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av t f landshövding Lars Lustig med länsveterinär Annelie Grip Hansson som föredragande.

Lars Lustig

Annelie Grip Hansson

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.