



Regeringskansliet

## Remissyttrande - Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem SOU 2020:7

Det har genomförts en översyn av straffbestämmelserna i djurskyddslagen (2018:1192) och brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri. Syftet var dels att få till stånd lämpliga och proportionerliga straffskalor vid brott mot djur, dels att överväga om andra sanktioner än straffrättsliga påföljder kan vara ett mer effektivt sätt att upprätthålla regelverket vid mindre allvarliga överträdelser av djurskyddsbestämmelserna.

Utredaren skulle bl.a.

- Överväga om straffskalan för djurplågeri bör skärpas.
- Analysera om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser av vissa djurskyddsbestämmelser i förordning, myndighetsföreskrifter och EU-förordningar.
- Överväga om dessa överträdelser i stället bör sanktioneras med sanktionsavgifter eller enbart vitesförelägganden.
- Utredaren ska slutligen överväga om en dom eller ett strafföreläggande om företagsbot bör kunna leda till ett djurförbud.

Uppdraget redovisades den 11 februari 2020 i betänkandet ”*Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*” (SOU 2020:7).

LRF deltog i en hearing som genomfördes inom ramen för utredningen den 15 maj 2019 och framförde synpunkter på ett antal frågor utredaren ställt.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har nu beretts möjlighet att besvara ovanstående remiss och har följande att anföra.

## Övergripande synpunkter

LRF framförde redan i sitt remissyttrande över djurskyddsutredningens betänkande (SOU 2011:75) att det finns behov av en översyn av straffbestämmelserna på djurskyddsområdet och då även av brottsbalkens bestämmelser. LRF ser därför positivt på att straffbestämmelserna utretts då de behöver bli mer ändamålsenliga, proportionerliga och rättssäkra. Det är viktigt att det tydligt framgår vad som är straffsanktionerat och inte, vilket är en fråga om rättssäkerhet. Straffen på djurskyddsområdet måste också stå i rimlig proportion till förseelsen och till straffnivåerna på andra lagområden.

Djurskyddsbrotten spänner idag över en lång rad av gärningar, alltifrån administrativa förseelser och mindre överträdelser till allvarigare fall av våld mot djur och systematisk vanvård. Systemet bygger huvudsakligen på blankettstraffstadganden där över 600 överträdelser av olika handlingsregler i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och därtill anknytande föreskrifter är kriminaliserade. Många av dessa handlingsregler är av förebyggande karaktär eller avser en önskvärd snarare än en oacceptabel djurskyddsnivå. Överträdelser mot sådana regler har i regel ett mycket begränsat straffvärde och det kan ifrågasättas om straffsanktioner överhuvudtaget är ett lämpligt styrmedel i dessa fall. Dagens system ställer också större krav på ”säkerhetsventiler” som hindrar en orimlig rättstillämpning.

LRF anser att de mindre förseelserna, som inte har, eller har haft, någon tydlig påverkan på djurens välfärd, istället bör avkriminaliseras och hanteras av tillsynsmyndigheten i form av dialog, rådgivning, protokollförda anmärkningar, förelägganden, viten, förbudsprövningar och omhändertaganden av djur. I andra änden av skalan ligger allvarigare fall av våld mot djur och systematisk vanvård. Vad gäller denna typ av gärningar anser LRF att de bör ses som allvarigare brott.

Enligt LRF saknas det skäl för en generellt skärpt syn på djurskyddsbrotten. Istället behövs en tydligare åtskillnad i synen på olika överträdelser. Det mest ändamålsenliga hade varit ett förhållningssätt där det straffrättsliga systemet hade reserverats för de allvarigare gärningarna medan de mindre förseelserna i högre grad än idag skulle avkriminaliseras. Ett sådant system skulle innebära en fokusering av såväl resurser som attityder mot de allvarigare brotten.

LRF anser att redan dagens breda kriminalisering av överträdelser av djurskyddslagens bestämmelser är ett hinder som tar mycket kraft från tillsynen. Det finns förseelser som bör avkriminaliseras samtidigt som lagstiftningen, och därmed de rättsvårdande myndigheternas resurser, tydligare bör fokusera på de allvarigare brotten.

