

Karin Olofsson-Sannö
Avdelningen för patologi och viltsjukdomar

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

n.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: lisen.sjoling@regeringskansliet.se

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

Dnr N2020/00314/DL

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är en expertmyndighet med uppgift att främja djurs och människors hälsa samt svensk djurhållning. Inom vårt uppdrag ingår arbete med djurskydd och djurvälstånd i flera aspekter. SVA har anmodats inkomma med synpunkter på utredningen SOU 2020:7. SVA önskar framföra en inledande, generell kommentar om hanteringen av djurskyddsfrågor följt av specifika synpunkter på utredning.

INLEDANDE KOMMENTAR

Djurskyddsfrågor är i Sverige idag en polariserad fråga där flertalet parterna står långt ifrån varandra. Utredningens förslag till skärpning av lagstiftningen kommer med stor sannolikhet vidga detta avstånd än mer. De rättsliga instanserna får idag stå för en neutral bedömning av ärenden vilket renderar stor belastning på dessa instanser. En opartisk bedömning efterfrågas i många djurskyddsfall, även de som inte leder till anmälan. Till SVA kommer förfrågningar om en andra bedömning av ärenden dels från kontrollobjekt som upplever kontrollanters bedömningar felaktiga och dels från kontrollanter som önskar stöd i sina bedömningar för att de ska vara rättssäkra. Vid en sanktionsväxling saknas en neutral bedömning av ärendet och det kan finnas en överhängande risk att sanktionsavgifter därmed överklagas. Om flertalet sanktionsavgifter överklagas sker ingen vinning i form av avlastning för rättsväsendet. Om avlastning av rättsväsendet är att eftersträva skulle en annan typ av plattform eller kompetenscentrum för djurskyddsfrågor kunna skapas med syfte att samla kompetens från flertalet områden; både kontrollmyndigheter, andra myndigheter samt olika intresseföreningar och branscher. I en sådan grupp skulle en mer opartisk bedömning av specifika ärenden med fokus på veterinärmedicin kunna ske, att jämföra med en ansvarsnämnd eller ett vägledande organ.

DIFFERENTIERAD STRAFFMÄTNING VID DJURPLÅGERIBROTT

Ett av utredningens syften var att överväga om straffskalan för djurplågeri bör skärpas. Genomgången av för- respektive nackdelen med en skärpning av lagstiftningen är utförlig och välbalanserad. Förslaget att differentiera straffmätningen av djurplågeribrott i normalgrad och grovt brott är ett välmotiverat förslag och bedöms ha en väsentlig praktisk nytta.

Sammantaget ser SVA ett behov och en nytta med en skärpning samt differentiering av straffskalan för djurplågeri.

Försvårande omständigheter

Fyra punkter förslås ligga till grund för försvårande omständigheter och om brottet ska bedömas som grovt djurplågeri (förslag BrB 16 kap, 13 §). SVA ser nyttan med att dessa punkter särskilt definieras och inte enkom refereras till BrB 29 kap 2§. Två av punkterna (1 och 4) bedöms möjliga att applicera, medan svårigheter att avgöra om försvårande omständigheter föreligger ses i definitionen av två av punkterna (2 och 3).

Punkt 1

Utredarna motiverar väl hur en bedömning om försvårande omständigheter förelegat i första punkterna i förslaget (förslag BrB 16 ka, 13 §; punkt 1 ”*allvarligt lidande*”). Ett uttalat argument mot en skärpning av lagstiftningen har tidigare sagts vara en svårighet att bedöma grad av lidande (sid 75). SVA håller med tidigare utredare om att bedömning av lidande är svårt. Den definition på allvarligt lidande som anges på sid 112, och utvecklas i författningskommentarerna, är välgrundad, men kan komma att bli svårapplicerad i vissa utredningar. Då det i många fall handlar om bedömningar och skattning av hur djuret uppfattat lidandet kan gränsdragningen bli problematisk. Främst ses problem vid fall där djur i upprepade perioder haft ett mer påtagligt lidande följt av perioder av lindrigare lidande utan att djuret slutligen avlider (sid 367). Det långvariga utdragna lidandet, om än ej fatalt, har varit synnerligen allvarligt i ett veterinärmedicinskt perspektiv, men faller utanför den definition som utredningen lägger fram. Dock kommer de allvarligaste förseelserna utan tvekan kunna bedömas gett ett allvarligt lidande och ge den effekt med mer proportionerlig straffskala som eftersträvats.