Det övergripande målet med sanktioner är regelefterlevnad. Forskning såväl som beprövad erfarenhet har visat att risken att bli upptäckt, straff och sanktioner inte har önskvärd effekt för de fel som begås oavsiktligt, vilket torde vara de flesta. Och i den situationen vet man att rådgivning är mer effektiv än straff för att nå regelefterlevnad. En viktig grundinställning måste därför vara att ett bra resultat för myndigheterna på djurskyddsområdet inte är att hitta så många fel som möjligt utan att hjälpa till så att djurhållarna kan göra rätt. Framåtsyftande arbete är viktigt - Hur gör vi för att det ska bli rätt/bättre framåt? Det åstadkoms inte genom att leta fel bakåt och ta i med hårda tag som straff och sanktioner utan genom att skapa förtroende. LRF vill understryka vikten av att vårda viljan att göra rätt. En grundläggande fråga är då hur det kan underlättas.

*LRF har sammanfattningsvis följande synpunkter*

- *LRF och medlemmarna har en hög ambition vad gäller djuromsorg, som är ett av de mervärden svensk djurhållning har och som det finns ett stort engagemang och intresse för hos LRFs medlemmar.*
- *Det saknas skäl för en generellt skärpt syn på djurskyddsbroten. Istället behövs en tydligare åtskillnad mellan påföljderna för olika överträdelser. Det är viktigt att en nyansering och åtskillnad görs mellan de olika djurskyddsbroten.*
- *Om syftet med kontrollen är att åstadkomma högre lagefterlevnad är dialog och förtroende det som bevisligen i både forskning och erfarenhet har visat sig ha störst effekt. Skärpta straff och sanktioner har en negativ effekt på lagefterlevnaden eller i vart fall inte en positiv sådan.*
- *Straffbestämmelserna bör reserveras för mer allvarliga överträdelser som har en tydlig och påvisbar betydelse för djurvälståndet.*
- *Straffbestämmelser är inte ett lämpligt styrmedel för förseelser mot djurskyddsföreskrifterna.*
- *Straffriheten för ringa brott är viktig och det är bra att det föreslås en utökning.*
- *Det finns inget behov av att höja straffskalan för brott mot djurskyddslagen.*
- *LRF är positivt till en avkriminalisering av mindre förseelser. Sådana är ofta oavsiktliga och bör avhjälpas inom kontrollsystemet med olika framåtsyftande beslut om åtgärder.*
- *LRF motsätter sig ett införande av sanktionsavgifter som beslutas av kontrollmyndigheten. Djurägarnas förtroende för kontrollsystemet*

*behöver höjas, liksom rättssäkerheten innan nya verktyg ges till kontrollmyndigheterna.*

- *Djurplågeribestämmelsen bör renodlas till att omfatta endast de allvarligare brotten.*
- *Mindre allvarliga gärningar som idag i vissa fall bedöms omfattas av bestämmelsen i brottsbalken, kan övervägas att flyttas till djurskyddslagens straffbestämmelser.*
- *LRF ser inget behov av att införa ytterligare en nivå i form av ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken.*
- *Det kan möjligen finnas skäl att skärpa synen på de mest kvalificerade brotten som medför våld mot djur, svår vanvård och andra former av allvarligt lidande.*
- *Åtalsprövning bör endast komma ifråga vid mer kvalificerade förseelser av en betydande allvarlighetsgrad.*
- *Enbart den omständigheten att en djurhållare håller djuren yrkesmässigt eller har en stor besättning får inte medföra att en överträdelse bedöms strängare.*

### **Förslagen refererade i korthet samt LRFs synpunkter**

#### ***Förslag - Införande av ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken.***

Straffen föreslås skärpas för de allvarligaste fallen av djurplågeri. Av praxis framgår det enligt utredaren att allvarliga fall av djurplågeri idag regelmässigt bedöms ha ett relativt lågt straffvärde. Det ifrågasätts om djurplågeribrottets skyddsintresse – att motverka djurlidande – får tillräckligt genomslag vid straffmätning och påföljdsval. En större differentiering vid straffmätningen vore enligt utredaren önskvärt och därför föreslås ett införande av ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken.

För att vara grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har inneburit allvarligt lidande för djur, har begåtts i större omfattning, har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffskalan för djurplågeri av normalgraden ska vara oförändrad. För grovt djurplågeribrott ska straffskalan vara fängelse i lägst 6 månader och högst fyra år. Det kan enligt utredaren antas att de brott som bedöms som grova djurplågeribrott mestadels kommer att straffvärderas i den nedre delen av straffskalan, vilket är den normala ordningen i svensk rättspraxis. Det skulle innebära att merparten av dessa grova djurplågeribrott troligen skulle få ett straffvärde som understiger ett års fängelse.

Den straffskala som föreslås innebär i viss utsträckning att brottsbekämpande myndigheter får ökad tillgång till tvångsmedel. Det handlar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som får användas vid förundersökning om brott där minimistrafvet är 6 månaders fängelse. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kan också tillämpas för sådana grova djurplågeribrott som kan antas ha ett straffvärde överstigande 2 års fängelse.

Utredaren anger i konsekvensanalysen att det är svårt att veta hur stor ökningen av antalet domar där påföljden bestäms till en mer ingripande påföljd än villkorlig dom och böter kan komma att bli. Detta då den sammantagna effekten av förslaget till stor del beror på hur domstolarna kommer att tillämpa lagstiftningen. Det är därför inte möjligt att på förhand bedöma exakt vilket genomslag straffskärpningen kommer att få.

### ***LRFs synpunkter***

LRF tar avstånd från och arbetar aktivt emot all form av vanvård och misskötsel av djur. Det, liksom djurplågeri är sällan förekommande i lantbruket. I de fall som ändå konstateras finns i många fall personliga problem som bakomliggande orsak. Där kan LRFs regionala omsorgsgrupper gå in och stötta. LRF har även bildat ett branschråd tillsammans med andra organisationer i näringen som arbetar aktivt för att minska antalet fall av misskötsel. LRF vill understryka att Sveriges djurhållande bönder har ett stort intresse för och hög kompetens när det gäller att ta hand om sina djur vilket är det som gör att djuromsorgen ligger på en mycket hög nivå.

Inledningsvis konstaterar LRF att det utöver brottsbalkens djurplågeribestämmelse, som avser de allvarligaste gärningarna och som förutsätter att djur har utsatts för lidande, innehåller djurskyddslagens straffbestämmelser redan tre nivåer av straffvärde. Ringa brott som är straffria, brott av normalgraden som ger böter eller fängelse i högst två år samt kvalificerade brott där endast fängelse kan komma ifråga om brottet begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. LRF ser inget behov av att ändra i djurskyddslagens straffbestämmelser, vilket inte heller föreslås. Djurskyddslagens straffbestämmelser är underordnade brottsbalkens djurplågeribestämmelse som torde fånga alla allvarligare former av djurskyddsbrott.

LRF anser att dagens straffskalor och gradindelning av djurskyddsbrotten framstår som relativt välfungerande och i enlighet med svensk rättspraxis, vilket även utredaren anför. LRF vill understryka vikten av att

djurskyddsområdet hanteras på motsvarande sätt som andra lagområden i samhället.

*Brottsbalkens 16 kap (Om brott mot allmän ordning) anger:*

**13 §** *Om någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, dömes för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år. Lag (1972:629).*

Det här är ett brott som förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. Det är då logiskt att det har en högre straffskala än brott som endast kräver oaktsamhet. Det kan möjligen finnas skäl att skärpa synen på de mest kvalificerade brotten som medför våld mot djur, svår vanvård och andra former av allvarligt lidande. Det bör dock kunna rymmas inom dagens brottsrubricering djurplågeri. LRF ser inget behov av att införa ytterligare en nivå i form av ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken. LRF anser att djurplågeribestämmelsen bör renodlas till att omfatta endast de allvarligare brotten Om det finns mindre allvarliga gärningar som faller under brottsbalken skulle man kunna överväga att flytta dessa till djurskyddslagens bestämmelser.

När det gäller bedömningen av om ett brott är att betrakta som grovt föreslås en rad kriterier, bland annat att det har begåtts i större omfattning och i syfte att nå ekonomiska fördelar. Det kan tänkas att dessa kriterier gör att djurhållare med många djur i ekonomisk verksamhet kommer att vara mer vanligt förekommande i dessa sammanhang vilket LRF vänder sig emot. Enbart den omständigheten att en djurhållare håller djuren yrkesmässigt eller har en stor besättning får inte medföra att en överträdelse bedöms strängare. Det är vidare viktigt att man inte döms till de hårdare straffen om handlingen bara har ”*kunnat medföra omfattande djurlidande*” d.v.s. utan att något hänt och utan att djuren lidit.

Det finns de som anser att en höjning av straffskalorna skulle tjäna som en viktig signal om att denna brottslighet ses som allvarlig av samhället vilket därmed skulle höja statusen av bekämpningen av denna typ av brott. Det framfördes bl.a. av djurskyddsutredningen 2011. Det är viktigt att eventuella höjningar av straffskalan inte bara kan motiveras som en symbolhandling.