Sammantaget ser SVA en stor nytta med att särskilt ange allvarligt lidande som en försvårande omständighet, även om en andel fall av lidande hos djur kommer att vara svårgraderade även med de riktlinjer som anges.

Punkt 2

För den andra föreslagna punkten (punkt 2 ”*större omfattning*”) ser SVA svårighet i att bedöma grad baserat på angivna kriterier. Även utredarna har sett svårigheten i att bedöma omfattning (sid 131 och författningskommentarerna). Den referens till Jordbruksverket föreskrifter över storlek på verksamhet på djurenheter kan vara en möjlig indikator i vissa fall, men produktionsenheter fluktuerar i antal individer och alla individer räknas inte som 1 produktionsenhet. Att då använda produktionsenheter blir missvisande och kräver oavsett en utförlig bedömning av omfattningen.

Exempel Är 100 vanskötta kalvar ett brott av normalgrad och 100 vanskötta vuxna nötkreatur ett grovt brott då bara den senare renderar en större produktionsanläggning och därmed ska beaktas som en större omfattning?

Ingen definition hur siffrorna från Jordbruksverkets statistik (sid 132) ska bedömas anges. Är det en övre percentil av besättningsstorlekar i Sverige? I så fall, sett över vilken tidsperiod? Antal besättningar och deras storlek varierar över tid och en generell trend med ökad besättningsstorlek ses. Om ett flertal stora besättningar för en djurkategori läggs ner och medelstorleken på besättningarna minskar, ska då gränsen för 'större omfattningen' ändras? Sett ur ett internationellt perspektiv är i det närmaste alla djurbesättningar i Sverige små. Likaså har vissa branscher genomsnittligt små produktionsenheter med ett fåtal riktigt stora besättningar. En definition om grupper och olika djurslag inom en anläggning saknas; Vad sker om det är *en* djurkategori inom en verksamhet som anses utsatta för brott, ska hela verksamhetens djurenheter räknas in i storleken eller är det omfattningen på den utsatta gruppen?

Exempel Missköts sköldpaddor i 5 förvaringsutrymmen i en zoo-butik, men samtliga andra inhysta arter sköts utan klander; vilken omfattning ska då gärningen bedömts haft? Verksamheten är omfattande generellt, men antal djur i den enskilda kategorin är ej av en omfattande storlek.

Sammantaget håller SVA med om i bedömningen att en förseelse som omfattar ett större antal djur kan beaktas som grov, men det saknas tydliga kriterier och underlag för bedömningen av omfattningen.

Punkt 3

Utredarna skriver att ett ekonomiskt incitament där ett egenintresse har tillgodosetts istället för att undvika lidande hos djur är extra klandervärt (sid 133). SVA håller med om att en likgiltighet gentemot djurs lidande i syfte att maximera vinst, minska kostnader eller på annat sätt få en ekonomisk vinning är att anses som hänsynslöst. Utredarna skriver att en objektiv bedömning av om förseelsen skulle kunnat ge en ekonomisk fördel krävs samt att gärningsmannens syfte varit att just nå en vinning. Närmast alla djurhållare av produktionsdjur driver sin verksamhet med syfte att få en ekonomisk vinning. Att selektera ut en förseelse och visa att den direkt gett en ekonomisk fördel eller att endast den förseelsen hade ett ekonomiskt incitament kan bli *mycket* svår. I de exempel som anges i betänkandet (sid 132-133 och författningskommentarer) är alla scenarion baserade på en hänsynslöshet gentemot djurens lidande, en planerad gärning eller ett systematiskt förfarande. Även om exemplen lett till en eventuell ekonomisk vinning så är likgiltigheten gentemot djurens lidande i de fiktiva scenariona likvärdigt eller mer uttalat än den ekonomiska drivkraften. Därmed finns i dessa scenarion grund för grovt djurplågeri i punkt 4 enligt förslaget. Vidare står det i författningskommentaren till *punkt 4* att ett ekonomiskt intresse kan ligga till grund för hänsynslöshet. Punkt 3 kan därmed anses vara en redundant punkt.