### ***Förslag – Införande av sanktionsväxling***

Det föreslås införas sanktionsväxling från straff till administrativa sanktioner på djurskyddsområdet där vissa överträdelser av djurskyddsbestämmelserna avkriminaliseras och i stället sanktioneras med administrativa

sanktionsavgifter. Det syftar till att mindre allvarliga överträdelser ska kunna beivras i större utsträckning än idag och att regelefterlevnaden ska öka.

Förslaget innebär att en avgift ska kunna beslutas utan att det behöver visas i det enskilda fallet att överträdelserna har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet d.v.s. avgiftsskyldigheten baseras på strikt ansvar. Det föreslagna sanktionsavgiftssystemet innebär att kontrollmyndigheten själv kan besluta om en sanktion, istället för att lämna ärendet vidare till polis eller åklagare. Det gör att systemet blir snabbare och att handläggningstiden kortas väsentligt vilket enligt utredningen får anses vara positivt för den enskilde.

Att överträdelserna avkriminaliseras ska enligt utredaren inte ses som en indikation på att de bedöms lindrigare utan syftet är i stället att effektivisera sanktionssystemet. Motivet till förslaget är enligt utredaren effektivitetshänsyn som anses väga tyngre än skälen emot. För att mindre allvarliga brott ska kunna beivras i större utsträckning än i dag anses en sanktionsväxling nödvändig. Det noteras att redan inträffade överträdelser inte kan beivras med vitesförelägganden. En möjlighet att ingripa mot redan begångna överträdelser anses av utredaren vara avgörande för att säkerställa ett effektivt djurskydd.

Sanktionsmöjlighet ska gälla ett relativt begränsat antal överträdelser som inte leder till allvarliga konsekvenser för djurens välbefinnande. Bestämmelsen ska vara klar och tydlig och inte kräva några utredningar. Det ska inte finnas någon gränsdragningsproblematik och kontrollmyndighetens möjligheter till mer skönmässiga bedömningar ska vara mycket begränsade.

Sanktionsavgiften föreslås uppgå till minst 1000 kr och högst 100 000 kr. Storleken på avgiften ska bestämmas med hänsyn till överträdelsernas allvar. För djurhållare med näringsverksamhet ska årsomsättningen ligga till grund för avgiften. En av konsekvenserna som utredaren lyfter är att djurhållaren mycket snabbare än idag får besked om eventuell påföljd vid en regelöverträdelse och att det torde vara positivt för den enskilde. En snabb frekvent och mer konsekvent tillämpad reaktion på regelbrott som sanktionsavgift är enligt utredaren också en mer avskräckande effekt än dagens straffrättsliga system. Eftersom en sanktionsavgift kan uppgå till kännbara belopp anses det även kunna leda till en bättre regelefterlevnad, främja en effektivare djurskyddskontroll, konkurrens på lika villkor och därmed en sundare konkurrens bland de djurhållare som är näringsidkare.

Om det anses oskäligt ska sanktionsavgift inte tas ut. Vid denna prövning ska särskilt beaktas om överträdelserna berott på sjukdom eller en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde förutsett och inte heller kunnat

påverka. Det ska även beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa och om överträdelsen är utan påfallande betydelse för djurskyddet.

Avgiften ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### ***LRFs synpunkter***

LRF är positivt till avkriminalisering av vissa överträdelser av djurskyddslagens bestämmelser. Det finns gärningar där dels straffsanktioner överhuvudtaget inte är ett lämpligt styrmedel, dels där synen på gärningarna bör nyanseras. LRF anser att redan dagens breda kriminalisering av överträdelser av djurskyddslagens bestämmelser är ett hinder som tar mycket kraft från tillsynen. Det finns en mängd förseelser som bör avkriminaliseras samtidigt som lagstiftningen, och därmed de rättsvårdande myndigheternas resurser, tydligare bör fokusera på de allvarigare brotten. En avkriminalisering kan således innebära att samhällets resurser kan användas där de bäst behövs d.v.s. till de allvarigare brotten.

Det effektivaste för att nå regelefterlevnad är i många fall inte sanktion utan framåtsyftande tillsynsinsatser. Här har också tillsynsmyndigheten många verktyg att ta till av varierande ”allvarlighetsgrad”. De överträdelser som inte är kriminaliserade åtgärdas genom kontrollverktygen anmärkningar, förelägganden och vitesförelägganden etc. något som visat sig vara effektivare i många fall för att åstadkomma regelefterlevnad, vilket ju är syftet med kontrollen. Både företagen och myndigheterna kan då fokusera på hur man kommer tillrätta med problem framåt.

LRF motsätter sig ett system med sanktionsavgifter. LRFs medlemmar är generellt kritiska till administrativa sanktioner, det vill säga sådana som beslutas av kontrollmyndigheterna, eftersom förtroendet för deras kompetens generellt sviktar. Utredningen konstaterar att kontrollmyndigheterna har den kompetens som krävs för att utreda regelöverträdelser och för att besluta om sanktioner. LRFs medlemmar föredrar idag i många fall det straffrättsliga systemet framför det administrativa eftersom förtroendet för kontrollmyndigheterna generellt är lägre än för rättsväsendet.

Det är de djurhållare som får kontroll som också kommer att få sanktioner och sanktionerna ska då beslutas av dem som även ansvarar för kontrollen. Det är därför nödvändigt att man funderar kring hur sanktionerna kan komma att påverka såväl kontrollsituationen som rättssäkerheten.



Rättssäkerheten för enskilda måste upprätthållas i hela kedjan och LRF vill understryka att regelefterlevnad effektivast skapas genom en framåtsyftande och stödjande kontroll, särskilt inom ett område som djurskydd där lagstiftningen är komplicerad. För den enskilde utgör det ett stort orosmoment att inte veta om han eller hon gör rätt och det är inte alltid möjligt att ens få svar från ansvariga myndigheter vad man som enskild ska veta, göra och eventuellt dokumentera för att göra rätt.

Det framgår också av sanktionsavgiftsutredningen att kontrollmyndigheterna angivit 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 uppges få till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid anser det meningsfullt att anmäla överträdelser till åtal. Det vore enligt LRF mycket uppseendeväckande om åklagaren går vidare i fall där det inte går att styrka brott eller där gärningen bedöms som ringa, eftersom det förra betyder att bevisningen inte är tillräcklig och det senare betyder att åklagaren följer bestämmelsen som stadgar att det för en gärning som är att anse som ringa inte ska dömas till ansvar. Kontrollmyndigheternas inställning reser frågor kring deras syn på rättssäkerhet för enskilda, vilken naturligtvis måste hållas högt även i ärenden om sanktionsavgifter.

Det är ett relativt begränsat antal överträdelser som föreslås överföras till sanktionsavgiftsområdet. Avgifterna föreslås differentieras för att uppfylla krav på proportionalitet.

Djurskyddskontrollerna har i tidigare utredningar konstaterats vara behäftad med brister.<sup>1</sup> Hos LRFs medlemmar finns också återkommande kritik mot brister i likvärdighet, objektivitet, kompetens och rättssäkerhet samtidigt som det finns ett behov av att förbättra tilliten till och förtroendet för myndigheterna, särskilt på djurskyddsområdet. LRF kan också se att resultaten av de utvärderingar som genomförts av djurskyddskontrollerna ligger i linje med den kritik som våra medlemmar framför i de undersökningar LRF genomfört och i de kontakter som enskilda medlemmar tar med LRF samt i de motioner som regelbundet lämnas till LRF:s riksförbundsstämma. Att mot bakgrund av det införa ett system med sanktionsavgifter som kontrollmyndigheterna ska besluta om torde vara att göra saker i fel ordning. Om man någon gång bör överväga att införa sådana avgifter är det i ett system som bedöms och upplevs vara fungerande från rättssäkerhetssynpunkt och som åtnjuter ett högre förtroende än vad djurskyddskontrollen gör idag. LRF bedömer att det är till nackdel för det stora flertalet verksamhetsutövare att

---

<sup>1</sup> Se bland annat Statskontorets rapport 2011:23, Djurskyddskontrollens utveckling.

införa sanktionsavgifter och signalera hårdare straff. Det är helt fel väg att gå innan vi fått till en väl fungerande, likvärdig, kompetent, proportionerlig och framåtsyftande kontroll som företagen känner tillit till.

De sanktionsavgifter som LRF:s medlemmar redan omfattas av, framför allt inom miljöbalks- och plan- och bygglagsområdet, tillämpas på mycket olika sätt av de kommunala myndigheter som ansvarar för dessa beslut. Det innebär en snedvridning av konkurrensen och en stor osäkerhet istället för likvärdighet och förutsägbarhet. Även tvärvillkorssanktionerna inom systemet för EU-ersättningar är behäftat med liknande brister.