Sammantaget anser SVA att punkt 3 bör tas bort då svårigheten att avgöra om ett ekonomiskt egenintresse förelegat i de syftade förseelserna och att andra

försvårande omständigheter bör föreligga i dessa fall. Därmed bör brott av den karaktär som åsyftas kunna dömas som grov även om punkten inte inkluderas.

Punkt 4

Punkt 4 ("*...av särskilt hänsynslös eller farlig art*") är av SVA ansedd vara mycket väsentlig. Djurplågeri bör enligt SVA absolut anses vara grovt om förseelser varit repetitiva, planerade eller metodiska, även om *allvarligt* lidande inte kunnat styrkas i det enskilda fallet samt omfattningen inte varit stor med avseende på djurantal. I dessa fall kan punkt 4 vara essentiell för att säkerställa att förseelsen varit grov. Att notera är att SVA inte håller med i författningskommentaren till punkt 4, sid 368, rad 16 att systematiskt begångna djurskyddsbrott *ofta* har ett ekonomiskt motiv, även om detta förekommer. Motivbilden bedöms frekvent vara mycket mer komplext än enkom ekonomisk.

Sammantaget har SVA inga invändningar mot punkt 4.

SANKTIONSAVGIFTER

I avsnittet om sanktionsväxling finns en tydlig tråd genom texten, där det uppfattas som att kontrollobjekt bedöms komma undan med brott av ringa grad och att det är kontrollobjektens önskan att begå brott:

"Syftet med ett införande av sanktionsavgifter är dessutom att fler överträdelser ska beivras och därigenom uppnå bättre regelefterlevnad" (sid 231).

Denna formulering är ensidigt riktad från kontrollmyndigheter utan reflektion över kontrollobjektens synvinkel. I Sverige idag finns en stor klyfta mellan parterna inom djurskyddskontroll med Sveriges internationellt sett mycket rigorösa djurskyddslagstiftning. Kontrollobjekt kan uppleva sig utsatta för extrema kontroller, åtalade för oväsentliga, ringa förseelser och bli åtalsanmälda för småsaker. Ingenstans i utredningen finns perspektivet att de brott som anmäls läggs ner då bevisningen eller rimlighet i anmälan saknas, vilket är argument som ofta läggs fram från kontrollobjektens sida. För att tillit till djurskyddsinspektioner ska förbättras måste man visa på ett gediget arbete i samstämmighet innan sanktionsväxling kan bli verklighet.

Som tydligt anges i betänkandet finns fördelar och nackdelar med en sanktionsväxling inom området. En möjlig fördel som saknades i betänkandet är rimligheten för de som genomgår kontroller. Att vid kontroll veta att ringa förseelser kan leda till sanktioner, och få en snabb process istället för en åtalsanmälan, är en rimligare påfrestning på kontrollobjektet. Den snabba processen ger även ett verktyg för kontrollmyndigheterna att snabbt förbättra djurvälståndet. Detta kräver dock en god kompetens och erfarenhet hos myndighetsutövaren för att göra en korrekt, välavvägd bedömning. Utredarna bedömer (sid 18) att kontrollmyndigheterna idag besitter den kunskap som krävs för att utreda överträdelser. SVA ser att kompetensen som finns idag varierar mellan kontrollanter och delar av landet, men att den generellt är god. För att få en likriktad, tydlig bedömning av de föreslagna avkriminaliserade förseelserna krävs stora utbildningsinsatser. En sådan kompetenshöjning hos kontrollmyndigheterna är möjlig, men troligen mer kostsam än vad konsekvensanalysen gör gällande.