Avkriminalisering genom att införa sanktionsavgifter kan tyckas vara en effektiv metod, men inom lagstiftningsområden med omfattande kontroller har införandet av sådana avgifter visat sig påverka tillsynen och kontrollen negativt och dess syfte att åstadkomma rättelse samt kompletteras med råd och information försvåras. Det är inte någon farhåga, utan något som kan konstateras på bland annat miljöbalksområdet. För den enskilde kan sanktionsavgifter som beslutas av tillsynsmyndigheten också lätt upplevas som mindre rättssäkert jämfört med att få en prövning av åklagaren i ett fall där man misstänks för en kriminaliserad överträdelse, något LRFs medlemmar framför.

Sanktionsavgifter ändrar de grundläggande förutsättningarna för kontrollen som, för att vara effektiv och långsiktig, bör vara framåtsyftande samt fokuserad på att hjälpa att göra rätt och inte bakåtsyftande och fokuserad på att leta fel och bestraffa. Om syftet med kontrollen är att åstadkomma högre lagefterlevnad är dialog och förtroende det som bevisligen, i forskning och av erfarenhet, har visat sig ha störst effekt. Motsatsen har en negativ effekt på lagefterlevnaden eller i vart fall inte en positiv sådan.

LRF vill understryka att sanktionsavgifter, om de trots detta införs, endast bör gälla administrativa överträdelser av enklare karaktär. I det sammanhanget bör också påpekas att nivåerna på avgifterna bör motsvara de överträdelser som det är fråga om och då behöver det föreslagna spannet mellan 1000 och 100 000 kronor justeras ner.

Inom bland annat djurskyddsområdet finns redan idag kraftfulla sanktioner i form av tvärvillkor. Förslaget om att införa sanktionsväxling innebär att nya sanktionsformer ska tillämpas parallellt med tvärvillkorssystemet. Enlig LRF finns det varken behov eller utrymme för ytterligare ett sanktionssystem för primärproduktionen. LRF vill understryka vikten av att ett sanktionsavgiftssystem, om det ändå införs, inte får sammanfalla med tvärvillkor på området med risk för dubbelbestraffning. LRF är medvetet om

att man formellt sett inte betraktar sanktionsavgifter och tvärvillkor som dubbelbestraffning men för LRFs medlemmar är det i praktiken just detta som det skulle innebära. Att anlägga en lagteknisk syn på frågan är både negativt och visar på bristande förståelse både för enskilda som drabbas och för kontrollmyndigheterna som ska besluta om detta.

Om de föreslagna förändringarna genomförs, kommer de att sjasättas i en inte optimalt fungerande, icke förutsebar kontrollverksamhet inom vilken det konstaterats kompetensbrister, en kontrollverksamhet som inte sällan upplevs som rättsosäker. Betydande och konkreta förbättringar behöver därför prioriteras och genomföras i syfte att upprätta förtroendet för de myndigheter som eventuellt sedan kan ansvara för hanteringen av sanktionsavgifter.

Redan dagens bestämmelser innehåller alltså en betydande brist på proportionalitet och att komplettera dem på det föreslagna sättet med sanktionsavgifter får anses djupt olämpligt.

#### ***Förslag – Ringa brott utvidgas***

Vad som anses vara ringa brott mot djurskyddslagen (straffrihet) föreslås utvidgas till att avse fler regelöverträdelser än tidigare. Det handlar om vissa överträdelser som idag är straffbara enligt 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen som blir straffria för att istället sanktioneras med administrativa sanktionsavgifter. Eftersom sanktionsväxlingen som anses kunna genomföras är relativt begränsad (få överträdelser anses kunna överföras till sanktionsavgift) föreslås en begränsning av det straffbara området när det gäller de minst allvarliga överträdelserna. Detta görs genom att precisera bestämmelsen om ringa brott. Dessa gärningar behöver omfattas av straffbestämmelser, men ligger så långt från lagstiftningens skyddsintresse att det inte framstår som motiverat med straffansvar. I dessa fall behöver det, för att anses straffvärt, ha funnits en risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälfärd.

Det föreslås att 10 kap. 6 § djurskyddslagen ska ange att en gärning är att anse som ringa om den är utan påfallande betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Förslaget innebär att fler överträdelser än tidigare kommer att vara straffria vilket gör att färre djurhållare än idag kommer att dömas för brott mot djurskyddslagen.

De överträdelser som utredaren anser ska omfattas av en utvidgning av det ringa brottet är enstaka eller några få överträdelser i en i övrigt välskött verksamhet. Vad som avses är överträdelser av tillfällig natur där det inte funnits någon konkret risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvelfärd. Det kan även handla om överträdelser av formalia regler.

Förslaget om en utvidgning av tillämpningsområdet för det ringa brottet innebär att fler överträdelser än tidigare enbart kommer att hanteras av kontrollmyndigheterna genom olika framåtsyftande åtgärder som t.ex. förelägganden. Myndigheterna behöver då inte lägga resurser på att åtalsanmäla de överträdelser som bedöms som ringa. De överträdelser som avses ska bedömas som ringa, åtalsanmäls inte alltid idag. Enligt utredaren borde de formellt sett åtalsanmälas. Men då det inte görs är det svårt att säga hur många av de ca 300 åtalsanmälningar som ändå sker varje år som kommer att omfattas av utredarens förslag. Enligt utredaren kan effekten därför bli mycket begränsad.

#### ***LRFs synpunkter***

LRF anser att förslaget om en utvidgning av det ringa brottet är positivt och att det bör genomföras.

#### ***Förslag - Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet***

Idag anges i djurskyddslagen 8 kap. 5 § att myndigheterna har en skyldighet att verka för att överträdelser av regelverket på djurskyddsområdet beivras. Det har utredaren tolkat som att kontrollmyndigheten har en skyldighet att anmäla samtliga fall av regelöverträdelser där det finns misstanke om brott (förutom bagatellartade överträdelser) till polis eller åklagare. Syftet är att säkra efterlevnad av lagstiftningen.

Eftersom det sannolikt inte förhåller sig så att alla överträdelser som idag är straffbelagda åtalsanmäls så går syftet förlorat enligt utredaren. Genom att i vissa fall istället använda sig av framåtsyftande åtgärder torde kontrollmyndigheterna snabbare och effektivare åstadkomma rättelser vid brister. Nu föreslås därför en justering i lagen så att ordet ”beivras” ändras till ”åtgärdas”. Av bestämmelsen ska också framgå att anmälan till polis/åklagare endast ska ske för överträdelser för vilka det i vart fall förelegat en konkret risk för djurs lidande om det inte annars föreligger särskilda skäl (lagtrots, uppsåt, upprepade överträdelser).

***LRFs synpunkter***

Det är bra att bestämmelsen förtydligas eftersom den enligt utredaren kan tolkas som att alla överträdelser ska anmälas till åklagare, vilket LRF menar är orimligt och inte heller effektivt. Då är det en fördel att överträdelser ska åtgärdas, vilket får anses indikera att det ska göras på det effektivaste sättet och att en anpassning ska ske till omständigheterna i det enskilda fallet.

Nu föreslås en justering i lagen så att ordet ”beivras” ändras till ”åtgärdas” vilket är mer rimligt och ger myndigheterna möjlighet att agera på ett mer ändamålsenligt sätt och t.ex. använda endast framåtsyftande åtgärder för att komma till rätta med mindre allvarliga brister.

Mot bakgrund av att det är så många regler som omfattas av straffbestämmelserna innebär det att i princip de flesta anmärkningar vid kontrollbesök skulle kunna följas upp av en polisanmälan. Det skulle givetvis innebära en enorm administration och arbetsbelastning för kontrollmyndigheterna, rättsväsendet och djurhållarna som inte står i rimlig proportion till den nytta detta skulle innebära för djurskyddet.

LRF anser att det är allvarliga djurskyddsproblem som ska åtalsanmälas. Tyvärr finns exempel där kontrollpersonal känt sig tvungen att anmäla även mindre avvikelser till åklagare. Det finns exempel på bra djurhållning där det finns någon enstaka anmärkning vid kontrollen som man då väljer att lämna till åklagare för att säkra upp att man inte gjort fel i sin yrkesutövning. Det är inte acceptabelt.

Enligt LRF framstår andra styrmedel som dialog, information/rådgivning, åtgärdsplaner, anmärkningar, förelägganden och viten som betydligt mer ändamålsenliga när det gäller förseelser mot föreskrifter. Åtalsprövning bör endast komma ifråga vid mer kvalificerade förseelser av en betydande allvarlighetsgrad.