Resursvinsten med sanktionsföreläggande (sid 24) riskerar därmed att bli försumbar, men avlastar rättsväsendet från mål med brott av ringa grad. På sidan 20 i utredningen betonas att kontrollmyndigheterna troligast gör olika bedömningar av regelöverträdelser och att konsekvensen av en överträdelse inte alltid leder till åtalsanmälan. SVA håller helt med i den bedömningen, vilket gör processen otydlig för de som kontrolleras och en osäkerhet hos den som kontrollerar om vilken åtgärd som är lämplig. En absolut anmälningsskyldighet har varken hjälpt kontrollmyndigheter eller kontrollobjekt och gynnar inte syftet med lagen. Här ser SVA en nytta med sanktionsavgifter då fler ärenden skulle kunna ges ett standardiserat förfarande. Dock ska det betonas att även förseelser som leder till sanktionsavgift kräver en transparent bedömningsprocess, tydlig dokumentation och underlag vid utfärdandet av sanktion.

Sammantaget ser SVA att en nationell, omfattande kompetenshöjning och samordning krävs för att en sanktionsväxling ska kunna ske inom djurskyddsområdet.

Sanktionsavgifter och djurförbud

I sitt förslag till ändring i djurskyddslagen (sid 29; 9 kap 1§) föreslår utredningen att person som ålagts en sanktionsavgift för en förseelse inom djurskydd ska kunna beläggas med djurförbud. Detta då person som getts sanktionsavgift inte kan beläggas med straff för samma förseelse (dubbelbestraffning) och med gällande lagstiftning begränsas då grund för djurförbud. SVA vill påpeka att de förseelser som kan bli aktuella att belägga med sanktionsavgift ska vara ringa eller omfatta mindre överträdelse i annars välskött verksamhet (sid 19). Om en förseelse ska leda till sanktionsavgift ska den vara sådan att den inte föranleder en utredning. Att en sådan ringa, icke-utredd förseelse skulle ligga till grund för djurförbud bedöms orimlig. Om förseelsen är av den art att djurförbud kan bli en trolig konsekvens bör en sanktionsavgift inte utdelas utan en åtalsanmälan ske. Därmed kan djurförbud inte bli aktuellt enbart på en kontrollmyndighets sanktionsavgift utan kräver utredning och en rättslig process (åtalsanmälan måste föregås). Om djurförbud ändå bör ske i ett ärende där sanktionsavgift utdelats finns andra punkter att hänvisa till i djurskyddslagen som grund för djurförbud (sid 330).

Djurförbud är en svår konsekvens för enskild person eller näringsidkare och bör, av rättssäkerhetsskäl, inte kunna baseras på endast en kontrollmyndighets bedömning av en ringa förseelse utan föregående utredning. För att få en transparent process och då många ärenden är svåra bedömningar förordar SVA att när djurförbud kan misstänkas bli en konsekvens ska utredning vid annan instans ske, i enlighet med finsk rättspraxis (sid 55).

Sammantaget förordar SVA att en fysisk person som ålagts sanktionsavgift för en förseelse inte *enkom* till följd av den förseelsen kan erläggas djurförbud. Därmed bör föreslagen punkt 7 tas bort ur stycket om sanktionsavgifter (sid 33), frånsett stycket om företagsbot som rekommenderas inkluderas i punkt 6.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Ann Lindberg. I den slutliga handläggningen har deltagit juristerna Gustav Berg och Ingela Johansson, sektionschefen Hanna Petterson och professorerna Dolores Gavier-Widén och Per Wallgren samt biträdande statsveterinären Karin Olofsson-Sannö, föredragande.

Med vänlig hälsning

Ann Lindberg

Karin Olofsson-Sannö