LRF anser att det är viktigt i tillsynen att det skapas tillit och förtroende samt ges utrymme för diskussion och konstruktiva samtal mellan djurhållare och kontrollant om hur eventuella problem kan lösas. LRF efterlyser förslag som främjar en öppen dialog. Att åtalsanmäla mindre allvarliga förseelser motverkar detta. LRF bedömer att ett sådant förfarande också skulle medföra en betydande administration och arbetsbelastning för kontrollmyndigheterna, rättsväsendet och djurhållarna som inte står i rimlig proportion till den nytta detta skulle innebära för djurskyddet. Det mest ändamålsenliga sättet att öka efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna kan inte vara att anmäla mer eller mindre ”allt” till åtal.

***Förslag – Utökade möjligheter att besluta om djurförbud***

Det är enligt djurskyddslagen 9 kap. 1 § inte möjligt att idag besluta om djurförbud för en fysisk person som endast har ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen. Det föreslås nu bli möjligt att besluta om djurförbud även då man ålagt en företagsbot för brott mot djurskyddslagen. Syftet enligt utredaren är att täppa till den lucka som införandet av åtalsprövningsregeln skapade samt att det i det enskilda fallet kan finnas starka skäl från djurskyddssynpunkt att meddela djurförbud.

Utredaren anser att det inte är ändamålsenligt och inte heller konsekvent att en fysisk person som, istället för att ha dömts för straff för brott, har ålagts en företagsbot inte kan komma i fråga för ett djurförbud enligt dagens lagstiftning. Det bedöms finnas övertygande skäl från djurskyddssynpunkt att detta måste vara möjligt. Det är ett fåtal ärenden när det gäller brott mot djurskyddslagen som får företagsbot. Utredaren anger ca 10-20 ärenden per år. Antal beslut om djurförbud meddelade av länsstyrelsen är ca 200 per år (samtliga djurslag).

Det föreslås även bli möjligt för myndigheterna att meddela en fysisk person djurförbud (om det är befogat från djurskyddssynpunkt) även om personen i fråga en ålagts sanktionsavgift för en regelöverträdelse.

Det är endast de djurhållare som bedriver näringsverksamhet i egenskap av fysisk person och som inte följer gällande regler kommer att beröras av förslaget.

***LRFs synpunkter***

Ändringen förefaller enbart motiverad av ordningsskäl för att värna systematiken i bestämmelsen om djurförbud. LRF uppfattar att förslaget om att en ålagd företagsbot respektive påförd sanktionsavgift ska kunna leda till djurförbud för en fysisk person innebär att djurförbud ska beslutas i delvis andra situationer än idag samt att detta utökar djurförbudens tillämpningsområde. Utredaren anger att behovet av en bestämmelse som kopplar företagsbot till möjligheten att besluta om djurförbud framstår som begränsat, särskilt när övriga punkter i bestämmelsen kan användas. LRF delar utredarens syn att det inte föreligger ett uttalat behov av att även kunna koppla djurförbud till företagsbot i praktiken. En sådan regeländring som föreslås måste motiveras av ett reellt behov. Grunderna för att pröva djurförbud får anses vara omfattande och innehåller en rad olika omständigheter som ska leda till en sådan prövning.

Dnr 2020/8560

2020-06-12

**Förslag – Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Lagändringen som föreslås i brottsbalken bedöms inte kräva någon särskild övergångsbestämmelse. Lagförslaget om ändring i djurskyddslagen (2018:1192) gällande kontrollmyndighetens anmälningsskyldighet bedöms inte kräva någon särskild övergångsbestämmelse. Utredaren bedömer det vara mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelserna om sanktionsavgifter retroaktiv effekt d.v.s. äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna om sanktionsavgifter.

Förslaget om att en ålagd företagsbot respektive påförd sanktionsavgift ska kunna leda till djurförbud för en fysisk person innebär att djurförbud ska beslutas i delvis andra situationer än tidigare. Ändringarna som föreslås utökar djurförbudens tillämpningsområde jämfört med idag. Bestämmelsen om djurförbud bör enligt utredarens förslag inte tillämpas retroaktivt till nackdel för den enskilde och därför bör en övergångsbestämmelse införas som klargör detta.

**LRFs synpunkter**

LRF har inga synpunkter på förslagen om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Lisa Ehde

Enhetschef Äganderätt och konkurrenskraft

Erika Brendov  
Expert djurskydd

Åsa Hill  
Jurist